Olli Mäenpää
11.4.2025

Hallintovaliokunnalle

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

Lupaviraston asema ja organisaatio

Lupaviraston muodostaminen

Perustettavaksi ehdotettu uusi Lupa- ja valvontavirasto olisi sitä koskevan lakiehdotuksen 1 §:n mukaan valtakunnallinen ja monialainen valtion keskushallinnon viranomainen, joka turvaa alueilla vuorovaikutuksessa toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista. Virastolle siirtyisivät kuuden aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävät sekä ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueelle kuuluvia tehtäviä. Mainitut virastot ja keskukset lakkautettaisiin. Tehtävien siirtäminen valtakunnalliseen virastoon merkitsisi siten valtion virastorakenteen olennaista tiivistämistä, keskittämistä ja yhtenäistämistä.

Ehdotus sisältää varsin merkittävän hallinnollisen uudelleenorganisoinnin, joka edellyttäisi useiden lakien muuttamista. Ehdotetut muutokset kohdistuisivat vain viranomaisorganisaatioon ja viranomaisten tehtävien organisatoriseen allokointiin. Tarkoituksena ei ole ehdottaa muutoksia aineelliseen lainsäädäntöön siltä osin kuin siinä määritellään viranomaistehtävien sisältöä sekä yksityisten oikeuksien, etujen ja velvollisuuksien perusteita. Uuden viraston toimivalta ja tehtävät määräytyisivät siten edelleen voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Poikkeuksena tästä lähtökohdasta olisi kuitenkin Lupa- ja valvontavirastolle ehdotetut tehtävät arvioida peruspalvelujen saatavuutta ja huolehtia alueellisesta varautumisesta.

Valtakunnallisen viraston organisaatiomallin voidaan arvioida tukevan viraston tehtävien hallinnollisesti ja taloudellisesti tehokasta hoitamista. Virastomalli todennäköisesti edistäisi myös lupa-, ohjaus- ja valvontapalvelujen saatavuutta alueellista yhdenvertaisuutta edistävällä tavalla. Näiltä osin se ilmeisesti osaltaan yhtenäistäisi aluehallintovirastoissa eriytyneitä menettelyjä, hallinnollisia käytäntöjä ja tulkintoja, mikä samalla yhdenmukaistaisi hallinnollista sääntelyä sisältävän päätöksenteon perusteita ja vahvistaisi toiminnan ennakoitavuutta, mahdollisesti myös nopeuttaisi käsittelyaikoja. Näitä viraston perustamiseen liittyviä vaikutuksia voidaan pitää myönteisinä sekä yksityisten oikeusaseman että hallinnon toimivuuden kannalta.

Esitys on hyvin valmisteltu ja ehdotuksille on esitetty riittävät perusteet. Ehdotetut lainsäädännön muutokset on määritelty asianmukaisesti ja täsmällisesti.

Valtakunnallinen ja alueellinen organisaatio

Viraston toimialueena olisi 2 §:n mukaan koko maa, jollei erikseen toisin säädetä. Siinä ei siten olisi erillisiä aluetason tai muun jaotuksen mukaisia säädöstasolla määriteltäviä rakenteita. Valtakunnallisen ja alueellisen organisaation yhdistelmä olisi kuitenkin käytännössä mahdollinen. Virastolla olisi toimipaikka jokaisella sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueella. Lisäksi perustelujen mukaan viraston osastojen ja toimintayksiköiden työjärjestyksissä voitaisiin niiden toimintaa tarvittaessa organisoida sekä toiminnallisesti että alueellisesti järjestäen. Viraston osaston sisäiselle yksikölle määrätty maantieteellinen vastuualue ei kuitenkaan muodostaisi yksikölle alueellista toimivaltaa.

Ehdotettu organisaatiomalli merkitsisi, että viraston osastojen sisään ei muodostuisi aluehallintoa eikä organisoitumisella olisi myöskään erillisiä kielellisiä vaikutuksia viraston yleiseen kielelliseen asemaan (s. 526). Organisaatiomallia voidaan pitää mahdollistavana ja joustavana. Sen voidaan arvioida tukevan myös kielellisten oikeuksien toteutumista.

Riippumattomuus tehtävien hoitamisessa

Virastolakiin sisältyy useita säännösehdotuksia, joissa edellytetään viraston osastojen toiminnan riippumattomuutta. Keskeisenä voidaan pitää virastolain 4 §:n 3 momenttia, jossa säädettäisiin viraston työsuojelu- ja ympäristöosastojen riippumattomuudesta niiden hoitaessa lakisääteisiä tehtäviään. Osastojen toiminta olisi lisäksi järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus niiden tehtävissä on turvattu. Osastoille ei myöskään saisi antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden.

Ympäristöosaston yleisen edun valvontayksiköllä olisi lisäksi 4 §:n 4 momentin mukaan yleisen edun valvontatehtävässään itsenäinen ratkaisuvalta. Yksikön toiminta olisi järjestettävä siten, että sen riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu. Sille ei saisi antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden.

