

5.5.2023

VN/10342/2023  
VN/10342/2023-OM-23

Valtiovarainministeriö

**Oikeusministeriön lausunto liittyen toimitilojen vuokrausta koskevaan sääntelyyn**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon 1) luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi valtion toimitilavuokrauksesta; 2) luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen 12 §:n kumoamisesta; sekä 3) luonnoksesta valtiovarainministeriön määräykseksi ("vuokarakäsikirja"). Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

**Luonnos valtioneuvoston asetukseksi valtion toimitilavuokrauksesta****1. Asetusluonnoksen 2 §**

Asetusluonnoksen 2 §:n mukaan Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2 a ja 2 b §:ssä tarkoitetun kokonaistaloudellisuuden arvioimiseksi Senaatti-konsernin liikelaitoksen on laadittava viraston tai laitoksen kanssa neuvoteltavana olevasta toimitilasta selvitys, josta käy ilmi toimitilan vuokrauksesta virastolle tai laitokselle vuokra-aikana aiheutuvat kokonaiskustannukset ja vastuut sekä valtion toimitiloille asetettujen tilatehokkuustavoitteiden toteutuminen. Selvitykseen tulee sisältyä myös laskelma, jossa yksilöidään toimitilan pääomakustannukset ja ylläpitokustannukset.

Lausuntonaan yllä olevaan oikeusministeriö toteaa, että mikäli selvitys tulee laatia jokaisesta toimitilavuokrauksesta, lisää se työmäärää merkittävästi. Lisäksi laadittavan selvityksen sisältö ja rakenne edellyttävät tarkennuksia, jotka eivät käy ilmi asetustalonnoksen muistiosta.

**2. Asetusluonnoksen 3 §**

Asetusluonnoksen 3 §:n mukaan Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2 a ja 2 b §:ssä tarkoitetun toimitilavuokrauksen kokonaistaloudellisia vaikutuksia ei tarvitse arvioida, kun toimitilan vuokra on enintään 1 000 euroa kuukaudessa tai toimitilan pinta-ala on enintään 100 neliömetriä taikka kun vuokrasopimuksen kesto on enintään kaksitoista kuukautta.

Lausuntonaan yllä olevaan oikeusministeriö toteaa, että 3 §:n sisällöstä on vaikea hahmottaa sitä, että yllä kuvatut ehdot täyttävistä kohteista vuokralaisen on mahdollista tehdä suoravuokraus muulta vuokranantajalta kuin Senaatti-kiinteistöltä. Asiallisesti tämä käy kyllä ilmi asetustalonnoksen muistiosta.

**3. Asetusluonnoksen 4 §**

Asetusluonnoksen muistiossa on Senaatti-kiinteistöjen edelleenvuokrauksen palvelumaksusta (2 %) todettu seuraavaa:

Kun Senaatti-konsernin liikelaitos vuokraa toimitiloja ulkopuoliselta toimijalta vuokratakseen ne edelleen valtion virastolle tai laitokselle, liikelaitos perii virastolta tai laitokselta toimitilavuokrauksesta ai-

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Oikeusministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**
**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**
**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**
**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

 PL 25  
 00023 Valtioneuvosto

 Eteläesplanadi 10  
 Helsinki

 0295 16001  
 +358 295 16001

 09 1606 7730  
 +358 9 1606 7730

 kirjaamo.om@gov.fi  
 oikeusministerio.fi

heutuvien kustannusten kattamiseksi kuukausittain palvelumaksun, jonka määrä on asetusehdotuksen 4 §:n mukaan 2 prosenttia ulkopuolisen vuokranantajan perimästä toimitilan kokonaisvuokrasta ja Senaatti-konsernin liikelaitokselle aiheutuvista muista vuokraukseen liittyvistä kustannuksista (edelleenvuokrauksen palvelumaksu).

Säännös on tarpeen, koska Senaatti-konserni rahoittaa toimintansa asiakkailta perittävien vuokrien ja palvelumaksujen kautta. Se ei saa budjettirahoitusta valtion talousarviosta. Palvelumaksu on ymmärrettävä keskimääräisenä kustannuseränä, joka kattaa edelleenvuokrauksen kustannukset valtiotaloudella. Kun joissain kohteissa todelliset palvelumaksut olisivat 2 prosentin maksua matalampia, aiheuttaa osa kohteista puolestaan tätä enemmän kustannuksia. Käytännössä arvoltaan suurien sopimusten palvelumaksuilla katetaan osittain myös pienempien sopimusten hallinnointikuluja.

Korvaavana vaihtoehtona edelleenvuokrauksen palvelumaksulle olisi kohdekohtainen, todellisiin kustannuksiin perustuva maksu. Jos jokainen kohde laskutettaisiin todellisen työmäärän mukaan, seurannan ja raportoinnin hallinnollinen taakka ja vastaavasti siitä perittävä maksu olisi oletettavasti varsin suuri, mistä syystä 2 prosentin kuukausittaisesta maksusta ulkopuolisen vuokrasopimuksen arvosta esitetään kaikkiin sopimuksiin.

Oikeusministeriö toistaa edelleenvuokrauskohteiden palvelumaksuihin (2 %) liittyen sen, mitä lausui jo Senaatti-selonteon lausuntokierroksen yhteydessä (15.7.2022). Oikeusministeriö pitää tärkeänä hinnoittelun läpinäkyvyyden lisäämistä Senaatin edelleenvuokrauskohteiden palvelumaksujen osalta. Hinnoittelun läpinäkyvyyttä lisäämällä sektoriministeriöt/hallinnonalojen virastot ja laitokset saisivat aidon mahdollisuuden käydä keskustelua kustannuksista eikä vain sopeutua tilanteeseen. Nykyinen menettely, jossa suurien sopimusten palvelumaksuilla katetaan myös pienempien sopimusten hallinnointikuluja, on ongelmallinen niillä hallinnonaloilla/hallinnonalojen toimialoilla, joilla on euromäärältään suuria edelleenvuokrauskohteita. Ongelma konkretisoituu erityisesti silloin, kun yksityisen vuokranantajan kanssa laadittu vuokrasummaltaan suuri kohde on siirtymässä valtion vuokrajärjestelmän mukaisesti Senaatin edelleenvuokrauskohteeksi toimitilahankkeen kautta tai sopimuksia ollaan muutoin siirtämässä edelleenvuokrasopimuksiksi. Ongelma ei korjaannu sillä, että manageerausmaksulla katetaan myös muiden pienempien sopimusten hallinnointikuluja, mikäli tällaisia pienempiä sopimuksia ei kyseisellä toimialalla merkittävässä määrin ole; kukin toimialahan rahoittaa toimintansa omien toimintamenojärärahöjen puitteissa. Oikeusministeriö kannattaa nykymallin korvaavien vaihtoehtöjen selvittämistä, jotta palvelumaksun suuruus vastaisi nykyistä paremmin Senaatin todellisia työmääriä ja jotta maksun suuruus määräytyisi nykyistä oikeudenmukaisemmin. Jos kohdekohtainen hinnoittelu koetaan liian raskaaksi, esittää oikeusministeriö vaihtoehtona jonkinlaista porrastettuun malliin siirtämistä, jossa palvelumaksun suuruuteen vaikuttaisi vuokrasopimuksen euromäärä.

#### 4. Asetusluonnoksen 7 §

##### 4.1.

Asetusluonnoksen 7 §:n 1 momentin mukaan ministeriö päättäisi hallinnonalansa viraston tai laitoksen sitoutumisesta Senaatti-konsernin liikelaitoksen kanssa tehtävään vuokrasopimukseen, jos valtiolle aiheutuisi koko sopimuskaudella tai toistaiseksi voimassa olevassa vuokrasopimuksessa kymmenen vuoden aikana: 1) vuokramenoja yhteensä vähintään 7 miljoona euroa tai; 2) vuokramenoja ja muita toimitilamenoja yhteensä vähintään 10 miljoonaa euroa.

