



ASIA Sisäministeriön päätös Kriisinhallintakeskuksen siirtämisestä

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 12.7.2018 päivätyssä kirjoituksessaan sisäministeriön päätöstä siirtää Kriisinhallintakeskus Kuopiosta Helsinkiin. Sisäministeriö tiedotti kantelijan mukaan päättäneensä asiasta ennen asianmukaista kuulemismenettelyä ja käsittelyä alueellistamisen koordinaatioryhmässä. Tiedottamisen jälkeen ministeriössä laadittu sijoittamisselvitys näyttäytyi kantelijan mielestä kyseenalaisena, kun päätöksestä oli jo tiedotettu. Saatuaan alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunnon ministeriö ei kantelijan näkemyksen mukaan harkinnut lausunnossa edellytetyllä tavalla asian siirtämistä valtioneuvoston yleisistunnossa päätettäväksi eikä muutenkaan arvioinut asiaa huolellisesti, vaan teki lausunnon saatuaan lopullisen päätöksen siirrotta hyvin lyhyessä ajassa.

2 SELVITYS

Sisäministeriö on toimittanut selvityksen 27.9.2018.

3 TAPAHTUMATIETOJA

Kriisinhallintakeskus perustettiin vuonna 2007 Kuopiossa toimivaan Pelastusopistoon. Pelastusopistosta annetun lain mukaan Kriisinhallintakeskus toimi Pelastusopiston yksikkönä. Kriisinhallintakeskuksen toimintaa ja asemaa arvioitiin sisäministeriön asettamissa hankkeissa vuosina 2010, 2015 ja 2017. Ministeriö tiedotti 7.6.2017 viimeksi mainitun hankkeen ehdotuksesta perustaa poikkihallinnollinen kokonaisvaltainen kriisinhallinnan keskus. Tiedotteen mukaan ehdotuksen toimeenpanon ensimmäisenä vaiheena Kriisinhallintakeskus irrotettaisiin hallinnollisesti Pelastusopistosta ja siirrettäisiin väliaikaisesti ministeriön yhteyteen ja uuden keskuksen perustamista selvitettäisiin hallituskauden aikana. Ministeriö tiedotti 12.10.2017 Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisen kehittämisen jatkuvan ja Kriisinhallintakeskuksen pysyvän Kuopiossa.

Sisäministeriö asetti 28.2.2018 työryhmän valmistelemaan Kriisinhallintakeskuksen hallinnollista siirtoa sisäministeriön kirjanpitoyksikköön erillisyksiköksi. Työryhmän tehtävänä oli muun muassa valmistella linjaukset Kriisinhallintakeskuksen asemasta ministeriön erillisyksikkönä ja tarvittavat muutokset Kriisinhallintakeskuksen organisaatorakenteeseen ja tehtäviin. Työryhmä havaitsi työnsä alkaessa tarpeen vahvistaa virallisesti Kriisinhallintakeskuksen sijaintipaikkakunta, ja asiasta keskusteltiin ministeriön osastopäällikkökokouksessa 13.3.2018. Työryhmän työstä informoitiin sisäministeri Kai Mykkästä 15.3.2018. Ministeri Mykkänen keskusteli 4.4.2018 Kriisinhallintakeskuksen sijaintipaikasta keskuksen johtajan kanssa. Sisäministeriö tiedotti 6.4.2018 Kriisinhallintakeskuksen siirtyvän pääkaupunkiseudulle. Tiedotteen mukaan esityksen vaikutuksista pyydetäisiin alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto.

Sisäministeriö esitti alueellistamisen koordinaatioryhmälle, että Kriisinhallintakeskuksen sijoittamisselvityksessä vertailtaisiin sijoituspaikkavaihtoehtoina Kuopiota, Helsinkiä, Tamperetta ja Säskylää. Koordinaatioryhmä puolsi 9.5.2018 esitystä painottaen, että vertailu tuli tehdä suhteessa silloiseen sijaintipaikkaan Kuopioon. Ministeriö pyysi sijoittamisselvitystä varten lausunnot näiltä paikkakunnilta ja järjesti jokaisen paikkakunnan kanssa kuulemistilaisuuden. Ministeriö teki myös kyselyn Kriisinhallintakeskuksen henkilöstölle, sidosryhmille ja kansainvälisissä kriisinhallintatehtävissä palveleville Kriisinhallintakeskuksen asiantuntijoille. Lisäksi Pohjois-Savon liitto toimitti ministeriölle kannanottonsa.

Sisäministeriö tiedotti sijoittamisselvityksen valmistumisesta 6.6.2018. Selvityksessä ministeriö esitti Kriisinhallintakeskuksen siirtämistä Kuopiosta Helsinkiin. Alueellistamisen koordinaatioryhmä antoi 29.6.2018 lausuntonsa sijoittamisselvityksestä ja ministeriön esityksestä. Koordinaatioryhmä katsoi ministeriön noudattaneen esityksessään sitä koskevia menettelysääntöksiä. Selvityksen perusteella toiminnalliset seikat puolsivat koordinaatioryhmän mukaan selvästi ehdotettua siirtoa. Selvityksessä ei ollut kuitenkaan arvioitu mahdollisuuksia henkilöstön monipaikkaiseen työskentelyyn eikä riittävästi analysoitu alueellisen kehityksen ja työllisyyden kannalta työvoiman saannin yhteyttä meneillään oleviin muihin rakenteellisiin uudistuksiin. Koordinaatioryhmä edellytti selvityksestä esittämiensä huomioiden perusteella ja ottaen huomioon lainsäädännön tavoitteet ja ratkaisun periaatteellinen merkitys niiden toteutumisen kannalta sekä asian tärkeys, että sisäministeriö harkitsisi ennen toimivaltaansa kuuluvan asian ratkaisua tarvetta siirtää asia ratkaistavaksi valtioneuvoston yleisistunnossa.

Sisäministeriö teki 5.7.2018 päätöksen Kriisinhallintakeskuksen siirtämisestä Kuopiosta Helsinkiin sijoittamisselvityksessä esitetyillä perusteilla. Päätöksessä todettiin, että sisäministeriössä oli jo aiemmin aloitettu valmistelu Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisesta siirrosta sisäministeriön yhteyteen. Hallinnollista siirtoa koskevat lainsäädännön muutokset oli tarkoitus antaa eduskunnalle syyskuussa 2018. Sijaintipaikkaa koskeva päätös tulisi voimaan lainsäädännön muutosten voimaan tullessa, jonka jälkeen alkaisi kahden vuoden siirtymävaihe. Päätöksessä todettiin myös, että Kriisinhallintakeskuksen sijaintipaikkaa koskeva päätös ei ollut perustuslaissa tarkoitettulla tavalla laajakantoinen ja periaatteellisesti merkittävä asia, joka olisi saatettava käsiteltäväksi valtioneuvoston yleisistunnossa. Päätöstä perusteltiin tältä osin kokonaisharkinnalla, jonka ministeriö oli tehnyt ottaen huomioon alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto ja sijoittamisselvityksessä kuvatut vaikutukset.

Hallitus antoi 4.10.2018 eduskunnalle hallituksen esityksen laeiksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain, Pelastusopistosta annetun lain sekä tapaturman ja palvelussairaudesta korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annetun lain muuttamisesta

(HE 164/2018 vp). Esityksessä muun muassa ehdotettiin, että Pelastusopistosta annetun lain Kriisinhallintakeskusta koskevat säännökset siirrettäisiin lakiin siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan. Ehdotuksen mukaan Kriisinhallintakeskus olisi sisäministeriön yhteydessä. Esityksen perusteluissa todettiin sisäministeriön päättäneen siirtää Kriisinhallintakeskus Kuopiosta Helsinkiin (HE 164/2018 vp s. 18 ja 20). Hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä hallintovaliokunta piti Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisen aseman selkeyttämistä tarpeellisenä. Valiokunta totesi, että Kriisinhallintakeskuksen sijaintipaikasta ei säädetä lailla, ja että sisäministeriö oli jo päättänyt siitä kuitenkin niin, että päätös tulisi voimaan ehdotetun lainsäädännön voimaan tullessa (HaVM 20/2018 vp s. 4). Eduskunta hyväksyi lakiehdotukset tältä osin valiokunnan mietinnön mukaisesti muuttamattomina (EV 185/2018 vp). Lait tulivat voimaan 1.1.2019.

4 SÄÄNNÖKSET

Ministeriöllä on toimivalta päättää valtion keskushallinnon yksiköiden ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien toimintojen sijoituspaikasta. Ministeriössä asian ratkaisee ministeri. Toimivallasta ja päätöksenteosta annettujen säännösten tavoitteena on, että sijoittamispäätökset turvaavat valtion tehtävien tuloksellisen hoitamisen, edistävät maan tasapainoista alueellista kehitystä, tukevat työllisyyttä maan eri osissa ja turvaavat työvoiman saantia valtion tehtäviin sekä perustuvat kaikkia hallinnonaloja koskevaan yhtenäiseen käytäntöön ja kansanvaltaiseen päätöksentekoon. Sijoituspaikkaa koskeva asiaa ratkaistaan näiden tavoitteiden toteuttamiseksi (laki valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta 1-3 §).

Ministeriön on aina selvitettävä valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamismahdollisuudet pääkaupunkiseudun sijasta maan muihin osiin, kun perustetaan uusi yksikkö tai toiminto, laajennetaan olemassa olevaa toimintaa olennaisesti tai organisoidaan olemassa olevaa toimintaa merkittävästi uudelleen. Yksikköjen ja toimintojen sijoittamisessa on otettava huomioon olemassa olevat ja kehittyvät osaamis- ja toimintokeskittymät (valtioneuvoston asetus valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta 1 §).

Ministeriön tulee ilmoittaa edellä mainitun asian vireille tulosta valtiovaraministeriön asettamalle alueellistamisen koordinaatioryhmälle. Ilmoitus on tehtävä välittömästi, kun ministeriö on päättänyt ryhtyä valmistelemaan mainittua toimenpidettä. Ministeriön tulee laatia alueellistamisen koordinaatioryhmälle sijoittamisselvitys ja siihen perustuva ehdotuksensa sijoituspaikaksi. Ennen päätöksentekoa ministeriön tulee saada alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto sijoittamisselvityksen mukaisesta sijoituspaikkaehdotuksesta. Sijoittamisselvitys voidaan erityisestä syystä jättää laatimatta, jos ministeriö on tehnyt asiaa koskevan esityksen alueellistamisen koordinaatioryhmälle ja koordinaatioryhmä on hyväksynyt esityksen (valtioneuvoston asetus valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta 2, 4, 6 ja 7 §).

Ennen sijoittamisselvityksen laatimista ministeriön on pyydettävä alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto sijoittamisselvitykseen valittavista sijoituspaikkavaihtoehdoista. Sijoittamisselvitykseen tulee sisältyä yksikön tai toiminnon sijoituspaikkavaihtoehdoista tehty vertailu siten, että vertailussa on mukana vähintään kaksi pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevaa paikkakuntaa. Vertailuun otettavia paikkakuntia valittaessa on otettava huomioon maakunnan liittojen tekemät esitykset valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamisesta maakunnan alueelle. Sijoittamisselvityksen tulee sisältää tiedot niihin sisältyvien ehdotusten toiminnallisista, talou-

dellisista, alueellisista ja henkilöstöön liittyvistä vaikutuksista. Ennen koordinaatioryhmän lausunnon pyytämistä ministeriön on kuultava niitä kuntia, jotka ovat olleet mukana sijoituspaikkavaihtoehtojen vertailussa. Jos alueellistamisen koordinaatioryhmä katsoo, että ministeriön ehdotus sijoituspaikaksi ei vastaa valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain mukaisia tavoitteita, alueellistamisen koordinaatioryhmä voi suositaa asian siirtämistä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi (valtioneuvoston asetus valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta 6 ja 7 §).

Eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa ja valtioneuvosto hallitusvaltaa. Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla (perustuslaki 3 ja 67 §). Ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päätetään yleisistunnossa pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä (laki valtioneuvostosta 14 §).

Hallinnon oikeusperiaatteiden mukaan viranomaisen kaikkien toimien on oltava puolueettomia. Hallintoasian valmistelussa viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset (hallintolaki 6 ja 31 §).

Viranomaisen on annettava tietoja keskeneräisistä asioista ja, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu, pidettävä saatavissa asiakirjoja, joista selviävät tiedot muun muassa valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuisista. Viranomaisen on pyydetessä annettava suullisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja näiden asioiden käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinnista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 19 §).

Valtionhallinnon viranomaisten tiedotuksen, julkaisutoiminnan ja muun viestinnän tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta sekä tuottaa ja jakaa tietoa, joka luo yksilöille ja yhteisöille edellytyksiä muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva viranomaisten toiminnasta, vaikuttaa hallintoviranomaisissa valmisteilla oleviin yleisesti merkittäviin asioihin sekä valvoa omia etujaan ja oikeuksiaan. Viranomaisten viestintää suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon viestinnän merkitys viranomaiselle säädettyjen tehtävien tehokkaassa hoitamisessa sekä viranomaisen ja kansalais- ja etujärjestöjen välisessä yhteistyössä. Viranomaisen on sille säädetty tehtävät ja hyvä tiedonhallintatapa huomioon ottaen arvioitava ja suunniteltava toimenpiteet muun muassa keskeneräisiä asioita koskevan viestinnän toteuttamiseksi. Viestintää suunniteltaessa laadittaessa on otettava erityisesti huomioon muun muassa se, miten voidaan turvata yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuudet saada tietoja vireillä olevista yleisesti merkittävistä asioista sekä esittää käsityksensä niistä asian käsittelyn eri vaiheissa (asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 8 a ja 8 b §).

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuutta sekä sitä, että viranomaiset, virkamiehet ja julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa (perustuslaki 108 §).

5 RATKAISU

5.1 Arviointi

5.1.1 Sisäministeriön viestintä päätöksenteosta

Kantelussa pidettiin Kriisinhallintakeskuksen siirtämistä koskevan päätöksen valmistelua asenteellisena, puutteellisena ja hyvän hallintotavan vastaisena, koska sisäministeriö tiedotti 6.4.2018 päättäneensä asiasta kuulematta keskuksen henkilöstöä ja asianomaisia paikkakuntia sekä ilman alueellistamisen koordinaatioryhmän käsittelyä. Tämän jälkeen tehty sijoittamisselvitys näyttäytyi kantelun mukaan kyseenalaisena ja se oli laadittu painotuksiltaan niin, että Helsinki näyttäytyi Kuopiota houkuttelevampana vaihtoehtona.

Sisäministeriön tiedote 6.4.2018 koski sekä Kriisinhallintakeskuksen siirtoa pääkaupunkiseudulle että Helsingissä annettavan pelastuskoulutuksen siirtoa Pelastusopistoon Kuopioon. Tiedotteen otsikossa ja tekstissä todettiin, että Kriisinhallintakeskus ”siirtyy” pääkaupunkiseudulle. Molempia tiedotteissa tarkoitettuja siirtoja perusteltiin muun muassa seuraavasti: ”Ratkaisut on tehty puhtaasti ajatellen sitä, mikä on toiminnan kannalta järkevintä.” Lisäksi todettiin, että Kriisinhallintakeskuksen hallinnollinen siirto Pelastusopistosta erillisyyksiköksi ministeriön yhteyteen oli jo käynnistetty. Tiedotteen lopussa mainittiin valmistelun jatkumisesta seuraavasti: ”Esityksestä pyydetään vielä alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto koskien esityksen toiminnallisia, taloudellisia ja henkilöstöön liittyviä vaikutuksia.”

Sisäministeriön selvityksestä käy ilmi, että Kriisinhallintakeskuksen hallinnollinen siirto käynnistettiin 28.2.2018 asettamalla työryhmä valmistelemaan asiaa. Tämän jälkeen ministeriössä ryhdyttiin maaliskuussa 2018 erikseen harkitsemaan sijaintipaikkaa koskevan päätöksen tarvetta. Selvityksen mukaan ministeriön 6.4.2018 julkaiseman tiedotteen tarkoituksena oli tiedottaa avoimesti sijaintipaikkaa koskevan valmistelun lähtökohdasta. Tätä pidettiin tärkeänä myös henkilöstön kannalta. Selvityksessä todettiin ministeri Mykkäsen vahvistaneen valmistelun lähtökohdaksi, että Kriisinhallintakeskus siirtyy Kuopiosta Helsinkiin ja että esityksestä pyydetään alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto.

Kriisinhallintakeskuksen sijaintipaikkaa koskeva päätös oli hallinnollinen päätös, johon sovelletaan yleisiä hallintomenettelyä koskevia säännöksiä. Säännösten mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Puolueettomuutta koskeva säännös sisältää yleisen vaatimuksen, jonka mukaan viranomaisten toiminnan ja päätösten tulee olla objektiivisesti perusteltavissa (HE 72/2002 vp s. 55). Päätöksentekoa koskee myös viranomaisen selvittämisvelvollisuus eli riittävien ja asianmukaisten selvitysten ja tietojen hankkiminen ennen päätöksentekoa. Valtion toimintojen sijaintipaikkaa koskevasta valmistelusta ja päätöksenteosta on lisäksi annettu erityiset säännökset. Viranomaisilla on lainsäädännön mukaan myös velvollisuus tiedottaa keskenään asioista ja niiden valmistelusta. Tiedottamisvelvollisuuden tarkoituksena on muun muassa edistää viranomaisten toiminnan ja suunnittelun avoimuutta sekä mahdollistaa asioiden etenemisen seuranta (HE 30/1998 vp s. 81).

Sisäministeriön 6.4.2018 julkaiseman tiedotteen sisältönä oli ministeriön mukaan päätöksen valmistelua koskevat linjaukset. Tiedotteen sanamuodot ”siirtyy” ja ”ratkaisut on tehty” kuitenkin viittasivat siihen, että päätös sijaintipaikasta olisi tässä vaiheessa jo tehty. Tiedotteessa mainittu, jo aikaisemmin käynnistetty hallinnollinen siirto viittasi samaan suuntaan. Tiedotteen perustella ulkopuolisille tahoille on todennäköisesti jäänyt epäselväksi, että hallinnollinen siirto ja sijaintipaikan siirto ovat eri asioita. Toisaalta maininta alueellistamisen koordinaatioryhmältä

”esityksestä” pyydetystä lausunnosta viittasi asian keskeneräisyyteen. Tiedotteessa ei kuitenkaan mainittu mitään siitä, että koordinaatioryhmän lausunto edellyttää lähtökohtaisesti sijoittamisselvitystä, jossa vertaillaan sijoittamismahdollisuuksia pääkaupunkiseudun lisäksi myös muille paikkakunnille. Sijoittamisselvitys ja siihen perustuva varsinainen päätös sijaintipaikasta tehtiin myöhemmin, mutta 6.4.2018 julkaistua tiedotetta on arvioitava sen julkaisun ajankohdan tilanteessa. Julkaisun ajankohtana tiedotteesta on voinut perustellusti saada sen käsityksen, että sijaintipaikkakuntaa koskeva asia oli ainakin lopputulokseltaan jo ratkaistu.

Sisäministeriö on viivytyksettä tiedottanut Kriisinhallintakeskuksen sijaintipaikkaa koskevan valmistelun vireille tulosta. Kun 6.4.2018 julkaistun tiedotteen asiallisena sisältönä oli kuitenkin vain yksi sijaintipaikka ilman muita vaihtoehtoja tai mainintaa niiden selvittämisestä, tämän voidaan olettaa ohjanneen myöhempää virkamiesvalmistelua samaan suuntaan. Asiassa ei kuitenkaan ole ilmennyt aihetta epäillä, että myöhempää valmistelua ei olisi tehty sitä koskevien säännösten mukaisesti ja asianmukaista huolellisuutta noudattaen. Päätöksenteon objektiivisuutta ja valmistelun asianmukaisuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta olisi ollut parempi, että ministeri Mykkänen ei olisi jo valmistelun alkaessa ilmoittanut valmistelun lähtökohtana olevaa sijaintipaikkaa. Ministeriön tiedotteessa annetut tiedot päätöksenteon vaiheesta ja etenemisestä olivat myös ristiriitaisia eikä tiedotteen sisältö vastannut ministeriön myöhemmin selvityksessään ilmoittamaa tarkoitusta. Ministeri Mykkäsen ja sisäministeriön menettely ei ollut hyvän hallinnon periaatteiden mukaista, mutta sitä ei kuitenkaan voida katsoa lainvastaiseksi.

5.1.2 Sijaintipaikan ratkaiseminen ministeriön päätöksellä

Kantelun mukaan alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunnossa esitettiin vahva signaali sijaintipaikkaa koskevan päätöksen periaatteellisesta ja laajakantoisesta merkityksestä ja lainsäädännön tavoitteena olevasta kansanvaltaisesta päätöksenteosta sekä edellytettiin vahvasti sen harkitsemista, että päätös siirretäisiin ratkaistavaksi valtioneuvoston yleisistunnossa. Kantelussa arvosteltiin tällä perusteella sisäministeriön päätöstä ratkaista asia omalla päätöksellään. Kantelun mukaan päätös tehtiin myös hyvin hyvin lyhyessä ajassa koordinaatioryhmän lausunnon jälkeen, joten perusteelliselle ja huolelliselle harkinnalle ei annettu suurta painoarvoa.

Sisäministeriön päätökseen sijaintipaikasta on kirjattu, että päätös ei ole perustuslaissa tarkoitettulla tavalla laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä asia, joka olisi saatettava valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi. Sisäministeriön selvityksen mukaan sijaintipaikan siirtoa koskevaa harkintaa ja varautumista eri vaihtoehtoihin tehtiin ministeriössä jo sijoittamisselvityksen valmistuttua. Sijoittamisselvitys sisälsi kaikki tarvittavat seikat päätöksentekoa varten. Sisäministeriö piti myös olennaisena päätöksen tekemistä viivytyksettä, koska sijoittamisselvitys oli aiheuttanut epävarmuutta Kriisinhallintakeskuksen henkilöstölle ja heidän perheilleen.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäviä asioita koskevassa lainsäädännössä säädetään perusteista, joiden nojalla ministeriön toimivaltaan kuuluva yksittäinen päätös on siirrettävä ratkaistavaksi valtioneuvoston yleisistunnossa. Siirto on tehtävä, jos asian katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että asia olisi ratkaistava yleisistunnossa. Säännökset ovat niiden esitöiden mukaan velvoittavia siten, että säännöksissä tarkoitettu asia on aina siirrettävä ministeriöstä yleisistuntoon. Toisaalta säännökset tarkoittavat myös sitä, että muita ministeriössä päätettäviä asioita ei saa siirtää ratkaistavaksi yleisistunnossa (HE 270/2002 vp s. 37).

Alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto sijoittamisselvityksestä ei ollut oikeudellisesti ministeriötä sitova. Lausuntoon sisältynyt kehoitus harkita asian siirtämistä ratkaistavaksi val-

tioneuvoston yleisistunnossa oli luonteeltaan suositus. Asianomaisen ministerin toimivaltaan kuuluu ratkaista, esitetäänkö koordinaatioryhmän käsittelemä asia siirrettäväksi valtioneuvoston yleisistuntoon. Jos tällainen esitys tehdään, yleisistunnossa ratkaistaan ensin, otetaanko asia käsiteltäväksi, ja vasta sen jälkeen käsitellään itse asia. Käsiteltäväksi ottaminen ratkaistaan sen perusteella, onko kyseessä säännöksissä tarkoitettu periaatteellinen ja laajakantoinen asia (HE 270/2002 vp s. 38). Ratkaisussa on kysymys oikeudellisin perustein tehtävästä harkinnasta. Sama koskee myös ministerin harkintaa siitä, tehdäänkö asian siirtämistä yleisistuntoon koskeva esitys vai ei. Kriisinhallintakeskuksen sijaintipaikkaa koskevassa päätöksessä oli kyse 18-20 henkilön työpaikan sijainnista. Kriisinhallintakeskus oli Pelastusopiston yksikkö, ei itsenäinen virasto. Sijaintipaikan siirron tarkoituksena ei myöskään ollut uuden viraston perustaminen. Sijaintipaikan siirron perusteeksi oli sijoittamisselvityksessä esitetty perusteluja, joita ei kiistetty koordinaatioryhmän lausunnossa. Sisäministeriön arviota siitä, että sijaintipaikan siirto ei ollut laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, ei voida oikeudellisin perustein pitää virheellisenä.

Edellä mainituilla perusteilla sisäministeriö ei ole menetellyt lainvastaisesti päättäessään, että Kriisinhallintakeskuksen sijaintipaikka koskevaa päätöstä ei esitetä siirrettäväksi valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyyn.

5.1.3 Sijaintipaikan ratkaiseminen ennen lainmuutosten hyväksymistä eduskunnassa

Sisäministeriö päätti Kriisinhallintakeskuksen sijaintipaikan siirrosta 5.7.2018. Päätös oli ehdollinen siten, että se tuli voimaan siviilikriisinhallintaa ja Pelastusopistoa koskevien lainsäädännön muutosten kanssa. Päätöksen jälkeen hallitus antoi eduskunnalle hallituksen esityksen mainitun lainsäädännön muuttamiseksi. Päätös tehtiin siis ennen kuin eduskunta oli hyväksynyt lait, joiden nojalla Kriisinhallintakeskus siirtyi hallinnollisesti Pelastusopistosta sisäministeriöön.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että valtion yksiköiden sijaintipaikasta ei tarvitse säätää lailla, vaan sijaintipaikasta voidaan päättää ministeriön päätöksellä (esim. PeVL 6/2002 vp, PeVL 29/2006 vp, PeVL 42/2006 vp). Perustuslakivaliokunta ei myöskään nähnyt muodolliselta kannalta huomautettavaa ministeriön päätöksessä, jolla uuden perustettavan viraston sijaintipaikka oli ratkaistu lähes neljä kuukautta ennen perustamista koskevan hallituksen esityksen antamista eduskunnalle. Valiokunta kuitenkin arvosteli päätöstä hyvän hallinnon periaatteiden kannalta ja katsoi pääsääntönä olevan, että ainakin muodolliset päätökset uusien virastojen sijoittamisesta tehdään vasta sen jälkeen, kun eduskunnalla on ollut tilaisuus ottaa kantaa tällaisten toimielinten perustamiseen (PeVL 17/2009 vp).

Kriisinhallintakeskus oli aikaisemmin Pelastusopiston yksikkö, joka lainsäädännön muutoksilla siirrettiin hallinnollisesti sisäministeriön yhteydessä toimivaksi yksiköksi. Hallinnollinen muutos ei ollut vaikutuksiltaan rinnastettavissa uuden viraston perustamiseen. Eduskunta oli lainsäädännön muutoksia käsitellessään tietoinen siitä, että ministeriö oli jo tehnyt päätöksen Kriisinhallintakeskuksen sijaintipaikasta. Eduskunnalla ei tässä tapauksessa ollut huomautettavaa ministeriön menettelystä.

Edellä selostetuilla perusteilla sisäministeriö ei ylittänyt toimivaltaansa eikä menetellyt hyvän hallinnon periaatteiden vastaisesti, kun se päätti Kriisinhallintakeskuksen sijaintipaikasta ennen kuin eduskunta oli hyväksynyt keskusta koskevan lainsäädännön muutokset.

5.2 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Asiassa saadun selvityksen perusteella sisäministeriössä ei ole menetelty lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesti Kriisinhallintakeskuksen sijaintipaikkaa koskevassa päätöksenteossa tai sen valmistelussa. Kiinnitän kuitenkin sisäministeri Kai Mykkäsen ja sisäministeriön huomiota edellä kohdassa 5.1.1 päätöksenteon valmistelusta ja viestinnästä esittämiini näkökohtiin. Lähettän päätökseni tässä tarkoituksessa tiedoksi sisäministeriölle.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Maija Salo