OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

LAUSUNTO

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Yksityisoikeus ja maksukyvyttömyys-yksikkö
LsN Jari Salila

3.4.2025

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2025 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2025 vp). Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Yleisiä huomioita

Esityksessä ehdotetaan valtion aluehallinnon uudistamista. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Lupa- ja valvontavirastosta, laki elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta ja laki Ahvenanmaan valtionvirastosta. Samassa yhteydessä tehtäisiin muuhun lainsäädäntöön tästä johtuvat muutokset. Esitys on huomattavan laaja, sisältäen 290 lakiehdotusta ja rinnakkaisteksteineen yhteensä 2096 sivua.

Oikeusministeriö on nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen osalta antanut esityksen valmisteluvaiheessa esitysluonnoksesta 29.8.2024 päivätyn lausunnon (VN/25102/2023-OM-294) valtiovarainministeriölle. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota lailla säänneltäviin asioihin, hallinnon organisointiin, tiedonluovutussääntelyyn, muutoksenhakusääntelyyn, julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle, henkilötietojen käsittelyyn ja lainsäädäntövallan delegointiin. Lausunnossa esitettiin myös huomioita esityksessä oleviin oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä koskeviin lakiluonnoksiin ja niiden perusteluihin. Näiden huomioon ottamista tarkastellaan jäljempänä säädöskohtaisten huomautusten yhteydessä.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Lupa- ja valvontatoimen yhdistäminen samaan viranomaiseen

Uudistus on ennen kaikkea organisatorinen. Viranomaistehtävien uudelleenjärjestelystä johtuu kuitenkin eräitä menettelyllisiä ja myös aineelliseksi katsottavia muutoksia muun muassa vesilakiin, joka kuuluu oikeusministeriön toimialaan.

Vesilain mukaisten asioiden kannalta lupa- ja valvontatoimen yhdistäminen yhteen viranomaiseen merkitsee periaatteellisesti ja käytännöllisesti merkittävää muutosta nykyiseen järjestelmään verrattuna, vaikka eräiden vesitaloustehtävien ja kalataloustehtävien osoittamista elinvoimakeskuksille voidaankin pitää eräänlaisena nykyisen järjestelmän jatkumona.

Nykyisen järjestelmän etuina on ollut muun muassa eriytynyt ja selkeä tehtävänjako. Aluehallintovirasto on leimallisesti puolueeton viranomainen, jonka tehtävänä on ratkaista sille kuuluvat lupa- ym. asiat ja antaa erilaisille suojattavia oikeushyviä koskeville näkökohdille niille kuuluva painoarvo – ilman että sen tehtäväksi olisi säädetty yleisten intressien edistämistä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, oikeastaan sen vastuualueet, ovat puolestaan voineet keskittyä niille kuuluvien yleisten intressien edistämiseen hankkeita koskevissa lupa- ja muissa menettelyissä.

Ympäristöllisten lupa- ja valvontatehtävien kokoaminen yhteen virastoon mahdollistaa resurssien hyödyntämisen nykyistä tehokkaammin ja sujuvammin. Uudistus merkitsee samalla myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tällä hetkellä harjoittaman yleisen edun valvonnan integroimista lupaharkinnan osaksi nykyistä kiinteämmin. Hallinnon avoimuuden kannalta on tärkeää, että yleisten ja yksityisten intressien huomioon ottaminen ja keskinäinen punninta on jatkossakin läpinäkyvää ja todennettavissa. Esityksessä on kiinnitetty huomiota tähän seikkaan.

Ratkaisuharkinnan läpinäkyvyys on merkityksellistä jo senkin vuoksi, että yleisen edun valvonta ympäristöasioissa on viranomaiselle kuuluva tehtävä, jota ei voida jättää edes osaksi esimerkiksi järjestöjen tai kansalaisten vastuulle. Lähtökohtaisesti viranomaisilla on asianosaisiin ja muihin tahoihin nähden paremmat resurssit, laajempi ja syvällisempi ymmärrys paitsi lainsäädännön sisällöstä ja säännösten soveltamiskäytännöstä, myös hankkeen vaikutuksista ympäristöön ja suojattaviin intresseihin. Yleisen edun valvontatehtävän hoitaminen edellyttää kokonaisvaltaista käsitystä eri oikeushyvien sisällöstä ja

niiden toteutumisen edellyttämän suojan tarpeesta sekä laaja-alaista tietoa ympäristön tilasta. Nämä tiedot eivät myöskään ole kaikilta osin julkisia.

Yleistä etua valvovan yksikön tarpeellisuus

Ehdotetut muutokset integroisivat yleisen edun valvonnan nykyistä kiinteämmin osaksi lupa- ja valvontaviraston viran puolesta suorittamaa lupaharkintaa, eli osaksi luvan myöntämisen edellytysten tutkintaa ja lupamääräysten antamista. Uudistuksen myötä yleisen edun intressit ja laaja asiantuntemus pystytään tuomaan päätösten valmisteluvaiheessa esille nykyistä sujuvammin ja monipuolisemmin ennen päätöksentekoa ja päätöksenteon aikana.

Lupaviranomaisen asiantuntemuksen laajentuminen ei kuitenkaan poista asian ratkaisevasta kokoonpanosta erillistä yleisen edun valvonnan tarvetta. Lupaviranomaisen, hakijan, asianosaisten ja muiden tahojen näkökulmasta sekä lupaharkinnan läpinäkyvyyden kannalta on eduksi, että erityisesti suurissa ja/tai laaja-alaisia vaikutuksia aiheuttavissa hankkeissa erilaisia yleisiä intressejä koskevat näkökohdat saatetaan osaksi ratkaisuharkinnan perustaksi otettavia asiakirjoja. Näiden intressien toteutumisen kannalta on tärkeää, että niiden edistämisestä vastaava taho voi toiminnallaan pyrkiä edistämään täysimääräisesti niiden toteutumista lupaviranomaisen keskittyessä omassa harkinnassa niiden keskinäiseen yhteensovittamiseen. Lupa- ja valvontaviraston ympäristöosastoon ehdotetaankin sisällytettäväksi yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvova yksikkö (lakiehdotus nro 1 4 §:n 4 mom). Yksiköllä olisi itsenäinen yleisen edun valvontaa koskeva puhevalta lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Yleistä etua valvovan yksikön valitusoikeus

Yleistä etua valvovalle yksikölle esitetään muutoksenhakuoikeutta eräisiin lupa- ja valvontaviraston antamiin päätöksiin. Yleistä etua valvovan yksikön muutoksenhakuoikeus on yhdenmukainen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentin kanssa, jonka viimeisen virkkeen mukaan: ”Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.”

Muutoksenhakuoikeutta koskevissa säännöksissä (esimerkiksi ympäristönsuojelulain 191 § ja vesilain 15 luvun 2 §, ks. tästä tarkemmin jäljempänä) huomio kiinnittyy siihen, että valitusoikeuden käyttämisen kynnys asettuisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 7 §:n yleissäännökseen nähden huomattavan korkealle. Viranomaisen muutoksenhakuoikeuden käyttämisestä on todettu esityksessä (HE 13/2025 vp s. 149) seuraavaa: ”Yleisen edun valvontayksikön rajatun muutoksenhakuoikeuden näkökulmasta on huomattava, että aluehallintovirastot antoivat v. 2019-2022 yhteensä 4199 ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaista päätöstä ja samana aikana ELY-keskukset hakivat muutosta vain noin reilussa 1 %:ssa tapauksista. Muutoksenhakutarpeen voidaan kuitenkin arvioida vähentyvän uudistuksen myötä vaikkei se poista yleisen edun valvontayksikön muutoksenhakuoikeuden tarpeellisuutta, joka esityksessä rajataan painavan yleisen edun turvaamiseen, lain soveltamisalaan liittyvien merkittävien oikeuskysymysten ratkaisemiseen ja lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseen.” Ottaen huomioon sen, että viranomaiset käyttävät muutoksenhakuoikeutta hyvin harkitusti, yleistä etua valvovan yksikön muutoksenhakemukset tulevat todennäköisesti olemaan harvalukuisia.

Säädöskohtaisia huomautuksia

Laki Lupa- ja valvontavirastosta (lakiehdotus nro 1) ja laki elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta (lakiehdotus nro 2)

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen 1. lakiehdotuksen 1 §:ssä edelleen olevan säännöksen mukaan virasto toimii asiakaslähtöisesti, poikkihallinnollisesti ja moniammatillista asiantuntemusta hyödyntäen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tällaisen säännöksen ottamista lakiin tulisi harkita, koska jo perustuslain ja hallintolain vaatimukset (hyvä hallinto) käytännössä edellyttävät mainittuja asioita, ja koska suppean listauksen perusteella on olemassa myös jonkinlainen riski vastakohtaispäätelmille. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan luontevampaa on selittää mainitunlaisia viraston toimintaperiaatteita osana esityksen perusteluja. Vastaavat huomiot voidaan kohdistaa myös esityksen 2. lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan elinvoimakeskukset toimivat asiakaslähtöisesti, digitalisaatiota hyödyntäen ja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 13 §:ää on jatkovalmistelussa täsmennetty oikeusministeriön lausunnossa huomioidulla tavalla rajaamalla tiedon luovuttamiseen oikeutetut

viranomaiset ja julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset varautumisen alueelliseen yhteistyöhön osallistuviin tahoihin. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin edelleen huomiota siihen, että esityksessä ehdotettavan säännöksen nojalla tietoja luovuttavien tahojen voi käytännössä olla vaikea arvioida, mitkä niiden hallussa olevat tiedot olisivat välttämättömiä Lupa- ja valvontaviraston tai alueellisten valmiustoimikuntien varautumisen alueellisten yhteistyötehtävien hoitamisen kannalta.

Tätä olisi mahdollista selkeyttää sitomalla ehdotettava tiedonvaihtosäännös Lupa- ja valvontaviraston tai alueellisten yhteistyöryhmien esittämään pyyntöön saada lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Tämä myös ottaisi paremmin huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä painotetun tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamisen (PeVL 17/2016 vp, s. 6). Tällöin Lupa- ja valvontaviraston tai alueellisen yhteistyöryhmän tulisi käytännössä perustella yksittäistä pyyntöään ja tietojen luovuttajan olisi mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tällä on merkitystä myös siksi, että täsmennyksestä huolimatta tietojen luovuttamiseen oikeutetut tahot eivät käy yksiselitteisesti ilmi ehdotettavasta säännöksestä.

Laki vesilain muuttamisesta (lakiehdotus nro 43)

Lakiehdotuksen muutoksenhakuoikeutta koskevan 15 luvun 2 §:n 2 momentti kuuluu seuraavasti:

> ---
>
> Muutosta Lupa- ja valvontaviraston päätökseen saa hakea myös virastossa yleistä etua valvova yksikkö, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan yleisen edun turvaamiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.
>
> ---

Esitystä viimeisteltäessä säännösehdotus on jäänyt aikaisempaan muotoon, eikä se vastaa sitä koskevia perusteluita (s. 353-354): ”Yksikkö voisi hakea muutosta Lupa- ja valvontaviraston antamaan päätökseen 1) ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun turvaamiseksi; 2) lain soveltamiseen liittyvien merkittävien oikeuskysymysten selventämiseksi; tai 3) lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi…”.

Tarkoituksena on ollut, että yleistä etua valvovan yksikön oikeudesta hakea muutosta lupa- ja valvontaviraston vesiasiassa antamaan päätökseen säädetään yhdenmukaisesti

ympäristönsuojelulain 191 §:n kanssa (lakiehdotus nro 288). Yhdenmukainen valitusoikeus on tarpeen jo yksinomaan sen vuoksi, että eräissä tilanteissa toimintaa koskevat vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset lupahakemukset käsitellään yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä. Muutoinkaan järjestelmän johdonmukaisuuden näkökulmasta ei voida pitää perusteltuna, että yleistä etua valvovan yksikön valitusoikeus määräytyisi näiden lakien osalta erilaisin perustein. Oikeusministeriö varaa mahdollisuuden täydentää tältä osin lausuntoaan.