

02.02.2023

Teknologiajohtaja Jyrki Wasastjerna

Eduskunnan hallintovaliokunta  
HaV@eduskunta.fi**Poliisihallituksen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain, valtion liikelaitoksista annetun lain ja valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta****1 Lausuntopyyntö**

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijanlausuntoa hallituksen esitykseen Eduskunnalle laeiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain, valtion liikelaitoksista annetun lain ja valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

**2 Lausunto**

Ehdotetulla lailla pyritään saattamaan valtion sisäistä toimitilavuokrausta koskeva sääntely perustuslain mukaisesti lain tasolle sekä tarkastelemaan tapoja, miten valtion sisäinen toimitilavuokraus olisi jatkossa tarkoituksenmukaisinta järjestää. Ehdotettavalla sääntelyllä selkeytettäisiin valtion sisäistä toimitilavuokrausta koskeva oikeustila.

Laeilla säädettäisiin valtion toimitilavuokrauksen tavoitteista, joita olisivat valtion kokonaisedun edistäminen, jota arvioitaessa huomioon tulisi ottaa toiminnan kokonaistaloudelliset vaikutukset.

Esitys sisältäisi valtion virastoille ja laitoksille velvollisuuden vuokrata tarvitsemansa toimitilat Senaatti-konsernin liikelaitoksen hallinnassa olevista toimitiloista. Jos liikelaitos ja virasto tai laitos niin sopisivat ja ratkaisu katsottaisiin kokonaistaloudellisesti edulliseksi, voisi Senaatti-konsernin liikelaitos myös hankkia markkinoilta hallintaansa viraston tarpeisiin sopivat toimitilat. Virasto ja laitos voisi vuokrata toimitilansa muulta taholta kuin Senaatti-konsernin liikelaitokselta, jos liikelaitos olisi antanut virastolle tai laitokselle lausunnon siitä, että tämä olisi kokonaistaloudellisesti edullista.

Poliisihallitus on toiminut toimitilavuokrauksissa lausuntopyyntönä olevan esityksen hengessä ja toimitilat on lähtökohtaisesti pyritty hankkimaan Senaatti-kiinteistön toimesta. Ulkopuolisilta vuokrattaessa on käytetty Senaattia välivuokraajana aina, kun se on ollut mahdollista. Esitys antaa virastoille

ja laitoksille liikkumavaran toimitilojen vuokrasopimusten tekoon eri tilanteissa, kunhan esityksessä olevat kriteerit täyttyvät. Esitetyt muutokset siinä on selkeitä, yhtenäistävät käytäntöjä ja tukevat asetettuja tavoitteita.

Yleisesti voidaan todeta, että Senaatti-kiinteistöt on välttämätön yhteistyötaho poliisille. Yhteistyössä pyritään kattavasti huomioimaan toiminnan edellyttämät tarpeet toimitiloille. Yhteistyö Senaatti-kiinteistöjen kanssa sujuu hyvin ja Senaatti on viime vuosina vahvasti panostanut poliisin tukemiseen toimitilakysymyksissä. Poliisi ja Senaatti ovat toteuttaneet yhdessä lukuisia kehityshankkeita.

Poliisin toimitilojen uusimisen pitkän aikavälin suunnitelmassa, joka ulottuu vuoteen 2028 saakka, on tällä hetkellä 37 toimitilahanketta, joilla on määrä korvata vanhoja, huonokuntoisia ja elinkaarensa päähän tulleita tiloja uusilla. Käynnissä tai tuota päätä käynnistymässä näistä on vajaat kymmenen hanketta. Tämän lisäksi suunnitelmassa on vajaat pari kymmentä turvatekniikan uudistamishanketta, jolla poliisin omaturva nostetaan poliisi turvallisuuksmääräyksen edellyttämälle tasolle.

Hyvästä yhteistyösuhteesta huolimatta Poliisihallitus esittää lakiesitykseen liittyen huolensa siitä, että esitetyn lain myötä Senaatti-kiinteistöjen asema saattaa vahvistua liikaa siitä päättämisesä mihin ja millaisiin tiloihin poliisin toiminnat on sijoitettava ja että päätöksentekoa ohjaavat vain valtion kokonaistaloudellinen etu ja kokonaistaloudelliset vaikutukset. Ehdotettu lain 2 b § sisältäisi valtion virastoille ja laitoksille velvollisuuden vuokrata tarvitsemansa toimitilat Senaatti-konsernin liikelaitoksen hallinnassa olevista toimitiloista, joka puolestaan arvio tilannetta vain valtion kokonaisedun ja taloudellisuuden näkökulmasta, muttei vuokralaisen toiminnallisten tarpeiden, turvallisuuden tai tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Vielä pahempi tilanne olisi, jos kyseessä olisi täydellinen käyttövelvoite.

Lain 2a pykälässä tavoitteena on siis puhtaasti valtion kokonaisuus, jota tarkasteltaessa otetaan huomioon ainoastaan toiminnan kokonaistaloudelliset vaikutukset. Säädöksessä ei mainita lainkaan toiminnallisia vaikutuksia. Lakitekstiin tulisi Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ehdottomasti sisällyttää lisäyksenä ajatus vuokralaisen toiminnallisten, turvallisuuteen liittyvien sekä tarkoituksenmukaisuustarpeiden huomioimisesta.

Tietämystä vuokralaisen toiminnallisista tarpeista ei Senaatti-kiinteistöillä voida katsoa olevan ja siksi se edellyttää luottamusta vuokralaisen näkemyksiin po. toiminnallista tarpeista ja vuokrausratkaisujen vaikutuksista niihin. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan mm. poliisin pitää itse saada jatkossakin päättää, viimekädessä toimintalähtöisesti, omista tarpeistaan ja niiden huomioimisesta vuokraustoiminnasta. Näiden joukossa siitä, millaiset tilat poliisi tarvitsee, minne ne on tarkoituksenmukaisesti sijoittaa, millaisia yhteishankkeita ja tilojen yhteiskäyttöisyyttä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ja mitä ei, onko tiloissa järkevää tehdä muutoksia monitilaympäristöksi, jos se on toiminnallisesti epätarkoituksenmukaisia tai kalliimpaa,

toteutetaanko poliisin toimitilatarpeisiin peruskorjauksia, miten ne toteutetaan vai korvataanko tilat uudisrakentamisella.

Perusteena poliisin kannalle esitetään huomioitavaksi mm. seuraavia huomioonotettavia näkökohtia. Poliisin omat vanhat toimitilat, joihin peruskorjauksia olisi kohdennettava, on tehty menneiden vuosikymmenten, siis lähinnä 1960-1980-luvun poliisitoiminnan tarpeisiin. Poliisin toiminnalliset ja tekniset sekä organisaatioturvallisuuden tarpeet toimitiloiltaan ovat 2020-2040 luvulla tyystin toiset kuin menneillä vuosikymmenillä. Sanomattakin on myös selvää, ettei poliisin toimintoja voida sijoittaa valtiolta vapautuviin perustoimistokiinteistöihin.

Toiseksi vanhojen, elinkaarensa päähän tulleiden tilojen muuttaminen kuluvan ja tulevien vuosikymmenten poliisitoiminnan tarpeisiin ei ole aina edes mahdollista, tarkoituksenmukaista eikä edullisinta. Ja niissäkin tapauksissa, jossa se olisi mahdollista, peruskorjaukset/tilojen perusparannukset merkitsevät usein miten henkilöstön ja toimintojen pakollista väistöä väliaikaistiloihin. Tämä tuo poliisille paitsi merkittävää toiminnallista haittaa ja vaarantaa poliisin suoritus- ja tuloksenteekykyä, myös valtiolle merkittäviä ylimääräisiä ja turhia kustannuksia. Esimerkkinä voidaan käyttää Kuopion pääpoliisiaseman peruskorjaushanketta. Senaatti-kiinteistöjen arvio mm. Kuopion pääpoliisiaseman väistön ajan kustannuksista olisivat peräti 30 miljoonaa euroa. Tätä ei voida pitää valtion kokonaisedun mukaisena.

Poliisi toteuttaa toimintalähtöisesti suunniteltuja toimitilahankkeitaan vahvistetun poliisitalokonseptin mukaisesti. Konsepti on perustettu Senaatti-kiinteistöjen ja sen konsulttiyritysten kanssa toteutettuihin analyttisiin syväluotauksiin. Poliisitalokonsepti, joka on uusittu viimeksi viime vuonna, on suunniteltu nimenomaisesti hillitsemään poliisin toimitilakustannusten kasvua kaikin sellaisin keinoin, joihin poliisi itse voi vaikuttaa toiminnallisista tarpeistaan tinkimättä. Poliisitalokonsepti on tuotettu myös yhdenmukaistamaan taloja ja ehkäisemään siten lisäkustannuksia tuovaa paikallista räätälöintiä. Konseptilla pyritään varmistamaan toistettavissa olevien, kustannustehokkaiden tilojen tuotanto. Tämän nähdään säästävän merkittävästi paitsi aikaa, myös mm. toimitilahankkeitten suunnittelukustannuksia ja siten alentavan Senaatti-kiinteistöjen investointitarpeita. Tämä puolestaan merkitsee poliisille alempia vuokria. Lakiehdotuksen sisältämällä yksipuolisella valtion kokonaisedun tai kokonaistaloudellisen ajattelun painottamisella ei saa vaarantaa tätä tai tehdä sitä mahdottomaksi.

Poliisihallitus on jo nyt, yhdessä Senaatti-kiinteistöjen kanssa, määritellyt ja toimeenpannut ison joukon toimia, joilla se itse kykenee hillitsemään toimitilakustannusten nousua. Näitä ovat olleet mm. seuraavat toimenpiteet:

- Poliisin toimitilastrategian tuottaminen ohjaamaan valtion toimitilastrategian linjausten toimeenpanoa poliisissa
- Kustannusten kasvua hillitsevän ja tilahankkeita yhdenmukaistavan poliisitalokonseptin tuotanto, kehittäminen ja toimeenpano

- Kevytrakenteisen, monistettavissa olevien modulaaristen poliisitalojen suunnittelu ja toteutus (mm. Äänekoski, Kuusamo)
- Modulaarisen, monistettavissa olevien pääpoliisiasemien tyyppitalojen suunnittelu ja toteutus (mm. Vantaa ja Oulu)
- Monitilaympäristöihin siirtyminen toimistotilojen osalta
- Valvonta- ja hälytystoimintojen sekä rikostutkinnan tilojen ja toimintojen syväluotaukset tehokkaimpien tilaratkaisujen aikaansaamiseksi
- Tiekartan (pitkän aikavälin suunnitelman) ja sen toimeenpanosuunnitelman laatiminen ohjaamaan poliisin toimitilahankkeita ja niiden edistämistä poliisille myönnetyn rahoituksen puitteissa.

Poliisilla on poliisiasemia ja muita toimitiloja pitkälti toistasataa laajalti kautta maan. Usein myös alueilla, joissa valtion omistamia tiloja ei lainkaan ole tarjolla. Poliisilla pitää näissäkkin tapauksissa olla mahdollisuus etsiä ja hankkia toimintansa kannalta tarkoituksenmukaisia toimitiloja myös muilta vuokranantajilta kuin Senaatilta. Poliisin toimitiloista Senaatti on vuokranantajana noin 67 %:ssa. Muiden vuokranantajien osuus on noin 33 %. Viimeksi mainitusta ryhmästä noin puolessa Senaatti-kiinteistöt toimii väli-vuokraajana.

Muiden vuokranantajien ryhmään kuuluvat mm. seuraavat tahot: Hemfosa, Technopolis Oy, Nordik Renting Oy, Metsähallitus, Räyskälä-säätiö, Taivalkosken kunta, Helsingin kaupunki, Parma Oy, NR, Karjalan Kirkas Oy, Kiinteistö Oy Kivipohja, Hecdeck Oy, AVIA Real Estate, Mäntsälän kunta, Keravan kaupunki, NB express Oy, Inarin kehitys Oy ja Rajakiinteistöt Oy. Tämän iäksi joukossa on myös muita kuntia ja kaupunkeja sekä niiden kiinteistölaitoksia. Kuten tämä esimerkki osoittaa selkeästi, Senaatti-kiinteistöjen aseman vahvistaminen liikaa tai sen rajaaminen poliisihallinnon ainoaksi vuokranantajaksi johtaisi ongelmiin ja hyvin vaikeasti ratkaistavaan tilanteeseen.

Omaksi, erikseen esille nostettavaksi ongelmaksi Poliisihallitus näkee myös sen, että Senaatti-kiinteistöjen liian vahva asema voi vaarantaa poliisin toimitilojen jatkamisen sille osoitetuissa toimitiloissa ja johtaa pakon edessä olevaan turhaan, kustannuksia lisäävään uusien tilojen etsintään ja muuttoihin. Käytännössä tämä on konkretisoitunut tapauksissa, jossa Senaatin liiketaloudelliset intressit tai valtion kokonaistaloudellisuuden liiallinen tavoittelu, johtaa siihen, että Senaatti vuokranantajana haluaa myydä poliisiaseman kiinteistö poliisin alta. Tämä johtaa ja on käytännössä johtanut siihen, että poliisi on ajolähdön tavoin ollut pakotettu etsimään, turvallisuussyistä ja turvallisuusmääräyksensä toteutumisen varmistamiseksi itselleen poliisitoiminnan jatkamiseen uudet tilat.

Usein korvaavia tiloja ei pienemmillä paikkakunnilla ole tarjolla, mikä johtaa Senaatti-lähtöiseen uudisrakentamistarpeeseen. Jos tiloja löytyykin, tuo se poliisille ja sitä kautta valtiolle turhia uusia muutto- ja muutostyökustannuksia ja usein korkeammat vuokramenot. Tällaista keskustelua tilojen "alta

myymisestä” Senaatti haluaa käydä poliisin kanssa jo nyt vuosittain. Tilanteessa Senaatti-kiinteistöjen liiketaloudelliset ja valtion kokonaistaloudelliset edut joutuvat vahvaan ristiriitaan poliisin toiminnallisten tarpeiden ja taloudellisten mahdollisuuksien kanssa.

Lopuksi Poliisihallitus nostaa vielä esiin sen näkökohdan, että Senaatti-kiinteistöjen kautta tapahtuva vuokraustoiminta, puhumattakaan Senaatin väli-vuokraustoiminnasta, ei käytännössä ole näyttäytynyt poliisille kustannusten nousua hillitsevänä asiana. Siksi lakiesityksessä esiintuotuihin pääasiallisiin vaikutuksiin ja niiden toteutumiseen on suhtauduttava varauksella. Lakiesityksen mukaan valtion edun mukaisena on pidetty myös sitä, että Senaatti-konsernin liikelaitosten edelleenvuokrauksen osuus kasvaisi maltillisesti virastojen ja laitosten itsenäisesti solmimien toimitilavuokrasopimusten osuuden samalla laskiessa. Poliisihallitus ei kaikilta osin näe asiaa itsestään selvyytensä eikä allekirjoita tätä näkemystä valtion edusta.

Huomiota on useampaan otteeseen jouduttu myös kiinnittämään siihen, että Senaatti-kiinteistöjen liiketaloudelliset näkökohdat ja poliisin toiminnalliset ja taloudelliset näkökohdat eivät ole olleet aina saman suuntaisia. Tässä viitataan mm. edellä puheena olleeseen kiinteistöjen myymisen poliisin alta.

Poliisihallitus yhtyy lakiesityksessä todettuun asiaan, että haittoja mahdollisesti aiheutuu, kun asiakkaat ovat velvoitettuja käyttämään vain tietyn, yhden palveluntarjoajan palveluita.

Avoimeksi lakiesityksessä näyttäisi yhä jäävän se, missä oikeudellisessa instanssissa ratkaistaisiin valtion viraston ja Senaatti-kiinteistöjen väliset vahingonkorvauskiistat ja muut oikeudellisen ja mm. sopimusoikeudelliset ristiriitakysymykset.

Poliisihallitus näkee, että lakiesityksen sisältöä olisi vielä muokattava huomioimaan tässä lausunnossa esitetyt näkökohdat.