Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
00102 Eduskunta
oikeusasiamies@eduskunta.fi

LAUSUNTO EDUSKUNNAN APULAISOIKEUSASIAMIEHEN SELVITYS- JA LAUSUNTOPYYNTÖÖN - EOAK/6870/2019

Valtiovarainministeriö on käsitellyt apulaisoikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyynnössä esitetyt havainnot ja esittää tässä kunnioittavasti pyydetyt kannanotot sekä lausuntonsa niiden johdosta. Valtiovarainministeriö vastaa esitettyihin kysymyksiin ja havaintoihin siinä järjestyksessä kuin ne on lausuntopyynnössä esitetty.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Senaatti-kiinteistöiltä selvityksiä. Senaatti-kiinteistöjen selvitykset toimitetaan apulaisoikeusasiamiehelle tämän vastauksen liitteenä.

1. Selvitys- ja lausuntopyyntö

1. Arvioidessaan Senaatti-kiinteistöjen oikeudellista asemaa ja valtion sisäistä vuokrajärjestelmää apulaisoikeusasiamies kuvaa järjestelmiä ja niistä saamiaan tietoja sekä viittaa muun muassa seuraaviin säädöksiin:

1) *Perustuslain asiaan liittyvät säännökset kuten* 84 § 4 mom.; 92 § 2 mom.; 119 § 2 mom.; 68 § 1 mom.; 124 §; 109 §;
2) Laki valtion liikelaitoksista (1062/2010), jäljempänä *liikelaitoslaki*
3) Laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002), jäljempänä *luovutuslaki;*
4) Luovutuslain 15 §:n perusteella säädetty valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamista, hallinnasta ja hoitamisesta (242/2015), joka tuli voimaan 1.1.2016, jäljempänä *hallinta-asetus*; sekä
5) Rikoslaki, 40 luvun säännöksiä virkarikoksista.

2. Valtiovarainministeriön lausunnossa lähtökohtana on sama säädöskehikko. Ministeriö pitää kuitenkin tarpeellisena avata toimivallan, tehtävien ja vastuun jaon käytäntöjä valtionhallinnossa ja erityisesti budjettitaloudessa. Tästä syystä vastauksessa on suorien vastausten lisäksi kuvattu ministeriön näkemys Senaatti-kiinteistöjen oikeudellisesta asemasta ja valtion sisäisestä vuokrajärjestelmästä.

3. Valtion hallintoon kuuluvien yksiköiden (virastot, laitokset, valtion liikelaitokset) väliset sopimussuhteet ovat monipuolistuneet. Vaikka sopimusjärjestelyitä on

monenlaisia, ne ovat lähtökohtaisesti saman valtio-organisaation sisällä tapahtuvaa toiminnan ja sisäisten vastuiden järjestämistä. Tällaisiin sopimusjärjestelyihin ei liity täysin samanlaisia oikeussuojan tarpeita kuin itsenäisten oikeussubjektien välisissä, sopimusvapauteen ja tasapuoliseen oikeusasemaan sopimussuhteissa.

4. Erilaisten sopimusten käyttö perustuslain ja lakien puitteissa toimivallan, tehtävien ja vastuun jaossa on toisaalta välttämätöntä ja toisaalta valtionhallinnon rakenteiden kehittyessä muuttuvaa. Tähän liittyvää valtionhallinnon rakenteiden muutosta on kuvattu jonkin verran oikeuskirjallisuudessa sekä muun muassa hallintolain esitöissä (HE 72/2002). Hallintolain (434/2003, voimaan 1.1.2004) 3 §:ssä säädetyn hallintosopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle näyttäisivät jäävän valtio-organisaatioon kuuluvien yksiköiden väliset sopimukset sekä selkeästi yksityisoikeudelliset sopimukset, joilla ei toteuteta julkista hallintotehtävää suhteessa hallinnon ulkopuoliseen kolmanteen tahoon. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen ja valtion virastojen ja laitosten välillä tehdyt vuokrasopimukset eivät ole hallintolain 3 §:ssä tarkoitettuja hallintosopimuksia. Ministeriö toteaa, että erityisten valtion sisäisten sopimusten käyttöä tilojen vuokraamisessa koskevaa lainsäädäntöä harkitaan tarkennettavaksi osana liikelaitoslain ja puolustusvoimien kiinteistöjen hallintaa koskevaan uudistukseen liittyvän hallituksen esityksen valmistelussa (ks. kappale 1.2.1. kohta 9, kappale 1.2.2. m-kohta ja kappale 2).

5. Hallintolakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan ”viranomaisten toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön”. Hallintolain määritelmä hallintosopimuksista ei ole tyhjentävä, vaan koskee nimenomaan hallintolain soveltamisalaan kuuluvia hallintosopimuksia. Tämän lisäksi on muunkinlaisia sopimuksia, joissa osapuolena tai osapuolina on valtion yksiköitä (Hallintolaki, 2003, Niemivuo ja Keravuori, s. 94–95).

Muista hallintosopimuksista on esimerkiksi Mäenpään kirjassa (Hallintosopimus, 1989, s. 91–95) esitetty kategorisointi. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan valtion liikelaitoksen ja valtion viraston väliset sopimukset toimitilan vuokrasta kuuluvat tähän jälkimmäiseen ryhmään sopimuksia ollen lähinnä muita hallintosopimuksia, joilla on vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä.

6. Valtionhallinnon yksiköiden välisiä toimivaltasuhteita ja toiminnan organisointia koskevissa sopimuksissa voi olla erilaisia yksityisoikeudellisen sopimuksen rakenteellisia piirteitä, mikä ei kuitenkaan tee niistä yksityisoikeudellisia sopimuksia. Valtionhallinnon sisällä yhden ja saman oikeushenkilön sisäisissä suhteissa toimintayksiköiden tarpeet oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeussuojan osalta eivät ole täysin samanlaisia kuin yksityisoikeudellisten oikeussubjektien välillä tai valtion ja yksityisoikeudellisten oikeussubjektien välillä.

7. Olli Mäenpää kuvaa Hallintosopimus-kirjassaan (1989) sitä, kuinka viranomaisten välisten sopimusten alaa on suhteellisen vaikea määritellä yksiselitteisesti. Valtion yksiköiden sopimustoimivaltaa rajoittaa perustuslain laillisuusperiaate, jolla on keskeinen merkitys siinä, kuinka sopimuksen elementtejä tulkitaan. Valtio-organisaatioon kuuluvalla yksiköllä ei ole valtio-oikeushenkilöstä eriäviä itsenäisiä oikeuksia, joiden subjekti se olisi. Sillä on lakiin perustava tehtävä,

josta seuraa velvollisuus toimia tietyn toimialan asioissa. Tämä myös sitoo niin, että toimintayksikkö ei voi ottaa tehtäväkseen muita kuin sille säädettyjä tehtäviä. Valtio-organisaation yksikkö voi rajoitetusti sopimuksin siirtää osittain tehtäviään toiselle lainsäädännön asettamissa puitteissa, mutta laissa säädettyä viranomaisen vastuuta se ei voi siirtää.

8. Sopimusten oikeudellisen luonteen tulkinnassa merkitystä on sopimuksen täytäntöönpanokelpoisuudella. Tätä voidaan tarkastella vastuun jakautumisen ja erimielisyyksien ratkaisumekanismien kautta. Lähtökohtaisesti valtio-organisaation sisäisten, ilman itsenäistä oikeussubjektiutta olevien toimijoiden välisiä ristiriitoja ei voi, eikä ole tarpeenkaan ratkaista tuomioistuimessa. Valtio-organisaatiossa erimielisyydet vakiintuneesti siirretään ylemmällä hallintotasolla käsiteltäviksi. Valtiovarainministeriö avaa lausunnossaan menettelyjä, joissa käsitellään erimielisyyttä valtion sisäisessä vuokrajärjestelmässä.

9. Valtionhallinnossa kunkin hallinnonalan osalta vastuut järjestyvät toimialojen ja tehtävien mukaisesti siten kuin on säädetty perustuslain 68 §:ssä, valtioneuvostosta annetun lain (175/2003, *jäljempänä VNL*) 1 luvussa, joka koskee valtioneuvoston organisaatiota ja toimialajakoa, ja sen nojalla säädetyn valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003, *jäljempänä VNOS*) 3 luvun mukaisesti, jossa säädetään ministeriöistä ja niiden toimialoista tarkemmin. Em. säännösten mukaisesti annetuissa ministeriökohtaisissa valtioneuvoston asetuksissa säädetään tarkemmin ministeriöiden tehtävistä. Ministeriöt vastaavat toimialansa hallintoyksiköistä sekä muista yksiköistä ja laitoksista, joihin kuuluvat mm. valtion liikelaitokset.

10. Ministeriöt vastaavat toimialaansa kuuluvien hallintoyksiköiden toiminnasta. Vastuu suhteessa kolmansiin on aina tehtävästä vastaavalla viranomaisella, viimekädessä hallinnonalaansa ohjaavalla ministeriöllä. Esimerkiksi toimitilan vuokrausta koskevalla sopimuksella ei voida siirtää virastolle laissa säädettyjä tehtäviä tai tehtävän tarkoittamaan toimintaan liittyvää vastuuta virastolta Senaatti-kiinteistöt-liikelaitokselle. Vastaavasti myös Senaatti-kiinteistöt-liikelaitoksen toiminnasta omassa tehtävässään, toimitilapalvelujen tarjoamisessa, vastaa liikelaitoslain, vahingonkorvauslain ja rikoslain virkarikossäännökset huomioon ottaen viime kädessä ohjaava ministeriö, valtiovarainministeriö.

11. Valtion toimitilojen vuokrajärjestelmän toimivuutta sekä toimitilojen vuokraukseen ja tähän liittyvien palvelujen tarjoamiseen käytetyn liikelaitosmallin toimivuutta on arvioitu mm. Valtion talouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksissa nro 225/2011 ”Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus” ja nro 14/2018 ”Valtion liiketoiminnan järjestäminen”, sekä selvityksessä nro 1/2019 ”Omaisuuden elinkaarenhallinnan ohjeet” ja edelleen eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnöissä 5/2014 ja 11/2018.

12. Eduskunnan tarkastusvaliokunta katsoi mietinnössään 11/2018 eduskunnan aikaisemman kannanoton tulleen toteutetuksi. Lisäksi valiokunnan mielestä oli tärkeää, että Senaatti-kiinteistöt-liikelaitoksessa ja valtiovarainministeriössä jatketaan työtä vuokrajärjestelmän toimivuuden ja toimintatapojen parantamiseksi sekä seurataan asiakastyytyväisyyden kehitystä.

1.1. Senaatti-kiinteistöjen oikeudellinen asema ja valtion vuokrajärjestelmä

Selvitys- ja lausuntopyynnön selosteosan mukaan valtiovarainministeriön kantaa pyydetään siihen

> 1) onko nk. hallinta-asetuksella (242/2015) voitu asetuksenantovaltuuden puitteissa säätää Senaatti-kiinteistöjen uudesta roolista ja asemasta valtion liikelaitoksena (1.1.2016 lukien);
> 2) mitä laissa olevia perussäännöksiä asetus täydentää;
> 3) onko asetuksessa (242/2015) kysymys valtion liikelaitoksen toiminnan ja talouden perusteiden sääntelystä; sekä siihen
> 4) 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.

Selvitys- ja lausuntopyynnössä valtiovarainministeriötä pyydetään kiinnittämään huomiota seuraaviin eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen huomioihin

1) vaikuttaa siltä, että luovutuslain soveltamisalaan eivät kuuluisi valtionhallinnon sisäisiin (in house) vuokrauksiin liittyvät seikat;
2) 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; sekä
3) valtiovarainvaliokunnan mietinnössään (VaVM 15/2002 vp) toteama luovutuslain 15 §:n valtuussäännöksestä ja sen ongelmallisuudesta.

Valtiovarainministeriön tiiviit vastaukset em. eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kysymyksiin sekä niihin liittyviin huomioihin:

1) Nk. hallinta-asetuksella (242/2015) ei ole säädetty eikä ole ollut tarpeenkaan säätää tarkemmin Senaatti-kiinteistöjen tehtävästä, koska siitä on säädetty riittävällä tavalla liikelaitoslaissa (2 §). Samassa yhteydessä toteutettua vuokrajärjestelmän uudistusta on kuvattu tarkemmin lausunnon kappaleissa 1.1.1. ja 1.1.3.

2) Hallinta-asetuksella on ollut tarkoitus säätää tarkemmin tietyistä luovutuslain säännöksistä (lähinnä luovutuslain 3, 4, 5, 6 ja 12 §:ien osalta). Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on tuonut esiin epäjohdonmukaisuuksia, jotka liittyvät luovutuslain tarkoitukseen, asetuksenantovaltuutukseen sekä hallinta-asetuksen soveltamisalaan. Valtiovarainministeriö toteaa, että valtion sisäisen vuokrajärjestelmän kehittäminen on alkanut huomattavasti ennen hallinta-asetuksen

säätämistä valtion liikelaitoksia koskevien säädösten sekä valtiovarainministeriön tehtäväalueillaan yleistoimivallan puitteissa antamien ohjeiden perusteella. Valtiovarainministeriö tulee tarkemmin selvittämään edellä kuvatut epäjohdonmukaisuudet ja korjaamaan ne tarvittavilta osiltaan. Tätä kuvataan lausunnon kappaleessa 1.1.2. kohdassa 2.

3) Hallinta-asetuksessa (242/2015) ei ole kysymys valtion liikelaitoksen toiminnan ja talouden perusteiden sääntelystä, josta säädetään liikelaitoslaissa.

4) Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen toiminnassa ei ole kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Liikelaitoksen toiminnassa voidaan kuitenkin katsoa olevan kyse perustuslain 109 §:ssä tarkoitetun julkisen tehtävän hoitamisesta. Lausunnon kappaleessa 1.1.4 vastataan tähän kysymykseen tarkemmin.

Valtiovarainministeriön tarkemmat vastaukset taustoineen

1.1.1. Senaatti-kiinteistöt-liikelaitoksen oikeudellinen perusta ja sen kehitys

1. Perustuslain 84 §:n mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet, joten liikelaitosten toiminta on osa eduskunnan hyväksymällä talousarviolla järjestettyä valtion toimintaa.

2. Senaatti-kiinteistöjen ja valtion sisäisen vuokrajärjestelmän oikeudellinen perusta on muotoutunut viimeisten 25 vuoden aikana eduskunnan ohjauksessa. Senaatti-kiinteistöt-liikelaitosta edelsivät virastomuotoinen Valtion kiinteistölaitos (laki valtion kiinteistölaitoksesta, 30/1995, HE 214/1994 vp, tuli voimaan 1.5.1995) ja liikelaitosmuotoinen Valtion kiinteistölaitos (laki valtion kiinteistölaitoksesta, 1052/1998, HE 130/1998 vp, tuli voimaan 1.1.1999). Senaatti-kiinteistöt-liikelaitos perustettiin Senaatti-kiinteistöistä annetulla lailla (1196/2003, HE 108/2003 vp, voimaan 1.1.2004). Nykyinen valtion liikelaitoksista annettu laki (1062/2010) kumosi voimaantullessaan 1.1.2011 alkaen valtion liikelaitoksista annetun lain sekä organisaatiokohtaisen Senaatti-kiinteistöt-liikelaitosta koskeneen lain.

3. Vuoden 2011 alussa voimaan tulleiden säädösmuutoksen taustalla oli Euroopan komission päätös kielletystä valtiontuesta, jollaiseksi katsottiin liikelaitoksen konkurssisuoja ja poikkeava verokohtelu (N:o C 7/2007). Komission päätös koski Tieliikelaitosta, mutta sillä oli vaikutus koko liikelaitosjärjestelmään Suomessa. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että valtion liikelaitostoimintaa ei voitu jatkaa sellaisenaan. Yhteisölainsäädännöstä on johdettavissa ne kriteerit, jotka yhteismarkkinoilla toimivan organisaation tulee täyttää. Komission päätöksen jälkeen oli selvää, että silloin voimassa ollutta valtion liikelaitosmallia ei voitu enää pitää yhteismarkkinoille soveltuvana, eikä valtio-oikeushenkilön osana oleva valtion liikelaitos voinut toimia markkinoilla kilpailutilanteessa eikä tarjota palveluja valtion ulkopuolisille asiakkaille.

4. Hallituksen esityksessä (HE 63/2010 vp, s. 8/I) eduskunnalle valtion liikelaitoksia koskevaksi yleislainsäädännöksi todetaan, että ”…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.”

5. Liikelaitoslain (1062/2010) voimaan tullessa 1.1.2011 ainoana valtion liikelaitoslain mukaisena liikelaitoksena toimi Senaatti-kiinteistöt. Lain 2 §:n mukaan Senaatti-kiinteistöt-liikelaitoksen tehtäviin kuuluu *tuottaa* tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja (valtion) virastoille, laitoksille ja yksiköille sekä *huolehtia* hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.

