



Kansanedustaja  
Jacob Söderman  
00102 EDUSKUNTA

1/4

## ASIA

Sosiaali- ja terveysministeriön päätöksen lainmukaisuus

## KANTELU

Jacob Söderman arvostelee 16.2.2009 päivätyssä kirjoituksessaan sosiaali- ja terveysministeriön 19.1.2009 päivättyä Lääkealan keskuksen perustaminen -nimistä päätöstä Dnro STM/298/2009. Kirjoituksessa todetaan, että perustuslain 119 §:n mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttämistä. Söderman pyytää oikeuskansleria selvittämään, onko sosiaali- ja terveysministeriön 19.1.2009 tekemä päätös perustuslain mukainen ja ryhtymään selvityksen perusteella asian vaatimiin toimenpiteisiin. Kirjoituksessa arvostellaan lisäksi sitä, ettei päätöksessä ole mainittu, minkä lain nojalla se on tehty. Söderman on täydentänyt kirjoitustaan 2.6.2009 päivätyllä kirjoituksella.

## SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 6.3.2009 päivätyn ja sosiaali- ja terveysministeri Liisa Hyssälä 11.6.2009 päivätyn selvityksen.

## VASTINE

Jacob Söderman on antanut 6.3.2009 päivätyn selvityksen johdosta 16.3.2009 päivätyn vastineen. Hän ei ole antanut vastinetta 11.6.2009 päivätyn selvityksen johdosta.

## RATKAISU

### 1 Ministeriön päätös 19.1.2009

Sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt 19.1.2009 Lääkealan keskuksen perustaminen -nimisen päätöksen. Päätöksen ovat allekirjoittaneet sosiaali- ja terveysministeri Liisa Hyssälä ja kansliapäällikkö Kari Välimäki. Päätös rakentuu neljästä osasta, jotka on otsikoitu seuraavasti: taustaa, päätös, organisointi ja aikataulu sekä henkilöstöpoliittiset periaatteet, yhteistoiminta ja yhteistyö. Päätösoosan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö on päättänyt, että uusi lääkealan keskus perustetaan Kuopioon. Päätöksessä kerrotaan, että keskus aloittaa toimintansa 1.9.2009 lääkealan tutkimus- ja kehittämistoiminnalla ja tehtävien siirrot toteutetaan 31.8.2014 mennessä. Edelleen päätösoosassa on todettu, että valmistelut toiminnan käynnistämiseksi uudessa sijoituskohteessa ja henkilöstöön liittyvät muutosturvatoimenpiteet aloitetaan välittömästi.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan ministeri Liisa Hyssälän 19.1.2009 tekemä päätös koski ainoastaan perustettavan uuden viraston sijoituspaikkaa. Päätös ei koskenut viraston perustamista. Ministeriön mukaan lääkealan keskuksen perustamisesta tulee perustuslain 119 §:n mukaan säätää lailla. Selvityksessä todetaan, että ministeriössä on jo 8.1.2009 käynnistetty asiaa koskevan hallituksen esityksen valmistelua koskeva hanke. Selvityksen mukaan uusi virasto on tarkoitus perustaa lailla, jossa määritellään muun muassa sen nimi ja tehtävät sekä kumotaan Lääkelaitosta ja Lääkehoidon kehittämiskeskusta koskevat lait.

Ministeriön selvityksen liitteenä olevan ministeriön sosiaali- ja terveystalvakuosaston 25.2.2009 päivätyn selvityksen mukaan päätös perustuu valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain 3 §:ään. Selvityksen mukaan ministeriö pitää valitettavana, että päätöksen otsikko ”ei aivan vastaa päätöksen sisältöä ja siten saattaa antaa harhaanjohtavan kuvan, että kyseisellä päätöksellä olisi päätetty perustaa Lääkealan keskus”.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) lainkohtaa koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa, pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 74/2009 vp) on annettu eduskunnalle 15.5.2009. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan esityksestä antamasta lausunnosta (17/2009 vp) käy ilmi, että valiokunta on käytännössään katsonut, että valtionhallinnon yksikön sijoituspaikasta voidaan päättää ministeriön hallintopäätöksellä. Tämän vuoksi Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen sijoittamisesta tehdystä sosiaali- ja terveysministeriön päätöksestä ei lausunnon mukaan ole muodolliselta kannalta huomautettavaa.

Näkemykseni mukaan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan tulkinnut, että sosiaali- ja terveysministeriön 19.1.2009 päivätyllä päätöksellä on ratkaistu Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen sijoituspaikkaa koskeva kysymys. Perustuslakivaliokunta on siten ottanut kantaa päätöksellä ratkaistuun asiaan, joten en katso tarpeelliseksi analysoida päätöksen sisältämää ratkaisua enempää, vaan viittaan perustuslakivaliokunnan kannanottoon.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain (362/2002) (jäljempänä alueellistamislaki) 1 §:n 1 momentin mukaan kyseisessä laissa säädetään toimivallasta päätettäessä 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. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan toimivalta 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen yksikköjen ja toimintojen sijoittamisessa kuuluu asianomaiselle ministeriölle. Pykälän 3 momentin mukaan ministeriössä muun muassa 1 momentissa tarkoitettujen asian ratkaisee ministeri.

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysministeriöllä on ollut toimivalta ratkaista Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen sijoituspaikkaa koskeva kysymys eikä se siten ole ylittänyt toimivaltaansa ratkaistessaan asian.

## 2 Ministeriön päätöksen ja menettelyn arviointia

Sosiaali- ja terveysministeriön 19.1.2009 päivätyn päätöksen otsikko ja päätösoosan sanamuoto viittaavat siihen, että päätöksessä olisi ollut kysymys lääkealan keskuksen perustamista koskevasta eikä sen sijoituspaikkaa koskevasta ratkaisusta. Päätös on siten otsikointinsa ja sanamuotonsa osalta tulkinnanvarainen ja harhaanjohtava. Päätöksestä ei käy hallintolain (434/2003) 44 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla selvästi ilmi ratkaistu asia. Päätöksestä ei myöskään hallintolain 45 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ilmene sovelletut säännökset. Huomiota kiinnittää myös se, ettei päätökseen ole hallintolain 47 ja 48 §:n mukaisesti liitetty valitusosoitusta tai ilmoitusta valituskiellosta tai päätöksen valituskelvottomuudesta.

Päätökseen on sisällytetty keskuksen toiminnan aloittamisajankohdan lisäksi muun muassa kannanottoja sellaisista lääkehuollon uudelleen organisoimiseen, sen aikatauluun ja henkilöstön asemaan sekä henkilöstöpolitiikkaan kuuluvissa asioissa, jotka eivät liity keskuksen sijaintipaikkaa koskevaan ratkaisuun. Ministeriön sosiaali- ja terveystalvakuosaston selvityksessä on niiden osalta todettu, että päätökseen kirjatut seikat tehtävien ja henkilöstön siirtymisestä sekä muutoksen organisoimista oli tarkoitettu ministerin jatkovalmistelua varten tekemiksi linjauksiksi ja huomioon otettavaksi lääkehuollon uudelleen organisoimisen projektin käytännön toteuttamisessa ja lainsäädännön valmistelussa. Mainitut tiedot – paitsi ovat lääkealan keskuksen sijoittamisesta tehtyyn ratkaisuun kuulumattomia – osaltaan vaikuttavat myös päätöksen selkeyteen. Mainitut hallinnon sisäiseen ohjaukseen tarkoitettujen tiedot olisi ollut selvyuden vuoksi perusteltua antaa muussa yhteydessä.

Ministeriön selvityksessä on päätöksen tekemistä koskevan toimivallan osalta vedottu ainoastaan alueellistamislain 3 §:ään. Kuitenkin ministeriön päätös on sisältänyt kannanoton myös siitä, milloin keskus aloittaa toimintansa. Koska keskuksen toiminnan alkaminen riippuu siitä, milloin keskuksen perustamista koskeva laki tulee voimaan, ei ministeriö ole voinut päätöksellään ratkaista mainittua kysymystä.

Päätös lääkealan keskuksen sijoituspaikasta on tehty ennen kuin keskus on perustettu eli ennen kuin sen toimivallasta, toimialasta, tehtävistä ja nimestä on säädetty lailla. Tosiasiallisesti päätös on ollut ehdollinen, koska sen toteutuminen on ollut riippuvainen keskuksen perustamista koskevan lain voimaantulosta. Lääkealan keskuksen sijoituspaikkaa ja perustamista koskeva asioiden etenemisjärjestys on mielestäni ongelmallinen.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta on toisaalta todettava, että sen paremmin alueellistamislaisissa kuin -asetuksessakaan ei ole säännöstä siitä, missä vaiheessa sijoituspaikkapäätös voidaan tehdä. Toteutunut etenemisjärjestys ei siten ole minkään nimenomaisen säännöksen vastainen.

Hyvään hallinnon periaatteisiin voidaan kuitenkin katsoa sisältyvän sen, että asiat valmistellaan ja ratkaistaan asianmukaisessa järjestyksessä. Eduskuntakäsittelyssä tehdyillä ratkaisuilla voisi olla vaikutusta sijoituspaikkaa koskevaan ratkaisuun. Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen sijoituspaikkaa koskevan päätöksen tekeminen ennen kuin keskuksen perustamista koskeva laki on annettu, ei mielestäni toteuta parhaalla mahdollisella tavalla hyvän hallinnon periaatteita.

Myös perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan (17/2009 vp) todennut, että noudatettua menettelyä voidaan arvostella hyvän hallinnon periaatteiden kannalta, koska hallintopäätös uuden keskusviraston sijoittamisesta on tehty jo paljon ennen kuin hallituksen esitys viraston perustamisesta annettiin eduskunnalle. Valiokunnan mielestä pääsääntönä tulee olla, että ainakin muodolliset päätökset uusien virastojen sijoittamisesta tehdään vasta sen jälkeen, kun eduskunnalla on ollut tilaisuus ottaa kantaa tällaisten toimielinten perustamiseen.

### 3 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Käytettävissäni olevan selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön 19.1.2009 päivätyllä päätöksellä Dnro STM/298/2009 on tarkoitettu ratkaista uuden lääkealan keskuksen sijaintipaikkaa koskeva kysymys. Koska ministeriöllä on valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan on ollut toimivalta ratkaista mainittu asia, ei se ole toiminut asiassa tältä osin lainvastaisesti.

Ministeriön päätös on kuitenkin otsikointinsa ja sisältönsä puolesta harhaanjohtava eikä siitä käy yksiselitteisesti ilmi ratkaistu asia. Päätöksessä ei myöskään ole mainittu sovellettuja säännöksiä eikä siihen ole liitetty valitusosoitusta tai laitettu ilmoitusta valituskiellosta tai päätöksen valituskelvottomuudesta. Edelleen päätöksessä on otettu kantaa ministerin toimivaltaan kuulumattomaan asiaan eli keskuksen toiminnan alkamisajankohtaan. Näkemykseni mukaan sijoituspaikkaa koskevan päätöksen tekeminen ennen keskuksen perustamista koskevan lain-säädännön antamista on myös ollut ristiriidassa hyvän hallinnon periaatteiden kanssa. Edellä kohdassa 2 esitetyillä perusteilla kiinnitän sosiaali- ja terveysministeri Liisa Hyssälän ja kansliapäällikkö Kari Välimäen huomiota huolellisuuteen ja hyvän hallinnon periaatteisiin hallinto-asiaa koskevan päätöksen teossa.

Kirjoituksen liitteet palautetaan kantelijalle.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---