

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 6/2002 vp**

**Hallituksen esitys laiksi valtion yksikköjen ja  
toimintojen sijoittamista koskevasta toimival-  
lasta**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta (HE 237/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Luhtala, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— professori Kaarlo Tuori

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta. Tällainen toimivalta kuuluu asianomaiselle ministeriölle, jossa päätöksen tekee ministeri, jollei asiaa siirretä valtioneuvoston yleisistunnolle. Lisäksi ministeriöllä on oikeus pidättää itselleen päätösvalta pääkaupunkiseudun ulkopuolella olevien valtion alueellisten ja paikallisten yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevissa tapauksissa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan voidaan sijoittamistoimivaltaa koskeva lakiehdotus käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska tässä laissa on kysymys ylimpien valtioelinten välisistä toimivaltasuhteista, hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että säätämisyjärjestyksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Valtiosääntöoikeudellinen arviointi*

Esityksen valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen kohta koskee valtion keskushallinnon yksikköjen sekä keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamispäätöksiä. Perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin tämän perustuslainkohdan mukaan säätää asetuksella. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/II). Tämän perusteella on selvää, että valtion yksiköiden sijoituspaikasta ei perustuslain mukaan tarvitse säätää lailla.

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan sijoittamisratkaisu tehdään hallintopäätöksenä. Tämän johdosta valiokunta katsoo, että perustuslain 119 §:n 2 momentin säännösten tarkoituksena ei ole ollut pidättää valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja yksinomaan säädösmuodossa eli lailla tai asetuksella tehtäviksi. Niitä voidaan tehdä myös hallintopäätöksin, jos kulloinenkin asia luonteensa puolesta soveltuu hallintopäätöksellä ratkaistavaksi. Sijoittamispäätös on valiokunnan mielestä tällainen kysymys. Samalla on kuitenkin selvää, ettei nyt säädettävään lakiin pohjautuvaa ministeriön yksittäistapauksellista päätösvaltaa voida käyttää vastoin muissa laeissa mahdollisesti olevia säännöksiä yksikköjen sijoituspaikoista.

Sijoittamispäätöksen tekee lakiehdotuksen 3 §:n 1 ja 3 momentin perusteella asianomainen ministeriö, jossa asian ratkaisee ministeri. Pykälän valtioneuvostosta annetun lain 8 §:n 1 momenttiin kohdistuva viittaussäännös koskee tällaisen asian siirtämistä ratkaistavaksi valtioneuvoston yleisistunnossa. Perustuslain 67 §:n 1 momentista puolestaan seuraa, että asianomaisen ministerin tulee esittää asian siirtämistä yleisistunnolle, jos sijoittamispäätöstä on pidet-

tävä laajakantoisena tai periaatteellisesti tärkeänä.

#### *Muita seikkoja*

Esityksen perusteluista selviää, että sijoittamistoimivallalla tarkoitetaan tässä yhteydessä alueellista sijoittamista eli sijoituspaikkaa eikä jonkin yksikön tai toiminnon organisatorista sijaintia hallintokoneistossa. Valiokunnan mielestä tämä raja on asianmukaista ilmaista lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentissa.

Tämän pykälän, lähinnä sen 3 momentin kannalta on syytä vakavasti harkita, onko aiheellista edes muodollisella tasolla uskoa pääministerille tai muulle valtioneuvoston kansliassa toimivalle ministerille mahdollisuutta päättää valtioneuvoston sijaintipaikasta, vaikka tämä kysymys sitten siirtyisikin koko valtioneuvoston ratkaistavaksi. Tämän epäilyn voi laajentaa kokonaisten ministeriöiden sijoittamisesta päättämiseen. Valiokunnan käsityksen mukaan lain soveltamisalaa on tarkistettava näiltä osin.

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentti koskee ministeriön oikeutta pidättää itselleen alaisensa viraston tai laitoksen valta päättää pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevan alueellisen tai paikallisen valtion yksikön tai toiminnon lakauttamisesta tai supistamisesta. Ehdotuksen mukaan ministeriöllä on tämä oikeus "sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään." Tällainen säännös ei voi tehdä ikään kuin jo ennalta tyhjäksi sitä tulkintasääntöä, jonka mukaan myöhemmin säädetty laki menee aiemmin säädetyin lain edelle. Sääntelyä saattaa kaiken kaikkiaan selkeyttää, jos mainitut sanat poistetaan momentista. Tarkoituksena joka tapauksessa on, että uudistuksen yhteydessä kumotaan myös sellaiset asetuksen säännökset, joissa säännellään keskushallinnon jonkin yksikön tai toiminnon sijaintipaikka.

Esityksen perusteluissa (s. 14/I) selvitetään sellaisia perustuslaista johtuvia aineellisia rajoituksia, jotka koskevat sijoittamispäätösten tekemistä. Perusteluja on aiheellista varsinkin lakauttamis- ja supistamisratkaisuja silmällä pi-

täen täydentää maininnoin perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetystä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen turvaamistehtävästä. Valiokunnan mielestä on vielä syytä harkita tällaisten rajoittavien seikkojen esille tuomista yleisluonteisesti lakitekstissä, esimerkiksi lakiehdotuksen 2 §:n tavoitesäännöksissä.

Esityksen perustelujen (s. 14) mukaan "valtion talousarvion yhteydessä tapahtuva sijoituspaikkaa koskeva valmistelu ja päätöksenteko" ei syrjäytä tämän lain mukaisia päätösvaltajärjestelyjä. On kuitenkin huomattava, että eduskunnan

päätäessä talousarviosta voi syntyä myös sitovia sijoituspaikkaratkaisuja. Tällaisessa tapauksessa on kiistatonta, ettei ministeri voi oikeudellisestikaan arvioiden tehdä eduskunnan budjettipäätöksestä eroavaa ratkaisua.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 12 päivänä maaliskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok  
vpj. Riitta Prusti /sd  
jäs. Esko Helle /vas  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Jouni Lehtimäki /kok  
Pekka Nousiainen /kesk

Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /kesk  
Markku Rossi /kesk  
Petri Salo /kok  
Ilkka Taipale /sd  
vjäs. Pertti Mäki-Hakola /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.