Kuntaliiton lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi valtion aluehallinon uudistamiseksi (HE 13/2025 vp)

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä.

Esityksen yleiset vaikutukset kuntien talouteen ja hallintoon

Valtion aluehallinnon tehtävillä on lukuisia yhtymäpintoja kuntien tehtäviin, joten muutoksella on väistämättä vaikutuksia kaupunkeihin, kuntiin ja muihin kuntasektorin toimijoihin kuten esimerkiksi maakunnan liittoihin, kuntien omistamiin kehittämisyhtiöihin ja ammatillisen koulutuksen järjestäjiin.

Uudistuksessa valtion virastojen toimialueet laajenevat ja on tärkeää, että valtion aluehallinto pysyy aidosti läsnä alueilla ja toimii kehittäjäkumppanina kunnille ja maakunnille. Voidakseen toimia tehokkaasti valtion aluehallinnon tulee tuntea alueelliset ja paikalliset olosuhteet.

Ympäristöterveydenhuolto

Valviran ympäristöterveydenhuollon tehtävät ja henkilöstö (terveydensuojelu- ja tupakkavalvonta) siirrettäisiin kokonaisuudessaan uuteen Lupa- ja valvontavirastoon. Aluehallintovirastojen POL vastuualueen ympäristöterveydenhuollon tehtävät ja henkilöstö jakautuisivat kahteen valtakunnalliseen virastoon: STM:n hallinnonalan resurssit ja tehtävät (terveydensuojelu- ja tupakkalaki) menisivät lupa- ja valvontavirastoon ja MMM:n hallinnonala (elintarvikevalvonta ja eläinlääkintähuolto) Ruokavirastoon.

Kunnissa ympäristöterveydenhuollon tehtävät hoidetaan samassa viranomaisessa (monijäseninen toimielin). Riskinä ympäristöterveydenhuollon tehtävien jakautumisessa nykyistä vahvemmin eri hallinnonalojen (STM ja MMM) omiin virastoihin on, että eriävät näkemykset mm. suunnitelmallisesta valvonnasta, valvonnan riskiperusteisuudesta sekä raportoinnin yksityiskohtaisuudesta aiheuttavat turhaa hallinnollista työtä kunnissa. Uudistuksen yhteydessä on

CC BY

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

varmistettava joustava yhteistyö eri hallinnon alojen ja virastojen kesken. Erilaisten häiriötilanteiden hoitaminen ilman viivytyksiä edellyttää tiivistä yhteistyötä Ruokaviraston ja Lupa- ja valvontaviraston välillä.

Kuntaliitto esittää eläinsuojelu- ja eläintautivalvonnan siirtämistä Ruokavirastoon. Nykyisin em. valvonta tehdään valtion toimeksiantotehtävänä kunnissa. Kunnilla on suuria vaikeuksia rekrytoida riittävästi eläinlääkäreitä ja valtion toimeksiantotehtävien (eläinsuojelu- ja eläintautivalvonta) hoitaminen kunnissa hankaloittaa tilannetta entisestään. Lisäksi nykyinen järjestely aiheuttaa suurta hallinnollista taakkaa mm. monimutkaisen laskutusjärjestelmän takia.

Vesihuolto

Vesihuollon valvonta- ja edistämistehtävät esitetään siirrettäväksi osaksi elinvoimakeskuksia. Ehdotus on poikkeava suhteessa muihin valtion aluehallinnon viranomaisten valvontatehtäviin, jotka siirtyisivät lupa- ja valvontavirastoon. Kuntaliitto pitää mm. tehtävien laatu ja valmistelussa olevan vesihuoltolain uudistuksen tavoitteet huomioon ottaen parempana näiden tehtävien siirtämistä lupa- ja valvontavirastoon.

Alueidenkäyttö

HE-luonnoksen vaikutusta kuntien alueidenkäytön suunnitteluun vaikeuttaa se, että HE-luonnoksessa ei ole selkeästi kuvattu nykyisten ELY-keskusten voimassa olevan alueidenkäyttölain (132/1999) mukaisten tehtävien jakautumista lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskusten välillä. Uuden alueidenkäyttölain valmistelu on viivästynyt, eikä Kuntaliitolla ole tietoa valmistelun tämänhetkisestä tilanteesta. Tässä esitetyt huomiot perustuvat alueidenkäyttölakityöryhmän 30.9.2024 päivättyyn alueidenkäyttölakiluonnokseen.

Alueidenkäyttölakiuudistuksen viivästymisen johdosta aluehallintouudistusta koskevaan HE-luonnokseen olisi syytä lisätä esitys voimassa olevan alueidenkäyttölain (132/1999) muuttamisesta rinnakkaisteksteineen.

Lupa- ja valvontaviraston tehtävät

Lakiesityksen mukaan lupa- ja valvontaviraston ympäristötoimialan tehtävät sisältäisivät muun ohessa alueidenkäytön tukemis- ja valvontatehtäviä.

