

15.4.2020

EOAK/777/2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen**

## **VASTUU KIINTEISTÖNHOIDOSTA**

### **1 KANTELU**

Oikeustieteen kandidaatti A (jäljempänä kantelija) kertoi kantelussaan, että päästäkseen päämiehensä avustajana Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottoviraston Vantaan toimipaikkaan 29.1.2019 klo 10 alkaneeseen ulosotto selvityksen antamista koskeneeseen tilaisuuteen, hän oli joutunut opastusviittoja seuratessaan ”rämpimään” ainakin sadan metrin matkan noin 30 senttimetrin syvyisessä hangessa, jonka alla oli ollut ”jäistä iljannetta”. Jalankulkureitin kunto oli ollut samanlainen kantelijan poistuessa viraston toimipaikasta runsaan tunnin kuluttua. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko asiassa menetelty oikein, ”kun kaupunkialueella virka-ajan alettua virkahuoneeseen päästäkseen tulee rämpiä puoleen sääreen ulottuvassa hangessa...”.

Kantelija arvosteli myös sitä, että ulosottovirastossa vastuun asiasta oli katsottu kuuluvan huoltoyhtiölle, johon viraston asiakkaalle valtion ja kuntien yksityistettyä palveluitaan ei ole oikeudellista suhdetta, jonka perusteella asiakas voisi ”perätä oikeuttaan tai sen asiallista toteuttamista.”

### **2 SELVITYKSET**

Kantelun johdosta on hankittu selvitykset Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottovirastolta ja Senaatti-kiinteistöiltä sekä lausunnot Valtakunnanvoudinvirastolta ja valtiovarainministeriöltä.

Käytettävissäni on ollut kanteluun liitetty valokuva ja sähköposti sekä kantelussa tarkoitetun viraston toimitiloja koskeva Senaatti-kiinteistöjen kanssa tehty vuokrasopimukseksi otsikoitu asiakirja.

Kantelijalle on varattu tilaisuus vastineen antamiseen, mutta hän ei ole toimittanut vastinetta.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Tapahtumatiedot**

Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottovirastolla on kantelussa tarkoitettuna ajankohtana ollut toimipaikka Vantaalla Jokiniemenkuja 1:ssä sijaitsevassa toimistorakennuksessa. Kysymyksessä olevan valtion kiinteistövarallisuuden kuuluneen kiinteistön käytöstä sekä käyttöön liittyvistä vastuista, oikeuksista ja velvollisuuksista on kesäkuussa 2017 laadittu toimitilan vuokrasopimukseksi otsikoitu asiakirja, johon on vuokranantajaksi merkitty Senaatti-kiinteistöt ja vuokralaiseksi Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottovirasto. Asiakirjan ovat vuokralaisen puolesta allekirjoittaneet oikeusministeriön oikeushallinto-osaston ylijhtaja ja valtakunnanvouti.

---

Edellä mainitun sopimukseksi otsikoidun asiakirjan ja sen liitteiden mukaan vuokrauskohteen kiinteistönhoito ja -huolto sekä kunnossapito ja ulkoalueiden hoito ovat kuuluneet Senaatti-kiinteistöille. Senaatti-kiinteistöt on ostanut kiinteistönhoitopalvelut yksityiseltä palveluntoimittajalta Are Oy:ltä. Senaatti-kiinteistöjen ja Are Oy:n välillä on sovittu hoitoluokka A2:n palvelukuvauksessa talvikunnossapidosta seuraavaa:

- Talvikunnossapidettäväksi valituilla alueilla lumen auraus aloitetaan, kun kerroksen paksuus ylittää 50 mm;
- Päälystealueet ovat jatkuvan lumisateen aikana kulkukelpoisessa kunnossa;
- Hoitoalueet pidetään turvallisina liikkumiselle;
- Kaupunkialueella yleiset kulkuväylät tulee olla jatkuvasti hiekoitettuna lukuun ottamatta tilapäistä sankkaa lumisadetta;
- Päiväsaikaan satanut lumi aurataan lumisateen lakattua; ja
- Arkisin lumityöt ulko-ovien edustoilla ja pääkulkuväyliltä, paikoitusalueilta on suoritettu klo 7.30 mennessä. Lumityöt ovat pääosin valmiit ennen kiinteistön päätoiminnan alkua.

