

17.1.2023

SEN/2899/2022

Eduskunnan lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Asia: VNS 13/2022 vp Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta

Senaatti-kiinteistöjen asiantuntijalausunto lakivaliokunnalle

Senaatti-kiinteistöt (jäljempänä "Senaatti") kiittää eduskuntaa mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston oikeudenhoidon selontekoa (jäljempänä "Selonteko") koskevassa asiassa. Senaatti on yhdessä oikeusministeriön ja hallinnonalan sektoreiden kanssa tuottanut Selonteon työympäristöjä ja toimitiloja koskevia taustaselvityksiä.

Oikeusministeriön hallinnonallalla on noin 430 toimipaikkaa ja noin 540 toimitilojen vuokrasopimusta. Vuokrasopimuksista noin puolet kohdistuu suoraan valtion omistamiin kohteisiin.¹ Selonteossa mainituista toimitilojen 100 milj. euron vuosittaisista vuokramenoista noin 65 milj. euroa kohdistuu valtion omistamiin rakennuksiin.

Oikeusministeriön hallinnonalan toimitiloihin liittyvien kysymysten hoidossa noudatetaan oikeusministeriön hallinnonalan toimitila- ja hankejohtamisen mallia. Senaatti ja hallinnonalan toimijat tekevät tiivistä yhteistyötä toimitilajohtamisen tehtävien hoitamisessa, ja vastualueet sekä tehtävänjako on sovittu. Yhteistyö on kattavaa ja se on johtanut toimitilaverkostojen ja toimitilakannan suunnitelmalliseen kehittämiseen. Kaikille oikeusministeriön hallinnonalan sektoreille on laadittu toimitilasuunnitelmat, joiden aikajänne on 10-vuotta. Yhteistyössä oikeusministeriön, hallinnonalan sektoreiden ja Senaatin kesken on vuosittain tehty sektorikohtaiset toimitilasuunnitelmat, jossa on esitetty vuokratkustannusten muutokset ja kaikki kohdekohtaiset muutokset, jotka johtuvat esimerkiksi toimitilahankkeista. Toimitilasuunnitelmien laskelmat perustuvat vuokrasopimustietoihin ja tilaratkaisuhankesuunnitelmiin. Toimitilasuunnitelmia hyödynnetään muun muassa oikeusministeriön hallinnonalan kehysvalmistelussa ja Senaatin investointisuunnittelussa.

¹ Rikosseuraamuslaitoksen vuokrasopimuksista noin 80 % ja noin 45 milj. euron vuokramenoista 43 milj. euroa kohdistuu suoraan valtion omistamiin tiloihin. Vuoden 2023 alussa oli lisäksi voimassa noin 180 vuokrasopimusta, joissa Senaatti on sisäänvuokrannut tilat valtion ulkopuoliselta omistajalta ja edelleen vuokrannut ne oikeusministeriön hallinnonalan käyttöön.

17.1.2023

SEN/2899/2022

Toimitilojen tulee tukea työskentelyä ja olla tarkoituksenmukaiset

Selonteossa korostetaan asioiden käsittelyn sujuvuutta ja kansalaisten palveluiden turvaamista sekä näihin tehtäviin liittyvien resurssien turvaamista sekä resurssivajeen kattamista. Toimitilojen tehtävänä on tukea viranomaisten toimintaa ja mahdollistaa tehokas sekä turvallinen ja terveellinen toimintaympäristö sekä henkilöstölle että myös palveluita käyttäville kansalaisille. Toimitilojen pitäminen asianmukaisessa kunnossa sekä niiden uudistaminen ja kehittäminen vastaamaan nykyistä sekä tulevaa toimintaympäristöä vaatii myös tarvittavien resurssien turvaamista ja resurssivajeen kattamista. Tähän tarkoitukseen tarvitaan sekä toimitiloihin kohdistuvia valtion investointeja että lisärahoitusta nouseviin vuokratukustannuksiin, koska tilojen laatutason nostaminen viranomaisten muuttuneiden tarpeiden mukaiselle tasolle nostaa toimitilavuokria. Tällä hetkellä suuressa osassa toimitiloja neliövuokrat ovat huomattavan alhaisia ja toteutettaessa uudistuneen toiminnan ja turvallisuusvaatimusten mukaisia tiloja neliövuokrat tyypillisesti nousevat merkittävästi. Senaatti pitää tärkeänä, että virastojen rahoitukset myös toimitiloihin varmistetaan lisämäärärahatarpeissa, jotta toimitilat tukevat virastojen työskentelyä nyt ja tulevaisuudessa. Toimitilojen toimivuus ja käyttökelpoisuus sekä turvallisuus ja terveellisyys ovat edellytyksiä oikeudenhoidon onnistuneelle toiminnalle sekä resurssien käytön tehostamiselle.

Suuri osa Rikosseuraamuslaitoksen vankilatiloista edellyttävät laajoja peruskorjauksia ja perusparannuksia sekä uudisrakentamista, jotta tilat tukevat Rikosseuraamuslaitoksen työskentelyä myös tulevaisuudessa.² Rikosseuraamuslaitoksen ja Senaatin yhteistyössä laatima vankilakonsepti määrittelee vankilan rikoksetoman elämän oppimisympäristöksi. Vanhojen vankilatilojen peruskorjaukset eivät useimmissa tilanteissa riitä konseptin mukaisen nykyaikaisen toiminnan tukemiseen, koska muuttuneita toiminnallisuus- ja turvallisuusvaatimuksia ei ole mahdollista toteuttaa nykyisiin sijanteihin tai vanhoihin rakennuksiin.³ Tällaiset toimitilojen uudistukset edellyttävät lisärahoitusta virastojen toimintamäärärahoihin.

Valtioneuvoston periaatepäätöksellä annetussa valtion toimitilastrategiassa (VN/2650/2021) on asetettu tavoitteeksi, että valtion henkilöstöstä 25 % työskentelee yhteisissä työympäristöissä

² Oikeusministeriön hallinnonalan muista kuin vankilatiloista on karkeasti arvioituna noin 25 % peruskorjauksen tarpeessa. Rikosseuraamuslaitoksen vankilatiloista noin 55 % on arvioitu olevan peruskorjauksen tarpeessa seuraavan kymmenen vuoden aikana. Meneillään on laajoja peruskorjaushankkeita muun muassa Turun ja Helsingin vankiloissa. Lisäksi isoja uudisrakennushankkeita on käynnissä Vaalassa, Oulussa ja Vantaalla.

³ Käytännössä vanhojen toimitilojen pelkkä valtion vuokrakäsikirjan (VN/31771/2021) mukainen omistajan vastuulle kuuluva peruskorjaaminen on usein mahdotonta. Peruskorjausten yhteydessä toiminnan ollessa väistötiloissa, on samanaikaisesti tarkoituksenmukaista toteuttaa myös virastojen muuttuneen toiminnan vaatimat vuokraaikutteiset muutostyöt ja perusparannukset. Muuttuneiden tarpeiden täyttäminen vuokraaikutteisilla perusparannuksilla tai uudisrakentamisella johtaa siihen, että perusparannuksen käynnistäminen edellyttää usein määrärahoja aikaisempaa korkeampiin vuokriin. Mikäli määrärahoja ei saada ajoissa, korjaukset tai uudisrakentaminen viivästyy ja samalla riski toimitilojen sisäolosuhdeongelmiin kasvaa.

17.1.2023

SEN/2899/2022

vuoteen 2030 mennessä. Rakennettavissa ja korjattavissa tiloissa täytyy pyrkiä korkeaan käyttöasteeseen käyttötarkoituksen huomioiden ja yhteisiä työympäristöjä tulee hyödyntää mahdollisuuksien mukaan mahdollisimman kattavasti myös oikeusministeriön hallinnonalan toimijoiden kesken. Monipaikkaisen työn ja etätyön yleistyminen ei oikeusministeriön hallinnonalalla tarkoita kuitenkaan merkittävää tilamäärän tarpeen supistumista, koska suuri osa tiloista on ns. käyttösidonnaista tilaa, kuten vankiloita ja tuomioistuinten istuntosaleja.

Toimitilojen varautumiseen liittyvät kysymykset ovat viime aikoina toimintaympäristön muutosten vuoksi entisestään korostuneet. Varautuminen kattaa normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen edellyttämän varautumisen ja valmiuden. Oikeusministeriön hallinnonalan toimitilojen ja niiden ominaisuuksien tulee tukea hallinnonalan toimijoiden mahdollisimman häiriötöntä toimintaa kaikissa tilanteissa. Tämä voi tarkoittaa vankilatilojen osalta jatkuvan ympärivuorokautisen käytön ja vankien vankeusajan toimintojen turvaamista sekä tilojen turvallisuustason säilyttämistä myös poikkeusoloissa tai esimerkiksi tietyn kohteen käytön rajaamisen vuoksi oikeudenkäynnin istunnon siirtämistä toiseen kohteeseen.

Varautumiseen liittyvää toimitiloja koskevaa suunnittelua tehdään parhaillaan Senaatissa yhdessä virastojen kanssa. Varautuminen vaatii jatkuvaa pitkäkestoista tilojen kehittämistä, jotta toiminnan edellyttämät toimitiloja koskevat vaateet täyttyvät. Myös varautumisen investointitarpeet edellyttävät lisärahoitusta. Oikeusministeriön hallinnonalan toimitilasidonnaiset varautumiseen liittyvät investointitarpeet ovat tämänhetkisen alustavan arvion mukaan noin 8 milj. euroa ja vuokramääräraharahatarve noin 0,8 milj. euroa vuodessa. Arvio täydentyy toimitilojen varautumisen kehittämistarpeiden suunnittelun edetessä.

Nykyisen vankilaverkoston peruskorjaaminen ei vastaa toiminnallisia tarpeita

Rikosseuraamuslaitoksen pääosin nykyiseen verkostoon pohjautuvat toimitilakannan edellyttämät investoinnit aikavälillä 2023–2032 ovat noin 600 milj. euroa. Peruskorjausten ja -parannusten vuokravaikutteisuuden ollessa 50 % ja uudisrakennusten osalta 100 %⁴ karkea vuokramäärärahan lisätarve hankkeiden toteuduttua on kokonaisuudessaan vuositasolla noin 41,5 milj. euroa. Lisämääräraharahatarpeiden määrä ja ajoitus täsmentyvät suunnittelukauden hankkeiden sisällön ja aikataulun tarkentuessa. Edellä mainitut summat eivät sisällä jo päätettyjä Oulun, Vaalan ja Vantaan

⁴ Vuokravaikutteinen perusparannusosuus koko investoinnista vankilahankkeissa on laskenut, kun aiemmin osuus oli noin 70–80 % ja uusissa käynnistävissä hankkeissa osuus on alhaisempi, arviolta keskimäärin 50 %. Olemassa olevissa vankilarakennuksissa ei enää tällä hetkellä ole niin paljon tunnistettuja muutostarpeita. Tilatarpeiden supistuessa laajojen peruskorjausten sijaan on tarkoituksenmukaista korvata vanha rakennus kokonaan uudella. Oikeustaloissa jako perusparannuksen ja peruskorjauksen osalta on yleensä ollut 60 % ja 40 % ja sen on arvioitu pysyvän samankaltaisena myös tulevilla korjaushankkeilla.

17.1.2023

SEN/2899/2022

uudisrakennushankkeita. Lisäksi tulee huomioida käyttäjän kustannukset, joita ovat muun muassa korjattujen tilojen kalustaminen, turvatekniset järjestelmät sekä henkilöstökulut.

Senaatin näkemyksen mukaan nykyinen vankilaverkoston peruskorjaaminen ei sellaisenaan vastaa vankeinhoidon toiminnallisia tarpeita. Lisäksi se tulisi erittäin kalliiksi vaatien merkittäviä määrärahalisäyksiä. Näistä syistä vankilaverkoston kehittäminen on välttämätöntä. Kuten Selonteossakin todetaan, sijoittamalla kooltaan tarkoituksenmukaiset vankilat maantieteellisesti oikeisiin paikkoihin voidaan parantaa myös rangaistusten täytäntöönpanon ja palvelutuotannon vaikuttavuutta, tehokkuutta ja turvallisuutta sekä saavuttaa pitkällä tähtäimellä merkittäviä yhteiskunnallisia säästöjä ja hyötyjä. Verkoston kehittämisellä tähän suuntaan voitaisiin saavuttaa myös ympäristönäkökulmallisia hyötyjä verrattuna nykyiseen hajautettuun ja laajaan verkostoon nähden, kun voidaan optimoida tilojen sijainti, määrä sekä energiatehokkuus. Nykyisten vankiloiden peruskorjauspäätöksiä tehdessä tulee huomioida, että päätöksillä toiminta sidotaan nykyiselle sijaintipaikalle peruskorjauksen mahdollistaman elinkaaren ajaksi, eli noin 30 vuodeksi.