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain (1018/2020) 2 b §:n 1 momentin mukaan valtion viraston ja laitoksen tulee vuokrata tarvitsemansa toimitilat Senaatti-konsernin liikelaitoksen hallinnassa olevista toimitiloista. Pykälässä ei mainita, että hallinnonalan ministeriö voisi puuttua toimitilojen vuokraukseen, eikä lain 2 c §:n asetuksenantovaltuudessakaan mainita ministeriön roolista. Lain perussäännös ja sitä koskeva asetuksenantovaltuus eivät siis näytä tukevan kaavailtua 7 §:n sääntelyä, jolla ministeriölle annettaisiin toimivalta päättää hallinnonalansa viraston tai laitoksen sitoutumisesta vuokrasopimukseen.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tätä on tulkittu niin, että ministeriö voi ilman lailla säädettyä nimenomaista valtuuttakin antaa hallinnon sisäisiä määräyksiä omalla hallinnonalallaan ja ministeriö ohjaa ja valvoo alaistaan hallintoa, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille (PeVL 34/2020 vp, s. 3; HE 1/1998 vp, s. 119).

Asetusluonnoksen 7 §:ssä kyseessä olevassa asiassa kysymyksenalaisena voi pitää, voisiko ministeriö perustuslain 68 §:n nojalla antaa hallinnonalallensa määräyksen siitä, että sikäli kuin valtiolle aiheutuisi koko sopimuskaudella tai toistaiseksi voimassa olevassa vuokrasopimuksessa kymmenen vuoden aikana: 1) vuokramenoja yhteensä vähintään 7 miljoona euroa tai; 2) vuokramenoja ja muita

toimitilamenoja yhteensä vähintään 10 miljoonaa euroa; niin tuollainen vuokrasopimus tulisi ensin hyväksyttäväksi ministeriössä. Mikäli tällainen määräys katsottaisiin perustuslain 68 §:n mukaiseksi, ministeriön päätösvallasta säätäminen asetuksessa ei sinänsä olisi tarpeellista (ottaen huomioon myös asetuksenantovaltuuden ongelmat).

Oikeusministeriö pitää sinänsä perustuslain 2 §:n 3 momentin laillisuusperiaatteen näkökulmasta asianmukaisimpana, että viranomaisten toimivallan perusteet ilmenevät selkeästi lain tasolla. Sen vuoksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetussa laissa tulisi olla – jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi – perustavaa laatua olevat säännökset siitä, että ministeriöllä on tietyissä tapauksissa toimivalta päättää siitä, voidaanko valtion viraston tai laitoksen vuokrasopimus hyväksyä.

#### 4.2.

Nyt asetusluonnoksen 7 §:ssä olevaa sääntelyä tulisi (säädetään se sitten asetuksessa asianmukaisen laissa olevan asetuksenantovaltuuden nojalla (joka tällä hetkellä vaikuttaa puuttuvan) tai annetaan perustuslain 68 §:n nojalla hallinnonalan sisäisenä määräyksenä) täsmentää sen osalta, mitä toimitilamenoja tulee ottaa huomioon, kun arvioidaan, ovatko vuokramenot ja toimitilamenot yhteensä vähintään 10 milj. euroa. Lisäksi jossakin tulisi mainita (vähintään perusteluissa), että nyt asetusluonnoksen 7 §:ssä todetut euromäärät sisältävät arvonnalisäveron. Tarkastelu on ilmeisesti tarkoitus tehdä arvonnalisäverot huomioiden myös muiden toimitilamenojen osalta.

### Luonnos valtiovarainministeriön määräykseksi

Valtiovarainministeriön määräys ("vuokrakäsikirja") annettaisiin Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2 c §:n 2 momentin nojalla, jonka mukaan valtiovarainministeriö voi antaa määräyksiä toimitilavuokrauksessa noudatettavista vuokrasopimuksen ehdoista sekä vuokrien laskentaperusteista. Lisäksi valtiovarainministeriö hyväksyisi Senaatti-konsernin liikelaitoksen ehdotuksesta liikelaitoksen toimitilavuokrauksen vuokrasopimuksissa käytettävät vakioehdot.

Oikeudellisen sääntelyn muotojen kannalta valtiovarainministeriön määräyksessä vaikuttaa olevan kyse hallinnonalan sisäisestä määräyksestä. Valtioneuvoston ja kunkin ministeriön tehtäviin liittyvän yleistuomivallan nojalla voidaan antaa valtion viranomaisia velvoittavia hallinnollisia määräyksiä, jotka eivät sisällä yleisiä oikeussääntöjä vaan ainoastaan hallinnon sisäisiä määräyksiä. Hallinnolliset määräykset ovat luonteeltaan oikeudellisesti sitovia. Tällaisia ovat esimerkiksi ministeriöiden alaiseen valtionhallintoon kohdistetut sisäiset määräykset. Perustuslakivaliokunta on myös todennut (PeVL 1/2016 vp, s. 4), että perustuslaista ei johdu estettä sille, että samaan valtion toimielimeen kohdistuu eri ministeriöiden ohjausta ja valvontaa.

