

1.3.2021

EOAK/6870/2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen**

## **SENAATTI-KIINTEISTÖJEN ASEMA VALTION MONOPOLIVUOKRANANTAJANA**

### **1 OMA ALOITE**

Olen tarkastuksillani ja kantelujen käsittelyn yhteydessä todennut, että valtion liikelaitos Senaatti-kiinteistöt valtion osana luovuttaa kiinteistöjä, rakennuksia ja huoneistoja vastiketta vastaan valtion virastojen ja laitosten käyttöön ja asettaa samalla ehtoja kohteiden kunnossapitoa ja perusparannuksia koskeville vastuilleen ja omalle roolilleen tahona, jonka valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) 2 §:n nojalla, sellaisena kuin se oli voimassa ennen 1.1.2021 voimaan tullutta lainmuutosta (1019/2020), tulee huolehtia valtion kiinteistövarallisuudesta.

Otin loppuvuonna 2019 omasta aloitteestani tarkasteltavaksi sen oikeudellisen perustan, johon tukeutuen Senaatti-kiinteistöt valtion virastojen ja laitosten monopolivuokranantajana harjoittaa edellä kuvattua toimintaansa ja määrittelee vuokrasopimuksiksi (jäljempänä ”in house -sopimukset”) otsikoiduissa valtion sisäisissä asiakirjoissa oman toimintansa ehdot ja vastuidensa rajat.

Oman aloitteeni kohteena on ollut muun ohella sen selvittäminen, olisiko Senaatti-kiinteistöjen monopoliasemasta ja sen käyttämistä in house -sopimuksista tullut säätää laissa ottaen huomioon, että perustuslain (731/1999) 84 §:n 4 momentin mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään laissa.

Samalla olen tarkastellut myös sitä, vastaako Senaatti-kiinteistöt tehtävistä, joiden voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien tai perustuslain 109 §:ssä ja 118 §:ssä tarkoitettujen julkisten tehtävien piiriin.

Olen perustuslain 111 §:n 1 momentin perusteella 7.1.2020 pyytänyt valtiovarainministeriötä hankkimaan tarvittavan Senaatti-kiinteistöjen selvityksen ja antamaan oma lausuntonsa edellä kerrotuista oikeudellisen tarkasteluni kohteista.

### **2 SELVITYKSET**

Valtiovarainministeriö on 12.3.2020 toimittanut oikeusasiamiehen kansliaan Senaatti-kiinteistöjen selvityksen ja oman lausuntonsa asiassa.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Senaatti-kiinteistöjen toiminnan yleisistä perusteista säätäminen laissa

Tarkasteluni kohteena oleviin oikeudellisiin kysymyksiin on oman aloitteeni tultua vireille otettu kantaa eduskunnassa sen käsitellessä hallituksen esitystä laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi ([HE 31/2020 vp](#)). Lakia valtion liikelaitoksista muutettiin 1.1.2021 lukien. Usea oman aloitteeni kohteena oleva kysymys on nyt näin ratkaistu ja selvennetty. Rajoitun näin ollen tässä omassa päätöksessäni enää eräisiin asian puoliin.

Perustuslakivaliokunta on edellä mainitusta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa ([PeVL 34/2020 vp](#)) todennut muun ohella seuraavaa:

”Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että Senaattikonsernin tehtäviä koskeva sääntely laissa on hyvin niukkaa, eikä lakiin sisälly perustuslain 84 §:n 4 momentin kannalta riittäviä säännöksiä liikelaitoksen toiminnan ja talouden yleisistä perusteista. Perustuslain 84 §:n 4 momenttia edeltäneen hallitusmuodon sääntelyn perustelujen mukaan liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisillä perusteilla tarkoitetaan liikelaitoksen toimialaa ja tehtäviä, liikelaitoksen taloudenhoidon periaatteita sekä liikelaitoksen ohjauksen periaatteita (HE 262/1990 vp, s. 54/II).

Lailla tulee siten säätää ainakin liikelaitoskonsernin palvelusopimusten yleisistä perusteista ja hinnoittelun perusteista. Jos tarkoituksena on, että liikelaitos voi edellyttää viraston tai laitoksen tekävän palvelusopimuksen liikelaitoksen kanssa, myös tästä on perustuslain 84 §:n 4 momentista johtuvista syistä säädettävä lailla.”

Hallintovaliokunta on edellä mainitusta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa ([HaVL 20/2020 vp](#)) katsonut, että liikelaitoksia koskevasta laintasoisesta sääntelystä tuli käydä ilmi ainakin seuraavat liikelaitosten toiminnan yleiset perusteet:

- Liikelaitosten toimiala ja tehtävät, liikelaitosten taloudenhoidon periaatteet sekä liikelaitosten ohjauksen periaatteet.
- Palvelusopimusten yleiset perusteet eli sopimusten oikeudellinen luonne, sopimusmenettelyn perusteet ja sopimusriitojen ratkaisumenettelyyn sovellettava lainsäädäntö.
- Palvelujen hinnoittelun perusteet. Hinnoittelun perusteiden määrittelyn lähtökohtana tulee hallintovaliokunnan mielestä olla koh-tuuhintaisten toimitilojen turvaaminen valtion toimielimille oma-kustannusperusteisesti.
- Mahdollinen velvoite käyttää liikelaitosten palveluja.

Totean, että perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotot muotoutuvat arvioitaessa lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta ja säätämisyjärjestystä. Perustuslakivaliokunnan perustuslaista johtuvasta asemasta ja sille säädetyistä tehtävistä johtuen perustuslakia koskeviin valiokunnan tulkintoihin liittyy sellaista painoarvoa, että niillä on tärkeä merkitys myös kulloinkin voimassa olevaa lakia sovellettaessa (ks. esim. [KKO 2013:59](#), kohta 19).

Katson edellä selostetun perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella, että Senaatti-kiinteistöjen toiminta ei ainakaan 1.1.2016 ja 31.12.2020 välisenä aikana ole perustunut perustuslain 84 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla lakiin in house -sopimusten perusteiden ja hinnoittelun osalta eikä myöskään Senaatti-kiinteistöille in house -vuokrasuhteissa luodun monopoliaseman osalta. Tässä suhteessa vallinnut oikeustila on siis ollut perustuslain vastainen.

Käsitykseni mukaan valtion in house -vuokrajärjestelmää ja siihen liittyntä Senaatti-kiinteistöjen monopoliasemaa ei ole valtiovarainministeriön katsomin tavoin voitu oikeudellisesti pätevällä tavalla perustaa 1.1.2016 voimaan tulleeseen hallinta-asetukseksi kutsuttuun valtioneuvoston asetukseen valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta ([242/2015](#)).

Sen lisäksi, että perustuslain 84 §:n 4 momentti olisi edellä todetuina tavoin edellyttänyt järjestelyltä laintasoista sääntelyä, mainittu asetus on annettu oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain ([973/2002](#)) nojalla, vaikka kyseinen laki ei edes koske valtion sisäistä in house -vuokraustoimintaa, mikä ilmenee lain sanamuodon lisäksi myös lain esitöistä ([HE 102/2002 vp](#), s. 15 ja [VaVM 15/2002 vp](#), s. 1 ja 3). Mainitun lain 15 §:ään sisältyvä asetuksenantovaltuus ei myöskään edes koske valtion liikelaitoksia lukuun ottamatta valtion kiinteistövarallisuuden rekisteröintiä ja luettelointia.

Edellä mainituilla perusteilla Senaatti-kiinteistöjen toiminta on mainituilta osin perustunut puutteelliseen ja virheelliseen säädöspohjaan. Edellä selostetut eduskunnan valiokuntien lausunnoista ilmenevät kannanotot ja hallituksen esitykseen 31/2020 vp eduskunnassa tehdyt muutokset (ks. eduskunnan vastaus [EV 194/2020 vp](#)) ovat korjanneet ja selventäneet Senaatti-kiinteistöjen toiminnan oikeudellista perustaa, mutta samalla osoittaneet hallinta-asetuksen soveltamisen ja siihen perustuvan Senaatti-kiinteistöjen valtion sisäisen monopoliaseman perusteettomuuden.

### 3.2 In house -vuokrasopimusten oikeudellinen luonne

Valtiovarainministeriö on oman aloitteeni johdosta antamassaan lausunnossa esittänyt käsityksensä valtion sisäisten in house -sopimusten luonteesta sen, ettei kysymys ole kahden eri oikeushenkilön välisestä yksityisoikeudellisista vuokrasopimuksista, muttei toisaalta myöskään hallintolain 3 §:ssä tarkoitetuista hallintosopimuksista. Senaatti-kiinteistöt on puolestaan ministeriön lausuntoon liitettyssä

selvityksessään pitänyt in house -sopimuksia yksityisoikeudellisina vuokrasopimuksina, joita koskevat riidat voitaisiin käsitellä kärjäoikeuksissa.

Hallintovaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan (s. 5) todennut sopimusten luonteesta seuraavaa:

”Valiokunta toteaa, että valtion liikelaitoksen ja asiakkaan välillä tehtävä palvelusopimus on luonteeltaan julkisoikeudellinen sopimus. Kysymys ei siten ole yksityisoikeudellisesta sopimuksesta. Arvioitaessa tarkemmin kyseessä olevan julkisoikeudellisen sopimuksen luonnetta on otettava huomioon palvelusopimuksen oikeudellinen, taloudellinen ja käytännöllinen merkitys. Koska palvelusopimuksella toteutetaan Senaatti-konsernin liikelaitosten lakisääteistä palvelutehtävää, johon perustuslakivaliokunnan arvion mukaan sisältyy myös julkisen hallintotehtävän piirteitä, hallintovaliokunta esittää saamaansa selvitykseen viitaten sääntelyn selkiyttämiseksi kyseessä olevan julkisoikeudellisen palvelusopimuksen määrittelemistä laissa hallintosopimukseksi. Hallintolain (434/2003) mukaisena lähtökohtana on, että viranomaiset voivat tehdä keskenään sopimuksia, jotka ovat luonteeltaan hallintosopimuksia. Tästä lähtökohdasta poikkeaminen edellyttäisi valiokunnan mielestä erityisiä perusteita. Hallintolain soveltaminen merkitsee joka tapauksessa, että palvelusopimukseen sovelletaan muun muassa hallinnon oikeusperiaatteita ja hallinnon palveluperiaatetta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukaan sekä hallintosopimusta että julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskeva riita käsitellään ja ratkaistaan hallintoriitamenettelyssä. Kun otetaan huomioon, että palvelusopimus joka tapauksessa perustaa ja määrittelee julkisoikeudellisen oikeussuhteen Senaatti-konsernin ja sen asiakkaan välillä, valiokunta pitää asianmukaisena, että palvelusopimusta koskevat mahdolliset riidat ratkaistaan nimenomaan voimassa olevan lain mukaisesti hallintoriitamenettelyssä. Tällainen sääntely on valiokunnan mielestä omiaan ennalta estämään mahdollisia sopimuserimielisyyksiä.”

Edellä todettua vastaavasti 1.1.2021 voimaan tulleeseen Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain (1018/2020) 2 §:ään on sisällytetty hallintovaliokunnan lakiin ehdottama uusi 3 momentti, joka kuuluu seuraavasti:

”Palvelusopimuksilla sovitaan palveluiden sisällöstä, niiden tuottamisen ehdoista ja palveluiden vastikkeellisuudesta sekä palvelusopimusten irtisanomisen ehdoista. Liikelaitoslain 2 §:n mukaisen valtion organisaatioiden palvelut hinnoitellaan omakustannusperusteisesti. Muille asiakkaille ja kilpailutilanteessa markkinoilla hyödynnettävät palvelut hinnoitellaan ja niistä on sovittava liikelaitoslain 3 §:n mukaisesti. Palveluiden vastikkeilla on voitava kattaa Senaatti-konsernin liikelaitoksille aiheutuvat kokonaiskustannukset. Sopimuksilla ei voida siirtää viranomaistehtäviä tai julkisten hallintotehtävien hoitamista Senaatti-konsernin liikelaitoksille.

Senaatti-konsernin liikelaitosten ja liikelaitoslain 2 §:n 1 momentin mukaisten valtion organisaatioiden välisiin palvelusopimuksiin sovelletaan hallintosopimusta koskevia säännöksiä. Palvelusopimuksista ja niiden ehtojen määräytymisperusteista voidaan säättää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.”

Havaintojeni mukaan Senaatti-kiinteistöjen käyttämät in house -sopimus pohjat ja sopimusten tyypilliset ehdot vastaavat yksityisoikeudellisissa vuokrasopimuksissa noudatettavia käytäntöjä ja ehtoja. In house -sopimukset eivät kuitenkaan edellä todetuin tavoin ole yksityisoikeudellisia vuokrasopimuksia eikä niihin sovelleta lakia liikehuoneiston vuokraamisesta (482/1995) vaan hallintolakia (434/2003) ja siihen sisältyviä hallinnon oikeusperiaatteita sekä hallinnon palveluperiaatetta.

Edellä selostetulla laintasoisella sääntelyllä on vaikutuksensa myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin. Mikäli voimassa olevat sopimukset esimerkiksi vuokratasoltaan, Senaatti-kiinteistöille kuuluvan palveluperiaatteen noudattamisen osalta tai muilta ehdoiltaan eivät vastaa edellä selostetun 1.1.2021 voimaan tulleen laintasoisen sääntelyn asettamia vaatimuksia, niitä on käsitykseni mukaan tältä osin tarkistettava vastaamaan sitä mitä laissa ja sen esitöissä on edellytetty.

### 3.3 Senaatti-kiinteistöjen monopoliasema

Hallintovaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan (s. 5) todennut seuraavaa:

”Mitä tulee siihen kysymykseen, onko valtion viranomaisten ja laitosten velvollisuutena käyttää Senaatti-konsernin liikelaitosten tilapalveluja ja tekevän asiaa koskevan palvelusopimuksen liikelaitoksen kanssa, hallintovaliokunta toteaa, ettei lainsäädännössä ole siihen velvoittavaa säännöstä eikä sellaista myöskään ehdoteta. Valtion virastot ja laitokset voivat hankkia toimitilat käyttöönsä myös vapailta markkinoilta.”

Edellä todetun perusteella on käsittääkseni selvää, etteivät 1.1.2016 toteutetut Senaatti-kiinteistöjen asemaa koskeneet muutokset, joilla sille on luotu monopoliasema valtion sisällä, ole perustuneet lakiin, vaikka perustuslain 84 §:n 4 momentti olisi sitä edellyttänyt. Hallinta-asetuksella toteutettuja muutoksia on valtioneuvoston teettämässä eduskunnalle esitetyssä selvityksessä (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 21/2018) luonnehdittu 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.”

Edellä todetun perusteella totean, että Senaatti-kiinteistöt ja sitä valvova valtiovarainministeriö ovat toimineet virheellisesti pitäessään yllä edellä kuvattua valtion sisäistä monopolijärjestelmää.

Menettelyn moitittavuutta vähentää kuitenkin se, ettei asiaan liittyviä oikeudellisia ongelmia ole ennen edellä mainitun hallituksen esityksen käsittelyä havaittu myöskään eduskunnassa tai yleisemminkään valtioneuvostossa.

### 3.4 Senaatti-kiinteistöjen palvelutehtävä

Senaatti-kiinteistöjen tehtävää on 1.1.2021 voimaan tulleessa laissa Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä täsmennetty niin, että liikelaitoksen tehtävänä on toimia kiinteistö- ja toimitilaliiketoiminnan toimialalla tuottaen valtion tarpeisiin kiinteistö- ja tilapalveluita, tilajohdattamisen ja -hallinnon palveluita, tilojen hankintaan, hallinnointiin ja luovuttamiseen liittyviä palveluita ja näihin välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitetuille asiakkaille. Lisäksi liikelaitosten tehtävänä on huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta, sen hoidosta ja hallinnosta sekä tarvittaessa valtion kiinteistövarallisuuden ja siihen liittyvän muun omaisuuden luovuttamisesta, hankinnasta, hoidosta ja hallinnosta. Senaattikonsernin liikelaitokset voivat tuottaa palveluita vähäisessä määrin myös muille asiakkaille.

Koska Senaatti-konsernin liikelaitokset toteuttavat edellä todettua lakisääteistä palvelutehtävää, johon perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossa esitetyn näkemyksen mukaan sisältyy myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän piirteitä, hallintovaliokunta on edellä todetuin tavoin esittänyt samaansa selvitykseen viitaten aikaisemmin vuokrasopimuksiksi otsikoitujen sopimusten määrittelyä laissa hallintosopimuksiksi. Tästä lainsäädännöllisestä ratkaisusta on nähdäkseni seurannut sopimukseen liittyvän palveluperiaatteen korostuminen aivan uudella tavalla. Puolustusvaliokunta onkin edellä mainitusta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä [PuVM 2/2020 vp](#) (s. 15) todennut:

”Sinänsä ei ole estettä sille, että valtion sisäisiä palveluja tuottava toiminta organisoidaan valtion liikelaitoksen muotoon. Tällaisen liikelaitoksen toiminta on kuitenkin perusteltua määritellä ensisijaisesti palvelujen laatu, saatavuus ja käyttäjien tarpeet huomioon ottaen.”

Edellä selostettu lakiin perustumattoman hallinta-asetuksen soveltaminen ja vallalla ollut virheellinen käsitys vuokrasopimuksiksi otsikoitujen asiakirjojen luonteesta ovat nähdäkseni olleet omiaan hämärtämään Senaatti-kiinteistöjen palvelutehtävää, mikä osaltaan on johtanut niihin havaintoihin, jotka ovat antaneet aiheen tähän oman aloitteeseeni.

### 3.5 Selontekomenettely

Hyväksyessään 1.1.2021 voimaan tulleen lain valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisesta sekä lain Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä eduskunta on samalla perustuslain 44 §:n 1 momentin nojalla edellyttänyt hallituksen antavan Senaatti-kiinteistöistä, sen tytäriikelaite 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.

Perustuslain 44 §:n 1 momentissa tarkoitetun selontekomenettelyn ollessa vireillä en katso aiheelliseksi tässä vaiheessa enempää puuttua siihen, mitä käytännön vaikutuksia esimerkiksi hallinnon palveluperiaatteen soveltamisella voidaan edellyttää olevan Senaatti-konsernin toimintaan. Käsitykseni mukaan selontekomenettelyssä olisi joka tapauksessa syytä perusteellisesti selvittää seuraavia eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työssä ilmenneitä oikeudellisia kysymyksiä:

- 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-kiinteistöistä johtuvista syistä viraston välittömien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelle. Saattaa myös olla, että Senaatti-kiinteistöjen 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 säännösten edellyttämät välttämättömät korjaukset tai perusparannukset voitaisiin toteuttaa valtion omistamissa rakennuksissa ja toimitiloissa. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta valtion sisäiset sopimukset ovat omiaan hämärtämään vastuun kohdentamista niihin tahoihin, jotka tosiasiallisesti käyttävät määräysvaltaa toimitilojen lainmukaisuutta koskevien vaatimusten täyttämisestä 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.

Viitataan tältä osin valtiovarainministeriölle 7.1.2020 lähettämässäni [selvitys- ja lausuntopyyntö](#)ssä selostettuihin laillisuusvalvojen havaintoihin ja ratkaisuihin.

- 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 esimiehiin. Heidän toimintamahdollisuutensa valtion vuokrajärjestelmän rakenteista johtuen ovat kuitenkin käytännössä usein vähäiset.

- c) Olen vireillä olevan kanteluasian EOAK/6421/2020 käsittelyssä kiinnittänyt huomiota siihen, että Senaatti-konsernin työntekijöiden virkarikosoikeudellinen vastuu (toimitusjohtajaa lukuun ottamatta 1.1.2021 alkaen) poikkeaa merkittävästi virkamiesten rikosoikeudellisesta vastuusta. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdan nojalla liikelaitokseen työsuhteessa olevat työntekijät ovat julkisyhteisön työntekijöitä. Heihin sovelletaan rikoslain 40 luvun säännöksiä vain rajoitetusti (lahjuksen ottaminen, törkeä lahjuksen ottaminen, lahjusrikkomus, virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen).

Edellä mainitussa kanteluasiassa on kysymys mahdollisesta Senaatti-kiinteistöjen työntekijän sivutoimen aiheuttamasta esteellisyydestä ja intressiristiriidoista. Senaatti-konsernin työntekijöiden sivutoimia ei ole säännelty ja vaikuttaa epäselvältä, missä määrin esteellisyyskysymyksiä arvioitaessa voidaan tukeutua hallintolaikiin.

Hallintolain 2 §:n 3 momentin mukaan valtion liikelaitoksissa sovelletaan hallintolakia niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Hallituksen esityksen 31/2020 vp eduskuntakäsittelyn yhteydessä on noussut esille kysymys muun muassa hallinnon oikeusperiaatteiden (hallintolaki 6 §) ja palveluperiaatteen (hallintolaki 7 §) huomiointamisesta Senaatti-kiinteistöjen toiminnassa. Eduskunnan

perustuslakivaliokunta (PeVL 34/2020 vp) ja hallintovaliokunta (HaVL 20/2020 vp) ovat lausunnoissaan todenneet, että Senaatti-kiinteistöjen tehtäviin sisältyy ainakin joiltain osin julkisen hallinto-tehtävän piirteitä ja myös puolustusvaliokunta on mietinnössään (PuVM 2/2020 vp) yhtynyt tähän näkemykseen. Kysymys hallintolain soveltamisalan laajuudesta Senaatti-konsernin toiminnassa on kuitenkin jäänyt jossain määrin epäselväksi.

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 edellä todetuilla tavoin myös rikosoikeudellinen virkavastuu. Senaatti-konsernin työntekijöillä ei kuitenkaan nykyisten säännösten perusteella ole rikosoikeudellista vastuuta menettelystä tai laiminlyönnistä, joka loukkaisi esimerkiksi hallintolain säännöksiä, vaikka konsernin työntekijöiden toteuttama julkinen tehtävä – esimerkiksi vankiloiden ylläpitäminen ja niiden asianmukaisesta kunnosta vastaaminen – on julkisena tehtävänä poikkeuksellisen merkittävä ja vastuullinen.

#### 4 TOIMENPITEET

Osa Senaatti-kiinteistöjen toiminnan sääntelyn edellä todetuista puutteista on korjattu edellä selostetulla 1.1.2021 voimaan tulleella laintaisella sääntelyllä. Muut Senaatti-konsernin toimintaan liittyvät oikeudelliset kysymykset ovat joutuneet eduskunnan määräämän selontekomenettelyn kohteiksi. Sen vuoksi asia ei tässä vaiheessa anna aiheutta muihin toimenpiteisiin taholtani kuin tämän ratkaisuni julkaisemiseen ja toimittamiseen tiedoksi valtiovarainministeriölle.

Lisäksi pyydän valtiovarainministeriötä ilmoittamaan **perjantaihin 30.7.2021** mennessä, mihin toimenpiteisiin ministeriö ja Senaatti-konserni ovat ryhtyneet Senaatti-kiinteistöjen edellä kohdissa 3.2 ja 3.3 kuvatun monopoliaseman purkamiseksi ja valtion sisäisen in house -sopimuskannan uudistamiseksi vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Pyydän ministeriötä samalla myös ilmoittamaan, missä laajuudessa hallintolakia ministeriön käsityksen mukaan sovelletaan Senaatti-konsernin toiminnassa.

7.1.2020

EOAK/6870/2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen**

## **APULASOIKEUSASIAMIES TUTKII SENAATTI-KIINTEISTÖJEN ASEMAN VALTION MONOPOLIVUOKRANANTAJANA**

### **1 SELVITYS- JA LAUSUNTOPYYNTÖ**

Poliisiasemille, vankiloihin, tuomioistuimiin ja varuskuntiin kohdistettujen eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tarkastusten yhteydessä havaitaan ajoittain rakennuksiin ja toimitiloihin sekä vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystiloihin liittyviä laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvia puutteita ja epäkohtia. Tällaisia epäkohtia on tuotu esiin myös kanteluissa. Kun puutteiden syitä ja korjaamismahdollisuuksia selvitetään, havaitaan usein Senaatti-kiinteistöjen osuus asiassa. Ongelmallisiksi osoittautuneista toimitiloista on yleensä tehty vuokrasopimukseksi otsikoituja asiakirjoja Senaatti-kiinteistöjen kanssa.

Vapautensa menettäneiden henkilöiden käytössä olevien tilojen asianmukaisuuden ja kunnan osalta kysymys on keskeisistä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvistä näkökohdista. Virastojen toimitiloihin liittyy usein myös tilojen saavutettavuutta, terveellisyttä ja turvallisuutta koskevia oikeudellisia kysymyksiä.

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

Vuokrasopimukseksi otsikoitu valtion sisäinen asiakirja näyttää siis käytännössä joskus muodostavan tosiasiallisen esteen sille, että säännösten edellyttämät välttämättömät korjaukset tai perusparannukset voitaisiin toteuttaa rakennuksissa ja toimitiloissa. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta vuokrasopimukseksi otsikoidut asiakirjat ovat omiaan hämärtämään vastuun kohdentamista niihin tahoihin, jotka tosiasiallisesti näyttävät käyttävän määräysvaltaa toimitilojen lainmukaisuutta koskevien vaatimusten täyttämisestä päätettäessä.

Pidätettyjen kohtelusta ja vapautensa menettäneiden säilytystilojen ja muidenkin toimitilojen asianmukaisuudesta vastaa viime kädessä valtio. Valtion sisäiset järjestelyt eivät vaikuta valtion vastuuseen. Valtion vastuuta ei voida häivyttää valtion sisäisten sopimuskonstruktioiden taakse.

Valtion sisäisten sopimuskonstruktioiden ongelmallisuus laillisuusvalvonnan kannalta on havaittu eri asiayhteyksissä. Yksityishenkilön 2.6.2012 oikeusasiamiehen kansliaan toimittamassa kantelussa (Dnro 2159/4/12) eduskunnan oikeusasiamiestä pyydettiin tutkimaan, miksi Suomen valtion virastotaloista kantelijan havaintojen mukaan puuttuivat invalidipysäköintiin tarkoitetut pysäköintipaikat. Esimerkkeinä kantelija mainitsi Tampereen oikeustalon ja Pirkanmaan poliisilaitoksen Tampereen toimipisteen.

Apulaisoikeusasiamies Maija Saksliin katsoi kanteluun 15.11.2013 antamassaan vastauksessa, että valtion kiinteistöjen hallinnoinnissa oli kyse sellaisesta valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimivalle liikelaitokselle kuuluvasta liiketaloudellisiin perusteisiin tapahtuvasta yksityisoikeudellisesta perustoiminnasta, jonka valvomiseen oikeusasiamiehellä ei ollut toimivaltaa.

Apulaisoikeusasiamies katsoi kuitenkin aiheelliseksi saattaa esillä olleen asian oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tietoon ja pyysi niitä selvittämään, millä tavoin niiden hallinnonaloilla oli toimitilaratkaisuja tehtäessä – esimerkiksi tiloja vuokrattaessa – kiinnitetty huomiota invalidipysäköinnin järjestämiseen ja pyritty vaikuttamaan näiden pysäköintipaikkojen saamiseen. Samalla apulaisoikeusasiamies pyysi myös valtiovarainministeriötä, jonka hallinnonalalla Senaatti-kiinteistöt toimii, ilmoittamaan, miten invalidipysäköintiin liittyvät näkökohdat otetaan huomioon liikelaitoksen toiminnassa.

Juuri mainitussa 15.11.2013 kanteluvastauksessa viitatus aiempaa Senaatti-kiinteistöistä annettua lakia (1196/2003) koskeneen hallituksen esityksen ([HE 108/2003](#) vp s. 1) mukaan Senaatti-kiinteistöillä ei ole viranomaistoimintaa eikä varsinaisia viranomaistehtäviä. Vastaavasti eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä ([VaVM 34/2003](#) vp s. 3) todetaan, että Senaatti-kiinteistöillä ”ei esityksessä ole ajateltu olevan viranomaistoimintaa eikä varsinaisia viranomaistehtäviä.” Mainitusta hallituksen esityksestä ei ole aikanaan pyydetty perustuslakivaliokunnan kannanottoa.

Totean, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on äskettäin muussa asiayhteydessä eli käsiteltäessä hallituksen esitystä HE 47/2019 vp Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ym. lakien muuttamiseksi ([PeVL 15/2019](#) vp) ottanut kantaa kyseisen yhtiön toimintaan tavalla, jolla voi nähdäkseni olla merkitystä myös Senaatti-kiinteistöjen toimintojen luonteen arvioimiselle. Perustuslakivaliokunnan mukaan Hanselin tehtävät yhteishankintayksikkönä kiinnittyvät julkisyhteisöjen laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseen, minkä lisäksi Hansel Oy:n tehtävillä on merkitystä julkisyhteisöjen varojen käytön kannalta. Vaikka hankintojen tekemiseen liittyy myös vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä, perustuslakivaliokunnan mielestä Hanselin tehtävässä yhteishankintayksikkönä painottuvat julkisen hallintotehtävän piirteet.

Olen ottanut omasta aloitteestani tarkasteltavaksi sen oikeudellisen perustan, johon tukeutuen Senaatti-kiinteistöt valtion osana ([VaVM 33/2010](#) vp, s. 3) luovuttaa kiinteistöjä, rakennuksia ja huoneistoja vastiketta vastaan valtion virastojen ja laitosten käyttöön ja asettaa samalla ehtoja niiden kunnossapitoa ja perusparannuksia koskeville vastuilleen ja omalle roolilleen tahona, jonka lähtökohtaisesti tulee huolehtia valtion kiinteistövarallisuudesta. Samalla olen katsonut perustelluksi ottaa lähemmin esille myös kysymyksen siitä, onko Senaatti-kiinteistöjen tehtävissä osia, joiden voidaan katsoa kuuluvan julkisen hallintotehtävän tai oikeusasiamiehen toimivaltaa koskevassa perustuslain 109 §:ssä tarkoitettujen julkisten tehtävien piiriin.

Perustuslain ([731/1999](#)) 111 §:n 1 momentin perusteella valtiovarainministeriötä pyydetään hankkimaan tarvittava Senaatti-kiinteistöjen selvitys ja antamaan oma lausuntonsa jäljempänä selostettavista tarkasteluni kohteista sekä vastaamaan lausunnossaan jäljempänä esitettäviin kysymyksiin.

### **1.1 Senaatti-kiinteistöjen oikeudellinen asema ja valtion vuokrajärjestelmä**

Perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Valtion liikelaitoksista annetun lain ([1062/2010](#)), jäljempänä liikelaitoslaki, 2 §:n mukaan valtion liikelaitoksena toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla Senaatti-kiinteistöt, jonka tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja lain 1 §:ssä tarkoitetuille virastoille, laitoksille ja yksiköille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Liikelaitoslain 3 §:n mukaan liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti.

Perustuslain 92 §:n 2 momentin mukaan valtion kiinteän omaisuuden luovutukseen voidaan ryhtyä vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan mitä lailla säädetään. Tarkemmin asiasta on säädetty laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta ([973/2002](#)), jäljempänä luovutuslaki.

Luovutuslaissa säädetään lain 1 §:n (lain soveltamisala) mukaan valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta ja valtion maaomaisuuden vuokraamisesta sekä erityisten oikeuksien myöntämisestä.

Luovutuslain 3 §:n 1 kohdan mukaan ”valtion kiinteistövarallisuudella” tarkoitetaan

- a) valtion omistamia kiinteistöjä, muita rekisteriyksiköitä ja maa- ja vesialueita sekä osuutta niihin (valtion maaomaisuus);
- b) valtion maalla sekä toisen maalla sijaitsevia valtion omistamia rakennuksia ja näiden osuuksia;
- c) valtion omistamia asunto-osakeyhtiöiden osakkeita ja osakkeita sellaisissa yhtiöissä, joiden pääasiallisena tarkoituksena on kiinteän omaisuuden omistaminen tai hallinta; sekä
- d) valtiolle kuuluvia erityisiä oikeuksia.

Luovutuslain 3 §:n 2 kohdan mukaan ”luovuttamisella” tarkoitetaan myyntiä, vaihtoa tai muuta omistusoikeuden luovuttamista.

Luovutuslain 3 §:n 3 momentin mukaan ”vuokraamisella” tarkoitetaan maanvuokralaissa ([258/1966](#)) tarkoitettua maanvuokraa.

Luovutuslain 2 §:ssä on säädetty lain suhteesta muihin säännöksiin. Jos muualla laissa tai laissa olevan valtuutuksen nojalla annetaan luovutuslaista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä luovutuslain sijasta. Lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen ([HE 102/2002](#) vp, s. 15) yksityiskohtaisissa perusteluissa on kyseisen pykälän osalta todettu seuraavaa:

”Lakia sovellettaisiin vain kiinteistövarallisuuden luovuttamiseen ja maaomaisuuden vuokraamiseen valtio-omistajan ulkopuolelle, joten sitä ei sovellettaisi valtionhallinnon sisäisiin hallinnansiirtoihin eikä vuokrauksiin.”

Vastaavasti valtiovarainvaliokunnan asiassa antamassa mietinnössä [VaVM 15/2002](#) vp, s. 1 ja 3) todetaan ”Laki ei koske valtionhallinnon sisäisiä vuokrauksia eikä hallinnansiirtoja.” Eduskunnan työjärjestyksen 64 §:n mukaan valiokunnan mietinnön perustelut katsotaan hyväksytyiksi, jollei eduskunta toisin päättä. Eduskunnan vastauksessa EV 146/2002 vp ei ole tarkoitettua valiokunnan mietinnön perusteluista irtautuvaa mainintaa.

Edellä selostettujen säännösten ja lain esitöiden perusteella **vaikuttaa siltä, että luovutuslain soveltamisalaan eivät kuuluisi valtionhallinnon sisäisiin (in house) vuokrauksiin liittyvät seikat**. Ministeriötä pyydetään kiinnittämään huomiota tähän seikkaan lausuntoa antaessaan.

Luovutuslain 15 §:n valtuussäännöksessä, jonka soveltamisala vaikuttaa laueammalta kuin luovutuslain itsensä soveltamisala, todetaan seuraavaa:

”Valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta valtion käyttöön, valtion kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta ulkopuolisille, hallinnasta, hoidosta ja käytöstä sekä rekisteröinnistä ja luetteloinnista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Valtion maaomaisuuden vuokraamisesta säädetään kuitenkin tässä laissa.

Tämä pykälä ei koske valtion liikelaitoksia lukuun ottamatta valtion kiinteistövarallisuuden rekisteröintiä ja luettelointia.”

Lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen ([HE 102/2002](#) vp, s. 25) yksityiskohtaisissa perusteluissa on kyseisen pykälän osalta todettu seuraavaa:

”Lain valtuussäännöksen nojalla annettavalla asetuksella ei ole tarkoitus säätää valtion liikelaitosten hallinnassa olevan valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta, hoidosta ja käytöstä. Valtion liikelaitosten toiminnasta säädetään valtion liikelaitoksista annetussa laissa ja liikelaitoskohtaisissa laeissa. Kiinteistövarallisuuden rekisteröinnin ja mahdollisesti myös luetteloinnin osalta olisi kuitenkin tarpeen antaa yhtenevät säännökset valtion virastoille, laitoksille, liikelaitoksille ja rahastoille.”

Luovutuslain 15 §:n 2 momentin ja sen esitöiden mukaan **luovutuslain 15 §:ssä säädetyn asetuksenantovaltuuden piiriin ei näyttäisi kuuluvan valtion liikelaitosten hallinnassa olevan valtion kiinteistövarallisuuden hankinta, hallinta, hoito ja käyttö**. Ministeriötä pyydetään kiinnittämään lausunnossaan tähän seikkaan erityistä huomiota.

Ministeriötä pyydetään kiinnittämään lausunnossaan huomiota myös siihen, mitä valtiovarainvaliokunta on mietinnössään ([VaVM 15/2002](#) vp) todennut **luovutuslain 15 §:n valtuussäännöksestä ja sen ongelmallisuudesta**.

Luovutuslain 15 §:n perusteella on säädetty valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta ([242/2015](#)). Asetus on tullut voimaan 1.1.2016. Asetuksen 4 §:n mukaan valtion kiinteistövarallisuuden hankinta kuuluu Senaatti-kiinteistölle ja Metsähallitukselle.

Asetuksen 9 §:ssä on säädetty Senaatti-kiinteistöjen keskeisestä roolista virastojen vuokratessa käyttöönsä toimitiloja. Jos viraston ja Senaatti-kiinteistöjen arviot valtion kokonaisuutena parhaalla tavalla vastaavasta vaihtoehdosta toteuttaa toimitilan vuokraus poikkeavat toisistaan, on asetuksen 10 §:n mukaan pyydettyä valtiovarainministeriön lausunto. Asetuksen 11 § koskee toimitilojen vuokraamista ulkopuoliselta viraston käyttöön siten, että Senaatti-kiinteistöt vuokraa tilan ulkopuoliselta ja edelleen vuokraa sen virastolle.

Valtiovarainministeriössä 12.3.2015 laaditun edellä mainitun asetuksen taustamuistiossa on ilmeisesti lähdetty siitä, ettei asetus koskisi Senaatti-kiinteistöjä, joka näyttäisi olevan luovutuslain 15 §:n 2 momentissa säädetyn asetuksenantovaltuuden ulkopuolelle jäävä valtion liikelaitos, vaan ainoastaan virastoja ja laitoksia, jotka vuokraavat tiloja Senaatti-kiinteistöiltä. Tästä huolimatta muistiossa on todettu Senaatti-kiinteistöistä esimerkiksi seuraavaa:

”Asetusehdotuksessa Senaatti-kiinteistöillä olisi kuitenkin aiemmin asetuksessa määriteltyä keskeisempi rooli valtion kiinteistövarallisuuden hallinnassa ja järjestelyissä suhteessa valtion virastoihin ja laitoksiin, mikä vastaisi paremmin myös liikelaitoslain 1–2 §:ssä tarkoitettujen tehtävien mukaista roolia valtion keskitettynä, virastojen ja laitosten kiinteistövarallisuuden hankintojen ja vuokrauksen asiantuntijana.”

”Toimitilastrategian mukaisen tilatehokkuustavoitteen toteuttaminen 8 vuoden aikajännteellä merkitsisi noin 100 milj. euron säästöä vuokra- ja hoitokustannuksissa valtionhallinnolle. Säästö edellyttää toteutuakseen asetuksessa esitettyä selkeää toimintaroolia Senaatti-kiinteistöille.”

”Valtion toimitilojen hankinta, vuokraus ja hallinta keskitettäisiin yhdelle hankintayksikölle eli Senaatti-kiinteistöille. Tämä kasvattaisi Senaatti-kiinteistöjen roolia. Valtion omien tilojen käyttö säädettäisiin ensisijaiseksi.”

”Jatkossa virastojen ja laitosten tulisi vuokrata tarvitsemansa toimitilat ensisijaisesti valtion omistamista tai, jos on olemassa perusteltu syy, valtiolle ulkopuoliselta vuokratuista tiloista. Ehdotettava sääntely selkeyttäisi myös Senaatti-kiinteistöjen asemaa toimitilojen hallinnoijana, vuokraajana ja tila-asiantuntijana.”

”Esitys mahdollistaisi valtion vuokrajärjestelmän uudistamista koskevan valtiovarainministeriön työryhmän (29/2014) ehdotusten toimeenpanon ja siirtymisen valtion vuokrajärjestelmässä omakustannusperiaatteen käyttöön Senaatti-kiinteistöjen vuokrien määrittämisessä.”

Edellä mainitun asetuksen ja sen taustamuistion perusteella vaikuttaa siltä, että asetuksella on luotu ja pyrittykin luomaan Senaatti-kiinteistölle aikaisemmasta olennaisesti poikennut rooli valtion toimitilojen hallinnoijana ja vuokraajana.

Valtioneuvoston [sivuilla](#) valtioneuvoston yleisistunnossa 19.3.2015 tehtyä päätöstä on kuvattu muun ohella seuraavasti:

”Asetuksella valtion kiinteistövarallisuuden hankintaa, vuokraamista ja hallintaa keskitetään. Toimitilojen vuokraus ja hallinta keskitetään Senaatti-kiinteistöille. Toimitilahankkeiden taloudellisuuden arvioinnin edellytyksiä parannetaan ja valtion omien tilojen käyttö säädetään ensisijaiseksi.”

Valtioneuvoston teettämässä selvityksessä (Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja [21/2018](#)) edellä mainitun asetuksen vaikutuksia Senaatti-kiinteistöihin on luonnehdittu esimerkiksi 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.”

Valtiollisten tehtävien jakoa koskevan perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Yksityisiä henkilöitä ja viranomaisia sitovien yleisten oikeussääntöjen antaminen, eli lainsäädäntövalta, kuuluu lähtökohtaisesti eduskunnalle. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla.

Asetusten antamiseen valtuuttavan lain tulee täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Olennaista on, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa. Tämä rajaa jo sinänsä asetuksenantajan toimivaltaa. On pohdittava, sisältääkö laki perussäännökset niistä asioista, joita asetuksenantovaltuus koskee (Lainkirjoittajan [opas](#), kohta 13.5).

Perussäännöksellä tarkoitetaan sitä aineellista lain säännöstä, jota alemman asteisella norminannolla tarkennetaan. Tarkemmin säätämällä ei siis varsinaisesti tarkoiteta valtuussäännöksen tarkentamista. Valtuussäännös on delegointiin käytettävä viittausinstrumentti. Perussäännöksen kirjoittamisessa tulisi huolehtia siitä, ettei asiasta säätäminen jää käytännössä kokonaan asetuksen tai viranomaisen antaman normin varaan. Valtuussäännöksen ja perussäännöksen välille tulisi muodostua eheä tulkinnallinen kokonaisuus sen osalta, mitä alemman asteisissa säännöksissä voidaan säätää. Asetuksenantovaltuuden ylittäminen merkitsee sitä, että sääntely kyseisiltä osin on lainvastaista, eikä myöskään vastaa perustuslain 80 §:ssä säädettyä vaatimusta. Valtuudet ylittäviä säännöksiä ei perustuslain 107 §:n nojalla saa soveltaa. (Veli-Pekka Hautamäki: Asetuksenantovaltuus ja asetuksenanto. Lakimies 2010 s. 213–217).

Asetuksella tai viranomaisen määräyksellä ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista ([PeVL 33/2004](#) s. 4).

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksessä ([HE 1/1998](#) s. 174) on tältä osin todettu:

”Muissa kuin pykälän 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetuissa tilanteissa valtionhallinnon yksiköistä voitaisiin säätää joko lailla tai asetuksella, jollei kysymys ole valtion liikelaitoksen toiminnan ja talouden perusteiden sääntelystä (84 § 4 mom.). Merkittävistä valtionhallinnon järjestelyistä olisi kuitenkin asianmukaista säätää aina lailla.”

Valtiovarainministeriötä pyydetään lausunnossaan ottamaan kantaa siihen, **onko mainitulla asetuksella voitu asetuksenantovaltuuden puitteissa säätää Senaatti-kiinteistöjen uudesta roolista ja monopoliasemasta valtion liikelaitoksena (1.1.2016 lukien) sekä siihen, mitä laissa olevia perussäännöksiä asetus täydentää.** Lausunnossa pyydetään ottamaan kantaa myös siihen, onko asetuksessa kysymys **valtion liikelaitoksen toiminnan ja talouden perusteiden sääntelystä.**

Edellä mainitun asetuksen sisältöä on täsmennetty ja selostettu valtiovarainministeriössä laaditussa vuokratäksikirjassa. Ministeriö on 10.12.2019 muuttanut aiemmin ohjeellisen vuokratäksikirjan valtioneuvostosta annetun lain ([175/2013](#)) 7 §:n ja valtioneuvoston ohjesäännön ([262/2003](#)) 17 §:n nojalla [määräykseksi](#). Ensin mainitun lainkohdan 2 momentin mukaan ministeriön järjestysmuodosta ja toiminnan yleisestä järjestämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Tarkempia säännöksiä asiasta voidaan antaa ministeriön asetuksena annettavalla ministeriön työjärjestyksellä. Jälkimmäinen lainkohta sisältää määräyksen valtiovarainministeriön toimialasta. Lainkohtiin ei siis näyttäisi sisältyvän valtuutta valtion virastojen toimitilojen vuokrausta koskevien yleismääräysten antamiseen.

Ministeriöt, joiden tulee perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan vastata hallinnon asianmukaisesta toiminnasta toimialallaan, [voivat](#) kuitenkin ilman lailla säädettyä nimenomaista valtuuttakin antaa hallinnon sisäisiä määräyksiä omalla hallinnonalallaan. Lainkohdan yksityiskohtaisen perustelujen ([HE 1/1998 vp](#)) mukaan (s. 118–119) pykälän 1 momentissa asetettaisiin kunkin ministeriön tehtäväksi vastata toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Säännös korvasi hallitusmuodon 44 §:n 2 momentin säännöksen ministeriön velvollisuudesta pitää silmällä hallintoa omalla toimialallaan ja ryhtyä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöön panemiseksi. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille.

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään perustuslain 68 §:n 3 momentin perusteella lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Käytännössä ministeriöiden välinen toimialajako on mahdollisimman tyhjentävästi pyritty määrittelemään valtioneuvoston ohjesäännössä.

**Vuokratäksikirja näyttäisi valtiovarainministeriön määräyksenä sääntelevän olennaisella tavalla muidenkin ministeriöiden kuin valtiovarainministeriön hallinnonalan toimintaa.** Esimerkiksi jäljempänä tarkemmin selostettava ”managerausmaksu” tarkoittanee vuokratäksikirjaan perustuvaa pakollista varainsiirtoa muilta hallinnonaloilta Senaatti-kiinteistöille. Valtiovarainministeriötä pyydetään lausunnossaan arvioimaan asiaa myös tältä kannalta.

Vuokrakäsikirjan soveltamisala vaikuttaa jokseenkin samalta kuin edellä mainitun asetuksen soveltamisala. Asetuksen soveltamisalaa on sen taustamuistiossa edellä todetuina tavoin nimenomaisesti selitetty niin, **ettei kysymys olisi valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvan Senaatti-kiinteistöjen toiminnan sääntelystä vaan sen asiakkaiden toimitilojen hankintaa ja vuokrausta ohjaavasta sääntelystä**. Tätä taustaa vasten ei nähdäkseni ole lähtökohtaisesti perusteltua katsoa, että vuokrakäsikirja sääntelisi vain valtiovarainministeriön hallinnonalaan ja että se koskisi esimerkiksi vain ehtoja, joita Senaatti-kiinteistöjen tulisi (in house) sopimuksiinsa käyttää.

Asetuksen 242/2015 taustamuistiossa (s. 9) todetaan ”Senaatti-kiinteistöjen vuokraustoimintaa koskevat perusteet ja menettelyt, kuten vuokran määräytymisen perusteet ja vuokrasopimusten ehdot, rajautuisivat tämän asetuksen ulkopuolelle. Liikelaitoksen toiminnasta säädetään liikelaitoslaisissa.”

Vuokrakäsikirja sisältää määräykset vuokrasta ja maksuista. Käsikirjaan **ei näyttäisi kuitenkaan sisältyvän mahdollisuutta saada vapautusta vuokran maksamisesta tai vuokra kohtuullisesti alennetuksi siltä ajalta, jolta viraston vuokraamaa tilaa ei ole voitu käyttää tai jolta se ei ole ollut vaadittavassa tai sovitussa kunnossa** (vrt. analogisesti laki liikehuoneiston vuokrauksesta, 482/1995, 21 §:n 2 momentti). Mahdollisuus vuokranalennuksiin saattaisi perustellusti kuulua liiketaloudellisten periaatteiden noudattamisen piiriin.

Edelleenvuokrauksen (kohta 13) osalta käsikirjassa viitataan edellä mainitun asetuksen 11 §:ään ja todetaan, että vuokran lisäksi Senaatti-kiinteistöt veloittaa loppukäyttäjältä 2 prosentin suuruisen ”manageerausmaksun”. Vuokrakäsikirjan tarkoittamista vuokrasta ja maksuista **tai niiden perusteista ei näyttäisi olevan laissa tai asetuksessa mainintaa**.

Vuokrakäsikirjan kohdassa 3 on todettu muun ohella:

”Asiakaslähtöiset muutokset ja kiinteistön laatutasoa nostava ja parantava korjausrakentaminen eli peruserparannus ovat aina täysimääräisesti vuokravaikutteisia.”

Senaatti-kiinteistöjen sopimustensa liitteenä käyttämässä [vastuurajataulukossa](#) on todettu:

”Jos vuokrasopimuksen voimassaolon aikana joudutaan tekemään eri syistä lisäpanostuksia tai toiminnallisia muutostöitä huoneiston rakenteisiin, järjestelmiin, laitteistoihin, koneisiin, laitteisiin, varusteisiin, kalusteisiin tai yms., kustannuksista vastaa aina vuokralainen.”

Valtiovarainministeriötä pyydetään hankkimaan Senaatti-kiinteistöiltä selvitys siitä, **miten liikelaitos tulkitsee edellä mainittua vuokrakäsikirjan kohtaa ja vastuurajataulukon ehtoa** esimerkiksi tilanteissa, joissa oikeusasiamies on tarkastuksillaan tai kantelun johdosta todennut vapautensa menettäneiden henkilöiden tiloissa, räjähteiden varastoinnissa tai poliisilaitoksen olosuhteissa puutteita, sekä antamaan oma lausuntonsa tästä ja muista edellä todetuista vuokrakäsikirjaa koskevista havainnoista.

Lausunnossa otettaneen kantaa myös siihen, onko ja missä suhteissa **Senaatti-kiinteistöjen toiminnassa mahdollisesti katsottava olevan kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisen hallintotehtävän tai perustuslain 109 §:ssä tarkoitetun julkisen tehtävän hoitamisesta**, ottaen erityisesti huomioon se, että Senaatti-kiinteistöjen asiakkaana olevien viranomaisien kannalta heidän hallinnoimien tilojen olosuhteilla voi olla välitöntä vaikutusta esimerkiksi vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksien ja vastaavasti viranomaisten ja virkamiesten virkavelvollisuuksien toteuttamiselle.

## 1.2 Senaatti-kiinteistöt vuokranantajana ja vuokrasopimusten oikeudellinen luonne

Senaatti-kiinteistöt on valtion liikelaitos. Valtion liikelaitokset ovat osa valtiota. Liikelaitosmalli perustuu liiketaloudellisten periaatteiden noudattamiseen julkisten palvelujen tuottamisessa. Valtion liikelaitokset eivät ole valtiosta erillisiä oikeushenkilöitä. Valtion liikelaitosten henkilöstö on valtion henkilöstöä.<sup>1</sup>

Rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan virkamiehellä tarkoitetaan muun muassa henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtion liikelaitokseen ja julkisyhteisön työntekijällä henkilöä, joka on työsopimussuhteessa valtion liikelaitokseen.

Vaikuttaa ilmeiseltä, että Senaatti-kiinteistöjen ja virastojen väliset sopimukset eivät ole yksityisoikeudellisia vuokrasopimuksia, vaikka ainakin osassa niistä viitataan lakiin liikehuoneiston vuokraamisesta. Mainittu laki koskee vuokraamista toiselta eikä sellaisesta tilanteesta ole in house -sopimuksissa kysymys.

Vuokrasopimuksiksi otsikoitujen asiakirjojen luonnetta on käsitelty kirjallisten kysymysten sarjassa [KK 471/2018 vp](#), [KK 561/2018 vp](#) ja [KK 632/2018 vp](#). Vastauksissaan ministeri on todennut muun ohella seuraavaa:

”Kuten aiemmassa vastauksessa (KK 471/2018) on todettu Senaatti-kiinteistöjen toiminta ja myös vuokrajärjestelmä perustuvat valtion liikelaitoksista annettuun lakiin (1062/2010). Sopimukset valtion sisällä käsitellään liikelaitoslain perusteluissa (HE 63/2010 vp, s. 8) todetulla tavalla yksityisoikeudellisia periaatteita noudattaen. Valtion eri osien (liikelaitos, virasto) väliset sopimukset ovat liikelaitoslaissa vahvistettu tapa toimia valtion sisäisissä sopimuksissa (ns. itsekontrahointi). Senaatti-kiinteistöjen toiminta ja vuokrausjärjestelmä ovat valtion liikelaitoslain mukaisia, joten erillisiin selviytisiin tai toimenpiteisiin ei ole tarvetta.”

”Aiempiin vastauksiin viitaten (KKV 471/2018 ja KKV 561/2018) vuokrauksessa noudatetaan yleisesti hyväksytyjä ja erittäin vakiintuneita sopimusmuotoja, ja näihin perustuvia toimintaperiaatteita. Valtion eri osien väliset sopimukset (mm. vuokrasopimus, palvelusopimus) ovat laajassa ja vakiintuneessa käytössä sovittaessa palvelujen käytöstä, hinnoittelusta sekä vastuista valtion sisäisten palvelukeskusten kanssa (Senaatti-kiinteistöt, Palkeet, Valtori). Sopimusten käytöstä on säädetty kunkin palvelukeskuksen lainsäädännössä. Valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) lisäksi esimerkiksi laissa valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä (1226/2013) 12 §:ssä sekä laki Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (179/2019) 8 §:ssä.”

Verrattaessa Senaatti-kiinteistöjen asemaa edellä siteeratussa ministerin vastauksessa mainittuihin Palkeisiin tai Valtoriin voidaan erottavana tekijänä todeta se, ettei liikelaitoslaissa ole säännöstä erityisten valtion sisäisten sopimusten käytöstä. Liikelaitoslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä on tosin mainittu seuraavaa ([HE 63/2010 vp](#), s. 8):

”Valtion virastot ja laitokset voisivat hankkia yksityisoikeudellisiin sopimuksiin perustuen valtion liikelaitoksilta tarvitsemiaan palveluja. Niillä olisi oikeus hankkia myös muilta tuottajilta kuin valtion liikelaitoksilta tarvitsemiaan palveluja.”

Hallituksen esityksessä todettu näyttäisi kuitenkin sopimusten oikeudellisen luokittelun osalta olevan ristiriidassa siviilioikeuden keskeisten lähtökohtien kanssa. Esimerkiksi T. M. Kivimäen ja Matti Ylöstalon Suomen siviilioikeuden oppikirjassa vuodelta 1981 (s. 169) on todettu seuraavaa:

<sup>1</sup> Ks. esim. [HE 132/2015 vp](#), s. 6.

”Merkille on pantava, että huolimatta toimintojensa ja toimielintensä kasvavasta moninaisuudesta valtio käsitetään sopijapuolena sekä siviilioikeudellisten oikeuksien ja velvollisuuksien subjektina yhtenäiseksi kokonaisuudeksi...

...Kuitenkaan ei kaksi tuollaista oikeushenkilöllisyyden puolesta epäitsenäistä valtion laitosta sen enempää kuin kaksi valtion virastoa muutoinkaan voi olla keskenään velkasuhteessa tai muussa siviillisessä sopimussuhteessa eikä käydä oikeutta keskenään; oikeudenkäynnin edellyttämää kaksiasianosaissuhdetta ei näissä tapauksissa ole olemassa.”

Jos vuokralainen (valtio) jättäisi vuokran maksamatta vuokranantajalle (valtio), vuokranantaja (valtio) ei voisi käräjäoikeudessa kantajana (valtio) tehokkaasti vaatia vastaajalta (valtio) eli itseltään vuokria. Tällainen kanne jätettäisiin tutkimatta. Puhevallan käytönkin osalta jouduttaisiin erikoiseen tilanteeseen, koska liikelaitoslain 16 §:n mukaan ”liikelaitos kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa, viranomaisissa ja toimituksissa valtion etua ja oikeutta liikelaitosta koskevissa asioissa.” Senaatti-kiinteistöt joutuisi siis käyttämään valtion puhevaltaa sekä kantajana että vastaajana.

Eri asia on, että valtion hallinnossa on jo pitkään käytetty viranomaisten välisten ”hallinto-organisatoristen” suhteiden järjestämisessä erilaisia sopimuksia. Sopimuksilla voidaan järjestää esimerkiksi julkisten palvelujen tuottamista, hankkimista ja jakamista. Tällaisia valtion sisäisiä sopimuksia ei voida kuitenkaan pitää yksityisoikeudellisina sopimuksina ja niitä koskevat erimielisyydet on ratkaistava muualla kuin yleisessä lainkäytössä. Viranomaiset eivät myöskään voi keskinäisin sopimuksin rajoittaa tai siirtää oikeudellista vastuutaan (Ks. Olli Mäenpää: Hallintosopimus 1989, s. 172–176).

**Edellä todetun johdosta valtiovarainministeriötä pyydetään hankkimaan Senaatti-kiinteistöiltä selvitys ja vastaamaan omassa lausunnossaan seuraaviin kysymyksiin:**

- a) Kun Senaatti-kiinteistöt vuokraa tiloja valtion virastolle, onko sopimuksessa kahta oikeus- ja asianosaiskelpoista osapuolta?
- b) Käyttääkö Senaatti-kiinteistöt valtion virastoja koskevissa sopimus pohjissaan edelleen viittauksia lakiin liikehuoneiston vuokraamisesta? Onko sopimuksissa kysymys mainitun lain 1 §:ssä tarkoitetusta tilanteesta, jossa rakennus tai sen osa vuokrataan toiselle? Ellei toimitilaa vuokrata toiselle, onko kysymys lainkaan yksityisoikeudellisesta vuokrasopimuksesta?
- c) Voisiko Senaatti-kiinteistöt vaatia edellä tarkoitetun sopimuksen perusteella valtion virastolta vuokria kanteella käräjäoikeudessa? Miltä oikeushenkilöltä tai muulta asianosaiskelpoiselta taholta?
- d) Liikelaitoslain 16 §:n mukaan ”liikelaitos kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa, viranomaisissa ja toimituksissa valtion etua ja oikeutta liikelaitosta koskevissa asioissa.” Miten säännöstä käytännössä tulkitaan, jos viraston (valtio) ja Senaatti-kiinteistöt -nimisen liikelaitoksen (valtio) välillä ilmenee liikelaitokselta vuokrattua tilaa ja siihen liittyvää sopimusta koskeva riita, johon tarvitaan oikeuden ratkaisu?
- e) Voidaanko edellä tarkoitettua liikelaitoksen ja viraston välistä vuokrasopimusta pitää hallintolain (434/2003) 3 §:ssä tarkoitettuna hallintosopimuksena?
- f) Voiko liikelaitos vaatia vuokria hallintoriita-asiassa hallinto-oikeudessa?
- g) Onko asetuksen (242/2015) 10 §:ssä tarkoitettu menettely käytettävissä myös sen jälkeen, kun vuokrasopimukseksi otsikoitu asiakirja on allekirjoitettu, mutta sen sisällöstä ja tulkinasta taikka esimerkiksi vuokranalennuksista ilmenee erimielisyyttä viraston ja Senaatti-

kiinteistöjen välillä? Millä oikeudellisilla perusteilla viraston ja liikelaitoksen erimielisyydet tällaisessa tilanteessa ratkaistaan? Voiko valtion kokonaisedun arviointi vaikuttaa vuokrasopimuksen tulkintaan?

- h) Ellei kysymys ole yksityisoikeudellisesta sopimuksesta eikä hallintosopimuksesta, minkä tyyppisestä sopimuksesta on kysymys? Ellei kysymys ole sopimuksesta, mistä on kysymys ja miksi asiakirja on otsikoitu sopimukseksi? Voiko kysymys olla vuokrasta siten kuin käsite siviilioikeudessa ymmärretään?
- i) Voiko vuokrasopimukseksi otsikoitu asiakirja sellaisenaan olla säännös, määräys tai muu virkavelvollisuuden sisältöä määrittävä oikeudellinen instrumentti, jonka noudattamatta jättämistä voidaan arvioida säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomisena? Ellei, voiko sopimuksen noudattamatta jättämiseen ylipäättänsä liittyä sanktioita? Mitä sanktioita ja millä perusteella?
- j) Onko vuokratähtäkirja 1.1.2020 lukien rikoslain 40 luvussa tarkoitettu virkavelvollisuuden sisältöä määrittävä säännös tai määräys? Voiko sen noudattamatta jättämisestä seurata virkarikosoikeudellinen vastuu? Kenelle; vain viraston virkamiehille vai myös liikelaitoksen työntekijöille? Ellei molemmille, pitäisikö asia korjata?
- k) Onko vuokrasopimukseksi otsikoitu asiakirja tosiasiallisesti vain tilinpitoa helpottava apuväline vailla täytäntöön pantavissa (suoritustuomio ja sen täytäntöönpano) olevia oikeusvaikutuksia? Onko asiantila sopusoinnussa perustuslain 81 §:n 2 momentin kanssa? Säännöksen mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.
- l) Kuuluvatko kiinteistöön tai rakennukseen liittyvät kunnossapitovastuut Senaatti-kiinteistöille suoraan liikelaitoslain nojalla (*...huolehdittava hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta...*) riippumatta siitä, mitä vuokrasopimukseksi otsikoituun asiakirjaan on kirjattu ja riippumatta siitä, miten raha mahdollisesti liikkuu valtion tilinpidossa ja valtion omaisuusmassan sisällä? Voidaanko sopimuksilla siirtää liikelaitoslakiin perustuvaa huolenpito-velvollisuutta Senaatti-kiinteistöiltä virastoille?
- m) Sisältyykö liikelaitoslakiin sopimusten käyttöä koskevia vastaavia säännöksiä kuin valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain ([1226/2013](#)) 12 §:n tai valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain ([179/2019](#)) 8 §? Ellei, mihin lakiin (suoraan tai asetuksenantovaltuuden perusteella) sopimusten käyttö perustuu? Tulisiko sopimusten käytön perustua lakiin?

### 1.3 Eräitä Senaatti-kiinteistöihin liittyviä asioita oikeusasiamiehen kansliassa

Kuten edellä on todettu, tämän oman aloitteeni kysymyksenasettelun tausta liittyy ennen muuta siihen, miten oikeudellinen vastuu esimerkiksi vankilaviranomaisten ja Senaatti-kiinteistöjen välillä jakautuu tilanteessa, jossa vankilan tilat eivät vastaa niitä koskevia normeja, mutta Senaatti-kiinteistöt ei korjaa puutteita ilman rahallista vastiketta, jonka suorittamiseen viranomaisella ei ole käytännön mahdollisuutta.

Kysymyksenasettelun konkretisoimiseksi sekä pyydetyn selvityksen ja lausunnon antamisen helpottamiseksi viittaan esimerkinomaisesti kahteen oikeusasiamiehen kansliassa käsiteltyyn tapaukseen.

### 1.3.1 Räjähdeiden varastointi (dnro [1515/4/06](#) ja dnro [5377/4/15](#))

Insinööriversti evp. on kannellut puolustusvoimien räjähteiden varastoinnin ongelmista. Ensimmäiseen kanteluun 31.12.2008 annetussa päätöksessä apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt on todennut muun ohella seuraavaa:

”Ähtärin räjähdönnettomuus tapahtui vuonna 1999 ajankohtana, jolloin edellinen varastoinnin kuntoon saattamiseksi asetettu 15 vuoden määräaika oli juuri päättymässä. Onnettomuus oli tutkijalautakunnan mukaan seurausta muun muassa varastointiolosuhteiden puutteista. Myös onnettomuuden uusiutumista pidettiin mahdollisena. Edellä selostetusta onnettomuuden jälkeisestä kirjeenvaihdosta käy ilmi, että varastoinnin puutteisiin edellytettiin tuolloin pikaista korjausta. Kantelun mukaan sovitusta toimenpiteistä huolimatta ensimmäistäkään suunnitelmien mukaista maapeitteisen varastointisuojaan rakentamista ei ollut kuitenkaan aloitettu 1.5.2006 mennessä.

Tälläkin hetkellä on asetettuun määräaikaan vuoden 2012 loppuun vielä neljä vuotta tilanteessa, joka on myönnetty määräysten vastaiseksi. Jos kysymys on myös yleistä turvallisuutta vaarantavasta tilasta, niin kuin selvitysten valossa on pääteltävissä, ei tilannetta voida pitää hyväksyttävänä. Tällaisessa tilanteessa ei ole mahdollista vedota resurssipulaan ja rahojen puutteeseen. Selvityksen mukaan aikaa räjähddevarastojen kuntoon saattamiseksi on ollut riittävästi.

