

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2002 vp

### Hallituksen esitys laiksi valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta 2002 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta (HE 237/2001 vp).

##### *Toimenpideoite*

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavan aloitteen:

— Toimenpideoite valtion laitosten ja toimintojen hajasijoittamisesta (TPA 147/2001 vp — Toimi Kankaanniemi /kd), joka on lähetetty valiokuntaan 18 päivänä kesäkuuta 2001.

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 6/2002 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- valtiosihteeri Rauno Saari, valtioneuvoston kanslia
- ylijohtaja Pekka Kilpi ja hallitusneuvos Arto Luhtala, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- hallitussihteeri Risto Leikos, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Kirsi Koskinen, maa- ja metsätalousministeriö
- maakunta-asiamies Antti Iso-Koivisto, Suomen Kuntaliitto
- neuvottelija Arja Vehmas, AKAVA-JS ry
- neuvottelupäällikkö Harri Wetterstrand, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- lakimies Heikki Sipiläinen, Valtion yhteisjärjestö VTY ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

— opetusministeriö.

#### HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITE

##### *Hallituksen esitys*

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen si-

joittamista koskevasta toimivallasta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi Opetusalan koulutuskeskuksesta annettua lakia. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole toimivallasta nimenomaisia

säännöksiä ulkomaanedustustoja lukuun ottamatta. Toimivalta ehdotetaan annettavaksi asianomaiselle ministeriölle, jossa päätöksen teki ministeri, jollei asiaa laissa säädetyn edellytyksin siirrettäisi valtioneuvoston yleisistunnolle. Esityksessä ehdotetaan lisäksi ministeriölle oikeutta pidättää itselleen päätösvalta pääkaupunkiseudun ulkopuolella olevien valtion alueellisten ja paikallisten yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevissa tapauksissa, jotka ministeriö katsoo merkittäviksi.

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi valtioneuvostolle asetuksenantovaltuus sijoittamisasioiden valmistelusta ja sitä varten tarvittaessa asetettavasta toimielmestä.

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

### *Toimenpidealoite*

Toimenpidealoitteessa TPA 147/2001 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin valtion laitosten ja toimintojen hajasijoituksen edistämiseksi pääkaupunkiseudulta maakuntiin.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

#### *Uudistuksen sisältö ja merkitys*

Hallituksen esityksen tavoitteena on säätää yleisestä toimivallasta valtion keskushallinnon yksikköjen ja muiden valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamispäätöksissä niin, että päätöksenteko tapahtuu kaikissa tapauksissa virastojen sijasta poliittisella tasolla. Päätösvalta siirtyy tapauksesta riippuen joko asianomaiselle ministerille tai valtioneuvoston yleisistunnolle. Päätösvallan järjestämisellä on viime sijassa tarkoitus parantaa hallituksen mahdollisuuksia vaikuttaa sijoittamispäätöksillä tasapainoiseen alueelliseen kehitykseen ja maan eri osien työllisyyteen sekä turvata valtion oman työvoiman saanti pitkällä tähtäimellä. Näillä toimenpiteillä on myös vaikutusta julkisen talouden ja kansantalouden tasapainon säilymiseen. Kaikissa sijoittamisratkaisuissa on turvattava valtion toimintojen tulokellinen hoitaminen. Samalla on huolehdittava kielilainsäädännön edellyttämistä viranomaispalveluista.

Valiokunta painottaa, että säädettävän lain keskeinen merkitys liittyy aluepolitiikan tehostamiseen. Hallituksen esityksen mukaan alueellisella kehittämispolitiikalla tarkoitetaan valtakunnan eri alueilla tapahtuvan kehityksen ohjaa-

mista maan kokonaiskehityksen kannalta suotavana pidettävään suuntaan. Aluepoliittisten toimenpiteiden tehtävänä on edistää sekä maan eri alueiden omista tarpeista lähtevää ja alueiden oman tahdon mukaista kehitystä että tasapainoista kehitystä maan eri osissa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että kansallisten kasvutavoitteiden toteuttaminen ja alueellisen kehityksen epätasapainoisuus merkitsevät, että on voitava aktiivisesti vaikuttaa tuotantotoiminnan, palveluiden ja väestön sijoittumiseen. Erityisesti työvoiman kysynnän ja tarjonnan alueellisen tasapainottamisen kannalta on keskeistä pääkaupunkiseudulle suuntautuvan muuttoliikkeen hidastaminen ja työpaikkakehityksen aktivoiminen maakunnissa. Tämä merkitsee monipuolisten ja riittävän voimakkaiden keskusten kehittämistä maan eri osiin Helsingin vastapainoksi. Valtion toimintojen alueellisesti tasapainoisella sijoittamisella voidaan merkittäväällä tavalla edistää tätä pyrkimystä. Samalla vähennetään Helsingin ja sen ympäristön liian nopeaa kasvua ja poistetaan siitä johtuvia palvelu-, asunto-, liikenne-, ympäristö- ja sosiaaliongelmia. Olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntäminen eri puolilla maata vähentäisi myös tarvetta pääkaupunkiseudun laajoihin vastaaviin investointeihin sekä alentaisi kustannuspaineita pääkaupunkiseudulla. Valiokunta tähdentää, et-

tei asiakokonaisuudessa ole kysymys pääkaupunkiseudun ja muun maan vastakkain asettelusta, vaan alueellinen sijoittamispolitiikka palvelee myös pääkaupunkiseudun intressejä.

Valtion toimintojen ja yksikköjen uudelleen-sijoittamisen tarvetta korostaa myös valtion oma työvoiman tarve jo lähivuosina. Ilman toimintojen ja yksikköjen uudelleen sijoittamista valtion oman työvoiman saannin turvaaminen johtaisi pääkaupunkiseudulla kiristyvään kilpailuun yksityisten toimialojen kanssa, koska jo vuodesta 2003 alkaen työmarkkinoille tulevat ikäluokat ovat ensimmäistä kertaa pienempiä kuin eläke-iän saavuttaneet.

Hallitus on antanut toimintalinjaansa liittyen 5.4.2001 ohjeen valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamisen valmistelusta ja käsittelystä. Ohjeen mukaisessa alueellisessa sijoittamisselvityksessä vertaillaan sijoittamisvaihtoehtoja eri paikkakunnille. Vertailussa painotetaan erityisesti aluepoliittisia linjauksia sekä eri vaihtoehtojen alueellisia vaikutuksia. Uusi lainsäädäntö antaa oikeudellisen perustan hallituksen toimintapolitiikalle.

Valiokunta edellyttää, että myös tulevaisuudessa tehdään alueellinen sijoittamisselvitys kaikista uusista, oleellisesti laajennettavista ja uudelleen organisoitavista valtion keskushallinnon yksiköistä ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavista valtion toiminnoista ja että sijoittamispäätöksessä painotetaan erityisesti alueellisia näkökohtia ja vaikutuksia (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Valiokunta pitää uudistusta periaatteellisesti erittäin tärkeänä. Sen alueelliset vaikutukset syntyvät kuitenkin vasta konkreettisten sijoittamispäätösten myötä. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin ja kannanotoin.

#### *Henkilöstön asema*

Laajennus- ja uudelleenorganisointitapauksiin liittyen lakiehdotuksessa on turvattu myös uudelleensijoitettavien yksikköjen ja toimintojen henkilöstön asema niin, että henkilöä ei velvoiteta ilman suostumustaan siirtymään uudelle sijaintipaikkakunnalle. Valtion henkilöstön no-

pean eläköitymisen ja muun vaihtuvuuden vuoksi voidaan arvioida, että henkilöstö, joka ei ole valmis muuttamaan paikkakuntaa, voidaan koh- tuudella sijoittaa avautuviin valtion muihin tehtäviin. Valmistelussa edellytetään myös noudatettavaksi yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettua lakia (651/1988) sekä voimassa olevia yhteistoimintasopimuksia.

#### *Muut kannanotot*

Viime vuosikymmenellä valtion alue- ja paikallishallinnon työpaikat ovat vähentyneet. Sen sijaan valtion keskushallinnossa on ollut nähtävissä päinvastaista kehitystä. Valiokunta on aiem- min kiinnittänyt huomiota tarpeeseen uudistaa riipeästi keskushallintoa sekä siirtää tehtäviä alue- ja paikallishallinnolle.

Esityksen perustelujen mukaan "valtion talousarvion yhteydessä tapahtuva sijoituspaikkaa koskeva valmistelu ja päätöksenteko" ei syrjäytä tämän lain mukaisia päätösvaltajärjestelyjä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa huomautetaan, että eduskunnan päättäessä talousarviosta voi syntyä myös sitovia sijoituspaikkaratkaisuja. Tällaisessa tapauksessa on kiistatonta, ettei ministeri voi oikeudellisestikaan arvioiden tehdä eduskunnan budjettipäätöksestä eroavaa ratkaisua.

#### *Yksityiskohtaiset perustelut*

### **1. Laki valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta**

*1 §. Soveltamisala.* Esityksen perusteluista ilmenee, että sijoittamistoimivallalla tarkoitetaan tässä yhteydessä alueellista sijoittamista eli sijoituspaikkaa eikä jonkin yksikön tai toiminnon organisatorista sijaintia hallintokoneistossa. Hallintovaliokunta katsoo perustuslakivaliokunnan tavoin, että tämä rajausta on asianmukaista ilmaista lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentissa.

*3 §. Toimivalta.* Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentti koskee ministeriön oikeutta pidättää itselleen alaisensa viraston tai laitoksen valta päättää pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijait-

sevan alueellisen tai paikallisen valtion yksikön tai toiminnon lakkauttamisesta tai supistamisesta. Ehdotuksen mukaan ministeriöllä on tämä oikeus "sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään." Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten hallintovaliokunta toteaa, että tällainen säännös ei voi tehdä ikään kuin ennalta tyhjäksi sitä tulkintasääntöä, jonka mukaan myöhemmin säädetty laki menee aiemmin säädetyn lain edelle. Sääntelyn selkeyttämiseksi hallintovaliokunta ehdottaa mainittujen sanojen poistamista momentista.

Lakiehdotus liittyy alueelliseen kehittämisspolitiikkaan. Lain tavoitteet määritellään sen 2 §:ssä sekä asianomaisen ministeriön päätösvalta 3 §:ssä. Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentista ilmenee myös, että asian siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi säädetään erikseen. Toimivallan käyttöä lakiesityksen 3 §:n nojalla ei kuitenkaan ole muodollisesti kytketty lain 2 §:ssä määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseen. Päätösvallan käyttö ei tämän vuoksi ole oikeudellisesti sidottu 2 §:n tavoitteiden toteuttamiseen.

Valiokunta pitää päätösvallan käytön selvempää ja nimenomaista sitomista lain tavoitteiden toteuttamiseen välttämättömänä senkin vuoksi, etteivät eri ministeriöiden mahdollisesti toisistaan poikkeavat käsitykset sijoittamistoimivallan käytön tavoitteista muodostaisi epäyhtenäistä käytäntöä. Valiokunta ehdottaakin, että lakiehdotuksen 3 §:n 3 momenttiin sisällytetään säännös, jonka mukaan 3 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu asia ratkaistaan 2 §:ssä määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseksi.

### *Valiokunnan muutosehdotus*

## 1.

### **Laki**

#### **valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

## **2. Laki opetusalan koulutuskeskuksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

Lakiehdotuksen osalta valiokunnalla ei ole huomautettavaa.

### *Toimenpidealoite*

Koska valiokunta on hyväksynyt lakiehdotukset hallituksen esityksen pohjalta ja mietinnöstä ilmenevin perusteluin, valiokunta ehdottaa toimenpidealoitteen hylkäämistä.

### *Säättämisjärjestys*

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

### *Päätösehdotus*

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,*

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus),*

*että toimenpidealoite TPA 147/2001 vp hylätään ja*

*että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).*

1 §

*Soveltamisala*

Tässä laissa säädetään toimivallasta päätetäessä valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen *sijoituspaikasta* sekä pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisesta tai supistamisesta.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

2 §

(Kuten HE)

3 §

*Toimivalta*

(1 mom. kuten HE)

*(Poist.)* Asianomainen ministeriö voi pidättää itselleen alaistensa virastojen ja laitosten päätösvalan alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevissa tapauksissa, jotka ministeriö katsoo merkittäviksi.

*Tämän pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettu asia ratkaistaan 2 §:ssä määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseksi.* Ministeriössä 1 ja 2 momentissa tarkoitettun asian ratkaisee ministeri. Asian siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi säädetään erikseen.

4 ja 5 §

(Kuten HE)

---

**Valiokunnan lausumaehdotus**

*Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittaminen pääkaupunkiseudun sijasta maan eri osiin otetaan aina sel-*

*vitettäväksi, kun perustetaan uusi yksikkö, olemassa olevaa toimintaa oleellisesti laajennetaan tai olemassa olevaa toimintaa organisoidaan merkittävästi uudelleen ja että sijoittamispäätöksessä painotetaan erityisesti alueellisia näkökohtia ja vaikutuksia.*

**HaVM 3/2002 vp — HE 237/2001 vp**

Helsingissä 10 päivänä huhtikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Pekka Nousiainen /kesk
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Kirsi Ojansuu /vihr
jäs.	Nils-Anders Granvik /r	Aulis Ranta-Muotio /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Pekka Ravi /kok
	Valto Koski /sd	Petri Salo /kok
	Esko Kurvinen /kok	Arto Seppälä /sd
	Lauri Kähkönen /sd	Marja Tiura /kok.
	Kari Kärkkäinen /kd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.