6. Liikelaitoslain 3 §:ssä säädetään liikelaitoksen toimintaperiaatteista. Säännöksen mukaan *liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti.* Liikelaitos vastaa sitoumuksistaan sen hallintaan siirretyllä valtion omaisuudella. Jos liikelaitos ei kykene vastaamaan sitoumuksistaan, niistä vastaa valtio.

7. Valtion liikelaitos on eduskunnan ja asianomaisen ministeriön ohjauksessa. Eduskunta päättää liikelaitoksen toimialasta ja tehtävistä sekä hyväksyy liikelaitoksen asianomaisena tilikautena ja seuraavina tilikausina tehtävien investointeja koskevien päätösten enimmäismäärät ja antaa liikelaitokselle luvan pitkäaikaisen lainan ottamiseen. Asianomainen ministeriö vastaa liikelaitoksen ohjauksesta, joka on ollut uuden lain mukaisesti *omistajaohjauspainotteista tulosohjausta*, sekä asettaa taloudellisen tulostavoitteen ja tuloutustavoitteen (HE 63/2010 vp s. 9/I).

1.1.2. Valtion sisäisestä vuokrajärjestelmästä

Valtion vuokrajärjestelmän säädösperusta

1. 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 luovutuslaissa (laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta, 973/2002).

2. Luovutuslain 15 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, [ulkopuolisen] kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta valtion käyttöön, valtion kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta ulkopuolisille, hallinnasta, hoidosta ja käytöstä sekä rekisteröinnistä ja luetteloinnista. Luovutuslain 15 §:n perusteella annettiin valtioneuvoston asetus (242/2015, hallinta-asetus), jossa säädetään valtion virastojen ja laitosten tehtävistä niiden vuokratessa tiloja käyttöönsä.

3. **Valtiovarainministeriö toteaa**, että

- hallinta-asetuksessa *ei säädetä* valtion liikelaitoksen toiminnan ja talouden perusteista. Tätä koskevat säännökset sisältyvät liikelaitoslakiin, jonka 2 §:n mukaan Senaatti-kiinteistöt-liikelaitoksen tehtävänä on ”*tuottaa* tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja 1 §:ssä tarkoitetuille virastoille, laitoksille ja yksiköille sekä *huolehtia* valtion kiinteistövarallisuudesta”.

- liikelaitoslain perusteluissa (HE 63/2010) ei tarkemmin kuvata, mitä *huolehtia*-sanalla tarkoitetaan.

- liikelaitoslain 3 §:n mukaan liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Säännöksen perusteluissa (HE 63/2010 vp, s. 13/I-II) on edelleen todettu, että valtion liikelaitokset hinnoittelisivat palvelunsa noudattaen liiketaloudellisia periaatteita, vaikka kyse ei olisikaan varsinaisesta markkinoilla tapahtuvasta liiketoiminnasta. Liikelaitosten toiminnan tulisi olla taloudellisesti kannattavaa. Toiminta olisi organisoitava ja palvelutuotanto järjestettävä niin, että palvelujen myynnistä kertyvillä tuloilla katetaan niiden tuottamisesta ja kehittämisestä aiheutuneet menot sekä toimintaan sidotulle pääomalle asetettu kohtuullinen tuottotavoite.

4. **Valtiovarainministeriö katsoo**, että liikelaitoslain 2 §:ssä säädetty ”*huolehtia* hallinnassaan olevasta kiinteistövarallisuudesta” kattaa liiketaloudellisesti perusteltavissa olevan toiminnan, myös vuokrauksen. Tästä toimintakokonaisuudesta säädetään liikelaitoslaissa ja linjataan valtioneuvostotason kiinteistö- ja toimitilastrategioissa.

5. Liikelaitoslain perustelujen (HE 63/2010) mukaan virastoilla tai laitoksilla on oikeus vuokrata tila myös suoraan markkinoilta itse. Näin voi olla esim. tilanteissa, joissa Senaatti-kiinteistöjen välivuokrauksesta aiheutuisi valtiolle lisäkustannuksia eikä välivuokrauksesta olisi saavutettavissa muita tavoiteltavia hyötyjä.

6. Liikelaitoslakiin perustuvan tehtävänsä mukaisesti Senaatti-kiinteistöt vuokraa valtion ulkopuolisilta vuokrattavat tilat ja sen jälkeen jälleenvuokraa ne virastoille ja laitoksille.

Vuokrajärjestelmän kehittäminen ja ohjaus

7. Valtioneuvosto ohjaa valtion kiinteistövarallisuuden hoitoa ja sitä koskevaa valtion omistajapolitiikkaa yhdenmukaisesti ja on tässä tarkoituksessa hyväksynyt 21.12.2010 periaatepäätöksen valtion kiinteistöstrategiaksi ja 18.12.2014 periaatepäätöksen valtion toimitilastrategiaksi. Valtion kiinteistöstrategia on työväline valtion kiinteistövarallisuuden omistajaohjauksen yhdenmukaistamiseksi. Valtion toimitilastrategia puolestaan sisältää periaatteet tilan käytölle, tavoitteet tilankäytön tehostamiselle ja koko valtiota koskevat yhtenäiset toimitilalinjaukset. Strategian tarkoituksena on tehostaa osaltaan valtion vuokrajärjestelmän ohjausvaikutusta ja täydentää siten niitä työkaluja, joilla on pyritty saavuttamaan kiinteistöstrategiassa asetetut tavoitteet.

8. Vuokran määräytymiseen liittyvät perusteet on kirjattu Valtion kiinteistöstrategian ja Valtion toimitilastrategian linjausten mukaisesti vuoden 2016 toukokuussa julkaistuun uutta omakustannusperiaatteen mukaista vuokrajärjestelmää koskevaan valtion vuokrakäsikirjaan (24.5.2016). Vuokrakäsikirjan tuorein päivitys on annettu valtiovarainministeriön määräyksenä, joka tuli voimaan 1.1.2020.

9. Vuokrajärjestelmän uusimmat linjaukset on käsitelty talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 25.2.2020. Valtion sisäisen omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän tavoitteena on kohdistaa kaikki toimitilojen omistamisesta, hallinnasta, hoitamisesta, ylläpidosta, korjaamisesta ja joissain tapauksissa myös purkamisesta syntyvät kustannukset toimitilojen vuokriin. Omakustannusperusteisen järjestelmän myötä Senaatti-kiinteistöjen vuokraustoiminta valtioasiakkaiden osalta johtaa käytännössä nollatulokseen. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki Senaatti-kiinteistöjen toiminnan kustannukset on pystyttävä kattamaan vuokratuloilla. Muutoin toiminta muuttuisi tappiolliseksi ja sitä pitäisi ryhtyä kompensoimaan liikelaitoksen velanotolla tai omaisuutta myymällä. Omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän piiriin kuuluvat valtion virastot ja laitokset sekä sellaiset yhdistykset ja säätiöt, jotka saavat pääosan tuloistaan valtion talousarviosta. Muiden vuokralaisten hinnoittelussa noudatetaan markkinaehtoisia periaatteita.

Näkemyserojen ratkaiseminen

10. Lähtökohtaisesti valtio-organisaation sisäisten, ilman itsenäistä oikeussubjektiutta olevien toimijoiden välisiä ristiriitoja ei voi eikä ole tarpeen ratkaista tuomioistuimissa. Valtiovarainministeriö toteaa, että valtio-organisaatiossa erimielisyydet vakiintuneesti siirretään ylemmällä hallintotasolla ratkaistavaksi. Valtion virastojen ja laitosten käytäntönä on saattaa erimielisyys ohjaavien ministeriöiden ja näitä johtavien ministereiden käsittelyyn.

11. Tämän lausunnon ensimmäisen osan kohdassa 9 on kuvattu valtionhallinnon jakautumista hallinnonaloihin, joita johtavat ministeriöt, joiden päällikkönä on ministeri. Hallinnonalojen välillä tehtävät ja vastuut järjestyvät toimialojen ja tehtävien mukaisesti siten kuin on säädetty perustuslain 68 §:ssä, valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 1 luvussa, joka koskee valtioneuvoston organisaatiota ja toimialajakoa, ja sen nojalla säädetyn valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 luvun mukaisesti, jossa säädetään ministeriöistä ja niiden toimialoista tarkemmin. Em. säännösten mukaisesti annetuissa ministeriökohtaisissa valtioneuvoston asetuksissa säädetään tarkemmin ministeriöiden tehtävistä. Tämä vastuunjaon ketju toimii paitsi vastuuta delegoivana myös hierarkiana, jossa linjaukset ongelmatilanteissa saatetaan ylemmän hallintotason käsittelyyn.

12. Tilanteissa, joissa viraston tai laitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen arviot valtion kokonaisetua parhaalla tavalla vastaavasta vaihtoehdosta toteuttaa toimitilan vuokraus poikkeavat toisistaan, hallinnonalaa ohjaava ministeriö on yhteydessä valtiovarainministeriöön. Mikäli ministeriö ei ole samaa mieltä valtiovarainministeriön kanssa, sen olisi saatettava asia valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi. Hallinta-asetuksen 10 §:ssä on ollut tarkoitus säätää valtion kokonaisedun arvioinnista ja menettelystä toimitilavuokrausta koskevassa erimielisyystilanteessa.

13. Yleinen säännös kaikkia ristiriitatilanteita koskien on valtioneuvoston ohjesäännön 8 §:n 3 kohdassa, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee kahden tai useamman ministeriön toimialaan kuuluvan asian, josta ministeriöt eivät pääse sopimukseen keskenään. Vuokrausta koskeva erimielisyys voidaan käsitellä valmistelevasti talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, joka käsittelee myös muut kysymykset, joiden ratkaisemisella on todennäköisesti vaikutusta valtion talousarvioon.

14. Menettelyä on kehitetty siten, että järjestelmä sisältää käytännöt valtion omien tilojen vuokrasopimusten irtisanomisesta ja investoinnin jäännösarvon maksamisesta (ei tarpeen kaikissa tilanteissa). Menettelyn kehittäminen tähän suuntaan poisti eräät ongelmallisiksi koetut tilanteet, joissa virasto tai laitos on solminut pitkän vuokrasopimuksen Senaatti-kiinteistöjen kanssa ja tarpeettomasta toimitilasta on ollut vaikea luopua kesken sopimuskauden. Määräaikaiset vuokrasopimukset ovat edelleen mahdollisia. Senaatti-kiinteistöjen ja viraston irtisanomisoikeus määrittyy toimitilan vuokrausta koskevan sopimuksen ehtojen mukaisesti.

1.1.3 Vuokrakäsikirja

1. **Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunto- ja selvityspyynnössä todetaan, että vuokrakäsikirja näyttäisi valtiovarainministeriön määräyksenä sääntelevän olennaisella tavalla muidenkin ministeriöiden kuin valtiovarainministeriön hallinnonalan toimintaa.** Esimerkkinä tarkemmin selostetaan ”manageerausmaksu” tarkoittanee vuokrakäsikirjaan perustuvaa pakollista varainsiirtoa muilta hallinnonaloilta Senaatti-kiinteistöille.

2. **Valtiovarainministeriö toteaa**, että vuokrakäsikirja on annettu perustuslain 68 §:ään perustuvan yleistoimivallan perusteella määräyksenä ja valtion omistaja- ja tulosohjauksen välineenä Senaatti-kiinteistöille sekä muille osapuolille informaatioksi siitä, mikä on hyvän käytännön mukaista. Vuokrakäsikirja on valtion vuokrajärjestelmään kuuluva asiakirja, joka on valmisteltu Senaatti-kiinteistöjen ohjauksesta vastaavan (liikelaitoslaki 2 § ja valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä 2 §) valtiovarainministeriön johdolla ministeriöiden ja Senaatti-kiinteistöjen yhteistyössä. Vuokrakäsikirjan viimeisin päivitys annettiin valtiovarainministeriön määräyksenä 10.12.2019 ja se tuli voimaan 1.1.2020. Käsikirja sisältää tekniset perusteet, joiden mukaan vuokrat määritetään neuvotellen. Vuokrakäsikirjan kautta vuokran määräytymisperusteet ovat eri osapuolien tiedossa. Hallinnonalavastuun kautta vuokrakäsikirja ohjaa Senaatti-kiinteistöjen toimintaa, mutta sen lisäksi valtiovarainministeriön horisontaalisen toimivallan ja tehtävän kautta osin myös virastojen ja laitosten toimintaa.

3. Valtiovarainministeriö voi perustuslain 68 §:stä johdettavissa olevan yleistoimivallan nojalla antaa määräyksiä toimialalleen kuuluvien asioiden hoitamisesta. Valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n 2 kohdan mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat *valtiontalous, valtion talousarvio ja taloudenhoito, valtion varat ja varallisuus sekä maksupolitiikan ja maksujen yleiset perusteet*. Valtioneuvoston asetuksessa valtiovarainministeriöstä (2003/610) 1 §:n 10 kohdassa valtiovarainministeriön tehtäväksi säädetään *valtion omaisuuden omistamisen ja hallinnan yleiset perusteet, toimitilojen järjestämisen yleinen ohjaus sekä valtionperinnöt.*

4. Valtiovarainministeriön ohjaustoimivalta ulottuu muillekin hallinnonaloille toimitilojen järjestämisen yleisen ohjauksen ja talousarvion täytäntöönpanoa koskevan ohjauksen osalta. Tähän perustuen vuokrakäsikirja määräyksenä ulottuu muillekin hallinnonaloille toimitilojen järjestämisen yleisen ohjauksen osalta.

5. **Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoo, että vuokrakäsikirjan soveltamisala vaikuttaa jokseenkin samalta kuin edellä mainitun asetuksen (242/2015) soveltamisala. Asetuksen soveltamisalaa on sen taustamuistiossa edellä todetuin 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 hallinnonalaa ja että se koskisi esimerkiksi vain ehtoja, joita Senaatti-kiinteistöjen tulisi (in house) sopimuksissaan käyttää.**

6. **Valtiovarainministeriö viittaa** lausuntonsa kappaleen 1.1.2. kohdissa 1–4 sääntelyperusteesta esitettyyn. Ministeriön näkemyksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen asemasta oli vuonna 2016 säädetty riittävällä tavalla liikelaitoslaissa, eikä uusi lain- tai asetuksen tasoinen sääntely Senaatti-kiinteistöjen tehtävästä vuokrajärjestelmässä ollut tarpeen. Senaatti-kiinteistöjen rooli valtion virastojen ja laitosten kiinteistövarallisuuden hallinnassa ja vuokrauksen asiantuntijana perustuu liikelaitoslain 2 §:ssä säädettyyn tehtävään.

7**. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies: Vuokrakäsikirja sisältää määräykset vuokrista 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.

8. **Valtiovarainministeriö katsoo**, että mallisopimuspohjiin on ollut tarpeellista ottaa säännökset vuokralaisen oikeudesta saada vapautuksia vuokrista ts. saada vuokrahyvitystä taikka päättää olennaisten puutteiden johdosta koko vuokrasopimus. Menettelyssä noudatetaan soveltuvin osin liikehuoneiston vuokrauksesta annetussa laissa (482/1995) olevia periaatteita.

9. Valtion sisäisen vuokrauksen perusteita kuvaava vuokrakäsikirja ei ole tyhjentävä kuvaus kaikista vuokrauksessa sovellettavissa ehdoista. Käsikirjan lisäksi vuokrauksessa sovelletaan Senaatti-kiinteistöjen vuokrasopimusmalleja sekä vakioehtoja, jotka on laadittu liikehuoneiston vuokrausta säätelevän lain ja kiinteistöalan yleisten käytäntöjä soveltaen sekä valtion vuokrakäsikirjan määräysten mukaisesti. Vakioehdot ovat liitteenä vuokrasopimuksissa. Vakioehtojen mukaan vuokralaisella on oikeus vuokranalennukseen, mikäli vuokrauskohteen kunnossa on olennaisia puutteellisuuksia vuokrasopimuksessa määriteltyyn tasoon nähden. Vuokranalennuksia on annettu tapauksissa, joissa vuokrauskohteen kunnossa on ollut olennaisia puutteellisuuksia vuokrasopimukseen nähden. Tavanomainen esimerkki on tilanne, jossa tila ei ole ollut vuokralaisen käytettävissä käyttötarkoituksensa mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen vastuulla olevan peruskorjauksen johdosta. Mikäli Senaatti-kiinteistöjen ja viraston välillä ei ole päästy sopimukseen, asioita on käytännössä ratkaistu myös asianomaisten ministeriöiden välillä.

10. Koko vuokrajärjestelmän soveltamisen periaatteita, erityisesti mikäli ne todennäköisesti vaikuttavat valtion talousarvioon, arvioidaan joko valtioneuvoston talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ja/tai raha-asiainvaliokunnassa. Tällaisia ovat olleet esim. linjaus kustannusvastuusta väistötilojen suhteen (24.3.2009). Tällä menettelyllä varmistetaan valtion kokonaisetu toimitilojen hallinnassa ja sen kustannuksissa.

11**. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyynnössä kiinnitetään huomiota vuokrakäsikirjan edelleen vuokraukseen (kohta 13) ja todetaan: ”Vuokrakäsikirjassa viitataan edellä mainitun (hallinta-)asetuksen 11 §:ään, ja todetaan, että vuokran lisäksi Senaatti-kiinteistöt veloittaa loppukäyttäjältä 2 prosentin suuruisen ”manageerausmaksun”. Vuokrakäsikirjan tarkoittamista vuokrista ja maksuista ja niiden perusteista ei näyttäisi olevan laissa tai asetuksessa mainintaa.”**

12. Senaatti-kiinteistöt etsii viraston tai laitoksen toimeksiannon mukaisesti näiden tarpeita vastaavan toimitilan. Näissä tilanteissa on normaalin käytännön mukaista periä virastolta tai laitokselta maksu Senaatti-kiinteistöjen palvelusta toimitilahaussa ja sopimushallinnassa. Vuokrakäsikirjassa tätä palvelumaksua kutsutaan ”manageerausmaksuksi”.

13. **Valtiovarainministeriö katsoo,** että mikäli Senaatti ei voisi periä kustannuksiaan välivuokrauksen aiheuttamasta työstä kyseiseltä virastolta, liikelaitos joutuisi jakamaan kustannukset yleisluonteisemmin kaikilta virastoilta tai laitoksilta perittäviin maksuihin. Menettelyn ei katsottaisi olevan valtion budjetointiperiaatteiden mukainen, eikä täyttäisi liikelaitoslain 3§:n liiketaloudellisten periaatteiden vaatimuksia.

14. **Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyytää valtiovarainministeriötä hankkimaan Senaatti-kiinteistöiltä selvityksen** 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.**

15. **Valtiovarainministeriö viittaa** Senaatti-kiinteistöt-liikelaitokselta saamaansa selvitykseen (liite): Valtion vuokrakäsikirjan toimintamallin tulkinta tilanteissa, joissa eduskunnan apulaisoikeusasiamies on tarkastuksellaan tai kantelun johdosta todennut Senaatti-kiinteistöjen hallitsemien tilojen olosuhteissa puutteita, riippuu keskeisesti puutteen syystä.

Mikäli puutteellisuus olosuhteissa johtuu siitä, että tilat eivät ole vuokrasopimuksen mukaisessa kunnossa eli olemassa olevat rakenteet tai talotekniset järjestelmät eivät toimi alun perin tarkoitetulla tavalla, puutteen poistamisesta vastaa tällöin Senaatti-kiinteistöt. Puutteen poistaminen on tällöin vuokrakäsikirjan näkökulmasta kiinteistönhuoltoa, ylläpitokorjaus tai peruskorjaus ja sen toteuttamisesta ja kustannuksista vastaa Senaatti-kiinteistöt.

Mikäli eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tilojen olosuhteissa toteaman puutteellisuuden poistaminen edellyttää vuokrasopimuksessa sovittuun tasoon nähden muutoksia rakenteisiin, ominaisuuksien tai uusien teknisten järjestelmien lisäämistä rakennukseen, puutteen poistaminen edellyttää viraston toimeksiantoa. Puutteen poistaminen on tällöin vuokrakäsikirjan näkökulmasta perusparannus, jonka lisäkustannuksista vastaa virasto osana tilavuokraa. Senaatti-kiinteistöt toteuttaa perusparannuksen käyttäjän tilauksesta.

1.1.4. Julkisen hallintotehtävän tai julkisen tehtävän hoitaminen

1. **Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyytää ottamaan kantaa 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 viranomaisten kannalta heidän hallinnoimiensa tilojen olosuhteilla voi olla välitöntä vaikutusta esimerkiksi vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksien ja vastaavasti viranomaisten ja virkamiesten virkavelvollisuuksien toteuttamiselle.

2. **Valtiovarainministeriö viittaa** valtion liikelaitoksia koskevan lainsäädännön esitöissä (HE 63/2010 vp) kirjattuihin linjauksiin, joiden mukaan valtion liikelaitosten tehtävänä ei enää ole hoitaa julkisia hallintotehtäviä: ”…ehdotetun lain mukaiset valtion liikelaitokset voisivat tuottaa valtion virastojen ja laitosten tarvitsemia palveluja, mutta niiden tehtävänä ei olisi enää hoitaa julkisia hallintotehtäviä ” (HE 63/2010 vp, s. 6/I) ja ”Kun ehdotetun lain mukaan valtion liikelaitokset tuottaisivat tuki- ja asiantuntijapalveluja valtion virastoille ja laitoksille ja kun niillä ei enää olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, eduskunnan harjoittamaan ohjaukseen ei olisi enää tarvetta. Eduskunta voisi perustuslain 84 §:n 4 momentin nojalla edelleen asettaa valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä valtion liikelaitoksille palvelu- ja muita toimintatavoitteita, mutta toimivaltasäännöstä ei enää otettaisi uuteen valtion liikelaitoksista annettuun lakiin” (HE 63/2010 vp. s. 6/II-7/I).

3. **Valtiovarainministeriö toteaa**, että valtion liikelaitosta on ohjattu ja kehitetty hallituksen esityksen perusteluiden ja Senaatti-kiinteistöt-liikelaitokselle 2 §:ssä säädettyjen tehtävien lähtökohdista ja että kyse ei ole valtionvarainministeriön näkemyksen mukaan julkisesta hallintotehtävästä.

4. Liikelaitokset hoitavat valtion rakennettua omaisuutta liikelaitoslain mukaisesti markkinaohjattuna valtion osana. Omaisuutta hyödynnetään valtion vuokrajärjestelmän kautta pääasiallisesti valtion virastojen ja laitosten käytössä. Omaisuutta voidaan vuokrata kuitenkin myös muille toimijoille.

5. Liikelaitoslain tarkoituksena on ollut määrittää tehtävät yleiseksi toimialasäännökseksi ja selkeästi teknisiksi. Liikelaitoslain perusteluiden (HE 63/2010 vp s. 6/II) mukaisesti ne ovat valtion talousarvion ulkopuolisia valtion organisaatioita, joilla on laaja operatiivinen toimivalta ja joissa on selkeät osakeyhtiölain (624/2006) kaltaiset toimivalta- ja vastuusuhteet.

6. Hoitaessaan liikelaitoslaissa säädettyjä tehtäviä valtio-organisaatioon kuuluvana liikelaitoksena eikä vapaasti markkinoilla toimien, Senaatti-kiinteistöjen voidaan katsoa kuitenkin hoitavan pääosin julkisia tehtäviä. Tällaisista tehtävistä on säädetty valtion liikelaitoksista annetussa laissa, ja niitä ohjataan talousarviomenettelyssä sekä valtiovarainministeriön tulosohjauksessa. Valtion liikelaitoksista annetun lain 3 §:n mukaisesti valtion liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti.

1.2. Senaatti-kiinteistöt vuokranantajana ja vuokrasopimusten oikeudellinen luonne

1.2.1. Vuokrasopimusten oikeudellinen luonne

1.**Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoo, että vaikuttaa ilmeiseltä, että Senaatti-kiinteistöjen ja virastojen väliset sopimukset eivät ole yksityisoikeudellisia vuokrasopimuksia,** vaikka ainakin osassa niistä viitataankin lakiin liikehuoneiston vuokraamisesta. Mainittu laki koskee vuokraamista toiselta eikä sellaisesta tilanteesta ole in house -sopimuksissa kysymys.

2. Selvityspyynnössä tuodaan esiin seuraavat näkökohdat:

- Valtion liikelaitokset eivät ole valtiosta erillisiä oikeushenkilöitä. Valtion liikelaitosten henkilöstö on valtion henkilöstöä (HE 132/2015 vp, s. 6);
- 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.

3. **Valtiovarainministeriö viittaa** lausunnon alussa esittämäänsä ja toteaa, että Senaatti-kiinteistöt-liikelaitoksen ja viraston tai laitoksen välisissä sopimuksissa ei ole kyse puhtaasti yksityisoikeudellisista sopimuksista, vaikka lain esitöissä tätä pidetään liikelaitokselle myös mahdollisena. Hallituksen esityksessä (HE 63/2010 vp, s 8/I) linjataan, että ”…Valtion virastot ja laitokset voisivat hankkia yksityisoikeudellisiin sopimuksiin perustuen valtion liikelaitoksilta tarvitsemiaan palveluja.”

4. Senaatti-kiinteistöt-liikelaitoksen tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja valtion virastoille, laitoksille ja yksiköille, ja sen tekemät sopimukset koskevat tilojen luovuttamista asiakkaille korvausta vastaan. On perusteltua, että tällaiset sopimukset heijastavat alan vakiintuneiden käytäntöjen mukaisesti liikehuoneiston vuokrauksesta annettuja säädöksiä ja menettelyitä, ja että niitä kutsutaan vuokrasopimuksiksi tarkoittamatta kuitenkaan, että ne olisivat nimenomaan liikehuoneiston vuokralain mukaisia vuokrasopimuksia kaikkine ehtoineen ja oikeusvaikutuksineen.

5. **Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvityspyynnössä viitataan hallituksen esitykseen HE 132/2015 vp, joka koskee lainsäädäntöä metsähallituksen uudelleenorganisoinnista. Apulaisoikeusasiamies pyytää valtiovarainministeriötä arvioimaan Senaatti-kiinteistöt-liikelaitoksen ja valtion viraston välisen vuokrasopimuksen oikeudellista asemaa ja ottamaan arvioinnissaan huomioon tämän hallituksen esityksen (HE 132/2015 vp) johdantotekstin, jonka mukaan valtion liikelaitosten henkilöstö on valtion henkilöstöä.**

6. **Valtiovarainministeriö toteaa**, että (HE 132/2015 vp) johdantotekstiä vastaava johdantoteksti sisältyy liikelaitoslain hallituksen esityksen (HE 63/2010 vp) johdantoon (s. 3), jonka mukaan valtion liikelaitosten henkilöstö on valtion henkilöstöä.

7**. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan** Senaatti-kiinteistöt-liikelaitoksen työntekijöihin sovelletaan rikoslain (39/1889 ja mm. 12.7.2002/604) 40 luvussa säädetyllä tavalla virkavastuuta koskevia säännöksiä.

8. **Apulaisoikeusasiamies** viittaa kolmeen kirjalliseen kysymykseen annettuihin vastauksiin. Kirjalliset kysymykset liittyvät Senaatti-kiinteistöihin. Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että **verrattaessa Senaatti-kiinteistöjen asemaa edellä siteeratuissa ministerin vastauksissa mainittuihin Palkeisiin tai Valtoriin voidaan erottavana tekijänä todeta se*, ettei liikelaitoslaissa ole säännöstä erityisten valtion sisäisten sopimusten käytöstä*.** Liikelaitoslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 63/2010 vp, s. 8) on tosin mainittu, että ”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.” **Apulaisoikeusasiamies toteaa**, että hallituksen esityksessä todettu näyttäisi kuitenkin sopimusten oikeudellisen luokittelun osalta olevan ristiriidassa siviilioikeuden keskeisten lähtökohtien kanssa. Tässä apulaisoikeusasiamies viittaa esimerkiksi T.M. Kivimäen ja Matti Ylöstalon Suomen siviilioikeuden oppikirjassa vuodelta 1981 (s. 169) esitettyyn.

9. **Valtiovarainministeriö toteaa**, että hallituksen esitystä laiksi valtion liikelaitoksista valmisteltaessa vuonna 2010 oli jo pitkään ehditty olla tilanteessa, jossa valtion organisaatiorakenteet olivat muutoksessa (mm. hallintolain perustelut). Kun yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen luokittelun toisaalta sanotaan liudentuneen siten, että sopimusjärjestelmässä on sekä yksityisoikeudellisia että julkisoikeudellisia piirteitä, eivät luokittelut ehkä anna riittävää tukea sen arvioimiseen, missä tarkoituksessa sopimuksia on tehty, mikä on ollut sopimusosapuolten toimivalta, miten sopimus sitoo ja miten sitä toimeenpannaan riitatilanteessa. **Valtiovarainministeriö toteaa**, että nyt keväällä 2020 meneillään olevaan puolustusvoimien kiinteistöjen hallintaa koskevaan uudistukseen liittyvän hallituksen esityksen ja siihen liittyvän liikelaitoslain päivityksen valmistelussa tullaan pohtimaan erityisten valtion sisäisten sopimusten käyttöä koskevaa sääntelyä ja ottamaan ne tarvittavilta osiltaan osaksi kyseistä uudistusta.

10. **Selvitys- ja lausuntopyynnössä viitataan tilanteeseen, jossa vuokralainen (valtio) jättäisi vuokran maksamatta vuokranantajalle (valtion liikelaitos), vuokranantaja (valtio) ei voisi käräjäoikeudessa kantajana tehokkaasti vaatia vastaajalta eli itseltään vuokria. Tällainen kanne jätettäisiin apulaisoikeusasiamiehen mukaan tutkimatta.**

11. **Valtiovarainministeriö toteaa** jakavansa apulaisoikeusasiamiehen käsityksen tutkimatta jättämisestä ja että lähtökohtaisesti valtio-organisaation sisäisten, ilman itsenäistä oikeussubjektiutta olevien toimijoiden välisiä ristiriitoja ei voi, eikä ole tarpeen ratkaista tuomioistuimessa. Valtio-organisaatiossa erimielisyydet vakiintuneesti siirretään ylemmällä hallintotasolla ratkaistavaksi. **Valtiovarainministeriö**

viittaa tästä asiasta lausunnossaan aikaisemmin kirjoittamaansa valtion sisäistä vuokrajärjestelmää koskevan kappaleen 1.1.2, alakohdissa 10–14.

1.2.2. Erikseen pyydetyt selvitykset

Apulaisoikeusasiamies on pyytänyt valtiovarainministeriötä hankkimaan Senaatti-kiinteistöiltä selvitystä ja vastaamaan omassa lausunnossaan seuraaviin kysymyksiin:

a) Kun Senaatti-kiinteistöt vuokraa tiloja valtion virastolle, onko sopimuksessa kahta oikeus- ja asianosaiskelpoista osapuolta

Valtiovarainministeriö viittaa liikelaitoslain valmistelussa ja sen jälkeen tehtyihin linjauksiin ja toteaa, että näissä sopimuksissa on kaksi osapuolta. Senaatti-kiinteistöjen asianosaiskelpoisuudesta on säädetty liikelaitoslain 16 §:ssä erikseen. Valtion virastojen ja laitosten asianosaiskelpoisuus määrittyy asianomaista toimialaa koskevista säädöksistä, sekä virastojen ja laitosten tehtäviä koskevista säännöksistä. Ministeriö viittaa lausunnon 1. luvun kappaleisiin 3–7.

b) Käyttääkö Senaatti-kiinteistöt valtion virastoja koskevissa sopimuspohjissaan edelleen viittausta 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?

Valtiovarainministeriö toteaa, että Senaatti-kiinteistöjen tarjotessa tilapalveluita valtion virastoille ja laitoksille palvelun ehdot neuvotellaan ja kirjataan sopimukseen, joka on sopimus tilan vuokrasta. Kyse ei ole yksityisoikeudellisesta vuokrasopimuksesta siinä mielessä kuin asiasta säädetään laissa (482/1995) liikehuoneiston vuokrasta, vaikka valtion sisäisen vuokrasopimuksen ehdoissa viitataan soveltuvin osin tämän lain säännöksiin. Tarkoituksena on noudattaa liikelaitoslain edellyttämällä tavalla liiketaloudellisia periaatteita. Senaatti-kiinteistöjen toimintaa rinnastetaan toimintatavoiltaan ja menetellyiltään markkinoilla toimiviin palveluntuottajiin, vaikka sen toiminnassa ei olekaan kyse varsinaisesta markkinoilla tapahtuvasta liiketoiminnasta.

c) Voisiko Senaatti-kiinteistöt vaatia edellä tarkoitetun sopimuksen perusteella valtion virastolta vuokria kanteella käräjäoikeudessa? Miltä oikeushenkilöltä tai muulta asianosaiskelpoiselta taholta?

Valtiovarainministeriö toteaa näkemyksenään, että valtion sisäisten oikeushenkilöllisyyttä vailla olevien organisaatioiden välistä vuokrasopimusta ei voi käsitellä käräjäoikeudessa. Ministeriö viittaa lausunnossa aikaisemmin esitettyyn (lausunnon ensimmäisen kappaleen kohtiin 9–10 sekä valtion sisäistä vuokrajärjestelmää koskevan kappaleen 1.1.2, kohtiin 10–14.

Viraston toiminnasta vastaa viime hallinnonalan toiminnasta vastaava ministeriö. Valtio vastaa myös virastojen ja laitosten saatavista viime kädessä.

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?

Valtiovarainministeriö toteaa, että liikelaitoslain 16 § koskee tilannetta, jossa Senaatti-kiinteistöt toimii valtion puolesta suhteessa muuhun toimijaan kuin valtio-organisaatioon kuuluvaan yksikköön.

Kysymyksen toinen osa koskee valtio-organisaatioon kuuluvien yksiöiden välistä tilannetta. Toiminnasta vastaa viime kädessä hallinnonalan toiminnasta vastaava ministeriö (PL 68 §) ja sen johdossa oleva ministeri. Senaatti-kiinteistöt (valtio) kuuluu valtiovarainministeriön toimialaan. Valtiovarainministeriö on käsitellyt tätä asiaa aikaisemmin lausunnon ensimmäisen kappaleen kohdissa 9–10 sekä kappaleessa 1.1.2 kohdissa 10–14.

e) Voidaanko edellä tarkoitettua liikelaitoksen ja viraston välistä vuokrasopimusta pitää hallintolain (434/2003) 3 §:ssä tarkoitettuna hallintosopimuksena?

Valtiovarainministeriö viittaa aikaisemmin lausunnon ensimmäisen kappaleen kohdassa 4 esittämäänsä ja toteaa näkemyksenään, että Senaatti-kiinteistöt-liikelaitoksen ja viraston väliset sopimukset eivät ole hallintolain 3 §:n tarkoittamia hallintosopimuksia.

f) Voiko liikelaitos vaatia vuokria hallintoriita-asiassa hallinto-oikeudessa?

Valtiovarainministeriö on käsitellyt tätä asiaa aikaisemmin lausunnon ensimmäisen kappaleen kohdissa 9–10 sekä kappaleessa 1.1.2 kohdissa 10–14. Ministeriö toteaa näkemyksenään, että valtion liikelaitos ei voi eikä sen ole tarpeen vaatia vuokria hallintoriita-asiassa hallinto-oikeudessa. Valtion liikelaitos ei ole sellaisen oikeuden haltija, jolle sen tarvitsisi hakea tuomioistuimessa oikeussuojaa valtion virastoa vastaan.

g) Onko asetuksen (242/2015) 10 §:ssä tarkoitettu menettely käytettävissä myös sen jälkeen, kun vuokrasopimukseksi otsikoitu asiakirja on allekirjoitettu, mutta sen sisällöstä ja tulkinnasta 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?

Valtiovarainministeriö toteaa, että valtion sisäinen vuokrajärjestelmä sisältää menettelyt erimielisyyksien käsittelyyn ennen vuokrasopimuksen allekirjoittamista sekä sen jälkeen. Ministeriö viittaa lausunnon kappaleen 1.1.2 kohtiin 12–14.

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?

Valtiovarainministeriö toteaa, että hallintolain soveltamisalaan kuuluvien hallintosopimusten lisäksi voi olla muunkinlaisia sopimuksia, joissa osapuolena tai osapuolina on valtion yksiköitä (Hallintolaki, 2003, Niemivuo ja Keravuori, s. 94-95). Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan valtion liikelaitoksen ja valtion viraston väliset sopimukset toimitilan vuokrasta kuuluvat tähän ryhmään sopimuksia. Ministeriö viittaa lausuntonsa 1 kappaleen kohdissa 3–7 esitettyyn.

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 ylipäätänsä liittyä sanktioita?

Valtiovarainministeriö toteaa näkemyksenään, että vuokrasopimukseksi otsikoitu asiakirja ei ole lähtökohtaisesti sellainen tyypillinen säännös, määräys tai muu oikeudellinen asiakirja, joka tavanomaisesti määrittäisi virkavelvollisuuden sisältöä. Senaatin henkilöstön osalta virkarikosten ala määräytyy rikoslain 40 luvun 11 §:n ja 12 §:n säännösten perusteella.

Ministeriö viittaa lausunnossa aikaisemmin kappaleessa 1.1.2. kohdissa 10–14 esitettyyn.

Virkarikoksiin liittyvään viittaukseen ministeriö vastaa j-kohdassa.

j) Onko vuokrakäsikirja 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?

Valtiovarainministeriö toteaa, että vuokrakäsikirja (1.1.2020) on annettu perustuslain 68 §:ään perustuvan yleistoimivallan perusteella määräyksenä ja valtion omistaja- ja tulosohjauksen välineenä Senaatti-kiinteistöille sekä muille viranomaisosapuolille informaatioksi siitä, mikä on tarkoituksenmukaista ja hyvien valtiontalouden ja omaisuudenhoidon käytäntöjen mukaista.

Vuokrakäsikirjan tarkoitus ei lähtökohtaisesti ole määrittää työntekijän tehtäviä tai niiden sisältöä, eikä se siten muodosta yksittäisen työntekijän virkavelvollisuuden sisältöä määrittävää säännöstä tai määräystä.

Valtiovarainministeriö toteaa lisäksi, että vuokrakäsikirjan selkeän määräyksen tahallinen tai tuottamuksellinen rikkominen arvioidaan tarvittaessa rikoslain 40 luvun säännösten nojalla.

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.

Valtiovarainministeriö toteaa, että vuokrasopimuksessa ei ole kyse tilinpitoa helpottavasta apuvälineestä, vaan tilan vuokraamisesta toiselle valtion toimijalle talousarviolain ja soveltuvin osin liikehuoneiston vuokralain mukaisin menettelyin. Liikelaitosten palveluiden myyntiin ei sovelleta maksuperustelakia. Palveluiden hinnoittelu perustuu liikelaitoslain 3 §:ään, jonka mukaisesti palvelut hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

Vuokrajärjestelmän soveltamiseen liittyviä tarkempia linjauksia antaa talouspoliittinen ministerivaliokunta (mm. 2016 ja 2020 linjaukset ovat omakustannejärjestelmässä sovittuja tarkastuspisteitä). Ministeriö viittaa aikaisemmin lausunnossaan kappaleessa 1.1.2 kohdissa 7–9 esitettyyn.

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 huolenpitovelvollisuutta Senaatti-kiinteistöiltä virastoille?

Valtiovarainministeriö toteaa, että Senaatti-kiinteistöjen velvollisuutena on huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta liikelaitoslain 2 §:n mukaisesti. Senaatti-kiinteistöt toimii siten kyseisen kiinteistövarallisuuden osalta omistajahaltijana. Huolehtiminen toteutetaan liikelaitoslain 3 §:n mukaisesti liiketaloudellisia periaatteita noudattaen. Kiinteistönomistaja vastaa siitä, että sen omistamaa kiinteistöä koskevat lainsäädännöstä ja viranomaismääräyksistä johtuvat velvoitteet täytetään. Kiinteistöliiketoiminnassa vakiintuneen käytännön mukaisesti kiinteistönomistaja sopii kiinteistöjen ylläpitoon (kiinteistönhoito- ja kunnossapito) liittyvien tehtävien suorittamisesta ja siihen liittyvästä vastuunjaosta kiinteistöjen käyttäjien kanssa tekemillään vuokrasopimuksilla. Kokonaisvuokramallissa vastuu ylläpidosta on lähtökohtaisesti vuokranantajalla, pääomavuokramallissa ylläpidosta vastaa vuokralainen. Vastuunjaon yksityiskohdat määritellään vuokrasopimukseen liitettävällä vastuunjakotaulukolla.

Valtiovarainministeriö toteaa, että vuokranantaja ja vuokralainen voivat sopia huolenpitovastuusta tarkemmin.

m) Sisältyykö liikelaitoslakiin sopimusten käyttöä koskevia vastaavia säännöksiä kuin valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen jär-

jestämisestä 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?

Valtiovarainministeriö toteaa, että liikelaitoslakiin ei sisälly nimenomaista säännöstä sopimusten käyttämisestä. Tämä toimintatapa johdetaan liikelaitoslain 3 §:ssä säädetystä velvollisuudesta toimia liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Lain perusteluihin (HE 63/2010 s 8/I) kirjatun mukaan ”…*Valtion virastot ja laitokset voisivat hankkia yksityisoikeudellisiin sopimuksiin perustuen valtion liikelaitoksilta tarvitsemiaan palveluja*”. Kun Senaatti-kiinteistöt toimii alalla tavanomaisesti noudatettavien liiketoimintamallien mukaisesti, se edellyttää sopimusten käyttämistä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että erityistä valtion sisäisten sopimusten käyttöä koskevaa säännöstä harkitaan otettavaksi lainsäädäntöön puolustusvoimien kiinteistöjen hallintaa koskevaan uudistukseen liittyvän hallituksen esityksen valmistelussa.

1.3. Eräitä Senaatti-kiinteistöihin liittyviä asioita oikeusasiamiehen kansliassa

1.3.1. Räjähteiden varastointi (dnro 1515/4/06 ja dnro 5377/4/15)

1. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyytää valtiovarainministeriötä 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. - Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyytää valtiovarainministeriötä ottamaan huomion selvityspyynnössä kuvattuja seikkoja, jotka eduskunnan oikeusasiamies on saanut tietoonsa kanteluiden (dnro 1515/4/06 ja dnro 5377/4/15) käsittelyn yhteydessä.

2. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan vaarallisten räjähteiden ja kemikaalien turvallisuudesta annetussa laissa (390/2005) säädetään toiminnanharjoittajalle niin sanottu ankara vastuu. Puolustusvoimat toimii hallussaan olevan räjähdysainemateriaalin osalta laissa tarkoitettuna toiminnanharjoittajana ja samalla viranomaisena, jolle tätä kuuluvaa vastuuta ei voida siirtää millään sopimuksella muulle osapuolelle.

3. Valtiovarainministeriö toteaa eri toimijoiden vastuunjaosta seuraavaa:

Puolustusvoimien ja Senaatti-kiinteistöjen välinen vastuunjako

Räjähdysaineiden varastointitilojen puutteellisuutta koskeva väite ja vaatimukset saattaa tilat lainsäädännön mukaisiksi on osoitettava toiminnanharjoittajalle, joka räjähdysturvallisuussäännösten mukaan on vastuussa myös varastointitilojen turvallisuusvaatimuksista. Säädösten mukaan toiminnan-

harjoittaja ja vastuutaho on puolustusvoimat. Viime kädessä puolustusministeriö vastaa siitä, että puolustusvoimat noudattaa asiassa voimassa olevaa lainsäädäntöä kyseisessä räjähdysaineiden varastoinnissa.

Mikäli puutteellisuus johtuu siitä, että tilat eivät vastaa sitä, mitä puolustusvoimien tilauksessa ja vuokrasopimuksessa on sovittu, Senaatti-kiinteistöt vastaa tilanteen korjaamisesta ja tästä aiheutuvista kustannuksista. Mikäli puutteellisuus johtuu kasvaneista vaatimuksista toimialalla, Senaatti-kiinteistöt suorittaa muutostyön puolustusvoimien toimeksiannosta.

Senaatti-kiinteistöjen ja valtiovarainministeriön välinen vastuunjako

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan Senaatti-kiinteistöt on osallistunut kiinteistönomistajana puolustusvoimien järjestämiin neuvotteluihin korjauksen aikataulusta. Aikataulut ovat myöhentyneet toistuvasti Senaatti-kiinteistöistä riippumattomista syistä.

Valtiovarainministeriö valvoo, että Senaatti-kiinteistöt-liikelaitos toimii säännösten, määräysten ja ohjeiden mukaisesti ja puuttuu epäkohtiin. Valtiovarainministeriö neuvottelee myös tarvittaessa puolustusministeriön kanssa, joka ohjaa toimialallaan puolustusvoimia.

4. Lisäksi **valtiovarainministeriö toteaa**, että eduskunnan oikeusasiamies on kanteluiden käsittelyn yhteydessä saanut tietoonsa seikkoja, joista valtiovarainministeriötä ei ole kuultu. Tämän takia valtiovarainministeriö katsoo tarpeelliseksi esittää lisäksi seuraavaa:

    - Vuoden 2015 puolustusvoimien räjähdevarastoinnin kehittämispäätöksessä (18.11.2015, 2752/00.03.02.00/2015) on kuvattu eri toimijoiden tehtävät ja tehdyt päätökset.

    - Senaatti-kiinteistöllä ei ole talousarviossa toimintamenomäärärahoja.

    - Liikelaitoslain (3 §) mukaisesti eduskunta päättää vuosittain talousarvion yhteydessä Senaatti-kiinteistöjen seuraavan tilikauden investointien enimmäismäärän sekä valtuutuksen tehdä sellaisia investointeja koskevia sitoumuksia, joista aiheutuu menoja tätä myöhemmille tilikausille. Kyse on siis eduskunnan myöntämästä investointien enimmäisvaltuudesta. Senaatti-kiinteistöt toteuttaa investointeja tämän valtuuden puitteissa vuokrasopimustensa mukaisiin asiakastarpeisiin. Esimerkiksi uusien räjähdeainevarastojen toteuttamiseksi Senaatti-kiinteistöt laatii Puolustusvoimien kanssa vuokrasopimuksen, jonka myötä Puolustusvoimat sitoutuu vuokranmaksuun. Ilman tätä sitoutumista investointeja ei voida tehdä, koska liikelaitoksen tulee kattaa toiminnastaan muodostuvat kustannukset tulorahoituksellaan. Talousarviosta Senaatti-kiinteistöt ei voi saada rahoitusta.

    - **Valtiovarainministeriön näkemyksen** mukaan Senaatti-kiinteistöjen investointikehys ei ole heikentynyt vuosien 2015–2017 välillä merkittävästi. Vuosina 2014–2017 eduskunta on nostanut Senaatti-kiinteistöjen investointikehystasoa. Valtion talousarviossa Senaatti-

kiinteistöjen vuonna 2014 toteutunut investointitaso oli 234 milj. euroa. Vuoden 2017 eduskunnan hyväksymä investointikehys oli 270 milj. euroa ja vuoden 2017 toteutuneet investoinnit 238 milj. euroa.

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

1) Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyytää Senaatti-kiinteistöjä selvityksessään ottamaan kantaa siihen, miten se arvioi <u>Riihimäen vankilan tilannetta ja muita vastaavia tilanteita</u> oman oikeudellisen vastuunsa kannalta.

- **Valtiovarainministeriö viittaa** liitteenä olevan Senaatti-kiinteistöjen vastauksen kohtiin 15.1 ja 15.2.

2) Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyytää valtiovarainministeriötä lausunnossaan <u>arvioimaan Senaatti-kiinteistöjen oikeudellisen vastuun ohella myös omaa oikeudellista vastuutaan asiassa</u>.

Senaatti-kiinteistöjen oikeudellinen vastuu

- Jos vanki vetoaa tilojen puutteellisuuteen, vastuu puutteiden korjaamisesta on vankilatoiminnan harjoittajalla eli Rikosseuraamuslaitoksella.

- Mikäli puutteellisuus johtuu siitä, että tilat eivät vastaa sitä, mitä vuokrasopimuksessa on sovittu, Senaatti-kiinteistöt vastaa tilanteen korjaamisesta ja tästä aiheutuvista kustannuksista. Mikäli puutteellisuus johtuu kasvaneista vaatimuksista toimialalla, Senaatti-kiinteistöt suorittaa muutostyön viraston toimeksiannosta.

Valtiovarainministeriön oikeudellinen vastuu

- Valtiovarainministeriö valvoo, että Senaatti-kiinteistöt-liikelaitos toimii säännösten, määräysten ja ohjeiden mukaisesti ja puuttuu epäkohtiin. Valtiovarainministeriö neuvottelee myös oikeusministeriön kanssa, joka ohjaa Rikosseuraamuslaitosta.

2. Vireillä oleva liikelaitoslakiin liittyvä valmistelu

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen lainsäädäntöohjelman mukaisesti valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön johdolla valmistellaan puolustusvoimien kiinteistöjen hallintaa koskevaa uudistusta. Tähän työhön liittyy säädösvalmistelua. Hallituksen esitys puolustuskiinteistöjen perustamisesta ja valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisesta on tarkoitus esitellä eduskunnalle keväällä 2020 siten, että säädökset tulisivat voimaan 1.7.2020 (Hallituksen lainsäädäntöohjelma, VN:n julkaisuja 2020:1, 14.2.2020, s. 22, hanke VM104:00/2019). Tämä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntö on saatettu puolustusvoimien kiinteistöjen hallintaa koskevan hankkeen valmistelijoiden tietoon.

Helsingissä 12 päivänä maaliskuuta 2020

Juha Sarkio
osastopäällikkö, ylijohtaja

Tero Meltti
finanssineuvos, yksikön päällikkö

Liite Senaatti-kiinteistöjen selvitys

Jakelu Eduskunnan apulaisoikeusasiamies

Tiedoksi Senaatti-kiinteistöt
Senaatti-kiinteistöjen hallitus