Valtiovarainministeriön määräystä sovellettaisiin Senaatti-konsernin liikelaitosten ja valtion virastojen ja laitosten välisissä vuokrasuhteissa. Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta (valtioneuvoston julkaisuja 2022:63) todetaan (s. 81), että tilapalveluiden tarjoamista virastoille voidaan pitää Senaatti-konsernin liikelaitoksille kuuluvana perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä, jota toteutetaan hallintolain mukaisin hallintosopimuksin (vrt. PeVL 34/2020 vp, s. 5; EOAK/6870/2019; HE 53/2022 vp, s. 17). Senaatti-konsernin ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö (em. selonteko s. 84).

Vaikka valtion liikelaitosten asema suhteessa valtion viranomaiskokonaisuuteen on sinällään erityiskysymyksensä, oikeusministeriö katsoo, että nyt kyseessä olevan laissa säädetyn valtiovarainministeriön määräyksenantovalan ulottamista valtion viranomaisten ja laitosten ohella Senaatti-konserniin voi pitää perusteltuna huomioon ottaen valtiovarainministeriöllä oleva ohjaustoimivalta.

### Valtion toimitilasääntelyn kokonaisuus

Valtion toimitilasääntelyä soveltavat laajasti erilaiset asiantuntijat, joilla on eritasoista juridista osaamista. Sääntelykehikon selkeyttämiseksi ja ymmärrettävyyden lisäämiseksi oikeusministeriö ehdottaa tiiviisti kerrottavan valtion vuokrasääntelyn keskinäiset suhteet esimerkiksi käsikirjassa. Seuraavassa luettelossa on kuvattu valtion toimitilasääntelyä sen osalta kuin se on oikeusministeriön tiedossa:

1) Liikelaitoslain 1062/2010 2 §:ssä säädetään Senaatin asiakaspiiri. Asiakaspiirin laajennuksesta (Puolustusvoimien määrittelemät kumppanit ja muut asiakkaat) säädetään Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetussa lain (1018/2020, jota koskeva lainsäädäntömuutos 465/2023 tulee voimaan kesäkuussa 2023) 2 §:ssä. Kesäkuussa voimaantulevan lakimuutoksen (465/2023) Senaatti-kiinteistöjen käyttövelvoitteesta valtion virastoille ja laitoksille säädetään 2 b §:ssä.

2) Nyt lausuttavana olevassa asetuksessa (xx/2023) säädettäisiin Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen hallinnoimien toimitilojen vuokraamisesta valtion virastoille ja laitoksille ja säädettäisiin myös kokonaistaloudellisuuden arvioinnista sekä edelleenvuokrauksen palvelumaksusta (2 %).

3) Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetussa laissa (1018/2020) säädetään puolestaan toimitilavuokraukseen liittyvästä liitännäismyyntien ja muun taloudellisen toiminnan säännöistä (HE 31/2020 vp.). Voisi olla tarpeen selventää myös, että liitännäispalvelujen nykyisestä 12 %:n Senaatti-kiinteistöjen veloituksesta ja määräytymisperusteesta ei ilmeisesti ole sääntelyä, toisin kuin edelleenvuokrausta koskien tulisi ehdotettuun asetukseen sääntelyä.

4) Valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (242/2015) säädetään mm. kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta Senaatin asiakaspiirin ulkopuolisille toimijoille (esim. markkinatoimijat, mm. kahvilat museoissa). Asetuksessa on sääntelyä millä ohjataan valtiontoimijat tekemään vuokrasopimukset Senaatti-kiinteistöjen kautta (11 §). Asetus perustuu lakiin oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002).

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu VM Valtiovarainministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen  
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen  
Ministerin erityisavustaja Anita Westerholm

**VN/10342/2023-OM-23**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: