

21.12.2021

EOAK/8507/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI VALTION TOIMITILAVUOKRAUSTA KOSKEVIKSI SÄÄNNÖSMUUTOKSIKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa luonnostelluista valtion toimitilavuokrausta koskevista säännösmuutoksista.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettua lakia (1018/2020), valtion liikelaitoslakia (1062/2010) ja valtion virkaehtosopimuslakia (664/1970).

Esityksen tarkoituksena on, että jatkossakin valtion virastot ja laitokset hankkisivat toimitilansa Senaatti-konsernilta. Kysymys on käytännössä siitä, että 13.12.2021 kumottuja valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (hallinta-asetus) säännöksiä vastaavat säännökset otettaisiin lakiin.

1. Yleistä

1.1 Yleistä lausuttavaa esitysluonnoksesta

Edellä mainittu hallinta-asetus, joka tuli voimaan 1.1.2016, muutti Senaatti-kiinteistöjen aseman valtion in house- vuokranantajana. Valtioneuvoston teettämässä selvityksessä (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja [21/2018](#)) asetuksen vaikutuksia Senaatti-kiinteistöihin luonnehdittiin seuraavasti:

- ”Vuokramallin muutoksen yhteydessä muutettiin asetuksella myös Senaatin asemaa suhteessa sen valtiovuokralaisiin; vuokralaisilta poistui mahdollisuus tehdä itse sopimuksia suoraan muiden vuokranantajien kuin Senaatin kanssa. Senaatti sai näin ollen monopoliaseman suhteessa valtioasiakkaisiinsa.”
- ”Senaatti on monopoliasemassa suhteessa asiakkaisiinsa, mistä on säädetty valtioneuvoston asetuksella valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta. Monopoliasemalla tarkoitetaan sitä, että asiakkaiden täytyy vuokrata tilansa Senaatin kautta.”

Hallinta-asetuksen antamiseen sisältyi kuitenkin kolminkertainen oikeudellinen virhe:

- Perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan liikelaitoksen toiminnan ja talouden yleisistä perusteista olisi tullut säätää laissa eikä asetuksessa.
- Asetus annettiin oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain nojalla, vaikka kyseinen laki ei koske valtion sisäistä in house -vuokraustoimintaa.
- Mainitun lain 15 §:ään sisältyvä asetuksenantovaltuus ei koske valtion liikelaitoksia lukuun ottamatta valtion kiinteistövarallisuuden rekisteröintiä ja luettelointia.

Edellä mainitussa valtioneuvoston tilaamassa selvityksessä monopoliasemaksiksi kutsutusta Senaatti-kiinteistöille 1.1.2016 annetusta uudesta asemasta ei siis päätetty lainsäätäjän toimesta eduskunnassa, vaikka perustuslaki olisi sitä edellyttänyt. Näin vältyttiin eduskunnassa käydyltä poliittiselta keskustelulta ja valiokuntakäsittelyltä asiantuntijakuulemisineen. Liikelaitoksen toiminnan perusteiden muuttamisen valmisteluasiakirjaksi riitti valtiovarainministeriön budjettineuvoksen laatima muistio.

Hallinta-asetuksessa olleen kolminkertaisen oikeudellisen virheen helpoimmin havaittavissa olleeseen osaan (asetuksenantovaltuus ei koske valtion liikelaitoksia lukuun ottamatta valtion kiinteistövarallisuuden rekisteröintiä ja luettelointia) kiinnitettiin huomiota kansanedustajan kirjallisten kysymysten sarjassa [KK 471/2018 vp](#), [KK 561/2018 vp](#) ja [KK 632/2018 vp](#). Kansanedustaja kysyi hallitukselta muun ohella seuraavaa:

”Aikooko hallitus ryhtyä toimenpiteisiin selvityttääkseen ulkopuolisella asiantuntijalla tai valtioneuvoston oikeuskansleriin tukeutuen Senaatti-kiinteistöjen vuokrajärjestelmän laillisuuden ja erityisesti sen yksityisoikeudellisen pohjan?”

Ministeri [vastasi](#) 25.1.2019 kansanedustajan kysymykseen muun ohella näin:

”Senaatti-kiinteistöjen toiminta ja vuokrausjärjestelmä ovat valtion liikelaitoslain mukaisia, joten erillisiin selvityksiin tai toimenpiteisiin ei ole tarvetta.”

Totesin asiakokonaisuuteen liittyvässä 1.3.2021 antamassani ratkaisussa [EOAK/6870/2019](#), että Senaatti-kiinteistöjen toiminta ei ole ainakaan ajalla 2016–2020 perustunut perustuslain 84 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla lakiin valtion sisäisten vuokrasopimusten perusteiden ja hinnoittelun osalta.

Senaatti-konsernin toimintaan liittyviin oikeudellisiin kysymyksiin otettiin kantaa eduskunnassa sen käsitellessä hallituksen esitystä ([HE 31/2020 vp](#)) laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä (SKPK-laki) sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Myös hallinta-asetuksen oikeudellisen pohjan virheellisyys havaittiin. Lakiesityksiä täydennettiin ja muokattiin eduskunnassa. Hallintovaliokunta kirjoitti 1.1.2021 voimaan tulleeseen SKPK-lain 2 §:ään uuden 3 momentin, jonka mukaan liikelaitoksen ja valtion viraston väliset sopimukset eivät ole vuokrasopimuksia vaan palvelusopimuksia, joihin sovelletaan hallintosopimusta koskevia säännöksiä. Tästä huolimatta nyt kysymyksessä olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa viraston ja Senaatti-konsernin välisiä sopimuksia edelleen kutsutaan vuokrasopimuksiksi niin perusteluissa kuin säädösteksteissäkin.

Sen perusteella, mitä eduskunnan valiokunnat ovat edellä mainitun hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä todenneet (ks. [HaVL 20/2020 vp](#), [PeVL 34/2020 vp](#) ja [PuVM 2/2020 vp](#)) ja myös eduskunnan määräämän selontekomenettelyn ([EV 194/2020 vp](#)) perusteella, oletan, ettei eduskunta ole ennakoanut sitä, että perustuslain vastaisena kumottu vanha järjestelmä pyritään saattamaan lain tasolla voimaan jo ennen eduskunnan määräämän selontekomenettelyn valmistumista.

Vallitseva oikeudellinen tilanne, jossa virastoilla ei ole velvollisuutta käyttää Senaatti-konsernin palveluita, näyttää vastaavan eduskunnan kantaa. Puolustusvaliokunnan mietinnössä [PuVM 2/2020 vp](#) on tältä osin todettu (s. 10):

”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. Tiedossani ei ole, että eduskunta olisi omaksunut asiasta edellä siteeratusta lausumasta poikkeavaa kantaa.

Hyväksyessään 1.1.2021 voimaan tulleen lain valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisesta sekä SKPK-lain eduskunta perustuslain 44 §:n 1 momentin nojalla edellytti hallituksen antavan Senaatti-kiinteistöistä, sen tytäarliikelaitos Puolustuskiinteistöistä sekä koko Senaatti-konsernista vuoden 2022 syysistuntokauden alkuun mennessä kokonaisvaltaisen selonteon, jossa tarkastellaan muun muassa valtion tilahallintoa kokonaisuudessaan, sen organisaatiota, toimintaperiaatteita, sääntelyä, asiakkaan asemaa, kustannuksia, palvelusopimuksia ja niihin mahdollisesti liittyneitä erimielisyyksiä, järjestelmän vaikutuksia viranomaisten edellytyksiin hoitaa lakisääteisiä tehtäviään ja tilahallinnon vastuuta muun muassa toimitilojen kuntoon liittyvistä puutteista. Selontekomenettelyssä arvioidaan yleisemminkin liikelaitosmallin sopivuutta valtion tilahallinnon organisaatiomuotona.

Selontekomenettely on eduskunnalle tärkeä politiikan tekemisen ja demokratian toteutumisen varmistava instrumentti. Selonteko käsitellään täysistunnossa, ja siksi se antaa koko eduskunnalle mahdollisuuden linjata valtion tilahallintoon liittyviä kysymyksiä myös pitkällä aikavälillä. Myös valiokunnat osallistuvat selonteon käsittelyyn.

Vaikuttaisi perustellulta, että nyt luonnosteltu hallituksen esitys saisi lopullisen muotoilunsa vasta, kun eduskunnan määräämä selontekomenettely on saatu päätökseen ja selontekoa on käsitelty eduskunnassa. Ottaen huomioon edellä todetut asiakokonaisuuden taustat ja aikaisempi perustuslain vastainen eduskunnan sivuuttaminen sekä hallinta-asetusta ja sopimusten luonnetta koskeneet kirjallisiin kysymyksiin annetut kritiikille alttiit ministerin vastaukset, laaja-alaisen ja avoimen Senaatti-konsernin tulevaisuutta koskevan keskustelun mahdollistaminen eduskunnassa saattaisi tässä tapauksessa olla demokraattisen päätöksenteon kannalta paras menettelytapa ennen hallituksen esityksen antamista.

Huomioni kiinnittyy myös siihen, ettei hallituksen esityksen luonnoksessa ole otettu selvää kantaa siihen, onko Senaatti-konsernilla perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Tämän keskeisen oikeudellisen kysymyksen arvioinnin sivuuttaminen on yllättävää siihen nähden, että professori Tuomas Ojanen on hankkeen asiakirjoihin sisältyvässä valtiovarainministeriön pyytämässä lausunnossa todennut muun ohella seuraavaa:

”Kuten edellä on tarkemmin jo esitetty, perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä on käytännössä yleensä palautettavissa valtion tai muun julkisyhteisön lakisääteiseen (toiminta)veloitteeseen tai julkisen vallan tiettyyn toimintaan kohdistuvaan järjestämisvastuuseen.

Jos siis kyse on esimerkiksi lakisääteisen julkisen palvelun toteuttamisesta, kysymys on perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta riippumatta siitä, huolehtiiko palvelun tarjoamisesta julkinen taho, kuten kunta, vai yksityinen taho.

Käsitykseni mukaan Senaatti-konsernin tehtävien `julkisen hallintotehtävän piirteet` syntyvät juuri niistä tehtävistä, joista säädetään Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2 §:ssä, ja joilla voi käytännössä olla merkittäviäkin vaikutuksia viranomaisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja viranomaisten käytössä olevien resurssien kannalta. Senaatti-kiinteistöjen tehtävien tällainen merkitys todetaan nimenomaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon lopussa: `Senaatti-kiinteistöt hoitaa valtion viranomaisten kannalta merkittävää tehtävää. Toimitilakysymyksillä on käytännössä osin merkittäviäkin vaikutuksia viranomaisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja viranomaisten käytössä olevien resurssien kannalta.` Kysymys on siis yleisemmin siitä, että Senaatti-konsernin lakisääteisiin kiinteistö- ja tilapalvelu- sekä muihin tehtäviin liittyy sellainen merkittävänä pidettävä julkinen intressi, joka edellä selostetuilla julkisen hallintotehtävän kriteereillä antaa perusteen katsoa Senaatti-konsernin lakisääteiset tehtävät julkisiksi hallintotehtäviksi perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla.”

Ojasen kantaa vastaavasti professori Olli Mäenpää on hallituksen esityksen HE 31/2020 vp käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa todennut seuraavaa:

”Tällaisten valtiosisäisten (in house) palvelujen tarkoituksena on valtion hallintoiminnan ylläpito, jolla varmistetaan samalla edellytykset hallintotehtävien hoitamiseen. Esityksen kohteena olevat palvelutehtävät kiinnittyvät siten julkisyhteisöjen laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseen, ja ne ovat viranomaista avustavia tehtäviä. Näiden liikelaitosten palvelutehtävät ovat asiallisesti tekniluonteisia, viranomaisten toimintaa tukevia tehtäviä, jotka toteutetaan toimivaltaisten ministeriöiden ohjauksessa ja valvonnassa. Tällaisia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. PeVL 15/2019 vp, s. 3; PeVL 55/2010 vp, s. 2; PeVL 8/2014 vp, s. 3).”

Olen 24.9.2021 antamassani ratkaisussa [EOAK/6421/2020](#) pohtinut edellä mainittua kysymystä ja todennut siihen annettavan vastauksen ratkaisevan muun ohella sen, sovelletaanko Senaatti-konsernissa hallintolakia. Hallituksen esityksen luonnoksessa kysymyksen merkitys on ohitettu toteamalla sivulla 17 kryptisesti, että liikelaitokset noudattavat hallinnon yleislakeja jo nyt ”soveltuvien osin”. Tältä osin totean, ettei laillisuusvalvonta voi käytännössä toteutua, jos valvottava voi itse päättää, mikä on sille soveltuva osa noudattaa lakia.

Hallintolain johdonmukainen soveltaminen Senaatti-konsernin toimintaan antaisi Senaatti-konsernin toiminnalle ja siihen kohdistuvalle laillisuusvalvonnalle oikeudellista pohjaa. Ilmeisesti Senaatti-konserni ja sitä valvova valtiovarainministeriö edelleen kuitenkin lähtevät siitä, ettei perusteita hallintolain soveltamiselle Senaatti-konsernin toimintaan ole kuin enintään ”soveltuvien osien”, koska kysymys ei niiden näkemyksen mukaan ole julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Eduskunnan määräämässä Senaatti-konsernia koskevassa selontekomenettelyssä olisi nähdäkseen aiheellista arvioida myös sitä, mille normipohjalle esimerkiksi valtion liikelaitosten työntekijöiden velvollisuudet tulee oikeusvaltioperiaatteen mukaan toimittaessa rakentaa. Tämänkään kysymyksen osalta tilanne ei vielä ole kypsä luonnostellun hallituksen esityksen antamiseen ennen selonteon valmistumista ja käsittelyä.

2 Valtion toimitilavuokraus

2.1 Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2 b §:n mukainen kolmiportainen menettely

Vuonna 2016 toteutetun uudistuksen myötä käytäntöön on vakiintunut kolme virastojen toimitilojen valintaan liittyvää vaihetta, jotka nyt halutaan legitimoida ottamalla niistä säännökset lakiin.

Ensimmäisessä vaiheessa virastot ja laitokset selvittäisivät Senaatti-konsernin liikelaitoksen kanssa valtion omistuksessa tai muutoin sen hallinnassa olevien tilojen vuokrausmahdollisuudet. Jos tällaisia tiloja ei ole, Senaatti-konsernin liikelaitos vuokraisi toimitilat ulkopuoliselta vuokranantajalta ja vuokraisi ne edelleen virastolle ja laitokselle.

Virastolla ja laitoksella olisi mahdollisuus vuokrata toimitila suoraan ulkopuoliselta ainoastaan, jos Senaatti-konsernin liikelaitos ei syystä tai toisesta tekisi sopimusta ulkopuolisen vuokranantajan kanssa.

Nyt kysymyksessä olevaa uudistusta, jolla aikaisempi lakiin perustumaton käytäntö siis legitimoidaisiin, perustellaan sillä, että sanottu käytäntö on osoittautunut toimivaksi. Luonnosteltu SKPK-lain 2 b vastaisi kumottuja hallinta-asetuksen pykälää.

Kommentoin pykäläluonnosta yksityiskohdittain seuraavasti:

- a) Kun Senaatti-konsernin liikelaitokset luovuttavat virastojen käyttöön toimitiloja hallintosopimusten perusteella, ne eivät vuokraa tiloja eikä kysymys ole yksityisoikeudellisesta sopimussuhteesta. Sen vuoksi pykäläehdotuksessa käytetty terminologia on tältä osin virheellistä. Pykälässä käytetään virheellistä ilmaisua ”vuokrasopimus” Senaatti-konsernin liikelaitosten ja valtion virastojen välisistä sopimuksista, vaikka saman lain 2 §:n 3 momentin mukaan kysymys on palvelusopimuksista.

Jos Senaatti-konsernin liikelaitos vuokraa tilan valtion ulkopuoliselta vuokranantajalta vuokrattavaksi edelleen virastolle tai laitokselle, liikelaitoksen ja vuokranantajan välinen sopimus on vuokrasopimus, mutta liikelaitoksen ja viraston välinen sopimus ei ole vuokrasopimus vaan palvelusopimus.

- b) Pykälässä käytetään ilmaisuja ”kokonaistaloudellisesti” ja ”olennainen haitta valtion keskitetylle kiinteistönhallinnalle”. Ilmaisujen sisältö jää hyvin avoimeksi ja varsinkin jälkimmäinen ilmaisu viittaa Senaatti-kiinteistöjen määräävään markkina-asemaan, jota työryhmän hankkimassa professori Petri Kuoppamäen lausunnossa on perusteellisesti käsitelty. Käytännössä Senaatti-konserni näyttäisi vapaan harkintansa mukaan voivan ratkaista sen, saako jokin virasto käyttöönsä ulkopuolisen vuokranantajan tiloja ja silloinkin Senaatti-konserni pääsisi yleensä mukaan palkkion (”manageerausmaksu”) periväksi välikädeksi (ks. vuokratäkirjan kohta 13).
- c) Kuoppamäen lausunnon (s. 15) mukaan tällainen tilanne ilmeisesti rinnastuisi kilpailulain 4 §:n 2 kohdassa tarkoitettuun yksinoikeuteen, mikäli siis Senaatti-kiinteistöjen julkissektorin asiakkailta olisi nyt luonnosteltu velvollisuus käyttää Senaatti-kiinteistöjä sopimuskumppaninaan. Kuoppamäki on todennut (s. 18), ettei Senaatti-kiinteistöillä aikaisemmin ollut hallinta-asetukseen perustuvaa monopolia, koska oikeudellisesta käyttövelvoitteesta ei ollut sitovasti säädetty. Nyt luonnosteltu säännös kuitenkin muuttaisi tilanteen tältä osin (s. 19–20). Tarkoituksena nimenomaan olisi säätää oikeudellisesti sitovasta käyttövelvoitteesta.
- d) Jos järjestelmän on jatkossakin tarkoitus rakentua sopimuskonstruktion varaan ja jos sopijapuolten (siis myös Senaatti-konsernia heikommassa asemassa olevan viraston) on tarkoitus tarvittaessa saada oikeussuojaa, tulisi sopimusriidat ja sopimusta edeltävät erimielisyydetkin käsitellä riippumattomassa tuomioistuimessa eikä poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuen ministeriöissä tai poliittisissa elimissä. Tilanne olisi luonnollisesti toinen, mikäli esimerkiksi käynnissä olevan selontekomenettelyn pohjalta päädyttäisiin siihen, ettei valtion sisäisiä sopimuksia edes tarvita silloin, kun valtio käyttää omia tilojaan.

2.2 Onko esityksessä onnistuttu kuvaamaan selkeästi valtion vuokraustoiminta ja sen tavoitteet? Jos ei ole, millä tavalla esitystä tulisi täydentää?

Luonnostellun esityksen tavoitteena olisi ”tukea valtion keskitettyä kiinteistönhallintaa, jonka avulla voidaan hallita riskejä ja ohjata toimitilojen vuokraustoiminta valtion kokonaisedun mukaiseksi”.

Luonnostellun esityksen tavoitteena olisi lisäksi se, että toimitilan vuokraukseen rinnastettaisiin myös valtion yhteiskäyttöisistä tiloista tehtävät käyttöoikeussopimukset, joihin voisi sisältyä myös muita tilapalveluita. Myös näiden sopimusten keskittämisen odotettaisiin tuovan konsernitason säästöjä.

Valtion kokonaisedun olemusta ei ole luonnostellussa hallituksen esityksessä juurikaan pyritty avaamaan. Senaatti-konsernin etu ei välttämättä ole sama kuin in house -vuokralaisen etu tai sellissään palelevan vangin etu – veronmaksajien edusta puhumattakaan. Hankkeen jatkovalmistelussa tulisikin arvioida, miten ja kenen kannalta valtion kokonaisetua tulisi erilaisissa käytännön tilanteissa arvioida.

Mielestäni ei voida luonnostelluin tavoin lähteä yksioikoisesti siitä (luonnos s. 17), että Senaatti-konsernin liikelaitoksille säädettäisiin tehtäväksi arvioida virastolle ja laitokselle soveltuvan toimitilan etsimisessä ratkaisun kokonaistaloudellisuutta valtion kannalta sekä sitä, aiheuttaako suoraan ulkopuolelta vuokraaminen haittaa keskitetylle kiinteistöhallinnalle eli Senaatti-konsernille itselleen. Senaatti-konserni ei ole objektiivinen taho tällaista arviota tekemään.

Maininta (luonnos s. 7) siitä, että valtion omistamien kiinteistöjen ja muiden Senaatti-kiinteistöjen virastoille ja laitoksille vuokraamien toimitilojen keskivuokra olisi 10,7 prosenttia alempi kuin toimistomarkkinan vuokrataso Suomessa, ei nähdäkseni ilman tarkempaa analyysiä riitä valtion kokonaisetua kuvaavaksi tosiseikaksi. Lisäksi prosenttiluku perustuu vuoden 2017 tietoihin.

Edellä mainittu prosenttiluku on otettu edellä useampaan kertaan mainitusta valtioneuvoston teettämästä selvityksestä (VNTEAS VNK [21/2018](#)), jonka tarkastelu paljastaa lähestymistavan, jossa valtion ja vuokralaisen edut on nähty vastakkaisina sellaisissakin tapauksissa, jossa vuokralainenkin on osa valtiota. Selvitystä leimaa se, että valtio ja vuokralainen nähdään vastapuolina, mitä ne eivät ole.

Vastapuoliasetelma käy ilmi esimerkiksi seuraavista toteamuksista:

- ”Jäännösarvovastuu hillitsee vuokralaisten halua vaatia investointeja, joihin liittyy Senaatilla ja sitä kautta valtiolla riski siitä, että investoinnit osoittautuvat turhiksi ja että investointia ei saada maksettua takaisin suunnitellusti.”
- ”...jäännösarvovastuun keston lyhentäminen siirtää riskiä turhista investoinneista vuokralaisilta Senaatille ja sitä kautta valtiolle.”

Selvityksen sivulla 47 on taulukko nro 11, jossa kuvataan asiakkaalle, Senaatille ja valtiolle (”sidosryhmät”) aiheutuvia vaikutuksia uudessa vuokramallissa. Kun asiakas, Senaatti ja valtio ovat kuitenkin kaikki yhdessäkin vain valtio, selvityksessä käytetty tarkastelutapa on absurdi eikä tarjoa apua valtion kokonaisedun arvioimiseen.

On sinänsä mielenkiintoista havaita, miten taulukossa käsitellään vankiloiden, poliisiasemien ja kasarmien korjausvelkaa aivan kuin valtion vastuuseen tai korjausten kustannuksiin vaikuttaisi jotenkin se, minkä sisäisen sidosryhmän vastuulle korjausten riski taulukossa kohdennetaan.

Hallituksen esityksen luonnoksen kohdassa 2.2 annetaan harhaanjohtava kuva siitä, että ”keskitetty” sisäinen vuokrajärjestelmä olisi ollut valtiolla käytössä jo vuodesta 1995. Mikäli keskitetyllä vuokrajärjestelmällä tarkoitetaan edellä mainitussa valtioneuvoston teettämässä selvityksessä monopoliksi kutsuttua Senaatti-kiinteistöjen asemaa, se perustettiin vasta 2016 hallinta-asetuksella. Laittoman uudistuksen jälkeen valtion omien tilojen käyttöaste on ymmärrettävästi pysynyt korkeana, ja Senaatti-konsernin liikelaitosten edelleenvuokrauksen osuus on kasvanut virastojen ja laitosten suorien vuokrasopimusten osuuden laskiessa (luonnos s. 6).

Senaatti-kiinteistöjen ydintehtävä vastaa pääosin sitä tehtävää, joka kuului Rakennushallitukselle ja jota hoidettiin pääosin virkavastuulla. Ennen vuotta 1995 valtion kiinteistöjä ja toimitiloja hallinnoinut Rakennushallitus oli valtion virasto. Sen tehtävänä oli huolehtia valtion toimitilojen hankinnasta ja ylläpidosta sekä kiinteistöhallinnosta, yhteensovittaa valtion muiden virastojen ja laitosten toimitilojen hankintaa ja ylläpitoa sekä rakennusmaan hallintoa sekä vaikuttaa toimenpiteillään valtion toimitilojen hankintaan ja ylläpitoon sekä rakennusmaan käyttöön. Valtio ei Rakennushallituksen toimintakaudella perinyt eikä maksanut itselleen vuokria, joten valtion sisäiseen rahaliikenteeseen tai itsekontrahointiin liittyviä tehtäviä Rakennushallituksella ei ollut.

2.3 Onko asetusluonnoksessa ehdotettu sääntely mielestänne riittävää? Jos ei ole, millä tavalla sitä tulisi täydentää?

Asetusluonnoksen otsikko ja 1 ja 3 §:ssä käytetty terminologia ovat virheellisiä. Kysymys ei ole vuokraamisesta eikä vuokraustoiminnasta vaan valtion omistamien tai hallitsemien tilojen luovuttamisesta valtion omaan käyttöön valtion sisäistä, minkään oikeushenkilön varallisuusasemaan vaikuttamatonta, lähinnä kirjanpidollista vastiketta vastaan hallintosopimuksiksi katsottujen valtion sisäisten palvelusopimusten perusteella.

On yllättävää, että valtiovarainministeriö sinnikkäästi kutsuu Senaatti-konsernin liikelaitosten ja valtion viraston tai laitoksen välisiä toimitilaa koskevia sopimuksia jopa luonnostellussa asetustekstissä vuokrasopimuksiksi, vaikka ne voimassa olevan SKPK-lain 2 §:n 3 momentin mukaan ovat palvelusopimuksia.

Valtion vuokrakäsikirjaa koskeva luonnostellun asetuksen 5 § on epäilemättä tarpeellinen, mutta se herättää samalla kysymyksen siitä, minkä normin perusteella voimassa oleva vuokrakäsikirja tällä hetkellä on voitu antaa. Tätäkin kysymystä olisi syytä tarkastella asian jatkovalmistelussa ja vireillä olevassa selontekomenettelyssä.

3. Liikelaitosten toiminta

3.1 Onko liikelaitoslakiin ehdotettavalla uudella momentilla, joka koskee hyvän hallinnon perusteiden noudattamista valtion sisäisessä palveluntuotannossa, soveltamiskäytäntöä selkeyttävä vaikutus?

Jos lähdetään professori Ojasen valtiovarainministeriön tähän hankkeeseen hankkimassa lausunnossa esitetyin tavoin siitä, että Senaatti-konsernilla on julkinen hallintotehtävä, kaikki hallinnon yleislait tulevat sovellettaviksi eikä erillistä mainintaa hyvän hallinnon perusteiden soveltamisesta tarvita. Jos julkista hallintotehtävää ei olisi, olisi ehdotetuin tavoin ylipäättänsä outoa puhua hyvästä ”hallinnosta”.

Kokonaisuudesta muodostuisi käsitteellisesti ja systematiikaltaan epäselvä, mikäli Senaatti-konsernin liikelaitosten ja virastojen välisissä sopimuksissa edelleen käytettäisiin lakiin liikehuoneiston vuokraamisesta perustuvia pohjia (luonnos s. 7), mutta oikeudelliseen kehykseen kytkettäisiin lisäksi hyvän hallinnon perusteita (luonnos s. 14) sekä hallinnon yleislakien noudattamista ”soveltuvin osin” (luonnos s.17).

Kun on tullut todetuksi, ettei liikelaitoksen ja valtion viraston välillä ole kysymys yksityisoikeudellisista vuokrasopimuksista, viittaukset lakiin liikehuoneiston vuokrauksesta voitaisiin tässä vaiheessa nähdäkseni jo jättää kokonaan pois in house -vuokrauksesta puhuttaessa. Vanha in house -sopimuskanta tulisi kokonaisuudessaan uusiksi eikä sopimuksia tulisi enää kutsua vuokrasopimuksiksi vaan palvelusopimuksiksi.

Ottaen huomioon kaikki Senaatti-kiinteistöihin liittyneet oikeudelliset epäselvyydet, joihin on eri vaiheiden jälkeen muualta kuin valtiovarainministeriöstä saatu ratkaisuja ja selvyyttä, tulisi ministeriön lainvalmistelussa nähdäkseni pitäytyä systematiikaltaan ja ilmaisultaan selkeisiin ja yksinkertaisiin oikeudellisiin ratkaisuihin uusien tulkintaongelmien luomisen sijasta.

Valtiovarainministeriössä ei ehkä myöskään ole täysin ymmärretty sitä, mitä professori Kuoppamäen lausunnossa on todettu määräävästä markkina-asemasta. Päätelen tämän siitä, että hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 9 on esitetty, että määräävän markkina-aseman tunnusmerkistön täyttymistä voitaisiin ikään kuin lieventää toimimalla hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti noudattaen muun muassa tasapuolisuusvaatimusta.

Nimenomaan tästä syystä liikelaitoslakiin ja SKPK-lakiin ehdotettaisiin otettavan viittaus hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin.

Tasapuolisuusvaatimuksen noudattaminen voisi käsittääkseni tarkoittaa sitä, että määräävässä markkina-asemassa oleva Senaatti-konserni kohtelisi virastoja tasapuolisesti toisiinsa verrattuina. Kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta olisi kuitenkin olennaisempaa, pääsisivätkö esimerkiksi eQ-yhteiskuntakiinteistöt tai Hemsö-konserni kilpailemaan virastoasiakkuuksista Senaatti-konsernin kanssa ja pääsisivätkö virastot vastaavasti kilpailuttamaan vuokranantajia vai joutuisivatko ne tyytymään Senaatti-konserniin. Viittaus hyvän hallinnon perusteisiin ei tässä suhteessa muuttaisi mitään. Viittaan tältä osin siihen, mitä professori Kuoppamäki on valtiovarainministeriön hankkimassa lausunnossa (s. 20) todennut:

”Mikäli asiakkaan valinnanvapautta rajoitetaan käyttövelvoitteella, joka estää muiden palveluntuottajien käyttämisen, markkinakilpailu ei enää toimi. Tällöin taloustieteen mukaan tyypillinen seuraus on hintojen nousu ja/tai laadun heikkeneminen. Tyypillisesti syntyy myös tilanne, jossa toinen osapuoli pystyy sanelemaan sopimusehdot. Tällöin sopimusehdot saattavat muodostua vuokralaiselle kohtuuttomiksi, mikä saattaa täyttää myös määräävän aseman väärinkäytön tunnusmerkistön. Käyttövelvoitteen luoma yksinoikeus voi myös muuttaa Senaatti-kiinteistöjen kannustimia siten, että korostetaan vuokratuloja palvelun laatua enemmän, kun markkinakilpailu ei luo painetta tehokkaaseen toimintaan. Tätä ongelmaa voidaan pyrkiä suitsimaan erilaisilla tulohajauksen keinoilla, mutta ei ole selvää, missä määrin tässä onnistutaan.”

Valtiovarainministeriön määräyksenä julkaistun vuokratäksikirjan sisällön voitaneen katsoa sisältävän Kuoppamäen mainitsemia sopimusehtojen sanelemisen piirteitä. Sen sisällössä ei ainakaan toistaiseksi myöskään ole merkkejä hyvän hallinnon perusteiden huomioon ottamisesta.

Normaalin vuokranantajan on vuokrasopimuksesta neuvotellessaan pohdittava ainakin seuraavia kysymyksiä:

- a) vuokralaisen maksukyky
- b) vuokran määrä
- c) vuokrankorotusmekanismi
- d) tilan kunto ja taso
- e) vuokrasopimuksen kesto
- f) ulkopuolen remontit
- g) sisäpuolen remontit

h) todennäköiset vuokranalennusjaksot vuokrasuhteen aikana

i) markkinatilanne ja sen muutokset

Kaikki sopimuksen ehdot ovat markkinaehtoisessa toiminnassa neuvoteltavissa ja vapaasti sovittavissa. Markkinoilla ei ole mekanismeja, joka siirtäisi esimerkiksi tiettytyyppiset remonttikulut (vrt. vuokratäkirja) suoraan vuokraan. Kilpailutilanteessa vuokranantajan on usein joustettava tuottotavoitteistaan, jos se ylipäättänsä haluaa saada vuokralaisen. Keskeinen seikka vuokrasopimusta tehtäessä on arvio vuokralaisen vakavaraisuudesta ja maksukyvyistä vuokrasuhteen keston aikana. Mikään edellä sanotusta ei kuitenkaan koske Senaatti-konsernia. Sillä on aina varma ja maksukykyinen in house -vuokralainen, jolla ei käytännössä ole vaihtoehtoja.

Luonnosteltujen säännösten mukaan toimittaessa Senaatti-konserni vuokraisi edelleen valtion omaisuutta valtiolle ilman luottotappion riskiä ehdoilla, jotka automaattisesti aina johtavat Senaatti-konsernin kannalta liiketaloudellisesti hyvään lopputulokseen. Senaatti-konserni toimisi ympäristössä, joka vuokralaisen kannalta on hyvin pitkälle säännelty. Hyvän hallinnon mainitseminen tässä yhteydessä tuskin olennaisesti parantaisi vuokralaisten asemaa.

3.2 Näkemykset liikelaitoksen toimitusjohtajaa koskeviin säännösmuutoksiin

Luonnostellun ehdotuksen mukaan toimitusjohtajan valinnan ja erottamisen lisäksi liikelaitoksen hallituksen tehtävänä olisi päättää toimitusjohtajan palkkauksesta, luontoiseduista ja muista taloudellisista eduista. Ennen toimitusjohtajan palkkauksen, luotoisetuihin ja muuhun taloudelliseen etuuteen liittyvän asian käsittelyä hallituksen olisi hankittava asiasta valtiovarainministeriön lausunto. Lausunnon pyytämismääräyksiä ei kuitenkaan olisi esimerkiksi vuosittain tulossopimusten vahvistamisen yhteydessä.

Ministeriön ja liikelaitoksen hallituksen toimivaltojen selkeyden kannalta olisi luonnostellun ehdotuksen mukaan perusteltua, että liikelaitoksen hallituksen vastatessa toimitusjohtajan valinnasta hallitus päättäisi myös toimitusjohtajan palkkauksesta sekä luontoiseduista ja muista taloudellisista eduista. Tästä syystä ehdotetaan kumottavaksi myös valtion virkaehtosopimuslain kohta, jonka mukaan valtiovarainministeriö vahvistaa liikelaitoksen toimitusjohtajan palkkauksen, luotoisedut ja muut taloudelliset etuudet.

Totean yleisellä tasolla sen, että niin Senaatti-konserni kuin valtiovarainministeriökin ovat Senaatti-konserniin liittyvissä asioissa osoittaneet tarvitsevansa (oikeudellista) valvontaa ja selkeitä normeja. Laillisuusvalvonnan kannalta on aina selkeintä keskittää hallinnolliset prosessit virkavastuulla tapahtuviksi.

Kaikenlainen vertailu ja mallien hakeminen osakeyhtiölaista on omiaan johtamaan kehitystä hallinnon lainalaisuuden ja virkavastuun kannalta ongelmalliseen suuntaan. Mielestäni nykyisen sääntelyn muuttamiselle ei ole esitetty riittäviä perusteluita.

Tulospalkkioita nauttivan toimitusjohtajainstituution käyttökelpoisuus julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on seikka, johon vireillä olevassa selontekomenettelyssä olisi syytä kaiken muun ohella kiinnittää huomiota.

4. Valtioneuvoston selonteko Senaatti-konsernista

4.1 Muut huomiot valtion toimitilahallintaa ja vuokraustoimintaa koskevan sääntelyn kehittämiseksi tulevaisuudessa

Hyväksyessään 1.1.2021 voimaan tulleen SKPK-lain eduskunta on samalla perustuslain 44 §:n 1 momentin nojalla edellyttänyt hallituksen antavan Senaatti-kiinteistöistä, sen tytärliikelaitos Puolustuskiinteistöistä sekä koko Senaatti-konsernista vuoden 2022 syysistuntokauden alkuun mennessä kokonaisvaltaisen selonteon, jossa tarkastellaan muun muassa valtion tilahallintoa kokonaisuudessaan, sen organisaatiota, toimintaperiaatteita, sääntelyä, asiakkaan asemaa, kustannuksia, palvelusopimuksia ja niihin mahdollisesti liittyneitä erimielisyyksiä, järjestelmän vaikutuksia viranomaisten edellytyksiin hoitaa lakisääteisiä tehtäviään ja tilahallinnon vastuuta muun muassa toimitilojen kuntoon liittyvistä puutteista.

Kuten olen jo edellä muissa kohdissa todennut, pidän tärkeänä, että selontekomenettely saatetaan loppuun ennen nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen antamista.

Luonnosteltu sääntely korjaisi pistemäisesti aikaisemman hallinta-asetukseen perustuneen sääntelyn oikeudellisen pohjan puuttumisen avaamalla kuitenkin valtion tilahallinnon peruskysymyksiä laaja-alaisempaan tarkasteluun. Ainakin seuraavia kysymyksiä tulisi vireillä olevassa selontekomenettelyssä ja vasta sen jälkeen mahdollisesti uudistettavassa lainsäädännössä selvittää:

- a) Vaikka rakennuksiin ja toimitiloihin liittyvät normienvastaisuudet ja muut puutteet olisivat tiloja käyttävän valtion viraston johdon tiedossa, vikojen ja puutteiden korjaaminen näyttää joskus jäävän Senaatti-konsernista johtuvista syistä viraston välittömien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelle. Saattaa myös olla, että Senaatti-konsernin perimien maksujen vuoksi korjauksia tai perusparannuksia ei viraston käytössä olevien resurssien puitteissa voida toteuttaa.

Sopimukseksi otsikoitu valtion sisäinen asiakirja ehtoineen näyttää siis käytännössä joskus muodostavan tosiasiallisen esteen sille, että kotimaisten säännösten ja kansainvälisten sopimusten edellyttämät välttämättömät korjaukset tai perusparannukset voitaisiin toteuttaa valtion omistamissa tai muuten hallitsemisissa rakennuksissa ja toimitiloissa. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta valtion sisäiset sopimukset ovat omiaan hämärtämään vastuun kohdentamista niihin tahoihin, jotka tosiasiallisesti käyttävät määräysvaltaa toimitilojen lainmukaisuutta koskevien vaatimusten täyttämistä päätettäessä. Esimerkiksi pidätettyjen kohtelusta ja vapautensa menettäneiden säilytystilojen asianmukaisuudesta vastaa viime kädessä aina valtio. Valtion sisäiset järjestelyt eivät vaikuta valtion vastuuseen. Valtion vastuuta ei voida häivyttää valtion sisäisten sopimuskonstruktioiden taakse.

- b) Olen 15.4.2020 antamassani ratkaisussa asiassa [EOAK/777/2019](#) pitänyt oikeudellisesti ongelmallisena sitä epäsymmetriaa, joka valtio-oikeushenkilön piirissä 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 esihenkilöihin. Heidän toimintamahdollisuutensa valtion vuokrajärjestelmän rakenteista johtuen ovat kuitenkin käytännössä usein vähäiset.

- c) Olen 24.9.2021 antamassani ratkaisussa [EOAK/6421/2020](#) kiinnittänyt huomiota siihen, sovelletaanko Senaatti-konsernin työntekijöiden toimintaan esimerkiksi hallintolain esteellisyyssäännöksiä. Tässä suhteessa ratkaisevaa on, katsotaanko Senaatti-kiinteistöjen hoitavan julkista hallintotehtävää. Hallintolain 2 §:n 3 momentin mukaan valtion liikelaitoksissa sovelletaan hallintolakia niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Kiinnitän lisäksi vielä huomiota aiemmissa kohdissa esittämiini seikkoihin, joita selontekomenettelyssä nähdäkseni tulisi käsitellä.

Tämä lausunto annetaan siirtämällä yllä oleva teksti otsikointia vastaaville kentille lausuntopalvelussa (www.lausuntopalvelu.fi).