Toimitilahankkeissa tulee löytää myös synergioita. Esimerkiksi Oulussa on käynnissä yhteishanke, jossa on tunnistettu synergioita poliisin, Rikosseuraamuslaitoksen sekä käräjäoikeuden välillä, kun toiminnallisuuksia on sijoitettu yhteiseen rakennukseen. Synergioita ja säästöjä syntyy esimerkiksi välimatkojen lyhenemisestä, turvallisuuden parantumisesta sekä tilojen yhteiskäyttöisyydestä. Senaatti haluaa osaltaan edistää ja lisätä vastaavan kaltaisia yhteishankkeita. Myös erityisesti uusissa hankkeissa tulee varmistua siitä, että päällekkäisiä tilatarpeita ei synny myöskään eri hallinnonalojen välillä, kuten esimerkiksi poliisin ja vankiloiden tilatarpeissa tutkintavangeille.

Rahoitus toimitilojen kehittämiseen varmistettava

Rikosseuraamuslaitoksen vankilaverkoston lisäksi myös muiden oikeusministeriön hallinnonalan toimitilojen kehittäminen ja niiden rahoittaminen on varmistettava. Oikeustalojen rakennushankkeisiin Senaatti on kaiken kaikkiaan investointisuunnitelmissaan varautunut noin 130 milj. euron tarpeeseen vuosina 2023–2032. Oikeustaloissa on tyypillisesti tiloja tuomioistuimille, syyttäjille, ulosotolle ja oikeusapu- ja edunvalvontapiireille. Parhaillaan on meneillään useita oikeustalohankkeita: Oulun ja Kuopion oikeustalot sekä Tuomioistuimet-talon ja Korkeimman hallinto-oikeuden toimitilat Helsingissä ovat rakennusvaiheessa ja valmistuvat vuoden 2023 aikana. Porin, Vantaan ja Jyväskylän oikeustalojen uudistuvia tiloja suunnitellaan parhaillaan. Nämä hankkeet vaativat vuokra- ja muiden toimitilakulujen lisärahoitusta.⁵ Rovaniemen oikeustalon uudistuvien tilojen siirtämistä peruskorjattavaan Rovaniemen virastotaloon edistetään. Tilaratkaisuiden valmistumiset ajoittuvat vuosille 2025–2026. Vuosikymmenen loppupuolelle on

⁵ Elokuussa 2022 käydyn budjettiriihen pöytäkirjamaininnan mukaan: "Oikeustalohankkeiden rahoitus. Porin, Vantaan ja Jyväskylän oikeustalohankkeita tullaan rahoittamaan julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2024–2027."

17.1.2023

SEN/2899/2022

suunniteltu muun muassa Tampereen oikeustalon peruskorjaus. 2020-luvun lopun rakennushankkeiden mahdollisesti vaatima vuokra- ja muiden toimitilakulujen lisärahoitus täsmentyy myöhemmin.

Senaatti haluaa myös osaltaan edistää valtion yhteisen palvelu- ja toimitilaverkkouudistuksen tavoitteita koota käyntiasiointia julkisen hallinnon yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin ja näin myös tiivistää valtionhallinnon toimitilaverkkoa. Kuten Selonteossakin todetaan, valtion palvelu- ja toimitilaverkkouudistuksen valmistelu koskee oikeusministeriön hallinnonalalla oikeusapu- ja edunvalvontapiirejä, Ulosottolaitosta ja Rikosseuraamuslaitoksen yhdyskuntaseuraamustoimistoja. Lisärahoitusta tarvitaan myös tämän julkisen hallinnon yhteisen palveluverkkohankkeen osalta.

Lausunnossa esitetyn investointikustannus- ja vuokramääräraha-arviot perustuvat vuoden 2022 hintatasoon. Inflaatio on tällä hetkellä noin 8 % vuodessa ja rakentamiskustannusten osalta vielä suurempi. Inflaation jatkuessa korkealla tasolla kustannus- ja määräraha-arvioita on myös nostettava vastaavasti.

Senaatti-kiinteistöt

Tuomas Pusa

Operatiivinen johtaja