

16.8.2021

EOAK/4542/2021

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölonen****Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen**

## LAUSUNTO TYÖRYHMÄN EHDOTUKSESTA VALTION TOIMITILASTRATEGIAKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa työryhmän ehdotuksesta valtioneuvoston periaatepäätökseen hyväksyttäväksi valtion toimitilastrategiaksi. Tarkoitus on, että valtioneuvosto hyväksyisi toimitilastrategian syksyn 2021 aikana.

Lausuntopalvelussa ([www.lausuntopalvelu.fi](http://www.lausuntopalvelu.fi)) julkaistu lausuntopyyntö sisältää esitettyjen kysymysten ja vastauskenttien johdantona selostuksen työryhmän ehdotuksista sekä kuvan strategiaan perustuvasta monipaikkaisen työn ekosysteemistä valtiolla.



Lausuntoni vastaa jaottelultaan, otsikoinniltaan ja numeroinniltaan lausuntopyynnön sisältöä. Lausuntoni annetaan siirtämällä teksti sopiville kentille lausuntopalvelussa.

### Taustaa (monipaikkaisen työn ekosysteemi valtiolla)

Voimassa olevan valtion toimitilastrategian peruslähtökohtana on ollut ”yhtenäisesti toimivan valtionhallinnon” merkityksen korostaminen. Tätä ajattelutapaa seuraten uusikin strategia rakentuisi sen varaan, että valtion virkamiehet eri virastoista ja jopa kunnalliset viranhaltijat yhdessä heidän kanssaan työskentelisivät samoissa yhteisissä tiloissa. Tämän katsotaan muun ohella edistävän päällekkäisen työn välttämistä valtionhallinnossa.

Käytännössä ”yhteisesti toimivalla valtionhallinnolla” tarkoitetaan tässä yhteydessä ennen muuta kaikille valtion virkamiehille avoimia yhteiskäyttöisiä toimitiloja, joita Senaatti-kiinteistöjen [kotisivuilla](http://kotisivuilla)

esitellään seuraavasti:

”Avaamme Sesamin, koska uskomme uuteen tapaan tehdä töitä yhteisöllisesti yli organisaatorajojen. Haluamme olla tässä edelläkävijöitä ja näyttää mallia...

...Valtiolla on esimerkiksi satoja juristeja, jotka tekevät samanlaista työtä. Istumalla alas yhteisen työpöydän ääreen voidaan vähentää saman pyörän keksimistä moneen kertaan – olemme kaikki töissä valtiolla!”

Strategiatyössä ei näyttäisi kiinnitetyn huomiota siihen, että jo vallan kolmijako, jonka varaan Suomenkin hallitusmuoto rakentuu, asettaa esteensä yhteisen työpöydän ääreen istumiselle. Esimerkiksi Tuomioistuinviraston perustamista [perusteltiin](#) sillä, että poliitikkojen ja tuomioistuinten välille tarvitaan entistä vahvempi palomuur. Palomuurin uskottavuuden kannalta ei näyttäisi hyvältä, jos Tuomioistuinvirasto toimisi samoissa tiloissa oikeusministeriön kanssa. Vallan kolmijaon näkökulmasta on arvosteltu myös sitä, että poliisi ja tuomioistuin on nykyisin usein sijoitettu samaan taloon.

Valtiota palkkansa saavat juristit kuten syyttäjät, tuomarit ja julkiset oikeusavustajat saattavat toki Senaatti-kiinteistöjen sivuillakin todetuin tavoin tehdä melko samanlaista työtä – joskus jopa saman konkreettisen jutun parissa. Juuri tästä syystä voi kuitenkin olla perusteltua olla sijoittamatta heitä samoihin työtiloihin. Edes saman tuomioistuinlinjan eri oikeusasteiden tuomareiden ja esittelijöiden ei nähdäkseni tulisi työskennellä samoissa tiloissa. Myöskään valvojan ja valvottavan ei ole sopivaa työskennellä liian lähellä toisiaan.

Pidän yhteisen valtionhallinnon korostamista toimitilastrategian lähtökohtana ongelmallisena, koska valtionhallinto, siten kuin se on strategiassa ymmärretty, ei kaikilta osin toimi yhtenäisesti eikä sen kuulukaan toimia yhtenäisesti.

Luonnostellun strategian mukaan monipaikkaisen työn ekosysteemi rakentuisi lausuntopyyntöissä olevan kuvan mukaisesti työnantajan tarjoamien tilojen sekä etätöiden tekemisen paikkojen, kuten kodin, vapaa-ajan asunnon tai julkisten paikkojen (esim. kirjastot ja kahvilat) varaan. Työnantajan osoittamat tilat voisivat olla Sesam-tyyppisiä valtion yhteisiä työympäristöjä, tiettyyn toimintaan rakennettuja käyttösidonnaisia tiloja tai paikallisia yhteisiä asiakaspalvelupisteitä, joista saisi koko julkisen sektorin asiakaspalvelua.

Lausuntopyyntöissä esitetään, että ”voimakkaat muutokset toimintaympäristössä ovat tehneet ajankohtaiseksi toimitilastrategian uudistamisen. Digitalisoituminen on tuonut mukanaan mahdollisuuksia järjestää uudella tavalla valtion palveluja, hallintoa ja tehtäviä.”

Tässä yhteydessä on syytä todeta, etteivät monipaikkainen työ ja hybridityö ole valtiolla uusia asioita. Ne ovat olleet tietyillä sektoreilla käytössä jo pitkään ennen digitalisaatiota. Niistä on myös pyritty pääsemään eroon syistä, jotka nykyisessä strategiatyössä ovat saaneet osakseen vain vähän huomiota.

Esimerkiksi tuomareilla, tuomioistuinten esittelijöillä ja syyttäjillä ei ollut vielä 1980-luvun alussakaan työnantajan tarjoamia työhuoneita eikä muitakaan työnantajan tarjoamia työpisteitä. Tuomarit tekivät istuntojen välissä etätöitä kotonaan tai mökillään. Myös työmatkat esimerkiksi junassa käytettiin usein asiakirjavihkojen lukemiseen. Esittelijöillä saattoi olla käytössään jonkin verran yhteiskäyttöisiä tiloja, joissa oli nimeämättömiä työpisteitä. Syyttäjät työskentelivät hybridisti kotonaan, virastolla ja istunnoissa.

Edellä kuvattu tilanne ei kuitenkaan vastannut tuolloin julkishallinnossa vallalla olleita näkemyksiä siitä, miten työn ekosysteemin tulisi valtiolla toimia. Jatkuvaa kotona työskentelemistä pidettiin ongelmallisena työnantajan työturvallisuusvelvoitteiden ja työtapaturmavakuutuslain soveltamisenkin kannalta eikä asiakirjojen jatkuvaa kuljettamista viraston ulkopuolelle pidetty asianmukaisena. Sitäkin paheksuttiin, että oikeuslaitoksen palvelukseen hakeutuvilta käytännössä edellytettiin taloudellista kantokykyä järjestää itselleen rauhallinen työhuone kotiinsa. Ei pidetty asianmukaisena, että nuori esittelijä, jonka resurssit eivät kenties riittäneet riittävän suureen asuntoon, joutui tekemään keskittymistä vaativaa työtä puutteellisissa tiloissa kotonaan erilaisten häiriötekijöiden vaikutuksen alaisena.

Myös maantieteelliseen eriarvoisuuteen ja siihenkin liittyvään tuomarikunnan rekrytointipohjan kapeuteen nähtiin tuolloin liittyvän ongelmia. Kotona työskentelyn katsottiin heikentävän muualta maasta pääkaupunkiseudulle hakeutuvien nuorten juristien mahdollisuuksia hakeutua esimerkiksi korkeimpiin oikeuksiin esittelijöiksi. Asunnot pääkaupunkiseudulla olivat jo tuolloin kalliita eikä esittelijän etätö lähiöyksiossä välttämättä onnistunut yhtä hyvin kuin oikeusneuvoksen työskentely yksinön kokoisessa työhuoneessaan Katajanokalla tai Eirassa. Sillä miten ja millä kustannuksilla työntekijä saa arjen logistiikkansa pyörimään hybridityön eri toimipisteiden välillä lienee edelleenkin vastaavaa merkitystä.

Ongelmallisena pidetyn tilanteen korjaamiseksi päädyttiin suurin taloudellisin panostuksin rakentamaan oikeustaloja, joissa tuomareilla, esittelijöillä ja syyttäjillä oli omat työhuoneet, joiden terveellisyydestä ja turvallisuudesta valtiotyönantaja saattoi varmistua. Esimerkiksi Helsinkiin rakennettiin 1980-luvun alussa suuret oikeustalot Pasilaan radan molemmille puolille. Tuolloin pidettiin tärkeänä, että vastuu työtiloista ja niistä aiheutuvista kuluista sekä muusta työhön liittyvästä infrasta kuuluu valtiolle eikä taloudellista eriarvoisuutta korostavalla tavalla virkamiehelle itselleen. Toisin kuin nykyisin noihin aikoihin olisi ollut arveluttavaa esittää strategisena tavoitteena keskittymistä vaativien valtion töiden tekemistä esimerkiksi virkamiehen kesähuvilalla.

## 1. Toimitilastrategian tavoite

Lausuntopyynnössä todetaan:

”Valtion toimitilastrategian tavoitteena on, että tilat tukevat tuloksellista toimintaa. Tilojen kehittämisellä edistetään työnteon ja asiainn sujuvuutta ja parannetaan kustannusvaikuttavuutta. Tilaratkaisuissa

varmistetaan tilojen terveellisyys ja tietosuoja, tieto- ja tilaturvallisuus sekä sosiaalinen, ekologinen ja taloudellinen kestävyys.”

Kiinnitän tässä yhteydessä erityistä huomiota tilojen terveellisuutta ja turvallisuutta sekä tietosuojaa koskeviin tavoitteisiin, koska niiden arvioinnissa oikeudelliset näkökohdat ovat keskeisiä.

Työnantajan tulee [työturvallisuuslain](#) mukaan huolehtia, että työtä tehdään turvallisissa ja terveellisissä olosuhteissa. Tämä koskee kaikkia työn tekemisen paikkoja ja muotoja. Vaarojen ja haittojen arvioiminen on oleellinen osa työnantajan huolehtimisvelvollisuutta riippumatta siitä, pitääkö työntekijä itse terveellisyydestä ja turvallisuudesta huolehtimista tarpeellisena. Yleisesti voidaan todeta, ettei työntekijä välttämättä aina halua käyttää esimerkiksi hankalia suojavälineitä tai turvalaitteita, mutta työnantajan on huolehdittava, että niitä käytetään. Sama lähtökohta pätee kaikkeen työsuojeluun.

Etätyötä tehdään usein kotona tai muuten sellaisissa olosuhteissa, joiden turvallisuutta työnantajan on vaikea selvittää ja arvioida. Mikäli työntekijä suhtautuu kotona vallitsevien olosuhteiden selvittämiseen kielteisesti, törmätään helposti kotirauhaan ja yksityisyyden suojaan liittyviin perusoikeuskysymyksiin. Työntekijä voi oikeutetusti katsoa, että hänen kotinsa kalustus, valaistus tai lukitus taikka se, keitä muita kotona kenties oleskelee työpäivän aikana, ei kuulu työnantajalle. Työnantajan velvollisuuksiin toisaalta kuitenkin kuuluu sen varmistaminen, että työolosuhteet ja tietoturva ovat kunnossa. Työntekijän suhtautumisella tai ns. loukatun suostumuksella ei työnantajalle kuuluvan vastuun kannalta yleensä ole merkitystä.

Edellä kerrotuista syistä tilanne muodostuu monipaikkaisessa hybridityössä työturvallisuusvastuiden kannalta usein oikeudellisesti ristiriitaiseksi ja hankalaksi. Kodin ja kesämökin lisäksi ongelmia saattaa ilmetä ”kolmansissa paikoissa” (viittaus lausuntopyyntöissä olevaan kuvaan) kuten kirjastoissa, kahviloissa ja baareissa työskentelyssä. Työnantajan on tällaisen työskentelyn osalta hyvin vaikea arvioida esimerkiksi maalittamisen kohteeksi joutumisen tai muun virkamiehen kohdistuvan häirinnän riskejä.

Valtionhallinnossa tavanomaiseksi käytännöksi on muodostunut se, että virkamiehen oman vakituisen työpisteen, mikäli hänellä sellainen edelleen on, ergonomia eli tuolien, työtasojen, näyttöjen, näppäimistön, hiiren ja muiden työvälineiden asemointi ja etäisyydet käydään työterveyshoitajan kanssa läpi ja työasennot ja -tavat pyritään muokkaamaan työterveyden säilymistä edistäviksi. Monipaikkaisessa hybridityössä vastaavaa järjestelyä ei käytännössä voida toteuttaa. Työterveyden ja työturvallisuuden näkökulmasta kotona taikka muussa itse valitussa paikassa suoritettu etätyö on käytännössä työnantajan valvontamahdollisuuksien ulottumattomissa. Kysymys ei ole ainoastaan ergonomiasta vaan esimerkiksi jaksamisesta tai päihdeongelmien havaitsemisesta.

[Työtapaturma- ja ammattitautilain](#) mukainen vakuutusturva koskee kaikkea työ- tai virkasuhteessa tehtävää työtä, myös etätyötä. Kotona tai muualla tehtävän etätyön vakuutusturva on kuitenkin käytännössä

rajallisempi kuin virastossa tehtävän työn vakuutusturva. Etätyössä työtapaturmana korvataan vain työntekijän etätyöksi sovittuun työhön välittömästi liittyvän toiminnan yhteydessä sattuneet tapaturmat. Toiminnalla tulee olla pääasiallinen ja olennainen yhteys työhön. Työpaikan rappusissa kompastuminen on yleensä työtapaturma, mutta kotona tai kirjastossa tilanne saattaa työpäivän aikanakin olla toinen.

Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, ettei nykyisessä tai luonnostellussa valtion toimitilastrategiassa ole sellaista sisältöä, joka liittyisi työturvallisuuden toteutumiseen monipaikkaisessa hybridityössä. Etätyössä vastuu työturvallisuudesta käytännössä ulkoistetaan työntekijälle itselleen tavalla, jota olisi perusteltua avoimesti käsitellä myös valtion toimitilastrategian laatimisen yhteydessä.

Valtion virkamiesten työskentelytilojen ekologinen kestävyys, jota strategiassa on pidetty keskeisenä tavoitteena, on niin ikään seikka, johon valtiolla ei hybridityössä käytännössä ole mahdollisuuksia kaikilta osin vaikuttaa. Kun mahdollisesti ylibuukattuun (= strategian mukainen tavoite) virastoon tai Sesam-tyyppiseen tilaan ei mahdu sisään ja virkamies päättää sen vuoksi ajaa polttomootoriautollaan puulämmitteiselle kesämökilleen maalle yksin töihin, kysymys on luonnostellun strategian tavoitteiden mukaisesta joustavasta hybridityöstä. Työn ekologinen kestävyys ei silti liene strategian tavoitteiden mukaisella tasolla. Virkamiehen on tankattava autonsa ja lämmitettävä kesämökkinsä puilla voidakseen tehdä valtion töitä – tästä huolimatta valtion hiilijalanjälki pysyy strategian tavoitteiden mukaisesti puhtaana. Kestävyysongelma ikään kuin ulkoistetaan valtion vaikutuspiiriin ja seurantamittareiden ulkopuolelle.

Luonnosteltu strategia johtaa siihen, että valtion työskentelytiloihin liittyviä vastuita ja kustannuksia ulkoistetaan entistä enemmän työntekijöille etätyötä edelleen lisäämällä ja valtion tarjoamia työtiloja supistamalla. Digitaalisestikin työskentelevä työntekijä tarvitsee kuitenkin aina käyttöönsä muutaman neliömetrin tilaa sekä saniteettitilan, nettiyhteyden, sähköä, valoa, lämpöä ja yleensä jonkin verran huonekalujakin. Ne kalliit neliömetrit, jotka ennen olivat virastoissa, ovat tulevaisuudessa ilman valtiolle aiheutuvia kustannuksia kodeissa ja kesämökeillä työntekijöiden omassa hoidossa. Mikään ei takaa etätyöskentelytilojen ekologista kestävyyttä sen enempää kuin niiden terveellisyyttä tai turvallisuuttakaan. Tämä seikka tulisi toimitilastrategiassa tiedostaa ja kirjoittaa näkyviin.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun [lain](#) 18 §:ssä säädetään hyvästä tiedonhallintavasta. Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu myös tietojen suojaaminen. Tietojen suojaaminen edellyttää muun muassa toimia, joilla estetään ennakoita salaisten tietojen paljastuminen. Paperimuotoiset tai näyttöpäätteellä näkyvät asiakirjat on suojattava siten, että ainoastaan niihin oikeutetut voivat saada tiedon asiakirjasta tai siinä olevasta tiedosta. Hyvän tiedonhallintatavan perusvaatimus koskee asiakirjojen käsittelemisen ja tietojärjestelmien käytön kaikkia vaiheita ja myös toimintaa avonaisissa työtiloissa ja etätöissä.

Hyvän tiedonhallintatavan noudattaminen toimitilastrategian mukaisissa monitoimitiloissa, joissa on yleensä runsaasti avokonttorityyppistä tilaa, on usein vaikeaa. Kotioloissa ja kolmansissa paikoissa se on usein mahdotonta. Avotilassa työskentelevät tutut kollegat tai vieraan ministeriön virkamiehet eivät yleensä ole oikeutettuja näkemään monitilassa näköpiirissään olevia toisen virkamiehen käsittelemiä asiakirjoja. Saman pöydän ääressä kotona työskentelevillä perheenjäsenilläkään ei ole oikeutta nähdä salaisia asiakirjoja.

Työnantajan on monitilaympäristössä vaikeaa ja etätöissä usein mahdotonta varmistua hyvän tiedonhallintatavan noudattamisesta. Lukittavissa olevat omat työhuoneet, joihin ei ole tietoja paljastavaa näköyhteyttä sisään, ovat käytännössä ainoa varmahko keino estää asiakirjojen ja tietojen näkyminen sivullisille. Hybridityössä ei voida päästä samalle tasolle.

Myös Sesam-tyyppiset yhteiskäyttötilat, joiden määrän huomattava lisääminen kuuluu luonnostellun strategian mukaisiin tavoitteisiin, ovat työnantajan johdon ja valvonnan toteuttamisen kannalta haasteellisia. Ei ole selvää, mikä virasto ja kuka esimies vastaa tilojen terveellisyydestä (esim. meluttomuudesta tai hajuttomuudesta) ja hyvän tiedonhallintatavan noudattamisesta. Yhteiskäyttöisissä tiloissa ei tiettävästi ole päivystävää tilavastaavaa ja vaikka olisikin ei hänellä olisi toimivaltaa antaa määräyksiä tiloissa työskentelevälle sekalaiselle virkamiesjoukolle.

## 2. Uudistuvat työympäristöt ja työn muutos

Tavoitteena on, että tulevaisuudessa valtion henkilöstöstä vähintään neljäsosa työskentelisi virastojen ja laitosten yhteiskäyttötiloissa. Kysymys olisi monitilaympäristöstä, jossa työpisteet ovat nimeämättömiä. Tilat olisivat kaikkien valtion virastojen ja laitosten käytössä. Yhteisiä työympäristöjä rakennettaisiin myös julkisen hallinnon yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin, joissa tilat olisivat laajasti yhteisessä käytössä esimerkiksi kuntien ja Kelan kanssa.

Viitataan siihen, mitä olen edellä todennut siitä, ettei kaikkia valtion virkamiehiä tulisi hallinnon rakenteista ja erilaisista rooleista johtuen sijoittaa samoihin tiloihin. Mikäli yhteiskäyttöisissä tiloissa lisäksi toimisi kuntien tai Kelan viranhaltijoita, tilanne muodostuisi helposti vielä hankalammaksi. Kuntien viranomaisten suhde valtion viranomaisiin saattaa olla alisteinen eikä ole suotavaa, että esimerkiksi kuntien toimintaa valvova taho toimisi samoissa tiloissa valvottavan kanssa.

## 3. Toimistotilat

Luonnostellun strategian mukaan valtion toimistotilat olisivat monitilaympäristöjä, joissa on tiloja ”kasvokkaista ja virtuaalista vuorovaikutusta ja yhteistyötä varten” sekä tiloja ”yksilötyöskentelylle ja luottamuksellisten asioiden hoitamiseksi”. Toimistotilojen keskimääräinen tilatehokkuustavoite on luonnostellun strategian mukaan 10 m<sup>2</sup>/htv, kun se tällä hetkellä on 18,6 m<sup>2</sup>/htv.

Etätyöpäivien määrän arvioidaan nousevan yhdestä päivästä viikossa noin kahteen tai kolmeen päivään viikossa, eli kaksin- tai kolminkertaistuvan. Muutos tarkoittaa siis kärjistetyksi sitä, että nykyisistä työtiloista 8,6 m<sup>2</sup>/htv siirtyisi työntekijöiden kustannukselle ja vastuulle.

Strategian perusteena olevan arvion mukaan yksin työskentely ja keskittymistä vaativa työ tehdään aiempaa useammin etätyönä kotoa, mökiltä tai vastaavista kolmansista paikoista ja toimistoilla tehtävä työ painottuu ”yhteistyötä, koordinaatiota ja yhteisöllisyyttä tukeviin tekemisiin”. Tästä johtuen monitilakonseptiin perustuvissa valtion toimistotiloissa painopiste ei ole keskittymistä vaativaan työhön soveltuvissa vetäytymis- ja työtiloissa vaan maisemakonttorityyppisissä ratkaisuissa.

Edellä mainitun Sesam-tilan markkinoinnissa on edellä kerrotuin tavoin käytetty esimerkkinä valtionhallinnon lakimiehiä ja heidän saattamistaan saman pöydän ääreen yhteiskäyttöiseen tilaan. Esimerkki on hyvä, mutta asiaa ei ole ajateltu loppuun asti. Lakimiesten työ vaatii yleensä keskittymistä ja työrauhaa niin julkisella sektorilla kuin muuallakin. Asianajotoimistoissa asianajajilla on yleensä edelleen omat huoneet, joissa voidaan tehdä keskittymistä vaativaa työtä ja käydä tarvittaessa luottamuksellisia keskusteluja asiakkaiden ja kollegoiden kanssa. Taloudelliselta katsantokannalta arvioituna olisikin kestävämpiä huonontaa asianajajan tuotantokykyä sijoittamalla hänet toisenlaisiin tiloihin. Se, mitä vuokratuloissa säästettäisiin, menetettäisiin laskutettavissa työtunneissa eikä rahallinen tappio luultavasti olisi pieni. Jostain syystä lakimiestyötä tai muutakaan keskittymistä vaativaa työtä ei valtiolla haluta arvioida samasta näkökulmasta. Kallispalkkaiset lakimiehet halutaan sijoittaa ”saman pöydän ääreen” pohtimatta ratkaisun vaikutuksia lakimiestyön tuloksellisuuteen.

Ajatus siitä, että toimistolle tulotaisiin tulevaisuudessa vain ”yhteistyötä, koordinaatiota ja yhteisöllisyyttä tukeviin tekemisiin” saattaa korona-ajan kokemusten valossa olla väärä. Tilanne voi usein olla päinvastainen. Varsinkin lapsiperheissä kotona olevien häiriötekijöiden välttämiseksi saatetaan hakeutua työpaikalle eikä päinvastoin. Joka tapauksessa ajatus siitä, että virkamiehen on mentävä kotiin tai kesämökille etätöihin, jotta hän voisi tehdä valtion töitä rauhassa, on strategisena lähtökohtana kyseenalainen.

#### 4. Asiakaspalvelutilat

Strategialuonnoksen mukaan valtionhallinnon viranomaiset siirtyisivät julkisen hallinnon strategian linjausten mukaisesti 2020-luvun aikana yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin ja korvaisivat omat palvelupisteensä yhteisillä asiakaspalvelupisteillä. Asiakkaat saisivat tarvitsemansa palvelut sijainnista riippumatta yhdenvertaisesti koko maassa. Yhteisissä asiakaspalvelupisteissä palvelua tarjottaisiin viranomaisen omin resurssein, palveluneuvojien toimesta tai etäpalvelun välityksellä. Asiakaspalvelu- ja toimitilojen osalta tavoitellaan laajaa yhteistyötä kuntien kanssa. Lisäksi pyritään tekemään yhteistyötä Kelan kanssa erityisesti asiakaspalvelutilojen osalta.



Palvelupisteisiin liittyvät tavoitteet ovat hallinnon osalta kannatettavia. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että jos halutaan, että kysymys on aidosta palvelupisteestä, asiakkaalle tulisi tarjota mahdollisuus tavata palvelupisteessä oikea ihminen ilman etäyhteyttä. Palvelun tulisi toimia välittömän asiakaskontaktin pohjalta mahdollisimman saavutettavasti ilman, että asiakkaan on pakko käyttää mitään teknistä apuvälinettä. Palvelupisteistä ei myöskään saisi tulla paikkoja, joissa asiakkaita pelkästään opastetaan käyttämään digitaalisia palveluita (sähköisen asioinnin itsepalvelupisteet), vaan niissä asioiden tulisi olla helposti saavutettava vaihtoehto digitaalisten palveluiden käyttämiselle.

## 5. Käyttösidonnaiset tilat

Käyttösidonnaisia tiloja ovat esimerkiksi poliisi- ja oikeustalot ja vankilat.

Pidän vallan kolmijaon kannalta ongelmallisena, jos valtioneuvoston periaatepäätöksellä puututaan tuomioistuinten tosiasiallisiin toimintamahdollisuuksiin. Ilmeisesti strategiatyössä ei ole lainkaan pohdittu, onko strategian soveltamiselle muuhun vallan kolmijaon lohkokon kuin hallintoon asianmukaisia perusteita. Tuomioistuinten riippumattoman aseman turvaamisen kannalta olisi mielestäni varmintä todeta, että strategiaa ei ole tarkoitettu sovellettavaksi tuomioistuimiin – eikä luonnollisestikaan myöskään eduskuntaan.

Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on käsitellyt tuomioistuinten organisatorista riippumattomuutta kattavasti ns. käräjäoikeusuudistusta koskevassa kanteluasiassa (verkossa julkaistu päätös 25.8.2009 dnro [428/4/09](#)). Kyseiseen ratkaisuun tutustuminen saattaisi strategian jatkovalmistelussa olla hyödyllistä.

Käyttösidonnaisten tilojen suunnittelussa on strategian mukaan tarkoitus korostaa kokemuseräistä toimitilojen mitoittamista ja tutkittuun tietoon perustuvaa kysyntä- ja tarveperusteista tilatarpeen kuvaamista. Tällä tarkoitetaan ilmeisesti esimerkiksi sitä, että istuntosalien, putkatilojen ja tuomareiden työhuoneiden käyttöastetta seurattaisiin ja tältä pohjalta päätettäisiin, kuinka paljon niitä jatkossa tarvitaan, mikäli siis strategiaa vastoin edellä esittämäni sovellettaisiin myös tuomioistuimiin.

Edellä mainittu lähtökohta, mikäli olen sen oikein ymmärtänyt, ei nähdäkseni sovellu varsinkaan tuomioistuinten tai poliisin toimintaan. Esimerkiksi istuntosalien näennäinen tilastollinen vajaakäyttö johtuu paljolti pääkäsittelyjen suhteellisen laajamittaisesta ennakoimattomasta peruuntumisesta. Kun istunto peruuntuu, tuomarit menevät työhuoneisiinsa tekemään muita töitä eikä siellä silloin voi istua kukaan muu. Näin ollen tuomareiden työhuoneiden käyttöastekin on epärelevantti mittari tilatarpeita kartoitettaessa. Jos poliisitalon putkat ovat tyhjiään, tilanne on kaikkien kannalta hyvä. Seuraavana yönä putkat voivat kuitenkin olla täynnä eikä tila riitä. Kokemuseräinen tutkittu tilastotieto tilojen tosiasiallisesta käytöstä voi siis johtaa väriin johtopäätöksiin.



Varattavissa olevien istuntosalien puute viivyyttää oikeudenkäyntejä siitä huolimatta, että asiantuntematon tarkkailija saattaisi toteutuneen käytön perusteella päätyä tilastollisissa arvioissaan siihen, että istuntosaleja on liikaa. Istuntojen keston tarkka ennustaminen on mahdotonta, joten sali on käytännössä varattava vähintään koko aamupäiväksi tai koko iltapäiväksi. Jos aamupäivän istunnosta selvittää yllättäen tunnissa tai se peruuntuu kokonaan, tämä voi näkyä tilastoissa istuntosalin vajaakäyttönä. Siitä ei kuitenkaan ole kysymys, koska yhtä hyvin istunto olisi voinut kestää neljä tuntia, jos vastaaja olisi ilmestynyt paikalle tai hän ei olisi yllättäen myöntänyt aiemmin kiistämäänsä syytettä oikeaksi.

Voin omalta osaltani yhtyä siihen, mitä Pirkanmaan kärjäoikeuden luonnostellusta strategiasta jo antamassa lausunnossa on todettu siitä, että lähtökohtaisesti strategian on mukauduttava tuomioistuinten toiminnan toimitiloille asettamiin vaatimuksiin eikä päinvastoin, mikäli strategiaa siis ylipäättänsä voidaan ja aiotaan soveltaa tuomioistuimiin.

## 6. Tieto- ja tilaturvallisuus

Ilmeisesti strateginen tavoite on, että Senaatti-konserni vastaisi valtion toimitilojen tieto- ja tilaturvallisuudesta tai ainakin linjaisi turvallisuuteen liittyviä menettelyjä, joskin asia vaikuttaa tältä osin kaiken kaikkiaan hyvin epäselvältä.

Kiinnitän tässä yhteydessä valtiovarainministeriön huomiota siihen, mitä edellä olen todennut työnantajalle kuuluvista työturvallisuusvastuista ja hyvään tiedonhallintatapaan liittyvistä vastuista. Niitä ei voida ulkoistaa Senaatti-konsernille. Olen lukuisissa ratkaisuisiani ja muissa kannanotoissani kiinnittänyt huomiota Senaatti-kiinteistöjen roolin puutteelliseen sääntelyyn ja siihen, ettei liikelaitoksen työntekijöillä ole sellaista virkavastuuta kuin virkamiehillä. Esimerkiksi 15.4.2020 antamassani ratkaisussa [EOAK/777/2019](#) olen todennut tältä osin seuraavaa:

”Pidän oikeudellisesti ongelmallisena sitä epäsymmetriaa, joka edellä todetuin tavoin valtion organisaation sisällä vallitsee ´vuokralaisena´ toimivan viraston johdon ja ´vuokranantajana´ toimivan valtion liikelaitoksen henkilöstön virkarikosoikeudellisten ja toimitilojen työturvallisuuteen liittyvien vastuiden välillä. Tätä epäsymmetriaa korostaa edelleen se, että toimitilojen turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyvät viraston johdon toimintamahdollisuudet suhteessa liikelaitokseen ovat valtion vuokrajärjestelmän rakenteesta ja toimenpiteiden vuokravaikutuksista johtuen hyvin rajalliset. Liikelaitoksen työntekijät voivat ilman syytteen uhkaa laiminlyödä sellaisia kiinteistön omistajalle kuuluvia toimenpiteitä, joiden tekemättä jättämisestä toimitiloissa toimivan viraston johto voi joutua jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen antaessaan toiminnan jatkua kyseisissä tiloissa.

Yleensä lähdetään siitä, että ankarimman vastuun tulisi kohdentua tahoon, jolla on tosiasialliset mahdollisuudet päättää ja määrätä tarvittavista toimenpiteistä ja myös resurssien käytöstä. Valtion kiinteistövarallisuuteen kuuluvien toimitilojen turvallisuuteen ja

terveellisyyteen liittyvissä kysymyksissä ankarimmat vastuut näyttävät kuitenkin tämän lähtökohdan vastaisesti kohdistuvan tiloja käyttävien virastojen esimiehiin, joiden toimintamahdollisuudet valtion vuokrajärjestelmän rakenteista johtuen ovat käytännössä usein vähäiset.”

Tarkoitus ilmeisesti on, että virastot ja laitokset päivittäisivät toimitilastrategian toimeenpanosuunnitelmansa yhdessä Senaatti-konsernin kanssa vuoden 2022 loppuun mennessä. Ottaen huomioon 1.3.2021 antamastani ratkaisusta [EOAK/6870/2019](#) ilmenevät Senaatti-konsernin asemaan liittyvät ongelmat, vaikuttaa ainakin tässä vaiheessa epäselvältä, missä määrin virastoilla ja laitoksilla ylipäättänsä on velvollisuus toimitilakysymyksissä tehdä yhteistyötä Senaatti-konsernin kanssa. Tähänkin valtiovarainministeriön on syytä kiinnittää huomiota strategian jatkovalmistelussa.

Huomautan tässä yhteydessä myös, että lausuntopyyntöön linkitetyn muistion kohdassa 2.3 sivulla 24 on eduskunnan kannan vastaisesti todettu, että Senaatti-konserni toimisi valtion ainoana tilanhankintayksikkönä, jonka kautta tilat vuokrataan joko valtion tai ulkopuolisen vuokranantajan tiloista. Tältä osin puolustusvaliokunta on mietinnössään (PuVM 2/2020 vp, s. 10) todennut seuraavaa:

”Kysymykseen siitä, onko valtion viranomaisten ja laitosten velvollisuutena käyttää Senaatti-konsernin liikelaitosten tilapalveluja ja tehdä asiaa koskeva palvelusopimus liikelaitoksen kanssa, puolustusvaliokunta toteaa, ettei lainsäädännössä ole siihen velvoittavaa säännöstä eikä sellaista myöskään ehdoteta. Valtion virastot ja laitokset voivat hankkia toimitilat käyttöönsä myös vapailta markkinoilta.”

Eduskunnan työjärjestyksen 64 §:n mukaan valiokunnan mietinnön perustelut katsotaan hyväksytyiksi, jollei eduskunta toisin päättä.

## 7. Yhteiskuntavastuullisuus ja hiilineutraalisuus

Strategialuonnoksen mukaan digitalisaatio, etätöiden lisääntyminen, työhön liittyvän matkustamisen vähentyminen, vastuulliset hankinnat ja tilankäytön tehostaminen hyödyntämällä ylibuukkausta ja yhteiskäyttöisiä tiloja ovat tekijöitä, jotka vaikuttavat kokonaisuutena merkittävästi valtion käytössä olevien tilojen päästöjen vähentämiseen.

Valtion omat toimitilat ovat kuitenkin vain osa strategiassa kuvatun monipaikkaisen työn ekosysteemiä valtiolla. Merkittävä osa ekosysteemiin kuuluvasta työstä tehdään etänä eikä valtiolla sen osalta ole vaikutusmahdollisuuksia siihen, kuinka kestäviä, terveellisiä ja turvallisia etätötilat ovat tai millainen sisäilman laatu niissä on.

Yhteiskuntavastuullisuuden ja hiilineutraalisuuden tulisi nähdäkseni koskea koko työn teon ekosysteemiä eikä vain osaa siitä. Strategiassa asiaa ei ole riittävän kattavasti käsitelty.

## 8. Toimeenpano ja seuranta

Strategian toteutumisen seurantamittareina käytettäisiin toimistotilan tehokkuusneliömetriä/henkilötyövuosi (tavoite 10 m<sup>2</sup>/htv), yhteiskäyttöisissä tiloissa työskentelevän henkilöstön määrää (tavoite vähintään 25 prosenttia valtion henkilöstöstä) sekä käyttöasteita toimisto- ja käyttösidonnaisissa tiloissa kuten poliisiasemilla ja oikeustaloissa.

Valittujen tilaratkaisujen vaikutusta työtehoon eli tehdyn työn laatuun ja määrään ei ilmeisesti seurattaisi lainkaan. Ilman tätä tietoa lienee mahdotonta arvioida, toteutuuko strateginen tavoite ”tilojen kehittämisellä edistää työntöön kustannusvaikuttavuutta”.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen [hallitusohjelmassa](#) korostetaan tieteellisen tutkimustiedon hyödyntämisen tärkeyttä strategisia ratkaisuja tehtäessä. Esimerkiksi monitilakonseptin vaikutuksista työn tuloksellisuuteen olisi luullakseni saatavissa tutkittua tietoa, jota strategiatyössä olisi voitu hyödyntää ehdotetun strategian kustannusvaikuttavuutta ja tehokkuutta pohdittaessa. Monitilatoimistojen tutkiminen on toki haastavaa paitsi käsitteen monimuotoisuuden vuoksi, myös siksi, että työympäristön vaikutus työhön ja työntekijään syntyy yleensä lukuisten tekijöiden yhteisvaikutuksena. Siitä huolimatta isot strategiset ratkaisut tulisi nähdäkseni pyrkiä perustamaan tutkittuun tieteelliseen tietoon.