Riippumattomuutta vahvistaisi osaltaan päätösvallan pidättämistä koskeva rajoitus. Sen mukaan pääjohtajalla olisi virastolain 6 §:n 2 momentin mukaan toimivalta ottaa ratkaistavakseen asia, jonka viraston virkamies saa viraston, yleisen osaston tai toimintayksikön työjärjestyksen mukaan ratkaista, lukuun ottamatta 4 §:n 2 momentin 1-5 kohdassa tarkoitetuilla osastoilla ratkaistavia asioita. Pääjohtajan otto-oikeus koskisi näin ollen vain viraston yleishallintoa hoitavan osaston käsiteltäviä asioita.

Lakisääteisten tehtävien hoitamisen riippumattomuutta korostavaan sääntelyyn, joka etenkin työsuojeluosaston osalta perustuu myös kansainvälisiin sopimuksiin,

ei ole huomauttamista. Riippumattomuuden sisältöä ei sääntelyssä tarkemmin määritellä, eikä se ilmeisesti olisi mahdollista normatiivisesti riittävän yksiselitteisellä tavalla. Riippumattomuuden vaatimuksen keskeisenä ja perinteisenä sisältönä voitaneen joka tapauksessa pitää velvoitetta noudattaa tehtävien hoitamisessa tarkoin lakia (PL 2.3 §) ja kieltoa puuttua hallinnollisella tai ulkopuolisella ohjauksella lakisääteisten tehtävien hoitamiseen lain määrittelemissä rajoissa. Riippumattomuutta ei kuitenkaan voida soveltaa niin, että se rajoittaisi perustuslaissa turvattuja oikeuksia osallistua ja vaikuttaa yksilöä koskevaan päätöksentekoon.

Hallinnollinen ohjaus

Virastolle ehdotetun monikanavaisen ohjausmallin arvioidaan voivan sisältää riskin, mikäli eri ministeriöt ehdottavat virastolle keskenään ristiriidassa olevia tulostavoitteita tai tulostavoitteita. Riskin muodostaisi myös se, että vahvasti tietyn toimialaohjaavan ministeriön ohjauksessa olevan osaston toimintaa aletaan ohjata ohi viraston pääjohtajan ja laissa säädettyjen ohjauksen yhteensovittamismekanismien. Riskien välttäminen edellyttäisi viraston sisäistä vahvaa johtamis- ja toimintakulttuuria, yhteistyötä sekä ohjaavien tahojen tiivistä vuorovaikutusta (s. 150), mitä voidaan pitää hyvin perusteltuna.

Viraston riippumattomuuden kannalta voi toisaalta muodostua käytännössä ongelmalliseksi perusteluissa esitetty tavoite tehostaa ja yhdenmukaistaa viraston valtakunnallista ohjausta. Viraston ohjauksesta säädettäisiin virastolain 9-12 §:ssä, mutta ehdotetut säännökset ovat sisällöltään tavanomaisia, eikä niihin sisälly perusteita erityisesti tehostetulle ohjaukselle. Lähtökohtana tulisi joka tapauksessa olla, että viraston tehtävien hoitamiseen kohdistuva ohjaus tapahtuu ensisijaisesti lainsäädännöllä ja osastojen riippumattomuuden rajoissa.

Henkilöstön asema

Virastolain 33 §:n ja elinvoimakeskuslain 29 §:n mukaan henkilöstö siirtyisi perustettavan viraston palvelukseen valtion virkamieslain 5 a—5 c §:n mukaisesti. Tätä liikkeenluovutukseen perustuvaa sääntelyä voidaan pitää selkeänä ja ennakoitavana näin laajassa organisaatiomuutoksessa.

Elinvoimakeskukset

Lupa- ja valvontaviraston toimialueena on koko maa, kun taas elinvoimakeskukset muodostaisivat valtion aluehallinnon keskeisen osan. Elinvoimakeskusten tehtäväkenttä muodostuisi varsin laajaksi. Siihen kuuluisivat elinkeinoihin, työllisyyteen, maahanmuuttoon ja kotoutumiseen, kulttuuriin, maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen, liikenteeseen, alueidenkäytön edistämiseen, vesitalouteen, luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja vesien hyvän tilan edistämiseen sekä kalatalouteen liittyvät alueelliset tehtävät. Keskukset olisivat siten monialaisia, useiden hallinnonalojen tehtäviä hoitavia itsenäisiä virastoja, joskin tehtäviä voitaisiin myös keskittää keskuksille.

Elinvoimakeskuksia koskevien ehdotusten organisatorisena tavoitteena olisi muodostaa nykyisten 15 ELY-keskuksen pohjalta uusi vahva ja toimintakykyinen valtion aluehallinto alueiden elinvoiman edistämiseksi. Kymmenen elinvoimakeskuksen perustamisen arvioidaan mahdollistavan elinvoimakeskusten kehittämisen pääosin tehtäviltään yhteneväisinä, jolloin aluehallinto tulisi helpommin hahmotettavaksi. Tarkoituksena olisi myös vahvistaa elinvoimakeskusten johtamisen edellytyksiä suhteessa nykyiseen ELY-keskusten johtamismalliin.

Ehdotettua sääntelyä voidaan myös tältä osin pitää perusteltuna ja asianmukaisena.