

Asia: VN/10342/2023

Valtion toimitilojen vuokrausta koskeva asetus ja Valtion vuokrakäsikirjan muutos

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Asetusluonnokset ja muut asiakirjaluonnokset, joista lausuntoa on pyydetty, liittyvät Senaatti-konsernille uskottuun tehtävään, jonka eri ulottuvuudet ovat viime vuosina olleet erityisesti apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen laillisuusvalvonnallisen tarkastelun kohteena. Keskeiset asiakokonaisuutta koskevat aikaisemmat kannanotot (esim. EOAK/3478/2022) on julkaistu oikeusasiamiehen kotisivuilla.

Nykyisen järjestelmän ja sen keskeinen oikeudellinen ongelma on ilmiö, jota voidaan mielestäni kutsua erillisyysharhaksi, jossa Senaatti-konserni nähdään valtiosta erillisenä tahona. Liikelaitokset eivät kuitenkaan ole valtiosta erillisiä oikeushenkilöitä. Senaatti-konserni on osa valtiota eikä sillä ole valtion varallisuudesta erillistä varallisuuspiiriä.

Erillisyysharha vaikuttaa valtion vastuun toteutumiseen julkista valtaa käytettäessä, ja tätä kautta myös perus- ja ihmisoikeuksien suojaan esimerkiksi vankiloiden perusparannus- ja korjaustarpeisiin liittyvissä tilanteissa, joissa kustannusvastuuta usein pallotellaan ”vuokralaisena” toimivan vankilan ja ”vuokranantajana” toimivan Senaatti-Kiinteistöt -liikelaitoksen välillä sillä lopputuloksella, että valtion vastuulle kuuluvia korjauksia ei ehkä toteuteta lainkaan, koska vuokralaisella eli valtiolla ei ole varaa maksaa vuokranantajalle eli valtiolle sen muutostöistä vaatimaa lisävuokraa.

Valtion käytössä olevien toimitilojen asianmukaisuudesta vastaa kuitenkin aina viime kädessä valtio. Valtion sisäiset järjestelyt eivät vaikuta valtion vastuuseen. Valtion vastuuta ei voida häivyttää valtion sisäisten sopimuskonstruktioiden taakse. Valtion vastuu esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien tai kansainvälisten sopimusten noudattamisesta on jakamatonta, ja esimerkiksi vankiloiden tai poliisilaitosten puutteelliset fyysiset olosuhteet ovat keskeisiä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä.

Erillisyysharha näkyy vahvasti kaikissa nyt kysymyksessä olevissa asiakirjaluonnoksissa ja myös valtioneuvoston eduskunnalle hiljattain antamassa selonteossa VNS 9/2022 vp, jonka käsittely valitettavasti jäi eduskunnassa ennen vaaleja kesken. Esimerkiksi selonteon sivulla 73 esitetty tiivistelmä vastuun jakautumisesta on harhaanjohtava, koska tilanteessa on vain yksi toimija, Suomen valtio, ja se vastaa lakien, asetusten ja muidenkin viranomaisvaatimusten täyttämisestä:

”Tilojen käyttäjä vastaa siitä, että se noudattaa toimintaansa koskevia lakeja, asetuksia ja muita viranomaisvaatimuksia. Tilojen teknisistä ja laadullisista vaatimuksista sovitaan vuokrasopimuksessa yhteistyössä Senaatti-konsernin liikelaitoksen kanssa. Liikelaitokset vastaavat siitä, että rakennettavat tilat täyttävät rakennushetkellä sovellettavat rakentamismääräykset ja että tilat toteutetaan vuokrasopimuksessa kuvattujen teknisten ja laadullisten vaatimusten mukaisesti.”

Ongelmien keskeinen aihe ilmenee niin ikään samalta (s. 73) selonteon sivulta:

”Omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän mukainen kokonaisvuokrataso on sen suuruinen, että vuokrilla pystytään kattamaan kiinteistöjen rakenteiden sekä talotekniikan ylläpito- ja peruskorjaukset. Sen sijaan kokonaisvuokrissa ei ole varauduttu tilojen käytön muutosten, muiden asiakkaan toiminnasta lähtevien tarpeiden, uuden tekniikan tai uusien toiminnallisuuden lisäämiseen kiinteistöihin. Esimerkiksi koneellisen jäähdytyksen lisääminen kiinteistöön edellyttää uuden jäähdytysjärjestelmän rakentamista ja huoltamista tulevaisuudessa. Asiakaslähtöiset muutokset ja kiinteistön laatutasoa nostava ja parantava korjausrakentaminen eli perusparannus ovat tästä syystä aina täysimääräisesti vuokravaikutteisia.”

Laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta edellä siteeratun tekstin ilmaisema periaate on ongelmallinen esimerkiksi vankilan tai poliisiaseman sellien lämpötilaan liittyvien korjaus- ja muutostarpeiden osalta (ks. apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen ratkaisut EOAK/6132/2018, EOAK/1981/2019 ja EOAK/4570/2020 sekä oikeusasiamies Petri Jääskeläisen ratkaisu EOAK/2098/2020). Ajatus siitä, että valtio on samanaikaisesti vuokranantaja ja ”asiakas”, on tällaisissa asiayhteyksissä oikeudellisesti kestämaton.

Vaikka rakennuksiin ja toimitiloihin liittyvät normienvastaisuudet ja muut puutteet olisivat tiloja käyttävän viraston johdon tiedossa, vikojen ja puutteiden korjaaminen näyttää usein jäävän Senaatti-konsernista johtuvista syistä viraston välittömien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelle. Senaatti-konsernin näkökulmasta kysymys saattaa olla asiakaslähtöisistä muutoksista ja kiinteistön laatutasoa nostavasta ja parantavasta korjausrakentamisesta. Valtiovarainministeriössä nyt valmistellut asiakirjat näyttäisivät varmistavan sen, ettei Senaatti-konsernilla olisi tulevaisuudessakaan oikeudellisia tai taloudellisia kannustimia tinkiä kannastaan. Esimerkiksi sellien ilmastoinnin tai lämmityksen parantaminen olisivat luonnosteltujen asiakirjojen mukaan täysimääräisesti vuokravaikutteisia.

Vuokrasopimukseksi otsikoitu valtion sisäinen asiakirja vakioehtoineen ja valtiovarainministeriön määräyksenä annettu vuokratäkirja, josta nyt on luonnosteltu uusi versio, näyttävät siis käytännössä muodostavan tosiasiallisen esteen sille, että perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämät valtion jakamattoman vastuun piiriin kuuluvat korjaukset tai perusparannukset voitaisiin toteuttaa valtion omistamissa rakennuksissa ja toimitiloissa.

Kun ”asiakkaana” ja ”vuokranantajana” on valtio, ja esimerkiksi kansainvälisen sopimuksen noudattaminen edellyttää perusparannuksia vaikkapa vankilan tai varuskunnan tiloihin, ei ongelmaa voida lakaista maton alle sillä, ettei asiakkaan budjetissa ole varoja tällaisen ”asiakaslähtöisen muutoksen” edellyttämän lisävuokran maksamiseen valtion liikelaitokselle eli valtiolle itselleen. Jos valtiolla ei ole varoja tarvittaviin korjauksiin, ongelman ratkaisu kuuluu muualle kuin valtion sisäisten vuokrasopimusneuvottelujen piiriin.

Kuten jo edellä on todettu, valtion vuokrajärjestelmä saattaa johtaa erikoisiin ”kukaan ei voi tehdä mitään” -pattitilanteisiin. Vaikka valtio vastaa esimerkiksi vankiloiden, poliisilaitosten ja kasarmien kunnosta ja tilojen terveellisyydestä, tarpeellisia korjauksia tai perusparannuksia ei voida käytännössä tehdä, koska valtiolla (virasto tai laitos) ei ole varaa maksaa valtiolle (Senaatti-konserni) valtion vaatimaa lisävuokraa.

Erillisyysharha on osaltaan johtanut myös oikeudellisen vastuun epätasapainoon työntekijä- ja virkamiestasolla. Apulaisoikeusasiamies Pölönen on 15.4.2020 antamassaan ratkaisussa EOAK/777/2019 pitänyt oikeudellisesti ongelmallisena epäsymmetriaa, joka valtio-oikeushenkilön piirissä vallitsee ”vuokralaisena” toimi-van 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.

Vaikka nykyinen järjestelmä perustuu erillisyysharhaan, kilpailuoikeuteen liittyvien näkökohtien osalta valtiovarainministeriössä yleensä korostetaan edellä todettuun nähden ristiriitaisesti toiminnan valtion sisäistä in house -luonnetta. Mikäli näin ei tehtäisi, törmättäisiin Senaatti-konsernin monopoliaseman aiheuttamiin kilpailuoikeudellisiin ongelmiin.

Lausuttavaa valtion toimitilavuokrausta koskevaan asetusehdotukseen

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Valtion nykyisen vuokrajärjestelmän analyttistä juridista tarkastelua vaikeuttaa se, että valtion kiinteistöhallintoa koskevat normit rakentuvat siviilioikeudellisen systematiikan ja peruskäsitteiden varaan, mutta kysymys ei kuitenkaan ole siviilioikeudesta vaan jopa sekavaksi luonnehdittavissa olevasta juridisesta hybridistä, jossa siviili- ja julkisoikeuden rajoille tai vakiintuneiden oikeudellisten käsitteiden sisällölle ei anneta merkitystä. Asiakokonaisuuteen liittyviä keskeisiä oikeudellisia peruskäsitteitä ovat oikeushenkilö, omistusoikeus, hallintaoikeus, vuokra ja vuokrasopimus. Nyt kysymyksessä olevassa asiayhteydessä näitä peruskäsitteitä käytetään nähdäkseni verraten mielikuvituksellisella ja jopa oikeusjärjestelmäämme sopimattomalla tavalla.

Omistusoikeus on oikeusjärjestyksen henkilölle antama valta irtaimeen esineeseen, kiinteistöön tai aineettomaan omaisuuteen. Omistusoikeus kytkeytyy siis henkilöön. Henkilö voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Valtio on oikeushenkilö. Senaatti-kiinteistöt tai Puolustuskiinteistöt eivät ole oikeushenkilöitä vaan osa valtiota. Myöskään valtion virastot ja laitokset eivät ole oikeushenkilöitä vaan osa valtiota. Kiinteistön hallintaoikeus on lähtökohtaisesti sen omistajalla. Hallintaoikeus oikeutena sisältyy omistusoikeuteen. Hallinta on omistajan keskeinen oikeus. Vuokra (tai vuokraoikeus) on sopimuksella perustettu käyttöoikeus toiselle henkilölle kuuluvaan esineeseen, rakennukseen tai sen osaan taikka kiinteistöön vastiketta eli korvausta vastaan.

Valtion tilahallinnon kokonaisuudessa on pääosaltaan kysymys yhden ja saman oikeushenkilön (valtio) varallisuuspiirissä tapahtuvasta toiminnasta. Kiinteistövarallisuuden omistajana on valtio ja sen haltijana on valtio. Kukaan ei oikeasti vuokraa kenellekään mitään, koska omaa omaisuuttaan ei voi vuokrata itselleen. Tilahallinnon kokonaisuuteen liittyvät valtionsisäiset järjestelyt rakentuvat näennäisesti edellä lueteltujen yksityisoikeudellisten käsitteiden varaan, mutta yksityisoikeudellisesti kysymys ei ole hallinnan luovutuksista tai toimitilojen vuokraamisesta. Kysymys on vain rahan siirtämisestä yksiköltä toiselle valtion sisällä.

Juridinen tilanne selkeytyi joksikin aikaa, kun Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun 1.12.2021 voimaan tulleen lain 2 §:ään sisällytettiin hallintovaliokunnan lakiin kirjoittama uusi 3 momentti, jonka mukaan vuokrasopimuksiksi otikoidut in house -sopimukset ovat palvelusopimuksia, joihin sovelletaan hallintosopimusta koskevia säännöksiä. Palvelusopimuksista ja niiden ehtojen määräytymisperusteista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Nyt kysymyksessä oleva asetusluonnos on tarkoitus antaa mainittuun lakiin tulevan (2 c §) uudelleen muotoillun asetuksenantovaltuutuksen perusteella.

Kiinnitän huomiota siihen, että laissa, jonka perusteella nyt luonnosteltu asetus on tarkoitus antaa, ei toistaiseksi edes mainita vuokrasopimuksia. Lain mukaan kysymys on palvelusopimuksista. Nyt luonnostellussa asetuksessa ja 1.6.2023 voimaan tulevissa uusissa lain pykälissä palvelusopimuksia kuitenkin taas – jostain syystä – halutaan ryhtyä kutsumaan vuokrasopimuksiksi. Tämä saattaa johtua siitä, ettei Senaatti-konsernin sopimuskantaa ole 1.12.2021 voimaan tulleista säännöksistä huolimatta otsikoinniltaan ja sisällöltään päivitetty palvelusopimuksiksi vaan ne muotoilultaan ja ehdoiltaan edelleen näyttävät yksityisoikeudellisilta vuokrasopimuksilta, mitä ne eivät kuitenkaan ole.

In house -sopimukset eivät ole yksityisoikeudellisia vuokrasopimuksia eikä niihin sovelleta lakia liikehuoneiston vuokraamisesta vaan hallintolakia ja siihen sisältyviä hallinnon oikeusperiaatteita sekä hallinnon palveluperiaatetta. In house -palvelusopimukset eivät oikeudellisesti muutu vuokrasopimuksiksi, vaikka niitä sinnikkäästi haluttaisiin sellaisiksi kutsua ja vaikka ne edelleen haluttaisiin kirjoittaa yksityisoikeudellisen vuokrasopimuksen muotoon.

Lausuttavaa hallinta-asetuksen 12 §:n kumoamisasetukseen

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Luonnostellulla kumoamisasetuksella kumottaisiin valtion kiinteistö-varallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (hallinta-asetus) 12 §.

Luonnostellulla asetuksella siis jatkettaisiin hallinta-asetukseen liittyvien vakavien lainsäädännöllisten virheiden korjaamista. Virheiden tekeminen alkoi 1.1.2016, kun hallinta-asetuksella muutettiin ilman eduskunnan myötävaikutusta Senaatti-kiinteistöjen asemaa valtion in house -vuokranantajana. Asetustasoisella muutoksella päätettiin aikaisempi oikeustila, jossa virastot olivat saaneet itse kilpailuttaa vuokranantajia, ja Senaatista tehtiin monopolitoimija valtionhallinnon toimitila-asioissa. Sittemmin on selvitetty, että hallinta-asetuksen antamiseen liittyi kolminkertainen oikeudellinen virhe:

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

Minulla ei ole huomauttamista siihen, että valtiovarainministeriö pyrkii nyt jälleen korjaamaan aikaisempia virheitään. Hallinta-asetuksen kumoamistarpeisiin liittyy oikeusasiamiehen kansliassa edelleen vireillä oleva apulaisoikeusasiamies Pölösen käynnistämä oma-aloite EOAK/5563/2021 (Hallinta-asetuksen soveltamisen jatkaminen Senaatti-kiinteistöjen ja valtiovuokralaisen välisten suhteiden järjestämisessä perustuslain 107 §:n valossa). Ennen asian ratkaisemista apulaisoikeusasiamies Pölönen päätti seurata valtiovarainministeriön mahdollisia toimenpiteitä asian suhteen. Seurannassa olleet toimenpiteet näyttävät nyt edelleen etenevän.

Lausuttavaa valtion vuokratäsikrijaan

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Omakustannusperiaatteella tapahtuvan kiinteistöhallinnon tulisi nähdäkseni muistuttaa asunto-osakeyhtiöiden toimintaa. Asunto-osakeyhtiöiden hoitovastike määräytyy kulujen perusteella eivätkä asunto-osakeyhtiöt tavoittele voittoa tai muutenkaan toimi liiketaloudellisten periaatteiden mukaan. Asunto-osakeyhtiöt eivät myöskään peri hoitovastikkeessaan tontissa ja rakennuksissa olevalle pääomalle tuottoa tai laskennallista ”vaihtoehtoiskustannusta”, joka perustuisi esimerkiksi velkaisten naapuritaloyhtiöiden lainanoton korkokustannusten neljän vuoden keskiarvoon. Erillisen rahoitusvastikkeen periminen on toki mahdollista, mutta silloin on kysymys selkeistä oman yhtiön lainakuluista eikä sijoitetulle pääomalle perittävistä tuotosta tai samaan lopputulokseen johtavasta ”vaihtoehtoiskustannuksesta”.

Vuokratäsikirjan luonnoksessa (s. 3) omakustannusperiaate tarkoittaa edellä todetusta poiketen sitä, että vuokriin kohdistetaan kaikki konsernin kiinteistöjen kustannukset ja sen lisäksi omalle pääomalle määritelty kuvitteellinen vaihtoehtoiskustannus, joka on valtion lainanoton korkokustannusten neljän vuoden keskiarvo. Vaihtoehtoiskustannuksen perimisen logiikka saattaisi teoriassa olla kestäväällä pohjalla, mikäli kaikki valtion kiinteistöt olisi hankittu pelkästään valtion ottamalla lainalla, mutta näinhän asia ei ole.

Vuokratäsikirjan luonnoksessa todetaan (s. 3), että valtio kiinteistönomistajana luopui oman pääoman tuottovaatimuksesta valtion lainanoton pitkän aikavälin kustannuksen ylittävältä osalta. Nähdäkseni tuottovaatimuksesta ei ole tosiasiallisesti luovuttu, koska valtion lainakulut eivät kohdistu kuin pieneen osaan kiinteistömässstä. Osa kuvitteellisesta vaihtoehtoiskustannuksesta on siis tosiasiaassa edelleen tuottoa. Valtio perii siis asiakkailtaan eli itseltään tuottoa pääomalle, joka on ”sijoitettu” esimerkiksi tsaarinaikaiseen kasarmiin Helsingin Santahaminan potentiaalisesti arvokkaalla tonttimaalla. Valtio määrää pääomalle oman harkintansa mukaan arvon, jonka perusteella edellä todettu vaihtoehtoiskustannus lasketaan sillä olettamalla, että kasarmit olisi hankittu ja kunnostettu kokonaisuudessaan lainarahalla.

Valtion sisäisessä vuokrajärjestelmässä ”vuokralaisena” toimivan viraston tai laitoksen on kannettava kustannusvastuu valtion koko kiinteistökannan keskimääräisistä ylläpitokustannuksista riippumatta siitä, millaisia kustannuksia viraston omassa käytössä olevat tilat vuokranantajalle aiheuttavat. Yksittäinen rakennus, virasto tai hallinnonala voi olla enemmän tai vähemmän kustannuksia aiheuttava, mutta kustannukset tasataan kaikkien kesken.

Ajatus kiinteistökustannuksien tasaamisesta kaikkien valtiovuokralaisten kesken katoaa kuitenkin tilanteessa, jossa esimerkiksi muuttuneiden viranomaisvaatimusten johdosta tarvitaan perusparannuksia tietyn viraston hallitsemaan tilaan. Perusparannusten kustannukset tulevat vuokratäsikirjan mukaan silloin yksinomaan tietyn tiloissa toimivan vuokralaisen maksettavaksi,

mikä käytännössä saattaa edellä todetuin tavoin estää välttämättömienkin perusparannusten suorittamisen. Järjestelmän toimivuuden kannalta vaikuttaisi perustellulta, että myös välttämättömien perusparannusten suorittamiseen liitettäisiin ajatus kustannusten jakamisesta kaikkien in house -vuokralaisten kesken.

Lausuttavaa valtion toimitilavuokrauksen vakioehtoihin

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Edellä todettu erillisyysharha ja asiakokonaisuuteen liittyvä hybridinen oikeudellinen epämääräisyys saavat eräänlaisen täyttymyksensä luonnostelluissa vakioehdoissa. Ehtojen oikeudellinen kestävämyys nousee selkeimmin esille valtion korvausvastuisiin liittyen. Jos sekä vuokranantajan että vuokralaisen tilalle vaihdetaan esimerkiksi vakioehtojen kohdassa 2.3 sana ”valtio”, lopputuloksena on seuraava teksti:

”Jos valtio on velvollinen korvaamaan kolmannelle henkilö-, esine- tai muita vahinkoja, joiden syynä on virhe tai muu valtion tai valtion palveluntuottajan syyksi luettava seikka, valtio on velvollinen suorittamaan valtiolle hyvityksenä valtion maksamaa korvausta vastaavan määrän kokonaisuudessaan. Vastaava korvausvelvollisuus on valtiolla valtiota kohtaan.”

Toivon valtiovaraministeriön tutustuvan valtion korvausvastuun yleisiin perusteisiin, joita on selostettu laajasti esimerkiksi julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu -työryhmän mietinnössä (oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:4), josta oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on 10.3.2023 antanut lausuntonsa EOAK/536/2023.

Kiinnitän huomiota myös siihen, ettei luonnostelluista vakioehdoista ilmene, että kysymys on lain mukaan palvelusopimuksista, joihin sovelletaan hallintosopimusta koskevia hallintolain säännöksiä.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijäneuvos

Jarmo Hirvonen

Hirvonen Jarmo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Mikko Sarja (esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen)