EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Sivistysvaliokunta

LAUSUNTO

21.3.2025

EOAK/1682/2025 LAUSUNTOPYYNTÖ, HE 13/2025 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION ALUEHALLINTOUUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjallisen asiantuntijalausunnon valiokunnan käsitellessä hallituksen esitystä eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Lausuntoa pyydetään sivistysvaliokunnan toimialan osalta.

Pyydettynä lausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

2 YLEISTÄ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Lupa- ja valvontavirastosta, laki elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta ja laki Ahvenanmaan valtionvirastosta. Lakiehdotus sisältää säännökset virastojen organisaatiosta, johtamisesta, tulosohjauksesta ja hallinnon järjestämisestä.

Lupa- ja valvontaviraston (jälj. LVV tai virasto) keskeisinä tehtävinä olisivat erikseen säädetyt lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtävät sekä yleisen edun valvonta. Virasto olisi oikeudelliselta luonteeltaan valtakunnallinen ja monialainen valtion keskushallintoviranomainen. Virastolla olisi toimivaltaa myös Ahvenanmaalla niissä tehtävissä, jotka kuuluvat valtakunnan lainsäädäntötoimivaltaan.

Tämän lisäksi uudistuksessa perustettaisiin kymmenen elinvoimakeskusta, jotka ovat alueellisen toimivallan virastoja. Ehdotetuilla organisaatiolaeilla säädettäisiin muun muassa virastojen nimistä, johtamisesta ja organisoitumisesta sekä ohjaamisesta. Lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskusten tehtävistä ja toimivallasta säädettäisiin edelleen erityislaeissa.

Aluehallintovirastojen nykyiset opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan tehtävät siirtyisivät LVV:lle, johon koottaisiin mm. aluehallintovirastojen hoitamat opetusta, koulutusta, kirjastoja, liikuntaa, nuorisoa ja hautaamista koskevat lupa-, valvonta-, ohjaus- ja rahoitustehtävät ja muutoksenhakuviranomaistehtävät sekä aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa valvontaviraston varhaiskasvatustehtävät. Virastossa olisi erikseen varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja kulttuurin osasto, jonka tehtävänä olisi myös peruspalvelujen saatavuuden arviointi sekä valmiussuunnittelun tukeminen toimialallaan. Elinvoimakeskukset hoitaisivat jatkossa kulttuurin edistämiseen liittyviä tehtäviä alueillaan.

Esityksessä ehdotetaan lähinnä teknisiä muutoksia valtion aluehallintouudistukseen liittyviin muihin lakeihin opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla.

3 LAUSUNTO

Yleisesti totean, että valtion aluehallinnon järjestäminen on pitkälti sellainen tarkoituksenmukaisuuskysymys, jollaisiin oikeusasiamies ei lähtökohtaisesti puutu. Oikeusasiamiehen tehtävä ei myöskään ole vaikuttaa viranomaisten voimavaroihin tai niiden kohdentamiseen, ellei voimavarojen riittämättömyys johda perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen. Lausunnoissa kiinnitetään erityisesti huomiota perusoikeuksien kannalta merkityksellisiin rakenteellisiin ja menettelyllisiin kysymyksiin sekä siihen, mikä vaikutus uudistuksella mahdollisesti on oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan.

Pidän kannatettavina uudistuksen tavoitteita, joilla pyritään muun muassa tehostamaan ja yhdenmukaistamaan valtakunnallista ohjausta ja edistämään yhdenvertaisuutta yhtenäistämällä lupa- ja valvontatoimintaa, käsittelyprosesseja sekä tulkinta- ja ratkaisukäytäntöjä. Esityksessä (s.197) arvioidaan, että valtakunnallinen ja yhdenmukainen laillisuusvalvonta ja -ohjaus voi osaltaan vahvistaa palveluiden yhdenvertaista saatavuutta ja laatua, mitä pidän tärkeänä. Esityksessä todetaan (s. 529), että nykytilassa virastoissa vireille tulleiden asioiden määrät poikkeavat alueesta riippuen. Tämä on johtanut siihen, että asioiden käsittelyajat poikkeavat olennaisesti eri aluehallintovirastoissa. Valtakunnallinen virasto mahdollistaisi valtakunnallisesti työjonot ja yhtenäiset käsittelyajat.

> Käytössäni olleiden tietojen (vireillä oleva asia EOAK/5778/2024) mukaan aluehallintovirastoissa on ryhdytty käsittelemään opetustoimen kanteluja ja oikaisuvaatimuksia virka-apujärjestelyin valtakunnallisesti 1.3.2025 alkaen. Vuoden 2025 loppuun asti kestävällä kokeilulla ennakoidaan aluehallintovirastojen tehtävien siirtymistä LVV:oon. Kokeilun merkittävänä tarkoituksena on saada tasattua henkilöstöresursseissa olevia eroja aluehallintovirastojen välillä, jotta asiakkaita voidaan kohdella käsittelyaikojen osalta yhdenvertaisemmin. Kokeilun on arvioitu lyhentävän erityisesti Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueelle kuuluvien opetustoimen kantelujen ja oikaisuvaatimusten käsittelyä, koska henkilöstövoimavarat suhteessa työmäärään ovat olleet pienimmät juuri Etelä-Suomen aluehallintovirastossa.

Edellä sanotun perusteella esitystä voi pitää merkityksellisenä ja samalla perusteltuna niin perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisien oikeuksien kuin oikeusturvan (PL 21 §) ja perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen (PL 22 §) näkökulmasta. Opetustoimen kanteluiden ja oikaisuvaatimusten käsittelyn nopeutuminen vaikuttaisi myönteisesti lasten ja nuorten oikeuksien käytännön toteutumiseen. Kuten sivistysvaliokuntakin on todennut (SiVL 4/2018 vp, SiVL 2/2019 vp – K 11/2019 vp), lapsen näkökulmasta riittävän aikainen puuttuminen ja tehokas valvonta ovat tärkeä ja inhimillisesti katsoen välttämätön osa oikeusturvaa.

Pidän selvänä, että esitetyn sääntelyn toimeenpano, toiminnan tavoitteiden toteutuminen (myös siirtymävaiheessa) ja esimerkiksi kanteluasioiden käsittelyaikojen tasaaminen sekä tehokas valvonta edellyttävät **riittäviä henkilöstövoimavaroja.**

Kuten apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin lausunnossaan hallituksen esityksen luonnoksesta (EOAK/3507/2025) totesi, on myös tärkeää, että perustamisvaiheessa on varattu riittävästi resursseja viestintään. Hallinnon uusista rakenteista ja virastojen tehtävistä **tiedottaminen** sekä muun muassa niiden verkkosivujen saaminen nopeasti toimiviksi on tärkeää asiakkaiden oikeusturvankin toteutumiseksi. Korostan kielellisten oikeuksien näkökulmasta vielä sitä, että verkkosivu-uudistuksissa on otettava PL 17 §:n johdosta huomioon etenkin kansalliskielten tasavertainen kohtelu ja pyrittävä eri kieliversioiden samanaikaiseen julkaisemiseen. Tämä ei laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella ole aina toteutunut.

Mielestäni erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, että myös lapset ja nuoret saisivat uudistuksen myötä juuri heille kohdennettua tietoa käytössään olevista oikeussuojakeinoista ja viraston käsittelyprosessit olisivat mahdollisimman **lapsimyönteiset**. Pidän myös hyvänä, että esityksen jatkovalmistelussa on ehdotettavaan virastolakiin lisätty siirtymäsäännöksiä, joilla osaltaan pyritään varmistamaan vireillä olevien asioiden häiriötön siirto uuteen virastoon.

Esityksessä arvioidaan (s. 157) virastouudistuksen antavan mahdollisuuden keskittyä aiempaa selkeämmin viraston lakisääteisiin perustehtäviin, joka varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen osalta on lupa-, oikeusturva- ja valvontaviranomaisena toimiminen. Esityksen mukaan ohjausta ja toimintaa voidaan niin ikään sovittaa yhteen paremmin siten, että ohjaus jatkossa kohdennettaisiin esimerkiksi kanteluista nouseviin kysymyksiin.

Totean, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa havaitaan toistuvasti eri koulutusasteilla puutteita hallintomenettelyssä ja päätöksenteossa. Opetuksen ja koulutuksen toimialalla nähdäkseni korostuu myös erilaisen informaatio-ohjauksen ja täydennyskoulutuksen merkitys toimialan henkilöstön oikeudellisen ja hallinnollisen osaamisen vahvistamisessa, mikä osaltaan turvaa myös eri-ikäisten oppijoiden oikeuksia koulu- ja oppilaitosympäristössä.

Kielellisten oikeuksien näkökulmasta perustettava uusi virasto olisi keskushallinnon valtakunnallisena virastona kielilaissa tarkoitettu kaksikielinen viranomainen, eivätkä viraston toimipaikatkaan muodostaisi sellaista alueorganisaatiota, jolla olisi alueellisesti määrittyvä virka- tai toimialue, joten myös ne olisivat kaksikielisiä. Pidän muutosta, jossa yksikielinen valtion viranomainen muuttuu keskushallintoviranomaisen kaksikieliseksi toimipisteeksi, merkittävänä paitsi hallinnon asiakkaiden myös henkilöstön näkökulmasta, ja se voi ainakin alkuvaiheessa asettaa toiminnalle haasteita. Pidän perusteltuna, että esitetyn virastoa koskevan lain 4 §:ään sisältyy nimenomainen säännös, jonka mukaan viraston toimintaa järjestettäessä olisi huolehdittava kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Virastossa olisi varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja kulttuurin osastolla ruotsinkielinen yksikkö, jonka tehtävistä ja henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Ruotsinkielinen yksikkö palvelisi tehtävässään ruotsinkielistä väestöä koko maassa. Uusi virasto lisättäisiin myös niihin viranomaisiin, joihin sovelletaan saamen kielilakia. Valtakunnallisen viraston perustamisen voitaneen näin arvioida parantavan viraston edellytyksiä palvella kansalliskielillä, kuten esitysluonnoksessa on katsottu.

Uudistuksessa ei oteta kantaa palveluiden **valvonnan sisällölliseen sääntelyyn** eikä eri viranomaisten valvontavastuisiin, vaan näitä kysymyksiä on tarkoitus arvioida erikseen osana kunkin toimialan aineellisoikeudellisia uudistuksia. Totean, että eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys perusopetuslain muuttamisesta (HE 212/2024 vp), jossa esitetään muun ohella, että aluehallintovirastot voisivat ottaa myös oma-aloitteisesti tutkittavaksi, onko perusopetuslaissa tarkoitettu opetus järjestetty lain mukaisesti. Lakiin lisättäisiin säännökset aluehallintovirastojen käytettävissä olevista sanktioista. Tältä osin viittaan sivistyslautakunnalle 13.2.2025 (EOAK/893/2025) antamaani lausuntoon. Esitetty valvontatoimivallan muutos tullee tarvittavalla tavalla huomioida nyt lausuttavana olevaa esitystä säädettäessä.

Esityksestä ilmenee (s. 169), että **tietopyyntöjen** käsittelyn käytännöt virastoissa (aluehallintovirastot, Valvira sekä ELY:t ja KEHA-keskus) eroavat toisistaan ja myös aluehallintovirastojen vastuualueiden kesken. Jossain määrin poikkeavat käytänteet sekä mahdollisesti eräät aluehallintovirastojen asianhallintajärjestelmän haasteet ovat ajoittain näyttäytyneet myös oikeusasiamiehen käytännön toiminnassa esimerkiksi asioiden vireilläolotietoja aluehallintovirastoista selvitettäessä. Pidän tärkeänä, että esitetyn viraston tietopalvelutoimintojen vastuut ja tietopyyntöjen käsittelyprosessit tulevat olemaan selkeät ja niihin liittyvä henkilöstön osaaminen ja voimavarat riittäviä.

Apulaisoikeusasiamies

Mikko Sarja

Esittelijäneuvos

Piatta Skottman-Kivelä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.