Kantelijan päämies on saanut kutsun saapua viraston toimitiloissa toimitettavaan ulosotto selvitykseen. Kutsun mukaan hänen on tullut olla paikalla viraston toimitiloissa 29.1.2019 klo 10.00. Kantelija ja hänen päämiehensä ovat saapuneet paikalle kutsun mukaisesti.

Saadun selvityksen perusteella vaikuttaa riidattomalta, että runsaan lumisateen johdosta Are Oy ei ole kysymyksessä olevana aamuna tai vielä aamupäivänkään aikana huolehtinut lumitöiden suorittamisesta kysymyksessä olevassa huoltokohteessaan ja että tilanne on virastoon johdaneilla merkityillä jalankulkuväylillä ollut sellainen kuin kantelija on kantelussaan kertonut.

Are Oy ei yksityisoikeudellisena toimijana kuulu oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin.

### **3.2 Kysymyksenasettelu ja oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat**

Totean ensinnäkin sen, että virastojen toimitiloihin johtavien jalankulkuväylien talvikunnossapito ja liukkaudentorjunta ovat viraston toiminnan ja saavutettavuuden sekä palveluperiaatteen toteuttamisen kannalta keskeisiä toimintoja erityisesti ikääntyneiden ja liikuntarajoitteisten henkilöiden kannalta. Kantelussa kuvattu tilanne on käytännössä voinut estää virastoon saapumisen esimerkiksi pyörätuolilla tai rollaattorilla.

Mahdollisuudet varautua ylivoimaisiin ja poikkeuksellisiin luonnonilmiöihin ovat rajalliset. Runsaakaan lumisade tammikuussa ei kuitenkaan pääkaupunkiseudullakaan ole poikkeuksellinen ilmiö. Liukkaudentorjunta on usein turvallisuuden kannalta lumitöiden tekemistäkin tärkeämpää. Liukastumiset saattavat aiheuttaa vakavia vammoja ja johtaa hankaliin vastuu- ja korvauskysymyksiin.

Kun virasto toimii valtion kiinteistövarallisuuteen kuuluvissa toimitiloissa, vastuu talvikunnossapidon laiminlyönnistä kohdistuu lähtökohtaisesti valtioon. Tähän ei vaikuta se, että tehtäviä valtion sisällä on jaettu yksityisoikeudellisia sopimussuhteita muistuttavilla järjestelyillä. Valtion vastuun tarkemman kohdentumisen osalta kantelussa on kiinnitetty huomiota periaatteellisesti hyvin merkitykselliseen oikeudelliseen seikkaan. Vastuun kohdentumisen lähemmässä tarkastelussa on erotettava toisistaan korvausvastuu, virkavastuu ja rikosvastuu.

Korvausvastuu voidaan jakaa vahingonkorvauslain mukaiseen vastuuseen ja sopimusvastuuseen. Lisäksi oikeuskäytännössä on hyväksytty vastuurakenteita, jotka eivät suoraan kuulu kumpaankaan mainittuun luokkaan.

Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä virkarikosoikeudellisen vastuun että vahingonkorvauslakiin (412/1974) perustuvan korvausvastuun. Rikosoikeudellinen vastuu voi tarkoittaa syyllistymistä rikoslain (39/1889) 40 luvussa tarkoitettuihin virkarikoksiin. Rikosvastuu voi kuitenkin ulottua myös virkarikossäännösten ulkopuolelle esimerkiksi työturvallisuusrikoksiin tai vastuuseen vammantuottamuksesta.

Korvausvastuu voi vahingonkorvauslaissa säädetyin tavoin kohdistua valtion ohella virkamieheen tai julkisyhteisön työntekijään. Vahingon sattuessa sovellettavaksi saattavat tulla työnantajan vastuuta koskevat vahingonkorvauslain säännökset (isännänvastuu ja kanavointisäännös).

Sopimusrikkomukseen perustuva korvausvastuu voi kohdistua vain sopimussuhteen osapuoleen. Senaatti-kiinteistöt ei ole erillinen oikeushenkilö vaan osa valtiota, joten Senaatti-kiinteistöjen tekemissä sopimuksissa sopijapuolena on valtio. Jos Senaatti-kiinteistöt tekee sopimuksen valtion viraston tai ministeriön kanssa, sopimuksessa ei ole kahta osapuolta käsitteen varsinaisessa merkityksessä. Kysymys on yksityisoikeudellista sopimussuhdetta jäljittelevästä valtion sisäisestä järjestelystä. Tällaiseen sopimukseen ei nähdäkseen liity yksityisoikeudellisen sopimuksen oikeusvaikutuksia eikä siis myöskään sopimusrikkomukseen perustuvaa korvausvastuuta.

### 3.3 Selvityksistä ilmenneet näkemykset vastuun kohdentumisesta

Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa on johdonmukaista aloittaa asian oikeudellinen tarkastelu kantelijan eli virastoon pyrkineen asiakkaan näkökulmasta ottaen huomioon myös asiassa selvityksiä antaneiden virastojen ja liikelaitoksen näkemykset siitä, miten vastuu niiden kesken viraston pihan jalankulkuväylien talvikunnossapidon osalta jakautuu.

Kantelija on kääntynyt havaitsemansa epäkohdan johdosta Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottoviraston puoleen lähettämällä viraston sähköpostiosoitteeseen kuvan lumen peittämästä virastoon johtaneesta kulkutiestä. Viraston asiakaspalvelusta on vastattu kantelijalle seuraavasti:

”Are Oy vastaa kiinteistön huolenpidosta, viestinne kuulunee heille.”

Saadun selvityksen mukaan Are Oy on edellä selostetuvin tavoin sopinut valtion (Senaatti-kiinteistöt) kanssa kantelussa tarkoitetun valtion (Senaatti-kiinteistöt) kiinteistövarallisuuteen kuuluvan kiinteistön piha-alueen ja kulkuteiden kunnossapidosta. Virasto (valtio) on puolestaan sopinut Senaatti-kiinteistöjen (valtio) kanssa vuokrasopimukseksi otsikoidulla asiakirjalla siitä, että sanottu kunnossapitovastuu kuuluu Senaatti-kiinteistöille (valtio).

Senaatti-kiinteistöt on ilmoittanut selvityksessään, johon valtiovarainministeriö on omana lausuntonaan viitannut, muun ohella seuraavaa:

”Senaatti-kiinteistöjen käyttämässä kokonaisvuokramallissa vastuu ulkoalueiden huollosta (mukaan lukien talvikunnossapito) kuuluu vuokranantajalle, josta on sovittu Senaatti-kiinteistöjen ja vuokralaisen välisessä vastuurajataulukossa.”

”Virasto ei voi, eikä sillä ole velvollisuutta käyttää itsenäisesti valtion puhevaltaa Senaatti-kiinteistöjen ja huoltoyhtiön välisen sopimuksen noudattamisen valvontaan liittyvissä kysymyksissä...”

”Havaittuaan puutteen esimerkiksi lumitöissä Senaatti-kiinteistöjen vuokralainen voi tehdä palvelupyynnön Senaatti-kiinteistöjen sähköisen asiointikanavan (Senaattila) kautta. Palvelupyynnön välittyminen

Senaattilan kautta suoraan kyseessä olevaa kohdetta hoitavalle huoltoyhtiölle ja tulee samalla kiinteistöpäällikön tietoon. Kiireellisissä tilanteissa vuokralainen voi olla myös suoraan puhelimitse yhteydessä huoltoyhtiöön.”

Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottoviraston päällikkönä toiminut johtava kihlakunnanvouti on selvityksessään todennut seuraavaa:

”Virastossa lumenpoiston varmistamista ei ole erikseen vastuutettu kenellekään yksittäiselle virkamiehelle. Vastuu virastossa tästä on siten minulla viraston päällikkönä. Tapahtuma-aikaan tilanne oli sikäli poikkeuksellinen, että lunta oli satanut koko edellinen yö ja aurattavaa oli paljon. Huoltoyhtiön mukaan heillä ei ollut resursseja saada kaikkia väyliä auki heti aamusta.

Lumenpoiston osalta viraston vastuu ei luonnollisesti poistu sillä perusteella, että aurauksen hoitaa ulkopuolinen taho. Ulosottoviraston vastuun osalta kyse on nähdäkseni siitä, onko vastuun katsottava olevan ankaraa vai tuottamusvastuuta. Tuottamusvastuun osalta harkittavaksi tulee, onko virasto toiminut kyseisessä tapauksessa riittävän huolellisesti. Virastosta on kyseisenä aamuna oltu yhteydessä huoltoyhtiön ja huomautettu lumenpoiston viivästyksestä.”

Valtakunnanvoudinvirasto on lausunnossaan todennut seuraavaa:

”Valtakunnanvoudinvirasto katsoo, että Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottoviraston vastuulla on ollut se, että kulkuväylien auraamisesta on voimassa oleva sopimus huoltoyhtiön kanssa. Tässä tapauksessa sopimus on ollut vuokranantajan ja huoltoyhtiön välinen. Huoltoyhtiön tehtävänä on tämän jälkeen huolehtia siitä, että sopimuksessa mainitut työt hoidetaan sopimuksen mukaisesti.”

Edellä selostetuista lausumista ilmenee, että vastuun jakautumisen oikeudelliset perusteet ovat kiinteistöä käyttäneessä Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottovirastossa ja Valtakunnanvoudinvirastossa ilmeisesti olleet jossain määrin epäselvät.

### 3.4 Kiinteistönomistajan vastuu talvikunnossapidosta

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 166 §:n 1 momentin mukaan rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisyyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset, eikä aiheuta ympäristöhaittaa. Saman lain 167 §:n 2 momentin mukaan kevyen liikenteen väylät tulee säilyttää liikkumiselle esteettöminä ja turvallisina.

Korkein oikeus on ennakkopäätöksessään [KKO 2010:28](#) (kohta 2) todennut, että kiinteistön tai rakennuksen tulee olla tarkoituksensa mukaisessa käytössä turvallinen ja että omistajalle kuuluu huolenpito siitä, ettei kiinteistön tai rakennuksen turvallisuus vaarannu. Vahinkotapauksissa kiinteistön tai rakennuksen hoidosta ja kunnossapidosta vastaavan on vastuusta vapautuakseen näytettävä menetelleensä huolenpidossaan huolellisesti tai osoittaa jokin vastuupiirinsä ulkopuolelle jäävä syy vahinkotapahtumalle.

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että kunnossapitovelvollisella on niin sanottu korostettu huolellisuusvelvoite kunnossapidon suhteen. Tämä tarkoittaa sitä, että korvausvastuu on ankarampaa kuin normaali välinen tuottamusvastuu eli vähäisempikin huolimattomuus aiheuttaa korvausvelvollisuuden. Ankarasta eli tuottamuksesta riippumattomasta vastuusta ei kuitenkaan yleensä katsota olevan kysymys.

Vastuu viraston piha-alueen ja jalankulkuväylien turvallisuudesta ja käyttökelpoisuudesta kuuluu siten maankäyttö- ja rakennuslain perusteella rakennuksen omistajalle, eli tässä tapauksessa Senaatti-kiinteistöille, joka valtion liikelaitoksena eli osana valtiota valtion liikelaitoksista

annetun lain ([1062/2010](#)) 2 §:n nojalla huolehtii hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.

### 3.5 Senaatti-kiinteistöjen julkinen tehtävä

Valtion organisaation sisällä kiinteistönomistajan velvollisuuksien täyttämiseen liittyvät tehtävät eivät Senaatti-kiinteistöjen perustamisen ja sille annetun tehtävän johdosta luonnollisten henkilöiden tasolla ensisijaisesti kohdistu kiinteistöllä toimivan viraston virkamiehiin vaan valtion liikelaitoksen työntekijöihin, joiden rikosoikeudellinen vastuu ja vastuu viraston työturvallisuudesta on jäljempänä (jaksossa 3.7) selostetuin tavoin olennaisesti rajoitetumpi kuin viraston johtoon kuuluvien virkamiesten vastuu.

Mikäli Senaatti-kiinteistöjen ei katsottaisi virastojen käytössä olevista kiinteistöistä huolehtimaan täyttävän perustuslain ([731/1999](#)) 109 § ja 118 §:ssä tarkoitettua julkista tehtävää, sitä koskevien vastuukysymysten tarkastelu jäisi kokonaan oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle. Samanaikaisesti liikelaitoksen (julkisyhteisön) työntekijät kuitenkin ensin mainitun säännöksen perusteella kuuluisivat oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin. Koska laillisuusvalvonassa julkisyhteisön toimintaa ei voida erottaa sen työntekijöiden toiminnasta, lähdän tässä tapauksessa siitä, että Senaatti-kiinteistöt työntekijöineen nyt kysymyksessä olevassa asiayhteydessä kuuluvat oikeusasiamiehen valvontavallan eli laillisuusvalvonnan toimivaltuuksien piiriin.

Totean lisäksi, että käsiteltäväni olevassa toisessa Senaatti-kiinteistöjä koskevassa asiassa ([EOAK/6870/2019](#)) valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen toiminnassa ei ole kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, mutta ministeriön näkemyksen mukaan liikelaitoksen toiminnassa voidaan kuitenkin katsoa olevan kyse perustuslain 109 §:ssä tarkoitettuna julkisen tehtävän hoitamisesta.

### 3.6 Työnantajan vastuu ja työtilan omistajan vastuu

Työturvallisuuslain ([738/2002](#)) 8 §:ssä säädetään työnantajan yleisestä huolehtimisveloitteesta. Säännöksen mukaan työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Tässä tarkoituksessa työnantajan on otettava huomioon työhön, työolosuhteisiin ja muuhun työympäristöön samoin kuin työntekijän henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvät seikat. Huolehtimisvelvollisuuden laajuutta rajaavina tekijöinä otetaan huomioon epätavalliset ja ennalta arvaamattomat olosuhteet, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa, ja poikkeukselliset tapahtumat, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikesta aiheellisista varotoimista.

Työnantajan on työturvallisuuslain 8 §:n mukaan suunniteltava, valittava, mitoitettava ja toteutettava työolosuhteiden parantamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Työnantajan on jatkuvasti tarkkailtava työympäristöä, työyhteisön tilaa ja työtapojen turvallisuutta. Työnantajan on myös tarkkailtava toteutettujen toimenpiteiden vaikutusta työn turvallisuuteen ja terveellisyteen.

Työturvallisuuslain 32 §:ssä säädetään työpaikan rakenteellisesta ja toiminnallisesta turvallisuudesta ja terveellisyydestä. Mainitun lainkohdan mukaan työpaikan ja työskentelypaikkojen kuluteiden, käytävien, uloskäytävien ja pelastusteiden, työskentelytasojen ja muiden alueiden, joissa työntekijät työnsä vuoksi liikkuvat, on oltava turvallisia ja ne on pidettävä turvallisessa kunnossa.

Työpaikkojen turvallisuus- ja terveystaakimuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen ([577/2003](#)) 11 §:n mukaan työntekijöille on järjestettävä turvallinen pääsy työskentelypaikoille.

Samana asetuksen 14 §:n mukaan liikennereitit on sijoitettava ja mitoitettava siten, että varmistetaan jalankulkijoiden ja ajoneuvojen helppo, turvallinen ja tarkoituksenmukainen kulku. Jalankulkijoille ja tavaraliikenteelle tarkoitetut reitit on mitoitettava ottaen huomioon mahdollisten käyttäjien määrä ja työpaikan toiminnan luonne. Jos liikennereiteillä käytetään kuljetusvälineitä, jalankulkijoille on varattava riittävän turvallinen kulkutila. Ajoneuvoliikenteelle tarkoitetut reitit on sijoitettava siten, että näkyvyys on riittävä ja että ovien ja porttien avautumiselle sekä jalankulkuteille, käytäville ja portaikoille on riittävästi tilaa.

Turvallinen liikkuminen työpaikalla rakentuu sen varaan, että työpaikalle johtavat ja siellä olevat kulkutiet, käytävät, lattiat ja portaat ovat turvalliset niin työntekijöiden kuin kaikkien muidenkin työpaikalla liikkuvien henkilöiden kannalta. Vastuu tästä kuuluu työnantajalle.

Työturvallisuuslain 61 § sisältää säännöksen työpaikkana käytettävän rakennuksen omistajan, muun haltijan tai vuokranantajan velvollisuuksista. Mainitun lainkohdan mukaan rakennuksen omistajan, muun haltijan ja vuokranantajan on osaltaan sallittava, että työnantaja suorittaa työpaikalla työturvallisuuslain edellyttämät korjaukset tai muutokset.

Ulosottoviraston henkilöstön työnantaja on valtio. Myös rakennuksen omistaja on tässä tapauksessa valtio. Näin ollen oikeushenkilöiden tasolla edellä mainituissa säännöksissä kuvatut velvollisuudet ja vastuut kohdistuvat kaikilta osin valtioon sekä työnantajana että rakennuksen omistajana ja haltijana.

Luonnollisten henkilöiden tasolla työturvallisuuslakiin perustuvat työnantajan vastuut kohdistuvat työnantajan edustajaan (työturvallisuuslain 16 §:ssä tarkoitettu työnantajan sijainen) eli ti-loissa toimivan viraston johtoon.

Työrikoksista säädetään rikoslain 47 luvussa. Mainitun luvun 7 §:ssä todetaan, että rangaistavaksi säädetystä työnantajan tai tämän edustajan menettelystä tuomitaan rangaistukseen se, jonka velvollisuuksien vastainen teko tai laiminlyönti on. Tätä arvioitaessa on otettava huomioon asianomaisen asema, hänen tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa laatu ja laajuus sekä muutenkin hänen osuutensa lainvastaisen tilan syntyyn ja jatkumiseen.

Vastuu työturvallisuussäännösten noudattamisesta on tässä tapauksessa kuulunut työnantajan edustajana toimineelle Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottoviraston johdolle. Lumitöiden ja liukkaudentorjunnan osalta viraston johto ei kuitenkaan ole voinut suoraan vaikuttaa mainituista toiminnoista käytännössä vastanneen huoltoyhtiön toimintaan, koska Senaatti-kiinteistöt on katsottu puhevallan sopimussuhteessa huoltoyhtiöön kuuluneen heille.

Rikoslain 9 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan yhteisö, säätiö tai muu oikeushenkilö, jonka toiminnassa on tehty rikos, on virallisen syyttäjän vaatimuksesta tuomittava rikoksen johdosta yhteisösakkoon, jos se on rikoslaissa säädetty rikoksen seuraamukseksi. Rikos katsotaan luvun 3 §:n mukaan oikeushenkilön toiminnassa tehdyksi muun muassa, jos sen tekijä on toiminut oikeushenkilön puolesta tai hyväksi ja hän kuuluu oikeushenkilön johtoon tai on virka- tai työsuhteessa oikeushenkilöön. Yhteisösakkoon voidaan tuomita periaatteessa mikä tahansa oikeushenkilö, myös julkisyhteisö. Valtion ja kuntien vastuun ulkopuolelle jäävät kuitenkin julkisen vallan käyttämisessä tehdyt rikokset (ks. [HE 95/1993 vp](#), s. 1).

Korkeimman oikeuden ratkaisussa [KKO 2014:20](#) suuren rakennusyrityksen työmaapäällikkö ja työnjohtaja on tuomittu rangaistukseen työturvallisuusrikoksesta. Heidän syykseen on luettu, että he olivat huolimattomuudestaan rikkoneet räjäytys- ja louhintatyöstä annettuja järjestysohjeita. Heidän

tekonsa olivat tulleet mahdollisiksi, koska yhtiössä oli laiminlyöty järjestää sanottujen työturvallisuusmääräysten mukainen vastuunjako ja valvonta. Yhtiö tuomittiin yhteisösakkoon.

### 3.7 Virkamiesten ja julkisyhteisön työntekijöiden vastuu

Perustuslain 118 §:ssä säädetään vastuusta virkatoimissa. Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Virkavastuuseen kuuluu myös rikosoikeudellinen virkavastuu. Rikoslain 40 luku sisältää säännökset virkarikoksista.

Rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdan mukaan *virkamiehellä* tarkoitetaan henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan taikka kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoimintaelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen<sup>1</sup> taikka evankelisluterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan tai sen seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, Ahvenanmaan maakuntaan, Suomen Pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, Työterveyslaitokseen, kunnalliseen eläkelaitokseen, Kuntien takauskeskukseen tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen.

Rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa virka- tai siihen rinnastettavan palvelussuhteen osapuolena mainitaan edellä todetuin tavoin myös valtion liikelaitos. Senaatti-kiinteistöt on valtion liikelaitos. Sen työntekijöiden palvelussuhteet ovat työsuhteita eikä niiden katsota lainkohdassa tarkoitettuihin tavoin rinnastuvan virkasuhteisiin.

Rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdan mukaan *julkisyhteisön työntekijällä* tarkoitetaan kyseisessä rikoslain luvussa henkilöä, joka on työsopimussuhteessa pykälän 1 kohdassa mainittuun julkisyhteisöön tai laitokseen taikka yliopistoon. Senaatti-kiinteistöjen työntekijät ovat näin ollen lainkohdassa tarkoitettuja julkisyhteisön työntekijöitä.

Rikoslain 40 luvun 12 §:ssä on soveltamisalasäännös. Siinä määrätään luvun rangaistussäännösten soveltuvuudesta varsinaisten virkamiesten ohella rikoslain 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksessä tarkoitettuihin henkilöryhmiin. Kaikki virkarikokset eivät siten koske kaikkia henkilöryhmiä, vaan vastuun laajuus vaihtelee eri henkilöryhmissä.

Kaikkiin yleisiin virkarikoksiin voivat syyllistyä rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa mainitut virka- ja siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa olevat, pykälän 2 kohdassa tarkoitettut julkista luottamustehtävää hoitavat henkilöt sekä pykälän 5 kohdassa tarkoitettut julkista valtaa käyttävät henkilöt.

Rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdassa tarkoitettut julkisyhteisön työntekijät voivat syyllistyä vain rikoslain 40 luvun 1–3 §:n lahjusrikoksiin ja 5 §:ssä tarkoitettuihin virkasalaisuuden rikkomuksiin. Myös julkisyhteisön työntekijät ovat siis virkarikosvastuussa, mutta vastuun ulottuvuus on olennaisesti suppeampi kuin virkamiehillä.

Valtion liikelaitoksista annetun lain 9 §:n mukaan liikelaitoksessa on toimitusjohtaja, joka johtaa ja kehittää liikelaitoksen toimintaa, huolehtii liikelaitoksen juoksevasta hallinnosta sekä siitä, että

<sup>1</sup> Vuoden 2002 virkarikosuudistuksessa katsottiin, että valtion virkamiehinä pidettäisiin edelleenkin myös valtion liikelaitosten virkasuhteista henkilöstöä. Valtion liikelaitokset ovat osa valtiota julkisyhteisönä. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohtaan otettiin kuitenkin selvytyden vuoksi tunnusmerkki ”valtion liikelaitos” (HE 77/2001 vp s. 52).

kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Toimitusjohtajaan sovelletaan, mitä osakeyhtiölain ([624/2006](#)) 6 luvun 17–20 §:ssä säädetään osakeyhtiön toimitusjohtajasta. Liikelaitoksella on myös hallitus. Myös hallituksen toimintaan sovelletaan eräitä osakeyhtiölain säännöksiä. Liikelaitoksen hallituksen jäsen ja toimitusjohtaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on tehtävässään tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut liikelaitokselle siten kuin osakeyhtiölain 22 luvussa osakeyhtiön johtohenkilön vahingonkorvauksesta säädetään.

Työnantajan direktio-oikeuden keskeisenä haltijana toimitusjohtaja ei ole yhtiön tai liikelaitoksen ”palveluksessa” eikä kysymys ole työsuhteesta. Myöskään liikelaitoksen hallituksen jäsenet eivät ole työsuhteessa tai muussakaan palvelussuhteessa liikelaitokseen. Liikelaitoksen hallituksen jäsenet kuuluvat kuitenkin rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdassa tarkoitettujen julkista luottamustehtävää hoitavien henkilöiden joukkoon ja joutuvat sitä kautta rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.

Liikelaitoksen toimitusjohtajan osalta kysymys virkarikosoikeudellisen vastuun ulottuvuudesta vaikuttaa epäselvältä. Toimitusjohtajaa pidetään yleensä, ainakin yhteisöissä ja säätiöissä, toimielimenä, mutta kysymyksen ei silti voitane katsoa olevan sellaisesta luottamustehtävästä tai luottamushenkilöstä, jota rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdassa tarkoitetaan. Laillisuusperiaatteesta aiheutuvat vaatimukset huomiin ottaen on mahdollista, että Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja jää kokonaan virkarikosoikeudellisen vastuun ulkopuolelle. Tiedossani ei ole asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä.

Ulosottovirastojen henkilökunta toimii yleensä virkasuhteissa ja osa virkamiehistä käyttää tehtävissään myös merkittävää julkista valtaa. Heihin voidaan soveltaa kaikkia rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiä.

### 3.8 Korvausvastuu

Valtion virastojen toimitiloihin johtavien jalankulkuväylien talvikunnossapidon laiminlyöntiin liittyvät mahdolliset vahingonkorvauskysymykset ratkaistaan myös valtion kiinteistövarallisuuteen kuuluvien kiinteistöjen ja toimitilojen osalta oikeuskäytännössä kehittyneen kiinteistön omistajan huolenpitovelvollisuuden perusteella edellä mainitussa korkeimman oikeuden ratkaisussa [KKO 2010:28](#) selostettujen periaatteiden mukaisesti.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työnantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä virheellään tai laiminlyönnillään työssä aiheuttaa. Työntekijän oma vastuu tällaisesta vahingosta on vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan rajoitettu ja vahingonkorvauslain 6 luvun 2 §:n mukaan työnantajan vastuuseen nähden toissijainen.

Edellä mainittujen säännösten tarkoituksena on suojata yhtäältä työntekijää ja toisaalta vahingonkärsijää kohdistamalla vastuu työssä aiheutetusta vahingosta työnantajalle. Vahingonkorvauslain perustelujen ([HE 187/1973](#) vp s. 9) mukaan riski työnantajan toiminnassa aiheutuvista vahingoista kuuluu työnantajalle, koska tämä saa hyväkseen toiminnasta aiheutuvan taloudellisen hyödyn. Työnantaja on yleensä työntekijää maksukykyisempi ja voi ottaa vastuuvakuutuksen, jolla vähentää sitä taloudellista räsitusta, joka isännänvastuun vuoksi muodostuu.

### 3.9 Johtopäätökset

Kantelun periaatteellinen merkitys on kantelussa tarkoitettuja olosuhteita merkittävämpi. Kysymys ei ole pelkästään lumen määrästä jalankulkuväylällä vaan yleisemmälläkin tasolla vastuun



kohdentamisen kannalta ongelmallisesta hallinnollisesta rakenteesta, joka valtion sisälle on valtion kiinteistövarallisuuden hallinnoinnin osalta luotu.

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.

Edellä mainitun yhteisösakkoa koskevan lainsäädännön ohella vastuun kohdentamisen oikeaa tasoa ja kohdetta sekä luonnolliselle henkilölle tai organisaatiolle mahdollisesti määrättävän sanktion laatua (hallinnollinen vai rikosoikeudellinen seuraamus) on pohdittu esimerkiksi EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän kansallisen lainsäädännön valmistelun yhteydessä (TATTI-työryhmän [mietintö](#), s. 23–24) sekä hankintalainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki ([1397/2016](#)) sisältää säännökset valtiolle maksettavan hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä. Maksu voidaan määrätä hankintayksikölle. Hankintayksikkö ei välttämättä ole erillinen oikeushenkilö vaan esimerkiksi liikelaitos tai muu osa valtiota tai muuta julkisyhteisöä.

Oma käsitykseni on, että edellä mainittujen valtion kiinteistövarallisuuden hallintaan liittyvien vastuun kohdentamista koskevien oikeudellisten kysymysten huolellinen arviointi ja mahdollinen säännösten täsmentäminen olisi aiheellista.

#### 4 TOIMENPITEET

Senaatti-kiinteistöjen oikeudellisen aseman perusteet ovat laajemmin tutkittavanani omana aloitteena käynnistämässäni edellä mainitussa asiassa [EOAK/6870/2019](#). Sen käsittelyssä tulen ottamaan huomioon myös nyt käsitellyssä asiassa tekemäni havainnot. Tässä vaiheessa tyydyn lähettämään tämän ratkaisuni tiedoksi asiassa selvityksiä antaneille. Kiinnitän erityisesti valtiovaraministeriön huomiota edellä toteamaani vastuuasemien epäsymmetriaan valtion vuokrajärjestelmässä sekä myös liikelaitoksen toimitusjohtajan epäselvään vastuuasemaan.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin taholtani.