

Eduskunnan hallintovaliokunta
00102 Eduskunta
HaV@eduskunta.fi

Lausunto hallintovaliokunnalle eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta EOAK/6870/2019 ja Senaatti-kiinteistöjen monopoliasemasta valtio- organisaatioiden vuokranantajana: tapausesimerkki Joutsenon vastaanottokeskuksesta

Joutsenon vastaanottokeskus kiittää eduskunnan hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta antaa asiassa lausunto ja tulla kuultavaksi asiantuntijakuulemiseen 15.4.2021.

1) Lyhyt taustoitus tilanteesta

Joutsenon vastaanottokeskus (jatkossa JVOK) on 31-vuotisella historiallaan yksi Suomen vanhimmista ja vakiintuneimmista vastaanottokeskuksista. Perinteisen vastaanottokeskustoiminnan lisäksi keskuksessa toimii maan suurin ulkomaalaisten säilöönottoyksikkö ja lisäksi keskus vastaa valtakunnallisen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toiminnasta. Henkilöstöä keskuksessa on n. 70. JVOK on yksi Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikön tulosalueista.

JVOK toimi Lappeenrannan kaupungilta vuokraamissaan tiloissa entisessä Tiuruniemen sairaalassa aina vuoteen 2012, jolloin kaupungin irtisanottua vuokrasopimuksen joutui keskus etsimään uudet toimitilat. Tilakartoituksessa kävi ilmi, että ainoa realistinen vaihtoehto oli siirtää toiminta vuoden 2011 lopussa lakkautettavan Konnunsuon vankilan toimitiloihin. Tuolloin vankilan toimitilat olivat valtion omistuksessa ja Senaatti-kiinteistöt olivat myymässä tarpeettomaksi jääneitä kiinteistöjä laajoine ympäröivine maa-alueineen. JVOK ilmoitti ennen kaupantekoa Senaatti-kiinteistöille siitä, että entisille vankilakiinteistöille olisi valtio-organisaatiolla käyttöä, mutta tästä huolimatta Senaatti-kiinteistöt päättyi myymään kiinteistöt yksityiselle kiinteistösijoittajalle.

Koska mahdollisuutta sijoittua Senaatti-kiinteistöjen hallinnoimiin tiloihin ei näin ollen enää ollut, päädyttiin vuokraamaan soveltuviksi katsotut Konnunsuon vankilan entiset toimitilat ne ostaneelta kiinteistösijoittajalta. Samalla mallilla on jatkettu yli 9 vuoden ajan. Kyseessä on verraten laaja kokonaisuus, yhteensä 16 erillistä rakennusta (+ piharakennukset), pinta-alaltaan yli 11 000 m². Rakennukset ovat melko iäkkäitä, suurin osa rakennettu 1920- ja 1930-luvuilla ja uusimmallakin on ikää jo yli 40 vuotta. Tilat kuitenkin soveltuvat vastaanottokeskus- ja säilöönottokäyttöön varsin hyvin. Vuokra on pinta-alaan

nähdessä varsin edullinen ja monipuoliset tilat tarjoavat hyvät puitteet niin tavanomaiseen vastaanotto- ja säilöönottotoimintaan kuin tarvittaessa myös järjestelykeskustoimintaan (suuri laitoskeittiö, erittäin hyvät kapasiteetin kasvattamismahdollisuudet, säilöönottoyksikkö samassa pihapiirissä jne).

Yhteistyö vuokranantajan kanssa on ollut erinomaista. Yhteistoimin on pyritty ja onnistuttukin pitämään tilat riittävän hyvässä kunnossa puuttuen aktiivisesti havaittuihin ongelmiin. Vuokranantaja on joutunut investoimaan ennakkoimattoman suurien summien kiinteistöjen kunnostamiseen, koska yleiskunto oli Senaatti-kiinteistöjen kauden jäljiltä varsin huono. Jo ennen toiminnan aloittamista jouduttiin päärakennuksen viemäriinjoista uusimaan laajoilta osin, koska linjasto oli paikoin puhki syöpynyt. Pahimmillaan jäteveden purkahtelu rikki syöpyneistä viemäriinjoista toimistojen pöydille. Käyttövesilinjat on jouduttu uusimaan kaikissa suuremmissa rakennuksissa, samoin viemäriinjat laajalti. Aluelämpöverkosto on uusittu kokonaisuudessaan: Senaatti-kiinteistöjen jäljiltä osa rakennuksista ei pysynyt kunnolla lämpimänä vuotavan linjaston vuoksi. Kaiken kaikkiaan voi sanoa, että tilat ovat nykyisellään huomattavasti paremmassa kunnossa kuin vuonna 2012 JVOK:n aloittaessa toimintaansa Konnunsuolla. Nykyisen vuokranantajan (Innoteam Kiinteistöt Oy) tehokas ja joustava toiminta on mahdollistanut myös suljetun säilöönottoyksikön perustamis- ja laajentamishankkeiden onnistuneen läpiviennin vuosina 2014 ja 2018. Kyseiset hankkeet pystyttiin toteuttamaan ilman merkittävää alkupääoman tarvetta valtion taholta, koska vuokranantaja pystyi alkuvaiheessa rahoittamaan tarvittavat laajamittaiset muutostyöt.

2) Vuokrasopimukseen liittyvät keskustelut vuonna 2021

Joutsenon vastaanottokeskuksen nykyinen vuokrasopimus päättyy 30.9.2021. Neuvottelut jatkosopimuksesta aloitettiin viime vuoden syksyllä. JVOK:n tavoitteena on ollut jatkaa suoravuokraussopimusta nykyisellä, hyväksi todetulla mallilla. Ensimmäistä kertaa Joutsenon vastaanottokeskuksen toimintahistorian aikana keskuksella on vuokranantaja, jonka aikana tilojen yleiskunto on kohentunut, jopa huomattavastikin. Lisäksi sopimusneuvotteluissa oli päästy alustavaan sopimukseen myös merkittävistä parannuksista. Vuokranantaja tulee uusimaan alueen jäteveden puhdistamon aiempaa ympäristöystävällisemmäksi, uusimaan lämpölaitoksen kokonaan mahdollistaen näin siirtymisen turpeella tuotettavasta lämmöstä uusiutuvaan energiantuotantoon (puuhake tai -pelletti) sekä korvaamaan muutamien elinkaarensa päässä olevan puurakenteisen paritalon nykyaikaisella ja paremman tilatehokkuuden uudisrakennuksella. Vuokranantaja on luvannut toteuttaa nämä ympäristönkin kannalta merkittävät uudistukset ilman vuokratason olennaista kohoamista, mikäli valtio sitoutuu vuokralaisena pitkäköön 8–10 vuoden vuokrasopimukseen.

Senaatti-kiinteistöjen Jan Takkinen otti yhteyttä Maahanmuuttovirastoon asian tiimoilta 3.2.2021. Senaatti-kiinteistöillä oli tiedossa, että keskuksen vuokrasopimus päättyy 30.9.2021 ja halusivat järjestää kokouksen asiaan

liittyen. JVOK:lle tämä yhteydenotto tuli odottamatta, koska aiemmin Senaatti-kiinteistöjen taholta ei oltu osoitettu vuokrasopimukseen tai tiloihin lainkaan kiinnostusta. Kokous järjestettiin etäyhteyksin 11.2.2021. Kokouksessa Takkinen toi ilmi Senaatti-kiinteistöjen aikomuksena olevan tulla mukaan vuokrasopimusjärjestelyyn ns. edelleenvuokraajan rooliin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että he vuokraisivat ensin tilat niiden omistajalta ja vuokraavat ne edelleen JVOK:lle veloittaen samalla tästä palvelusta 2 %:n suuruisen manageerausmaksun. Jo mainitussa aloituskokouksessa JVOK:n taholta esitettiin huoli kiinteistöjen kunnossapitoon ja todennäköisiin vuokrankorotuksiin liittyen, mutta nämä kuitattiin toteamalla Senaatti-kiinteistöjen vain noudattavan valtion toimitilastrategiaa ja valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta, hoidosta ja vuokraamisesta annettua asetusta (242/2015), jossa on säädetty Senaatti-kiinteistöjen monopoliasemasta valtion virastojen ja laitosten vuokranantajana.

Kokouksen jälkeen asiasta käytiin Maahanmuuttoviraston sisäistä keskustelua kokoukseen osallistuneiden henkilöiden ja ylläjohtaja Kähkösen kesken. JVOK:n taholta esitettiin edelleenvuokrausmalliin liittyvät riskit ja kyseenalaistettiin mahdollisten hyötyjen merkittävyys. Viraston sisäisessä keskustelussa ei pystytty löytämään edelleenvuokrausmalliin siirtymisestä käytännössä lainkaan lisäarvoa, vaan päinvastoin katsottiin sen sisältävän merkittäviä riskejä koko keskuksen tulevaisuuden toimintaedellytyksille.

Saatuaan tietää Senaatti-kiinteistöjen tavoitteesta ryhtyä edelleenvuokraajaksi vuokranantajan edustaja Markku Pynnönen ilmoitti, että Innoteam Kiinteistöt Oy suostuu solmimaan Senaatti-kiinteistöjen kanssa ainoastaan pääomavuokrasopimuksen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että omistajataho ei enää osallistuisi lainkaan kiinteistön yllä- ja kunnossapitotoimiin, vaan kaikki nämä jäisivät Senaatti-kiinteistöjen vastuulle. Pynnönen totesi, ettei vuokranantajan kannalta nähdä mitään lisäarvoa siinä, että vuokranantajan ja varsinaisen vuokralaisen väliin tulee uusi taho vaikeuttamaan asioista sopimista ja yhteydenpitoa, etenkin ottaen huomioon aiemmin erinomaisiin tuloksiin yltäneen yhteistyön. Vuokranantajalla ei myöskään vaikuttanut olevan suurta luottoa Senaatti-kiinteistöjen kykyyn tai haluun pitää kiinteistöjä asianmukaisessa kunnossa. Vuokranantajan kanta välitettiin puhelimitse Senaatti-kiinteistöjen asiakaspäällikkö Taneli Uosukaiselle, joka totesi pääomavuokrasopimusmallin vaikeuttavan heidän toimintaansa melkoisesti, mutta kertoi silti Senaatti-kiinteistöjen pysyvän kannassaan ja ryhtyvän edelleenvuokraajaksi.

On selvää, että mikäli Senaatti-kiinteistöjen tarkoituksena on sisäänvuokrata tilat pääomavuokrasopimuksella ja edelleenvuokrata ne JVOK:lle kokonais- eli bruttovuokrasopimuksella, täytyy heidän käyttää merkittävästi työaikaa tiloihin tutustumiseen. Kyseessä on varsin omalaatuinen kohde, sisältäen mm. oman vedenottamon, jätevedenpuhdistamon, lämpökeskuksen ja aluelämpöverkoston ja yhteensä noin 30 erillistä rakennusta (piharakennukset mukaan luettuna) laajahkolle alueelle sijoitettuna. Perustellun vuokratarjouksen tekeminen ilman perin pohjaista tutustumista kohteeseen ja

tulevien kustannusten arviointia on yksinkertaisesti mahdotonta. Tästä huolimatta yksikään Senaatti-kiinteistöjen edustaja ei ole osoittanut itse kiinteistöön tähän mennessä mitään kiinnostusta: mitään materiaalia ei ole pyydetty, kohteeseen ei ole haluttu käydä tutustumassa tms. Vuokrasopimuksen päättymiseen on aikaa alle puoli vuotta (sisältäen kesälomakauden), joten voisi olettaa, että kiinnostusta asiaan tutustumiseen alkaisi jo tässä vaiheessa esiintyä.

3) Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu

Apulaisoikeusasiamiehen 1.3.2021 antama ratkaisu on tietenkin erittäin merkityksellinen avoimien sopimusneuvotteluiden kannalta. Ratkaisua tulkittiin JVOK:n johdon toimesta niin, että perustuslain vastaiseksi katsotun asetuksen soveltaminen tulisi lopettaa saman tien eikä näin ollen valtio-organisaatiolla ole mitään velvoitetta vuokrata toimitilojaan Senaatti-kiinteistöiltä eikä myöskään hakea Senaatti-kiinteistöiltä hyväksyntää suoravuokrausmallille. Virastossa asiaa tulkittiin eräiden virkamiesten toimesta myös toisin. Ylijohtaja Kähkönen tulkitsi 18.3.2021, että tilat voidaan vuokrata suoraan.

Viraston tulkinta asiaan ilmoitettiin Senaatti-kiinteistöjen Taneli Uosukaiselle 25.3.2021, joka kieltäytyi hyväksymästä tulkintaa ja viestitti, ettei Senaatti-kiinteistöt aio peräytyä asiassa. Uosukainen totesi viestissään seuraavasti: "Apulaisoikeusasiamiehen kannanotto on luettu tarkoin. Myös VM:n kanssa on päätöstä puitu. AOM päätös ei sellaisenaan muuta lakeja eikä asetuksia. Ne ovat voimassa. AOM kannanoton ydin oli että vuoden 2020 laki liikelaitoksista on OK, mutta viranomaisen velvollisuus käyttää senaatti [sic] tulisi olla laissa eikä asetuksessa. Onkohan tuolla käytännön vaikutusta? VM kuitenkin ratkoo asiaa."

JVOK:n johtaja konsultoi asiassa AOA:n ratkaisun esitellyttä esittelijäneuvos Jarmo Hirvosta, jonka kanta asiaan yli yksiselitteinen: mitään velvoitetta vuokrata tilat Senaatti-kiinteistöjen kautta ei ole olemassa. Tämä kanta viestitettiin Senaatti-kiinteistöihin Uosukaiselle ja todettiin heidän tulkintansa olevan selvässä ristiriidassa maan ylimmän laillisuusvalvojan kannan kanssa. Tämän jälkeen Uosukainen ilmoitti joutuvansa turvautumaan ylempien tahojen ohjaukseen asiassa. Näin on kaikesta päätellen toimittukin, koska asia on päätynyt toimitilaverkoston kautta sisäministeriön maahanmuutto-osaston tietoon.

4) Senaatti-kiinteistöjen etu vs. valtion kokonaisuus

Merkittävä osa Senaatti-kiinteistöjen toimintaa on edelleenvuokrausta, jossa kiinteistön omistaja on yksityinen taho ja varsinainen vuokralainen puolestaan valtion virasto tai laitos. Aiemmin edelleenvuokrasopimuksilla on ollut merkittäväkin osuus Senaatti-kiinteistöjen liikevoiton muodostumisessa. Nykyään käytössä on malli, jossa Senaatti perii edelleenvuokrauksesta manageerausmaksun nimellä kulkevan palkkion, joka on 2 % vuokrasummasta. Tällainen kiinteä vuokrasummaan sidottu osuus luo tilanteen, jossa Senaatti-kiinteistöjen taloudellinen etu kasvaa valtion

vuokramenojen kasvaessa. Toisin sanoen: mitä kalliimman vuokrasopimuksen Senaatti-kiinteistöt solmii yksityisen vuokranantajan kanssa, sitä suurempi on heidän perimänsä manageerausmaksu. Näin ollen Senaatti-kiinteistöjen taloudellinen etu ei ole valtion kokonaisedun kanssa yhtenevä, vaan itse asiassa päinvastainen. Tällaisen rakenteen oloissa Senaatti-kiinteistöillä ei organisaation edun kannalta ole mitään kannustinta pyrkiä neuvottelemaan valtion organisaatioille mahdollisimman edullisia vuokrasopimuksia, vaan pikemminkin kasvattaa niiden summia.

Koko Senaatti-kiinteistöjen henkilökunta on (mm. yhteiskuntavastuuraporttinsa mukaan) tulospalkkiomallin piirissä. Tiedossa ei ole, millä perusteilla edelleenvuokraussopimuksia hoitavien henkilöiden tulospalkkaus määräytyy, mutta voisi olettaa, että vuokrasopimusten euromääräinen koko vaikuttaa asiaan, koska vastaavia malleja on käytössä kiinteistöjen vuokrausta harjoittavissa vapailla markkinoilla toimivissa yrityksissä. Lisäksi on huomattava, että edellä esitetyllä tavalla on Senaatti-kiinteistöjen taloudellinen etu solmia kalliimpia edelleenvuokraussopimuksia. Näin ollen tulospalkkiomalli, jossa kannustin kasvaa vuokrasopimuksen euromääräisen koon myötä, olisi Senaatti-kiinteistöjen oman edun toteutumisen kannalta looginen. On kuitenkin todettava, että tällainen tulospalkkiomalli voisi johtaa valtion kokonaisedun vaarantumiseen. Mikäli käytössä on sellainen tulospalkkiomalli, jossa sopimusta neuvottelemassa olleen työntekijän tulospalkkio kasvaa sopimuksen suuruuden mukaan, ei neuvottelijalla ole enää henkilökohtaista kannustinta pyrkiä neuvottelemaan mahdollisimman edullista vuokrasopimusta, koska tällöin hän pienentäisi omaa palkkaansa. Päinvastoin: tällaisen tulospalkkiomallin oloissa olisi Senaatti-kiinteistöjen sekä neuvottelijan taloudellinen etu pyrkiä neuvottelemaan mahdollisimman kallis vuokrasopimus, joka ei tietenkään valtion kokonaisedun kannalta olisi tavoiteltava vaihtoehto.

Joutsenon vastaanottokeskus haluaa kiinnittää hallintovaliokunnan huomion asiaan ja toivoo, että niin Senaatti-kiinteistöjen manageerausmaksun kuin henkilöstön tulospalkkioiden määräytymiskriteeritkin muutetaan valtion kokonaisedun toteutumisesta edistäviksi, jolleivät ne tällä hetkellä sitä ole.

Johtaja

Antti Jäppinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 13.04.2021 klo 15:35. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Hallintovaliokunta