Alueidenkäytön ”tukemistehtävä” on Kuntaliiton mielestä oikea ja kannatettava ilmaisu. Se vastaa alueidenkäyttölakiluonnoksessa 30.9.2024 esitettyä lupa- ja valvontaviraston tehtävää ja korostaa rakentavaa yhteistyötä kunnan ja valtion viranomaisen välillä. Aiemmin ehdotettu ”ohjaus” -ilmaisu merkitsisi

paluuta maankäyttö- ja rakennuslakiin vuonna 2017 tehtyä muutosta edeltävään aikaan.

Kuntaliitto on aiemmissa aluehallintouudistusta koskevassa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että lupa- ja valvontavirastolle osoitettu alueidenkäytön valvontatehtävä on ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa. Siksi on tärkeää, että virastolle esitetty yleinen valvontatoimivalta rajataan alueidenkäyttölakiuudistuksessa nykytilannetta vastaavalla tavalla vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Näin ollen myös valvontatehtävään kytkeytyvän valtion viranomaisen muutoksenhakuoikeuden tulisi koskea vain vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä asioita.

Elinvoimakeskuksen tehtävät

Elinvoimakeskukselle on esitetty lukuisia alueidenkäyttöä koskevia ja siihen liittyviä tehtäviä, jossa suhde vastaaviin lupa- ja valvontaviranomaisen tehtäviin ovat edelleen epäselvät, erityisesti kohdassa 6 mainitut luonnon monimuotoisuuden hyvän tilan edistäminen sekä alueidenkäytön ja ilmastotyön edistäminen.

Kuntaliitto on huolissaan siitä, että kunnat joutuvat kyseisissä asioissa esimerkiksi kaavoituksen yhteydessä tekemään päällekkäistä yhteistyötä usean eri valtion aluehallintoviranomaisen kanssa. Tämä kuluttaa tarpeettomasti voimavaroja ja voi johtaa tulkintavaikeuksiin valtion eri viranomaisten näkemysten välillä. Valtion alueidenkäytön suunnitteluun liittyvät alueidenkäyttölain mukaiset tehtävät tulisi keskittää lupa- ja valvontavirastolle, joka huolehtisi tarpeellisesta yhteydenpidosta elinvoimakeskusten kanssa.

Rakentamista koskevasta valtion viranomaisen tehtävästä säädetään tarkemmin 1.1.2025 voimaan tullessa rakentamislaissa (751/2023). Rakentamislain 4 § mukaan ”elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistää rakennustoimen järjestämistä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että rakentamisessa otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.” Käsillä olevassa uudistuksessa rakentamislakia on tarkoitus muuttaa niin, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät valtion viranomaisen valitusoikeus mukaan lukien osoitetaan lupa- ja valvontavirastolle ja elinvoimakeskukselta pyydetään lausuntoja lupa-asioissa vain liikenneasioissa. Linjaus on kuntien kannalta tarkoituksenmukainen.

Ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät

Valtion ja kuntien ympäristöviranomaiset toimivat useissa tehtävissä (esim. vesitalousasiat, jätelain valvonta ja vesihuollon valvonta) yhteisinä yleisinä valvontaviranomaisina. Lisäksi ne tekevät muissa asioissa paikallisesti yhteisiä tarkastus – ja valvontakäyntejä.

Valtion aluehallintoa uudistettaessa tuleekin huomioida valtion ympäristöhallinnon tukemistehtävä, valtion ja kuntien yhteiset valvontavelvollisuudet sekä eri viranomaisten yhteistoiminta paikallisissa ympäristötarkastuksissa. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten tulee saada myös tulevaisuudessa valtion aluehallinnolta sekä oikeudellista - että asiantuntija-apua. Valtion aluehallinnon antama koulutus kuntien viranomaisille on samoin turvattava. Valtion aluehallinnon tulee myös osallistua paikalliseen valvontaan mm. tarkastuksin sellaisissa tapauksissa, kun valvontatoimivalta on kuntien ja valtion kanssa yhteinen. Lupalaitosten tarkastusten määrä ei saa myöskään vähentyä, vaikka toimipaikkojen määrä vähenee.

Alueellisen varautumisen tehtävät

Hallituksen esitykseen tehdyt tarkennukset varautumisen yhteensovittamisvelvollisuuteen sekä turvallisuussuunnittelun yhteensovittamisvelvollisuuteen ovat tarkoituksenmukaisia ja kannatettavia. Jotta varautumisen yhteensovittaminen toteutuisi täysimääräisesti lain tarkoittamalla tavalla, tarvitaan yhteensovittamistehtävään lisää resurssia nykyiseen tilanteeseen verrattuna.

Elinvoima, työllisyys, maahanmuutto ja aluekehitys

Elinvoimakeskuksilla on paljon yhdyspintoja kuntien elinvoimatehtävään, erityisesti yritystoiminnan kestävään kasvuun ja TKI-toimintaan sekä työllisyyden edistämiseen ja maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyvät tehtävät linkittyvät kiinteästi kuntien elinvoimatehtävään. On tärkeää, että valtion aluehallinnon uudistuksessa kuntien ja kaupunkien kasvava rooli työllisyyden, elinvoiman ja kasvun mahdollistajina tunnistetaan. Näiden (kuntien ja valtion) muodostamaa ekosysteemiä tulisi tarkastella kokonaisuutena synergioita hyödyntäen.

Elinvoimakeskusten tehtäväksi esitetään edelleen alueiden kehittämistä, vaikka lausuntopalautteessa sen on laajalti kritisoitu hämärtävän nykyisiä valtion ja kuntien toimivaltarajoja, joita valtion aluehallinnon uudistuksessa ei ole tarkoitus muuttaa. Kuntaliitto katsoo, että elinvoimakeskusten tulisi keskittyä elinvoiman vahvistamiseen ja edistämiseen hoitamalla valtion toimeenpano- ja kehittämistehtäviä.

Elinvoimakeskusten toimialueen laajentaminen (4§) tietyissä tehtävissä (erikoistumistehtävät) hämärtää osaltaan keskusten alueellista luonnetta ja tekee hallinnollisesta rakenteesta sekavan sekä kansalaisille, kunnille ja muille yhteistyökumppaneille vaikeasti hahmottuvan kokonaisuuden. On hyvä, että lain yleisperusteluissa todetaan, että jatkossa toimialueen laajentamisia pyritään vähentämään ja näin vahvistetaan elinvoimakeskusten luonnetta aidosti alueellisina viranomaisina.

KEHA-keskuksella on useita tehtäviä, jotka liittyvät kuntien järjestämisvastuulle vuoden 2025 alusta siirtyviin työvoimapalveluihin. Osa tehtävistä on operatiivisia kuten tietojärjestelmäpalveluiden tarjoaminen kunnille tai suorastaan joidenkin valtakunnallisten työvoimapalveluiden hoitaminen, kuten kansainvälinen rekrytointi. KEHA myös hoitaisi julkisiin työvoimapalveluihin sekä yritystoiminnan aloittamiseen ja kehittämiseen liittyviä valtakunnallisia tieto- ja neuvontapalveluja ja antaisi työvoimaviranomaisille oikeudellista neuvontaa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023), työttömyysturvalain, vuorotteluvapaalain (1305/2002) ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) toimeenpanossa. Edellä olevien tehtävien lisäksi KEHAn tehtävänä olisi seurata ja arvioida työvoimapalvelujen tuloksellisuutta ja toimivuutta sekä tuottaa niitä koskevaa tietoa. KEHA toimisi tällöin kyseenalaisessa kaksoisroolissa - se toisaalta tarjoaa tietojärjestelmäpalveluja ja neuvontaa ja jopa hoitaa osaa työnhakija-asiakasprosessia, kun se käsittelee ja antaa lausunnon harkintaa vaativista työttömyysturvatehtävistä ja samaan aikaan seuraa ja arvioi palvelun tuloksellisuutta ja toimivuutta. Ratkaisu tähän on poistaa työllisyyspalveluiden arviointi KEHA-keskuksen tehtävistä ja säätää se jonkin riippumattoman tahon tehtäväksi. Lisäksi olisi tärkeää, että myös itse KEHA-keskukseen kohdistuisi riippumattoman viraston harjoittamaa valvontaa

Sivistyspalvelut

Esityksen perusteluissa todetaan, että varhaiskasvatus-, koulutus- ja kulttuuritoimialan keskeisemmät tehtävät liittyvät koulutuksen muutoksenhakuun ja kanteluihin sekä varhaiskasvatuksen kanteluihin ja valvontaan. Tämä noudattaa nykytilannetta muutoin, mutta voimassa olevassa järjestelmässä Aveilla on sivistyspalveluissa myös alueellisesti tärkeä kehittämis- ja kouluttajarooli.

Aluehallintoviranomaisen tehtäviin liittyen Kuntaliitto on kummeksunut parhaillaan perusopetuslakiin ehdotettavaa muutosta (16/03.01.01/2025), jonka mukaan Aluehallintovirastolla olisi jatkossa oikeus ottaa perustellusta syystä myös oma-aloitteisesti tutkittavaksi opetuksen lainmukaisuus. Kuntaliitto ei kannata valvontatehtävien laajentamista esitetyllä tavalla. Muutoksessa ollaan lisäksi säätämässä Aluehallintoviraston käytettävissä olevista

sanktioista. Kuntaliitto pitää huomattavasti vaikuttavampana toimena, että Aluehallintovirastojen roolia opetuksen järjestäjien informaatio-ohjauksessa kehitetään johdonmukaisesti ja alueelliset koulutusmahdolliset turvataan. Näillä tavoin pystytään ennakollisesti vaikuttamaan opetuksen järjestäjien toimintaan sekä tukemaan ns. omavalvontaa ja itsearvioinnin menetelmien kehittymistä.

SUOMEN KUNTALIITTO

Mari Kuparinen
Kehittämispäällikkö