Kantelussa on kiinnitetty mielestäni perustellusti huomiota myös räjähteiden varastoinnista vastaavien henkilöiden oikeusturvaan. Kentällä työskentelevillä räjähdeturvallisuudesta vastaavilla henkilöillä ei ole käytännössä ollut mahdollisuuksia päättää todettujen puutteiden korjaamisesta. Karjalan Prikaatin komentaja on muun muassa vuonna 2005 ilmoittanut, ettei hän enää voinut varastojen huonosta kunnosta johtuen vastata joukko-osastonsa räjähddevarastoinnista.

Selvitysten tiedot siitä, onko räjähteiden varastointi saatavissa määräysten mukaiseksi määräaikaan mennessä, poikkeavat toisistaan. Senaatti-kiinteistöt on 6.6.2005 arvioinut, ettei varasto-ohjelmaa ole mahdollista saada kuntoon kuin aikaisintaan 2015.”

Insinööriversti evp. on kannellut joulukuussa 2015 uudelleen oikeusasiamiehelle. Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin 21.12.2016 antamassa päätöksessä on todettu muun ohella seuraavaa:

”Puolustusministeriön raportissa vuodelta 2013 on todettu, että puolustushallinnon räjähteiden varastointi olisi kaikilta osin voimassa olevien säädösten mukaista 31.12.2017 mennessä. Pääesikunta kiinnittää huomiota siihen, että puolustushallinnossa on toimittu tämän annetun määräajan mukaisesti syksyyn 2015 saakka, jolloin Senaatti-kiinteistöjen puolustusvoimien vuoden 2015 investointihankkeita koskevan päätöksen johdosta pääesikunnalle annettiin tehtävä esittää puolustusministeriölle uutta määräaika kehittämis-toimenpiteiden loppuunsaattamiselle.

Tämän jälkeen puolustusministeriö jatkoi 19.1.2016 antamallaan päätöksellä määräaikaan vuoden 2017 lopusta vuoden 2022 loppuun saakka. Määräajan jatkamista on päätöksessä perusteltu valtiotalouden merkittävällä heikkenemisellä, jonka johdosta valtiovarainministeriö on leikannut Senaatti-kiinteistöjen määräraha-kehystä, jossa oli osoitettu määrärahat puolustushallinnon räjähddevarastoinnin kehittämistä varten. Pääesikunta toteaa, että täten rakentamiseen liittyvien investointien osalta tehty investointien leikkauspäätös ei ole ollut puolustusvoimien päätösvallassa.

Mielestäni on selvää, että rakenteelliset ratkaisut, joissa otetaan huomioon räjähddevarastoinnin turvallisuuden edellyttämät vaatimukset, ovat hitaasti toteutettavia, vaativat pitkäjänteistä suunnittelua ja edellyttävät huomattavia taloudellisia investointeja.

Havaitsemastani hyvästä kehityksestä huolimatta tilannetta ei voida pitää edelleenkään täysin hyväksyttävänä. Kulunut aika räjähddevarastojen kuntoon saattamiseksi on ollut liian pitkä. Edellinen apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt on jo vuonna 2008 antamassaan päätöksessä kiinnittänyt huomiota asiaan.”

Räjähdevarastojen mahdollisiin rakenteellisiin puutteisiin liittyvän räjähdysten sattuessa laukeavat myös asiaan liittyvät vastuukysymykset. Valtiovarainministeriötä pyydetäänkin lausunnossaan ottamaan kantaa siihen, **miten se arvioi oikeudellisen vastuun jakautumista yhtäältä puolustusvoimien ja Senaatti-kiinteistöjen ja toisaalta Senaatti-kiinteistöjen ja ministeriön välillä edellä mainitulla aihealueella.**

### 1.3.2 Riihimäen vankilan sellien kuumuus (EOAK/6132/2018)

Vangin kantelun johdosta antamassaan lausunnossa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö totesi, että vankilan ilmastointijärjestelmän parantamista oli selvitetty aiemmin kanteluasian (dnro 3306/4/14) yhteydessä, jolloin Senaatti-kiinteistöt ei rakennuksen omistajana ollut pitänyt toimenpidettä tarpeellisena. Keskushallintoyksikkö toteaa, että tilanne ei tältä osin ollut muuttunut. Rikosseuraamuslaitos jatkoi yhteistyössä Senaatti-kiinteistöjen kanssa sellaisten muiden toimenpiteiden kartoittamista, joilla voitaisiin ilman mittavaa vuokratustannusten nousua vaikuttaa vankien ja henkilökunnan olosuhteisiin erityisesti kesähelteillä.

Totesin kantelun johdosta 17.6.2019 antamassani päätöksessä muun ohella seuraavaa:

”En voi yhtyä keskushallintoyksikön käsitykseen siitä, että tilanne ratkaistaisiin lähinnä vankilan toimenpiteillä. Saadun selvityksen perusteella vangin tai vankilan on mahdollista vaikuttaa sellilämpötilojen nousuun vain hyvin rajallisesti. Kysymys on myös useampia vankiloita koskevasta ongelmasta. Vaikuttaa siltä, että ilmastointijärjestelmän parantaminen olisi toimivin keino parantaa tilannetta. Olisikin perusteltua, että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ryhtyisi toimenpiteisiin ratkaisun löytämiseksi.

Kuten apulaisoikeusasiamies Pajuoja on aiemmassa ratkaisussaan todennut, Euroopan neuvoston vankilasääntöjen 4 kohdan mukaan resurssien puute ei ole peruste vankiloille, jotka loukkaavat vankien ihmisoikeuksia. Näin ollen ei voida lähteä siitä, että ratkaisu sellien korkeisiin lämpötiloihin ei saisi aiheuttaa kustannusvaikutuksia.”

Myös Riihimäen vankilan sisäilmaan liittyviä kanteluita on käsitelty oikeusasiamiehen kansliassa useita (EOAK/1064/2016, EOAK/3952/2017, EOAK/4229/2017 ja EOAK/5386/2017).

Pyydän Senaatti-kiinteistöjä selvityksessään ottamaan kantaa siihen, **miten se arvioi Riihimäen vankilan tilannetta ja muita vastaavia tilanteita oman oikeudellisen vastuunsa kannalta.** Pyydän valtiovarainministeriötä lausunnossaan arvioimaan Senaatti-kiinteistöjen oikeudellisen vastuun ohella **myös omaa oikeudellista vastuutaan asiassa.**

## 2 OIKEUSASIAMIEHEN TOIMIVALTA JA MAHDOLLISET TOIMENPITEET

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä tuli 7.11.2014 YK:n kidutuksen vastaisen [yleissopimuksen](#) valinnaisen [pöytäkirjan](#) mukainen kansallinen valvontaelin, (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture). Valvontaelimen tehtävänä on tehdä tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Tällaisia paikkoja ovat esimerkiksi poliisilaitokset ja vankilat.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 12 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta erillisen kertomuksen. Säännöksen 3 momentin mukaan tämän sekä toimintakertomuksensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi saattaa jonkin asian perustuslainmukaisuutta perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi tai ratkaistavaksi.

Edellä mainittu valtion uutta vuokrajärjestelmää koskenut asetus on annettu valtiovarainministeriön esityksestä valtioneuvoston yleisistunnossa 19.3.2015. Valtioneuvoston yleisistuntoihin liittyy valtioneuvoston oikeuskanslerin suorittama niin sanottu listatarkastus. Oikeuskansleri on läsnä valtioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyissä. Oikeuskanslerin tarkastus koskee oikeudellisia kysymyksiä. Säännönmukaisessa listatarkastuksessa toimivaltakysymyksiin kiinnitetään huomiota ja tarkastetaan, että myös ylimpien valtioelinten päätösvallan käytölle on asianmukainen oikeusperusta, säädöstaso on oikea ja että valtioneuvoston asetus ei sisällä sellaista, josta olisi säädettävä lailla.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies valvoo valtioneuvoston päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Perustuslain 112 §:ssä säädetään valtioneuvoston virkatointen laillisuuden valvonnasta. Säännöksen perusteella oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus kuin oikeuskanslerilla tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin valtioneuvoston päätöksen tai muun toimenpiteen laillisuuden johdosta.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin suorittama valtioneuvoston asetusten listatarkastusjärjestelmä ei estä oikeusasiamiestä tai oikeuskansleria suorittamasta norminannon säädöstasoon kohdistuvaa jälkikäteistä laillisuusvalvontaa.

### 3 LAUSUNNON JA SELVITYKSEN TOIMITTAMINEN

Pyydän valtiovarainministeriön lähettämään Senaatti-kiinteistöjen selvityksen ja ministeriön oman lausunnon viimeistään **perjantaina 28.2.2020**.

Selvitys pyydetään lähettämään ensisijaisesti sähköisessä muodossa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjaamon sähköpostiosoitteeseen [oikeusasiamies@eduskunta.fi](mailto:oikeusasiamies@eduskunta.fi). Jos selvityksen sisällössä on salassa pidettävää tietoa, tulee sähköposti lähettää eduskunnan turvapostipalvelun kautta osoitteessa <https://turvaposti.eduskunta.fi/> ja vastaanottajaksi tulee merkitä [oikeusasiamies@eduskunta.fi](mailto:oikeusasiamies@eduskunta.fi). VN-verkkoon kuuluvat viranomaiset voivat lähettää salassa pidettävää materiaalia (suojaustaso IV) ilman turvapostia.

Asiakirjat voi myös lähettää postitse eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjaamoon.