Lähetetty/postitettu:
2.5.2025

Finanssineuvos
Janne Öberg
Perustuslakivaliokunnalle

Viite PeV:n asiantuntijakuuleminen

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

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluva Lupa- ja valvontavirasto. Virasto olisi monialainen, monen hallinnonalan tehtäviä suorittava valtakunnallinen keskushallinnon virasto. Lisäksi esitykseen sisältyy ehdotus laiksi elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta ja laiksi Ahvenanmaan valtionvirastosta. Esityksessä ehdotetaan, että aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) ympäristöasioiden vastuualueen sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä kootaan uuteen valtakunnalliseen Lupa- ja valvontavirastoon (LVV). Lisäksi ehdotetaan, että nykyisten 15 ELY-keskuksen pohjalta muodostettaisiin 10 alueellista elinvoimakeskusta (EVK). Ahvenanmaan valtionvirasto jatkaa toimintaansa Ahvenanmaan maakunnassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion aluehallintouudistukseen liittyviä muita lakeja, joihin tehdään lähinnä virastouudistuksesta johtuvat tekniset korjaukset. Uudistus rajautuu valtion tehtävien uudelleen järjestämiseen. Valtion ja kuntien, maakuntien tai hyvinvointialueiden välistä tehtävänjakoa ei muuteta tässä uudistuksessa. Uudistuksen yhteydessä on tarkoitus muuttaa hieman alle 300 virastojen tehtäviä koskevaa lakia. Valmistelussa on noudatettu uudistuksen käynnistyessä tehtyä linjausta, jonka perusteella tehtäviä koskevia aineellisoikeudellisia lakeja ei muuteta uudistuksen yhteydessä, kuin tekemällä niihin vain teknisluonteiset ja muuttuvasta virastorakenteesta johtuvat välttämättömät muutokset.

Esitystä tulee arvioida perustuslain hallinnon järjestämistä koskevien 119 §:n ja 122 §:n sekä 120 §:n ja siihen liittyen perustuslain säätämisjärjestyksessä säädetyn Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta. Kielellisten oikeuksien osalta ehdotusta tulee arvioida perustuslain 17 §:n lisäksi myös suhteessa perustuslain 122 §:ään. Lupa- ja valvontavirastoa koskevaan lakiehdotukseen sisältyy säännös, jonka nojalla virasto voisi siirtää eräitä avustavia tehtäviä yksityiselle taholle, joten ehdotusta tulee arvioida myös perustuslain 124 §:n kannalta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että Lupa- ja valvontavirasto hoitaisi nykyisin aluehallintovirastoille kuuluvat työsuojelun tehtävät. Esitys kytkeytyy siten myös perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaiseen julkisen vallan velvoitteeseen huolehtia työvoiman

suojelusta. Työsuojeluvalvonnan järjestämistä määrittävät myös eräät Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Elinvoimakeskuksia sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskusta koskevaan lakiehdotukseen sisältyy muutoksenhakukieltoa koskeva säännös, jota on arvioitava suhteessa perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Virastojen tehtävien laadun ja laajuuden vuoksi on arvioitava myös esityksen vaikutuksia perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Esityksessä on katsottu, että ehdotettavien säännöksien arvioidaan vastaavan perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan esittämiä käytäntöjä, minkä vuoksi esityksen arvioidaan täyttävän perustuslain vaatimukset. Hallituksen arvion mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus on pitänyt kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon, koska erityisesti yleisen edun valvontayksikön valitusoikeuden laajuus on perustuslain 21 §:n näkökulmasta tulkinnanvarainen ja esityksessä on tältä osin uutta tulkintaa. VM viittaa esityksen säätämisjärjestysperusteluihin.

Tiivistelmä lakiehdotuksien suhteesta perustuslain vaatimuksiin nähden

1) Virastoja koskevat lakiehdotukset täyttävät perustuslain 119 §:n edellytykset, sillä virastoja koskevan lakiesitys sisältää säännökset virastojen nimiä, toimialaa, pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia koskien. Lupa- ja valvontavirastossa toimivien lautakuntien ja toimielinten sekä varautumisen alueellista yhteistyötä koskevaa sääntelyä laintasolla on pidettävä riittävänä. Lisäksi uudistuksessa ehdotetussa sääntelyssä on otettu huomioon perustuslain 122 §:n vaatimukset valtion aluehallintona toimivien elinvoimakeskusten osalta.

   Valtion aluehallintouudistusta koskevan lainsäädännön valmistelun yhteydessä on ollut välttämätöntä säätää laki Ahvenanmaan valtionvirastosta aluehallintovirastoista annetun lain kumoutuessa. Ahvenanmaan valtionviraston toiminta ja tehtävät jatkuvat nykytilaa vastaavalla tavalla. Ahvenanmaan valtionvirastoa koskevassa lakiehdotuksessa on otettu huomioon myös Ahvenanmaan itsehallintolain vaatimukset eikä sillä ole vaikutusta Ahvenanmaan itsehallinnolliseen asemaan. Ehdotuksella ei ole vaikutusta myöskään Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädettyyn maaherran asemaan. Voimassa olevan valtakunnan lain (nyk. laki aluehallintovirastoista, esityksen mukaan vastasuudessa laki Ahvenanmaan valtionvirastosta) maaherra on toiminut, ja toimisi edelleen Ahvenanmaan valtionviraston päällikkönä. Valtakunnan virastojen nimien muuttuessa virastouudistuksen johdosta eräitä tasavallan presidentin antamia sopimusasetuksia on syytä teknisesti esittää muutettavaksi ennen 1.1.2026.

2) Virastoja koskevat lakiehdotukset täyttävät perustuslain 80 §:n vaatimukset asetuksenantovaltuuksien osalta. Ehdotetut asetuksenantovaltuudet ovat tavanomaisia virastoja koskevassa sääntelyssä ja ne ovat tarkkarajaiset.

3) Esityksessä ehdotetaan, että uuteen valtakunnalliseen Lupa- ja valvontavirastoon kootaan tehtäviä, joita on osaksi aiemmin hoidettu kaksikielisessä valtion keskushallinnon virastossa ja kaksikielisissä valtion aluehallinnon virastoissa sekä osaksi hoidettu yksikielisesti suomenkielisissä valtion aluehallinnon virastoissa. Perustettavaksi ehdotetun Lupa- ja valvontaviraston toimialueeseen tulee kuulumaan koko maa, jollei erikseen toisin säädetä. Virasto on oikeudelliselta asemaltaan keskushallinnon valtakunnallinen virasto ja siten kielilain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuin tavoin kaksikielinen viranomainen. Viraston tulee hoitaa tehtäviään molemmilla kansalliskielillä perustuslain ja kielilain mukaisesti. Viraston osastojen ja yksiköiden toimivalta on myös valtakunnallinen ja siten viraston osat olivat lähtökohtaisesti kaksikielisiä.

   Sekä Lupa- ja valvontavirastoa että elinvoimakeskuksia koskeviin virastolakeihin säädetään mahdollisuus kielellisten yksiköiden perustamiseen valtioneuvoston asetuksella. Lupa- ja valvontavirastossa olisi suoraan laissa säädetty varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja kulttuurin tehtäviä hoitava ruotsinkielinen yksikkö.

   Valtion viranomaisrakenteen uudistuksen ei arvioida heikentävän asiakkaiden suomen, ruotsin ja saamen kielen kielellisten oikeuksien toteutumista. Kieliryhmien palvelua omalla kielellään voidaan parantaa valtakunnallisen organisaation sisällä kokoamalla toimintoja käytettyjen kielten perusteella sekä kieliryhmiä koskevilla erityisjärjestelyillä. Valtakunnallisessa virastossa erityisesti saamen kieltä taitavien asiantuntijuutta voidaan hyödyntää laaja-alaisemmin kuin aiemmin. Valtakunnallisella lupa- ja valvontavirastolla sekä alueellisilla elinvoimakeskuksilla on laaja toimipaikkaverkosto. Tämä mahdollistaa molempia kansalliskieliä osaavien virkamiesten rekrytoinnin.

   Virastoja koskevat lakiehdotukset ovat ongelmattomia perustuslain 17 §:n vaatimuksien osalta (oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin), mutta myös perustuslain 121 §:n 4 momenttiin sisältyvän saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa kuvaavan säännöksen kannalta sekä elinvoimakeskusten osalta perustuslain 122 §:n hallinnollisia jaotuksia koskevan säännöksen näkökulmasta.

4) Lupa- ja valvontavirastoa koskevaan lakiehdotukseen sisältyvät säännökset työsuojelun organisoinnista, mikä on merkityksellinen perustuslain 18 §:n sääntelyn näkökulmasta. Ehdotetussa sääntelyssä on huolehdittu työsuojelun tehtävien hoidon riippumattomuuden ja puolueettomuuden säilymisestä. Esitetty työsuojeluvalvonnan organisointi osaksi valtakunnallista Lupa- ja valvontavirastoa vastaa työsuojeluvalvonnan riippumattomuutta koskevilta perusratkaisuiltaan nykyistä työsuojelun organisointia aluehallintovirastoissa. Valtakunnallisen viranomaisen rakenne tukee toimintatapojen, ratkaisukäytäntöjen ja palvelutason yhtenäisyyttä koko maassa, mikä turvaa asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun eri puolilla maata. Lisäksi esityksessä ehdotetaan ratkaisua järjestää virastoon kohdistuva työsuojeluvalvonta sosiaali- ja terveysministeriön toimesta siten, että viraston virkamiehet voivat yhdenvertaisesti muiden työntekijöiden tavoin turvautua työsuojeluviranomaiseen.

5) Elinvoimakeskuksia sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskusta koskevan lakiehdotuksen 20 § sisältää valituskiellon. Pykälän mukaan, jos elinvoimakeskuksen toimivaltaan kuuluvan valvontaa, velvoitteiden asettamista tai oikeuden myöntämistä koskevan hallintoasian puolueeton käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että keskus on tai on ollut asiassa myös asianosaisena, keskuksen on, jollei asian puolueetonta käsittelyä voida keskuksen sisäisin toimenpitein järjestää, pyydettävä 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua ministeriötä määräämään toinen elinvoimakeskus käsittelemään ja ratkaisemaan asia. Ministeriön päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Ministeriön päätös koskisi asian siirtämistä toisen elinvoimakeskuksen ratkaistavaksi, eikä muutoksenhakukiellon kohteena olevalla päätöksellä olisi siten vaikutuksia yksilön tai oikeushenkilön oikeusasemaan (oikeuksiin tai velvollisuuksiin), vaan kyse on hallinnon sisällä tapahtuvasta tehtävänsiirtopäätöksestä, jonka tarkoituksena on turvata hallintoasian puolueeton käsittely. Mahdollisen siirtopyynnön tekee aina elinvoimakeskus, eikä ministeriö voi oma-aloitteisesti siirtää tehtäviä elinvoimakeskusten välillä. Kyseinen säännös vastaa voimassa olevan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenneja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 20 §:ää. Elinvoimakeskuksia koskevaan lakiehdotukseen sisältyvää valituskieltoa ministeriön päätökseen, joka koskee asian siirtämistä toisen elinvoimakeskuksen ratkaistavaksi, on pidettävä ongelmattomana suhteessa perustuslain 21 §:n sääntelyyn nähden.

6) Virastojen tehtäviä koskevaan aineellisoikeudelliseen sääntelyyn ehdotetaan tehtäväksi vain virastojen nimiä koskeva teknisluonteiset muutokset ja tarpeen mukaan muut uudistuksen johdosta tehtävät välttämättömät muutokset, jolloin virastojen säädettyjen tehtävien suhdetta perustuslakiin ei arvioida toistamiseen. Virastojen tehtäviä koskevan lainsäädännön säätämisen yhteydessä on tullut arvioida näiden suhdetta perustuslakiin. Uudistetun virastorakenteen voidaan arvioida tehostavan virastoille säädettyjen tehtävien hoitamista, minkä voidaan arvioida vahvistavan useiden perusoikeuksien toteutumista perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla.

7) Esityksen virastojen ohjausta ja niiden valvontaa koskeva sääntely on merkityksellinen perustuslain 68 §:n sääntelyn näkökulmasta ja sen on arvioitu vahvistavan virastojen toimialaohjauksesta vastaavien ministeriöiden velvoitteita vastata hallintonsa asianmukaisesta toiminnasta.

   Esityksen mukaan Lupa- ja valvontaviraston yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaisi valtiovarainministeriö ja virasto olisi valtiovarainministeriön hallinnonalan virasto. Virasto hoitaa merkittäviä julkisia hallintotehtäviä usean eri ministeriön toimialalla. Lupa- ja valvontavirasto rakentuu selkeiden osastojen mukaisesti. Viraston sisäinen osastotason rakenne on nähty tarpeelliseksi nostaa lain tasolle ohjauksen selkeyden vuoksi. Valtiovarainministeriö yhdessä muiden toimialaohjaavien ministeriöiden kanssa vastaisivat perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaisesti toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Laissa säädettäisiin toimialaohjaaville ministeriöille mahdollisuus vaikuttaa viraston talousarvioon, tulosohjaukseen ja tilinpäätöskanaottoihin siten, että ne voivat huolehtia ja valvoa oman toimialansa asioiden asianmukaisesta hoidosta.

8) Valmiuslakiin ehdotetut muutokset johtuvat valtion virastorakenteen uudistuksesta. Ehdotetut muutokset eivät laajenna valmiuslaissa säädettyjä poikkeuksia. Ehdotetut muutokset ovat luonteeltaan teknisiä ja lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

9) Virastoja koskevassa lakiehdotuksessa ehdotetut virkojen erityiset kelpoisuusvaatimukset ovat tavanomaisia. Ottaen huomioon erityisesti Lupa- ja valvontaviraston tehtävät, on ehdotettuja erityisiä kelpoisuusvaatimuksia pidettävä perusteltuina.

10) Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lakiehdotuksen perusteella virasto voisi rajoitetusti antaa hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle, mikä on perustuslain 124 §:n näkökulmasta merkityksellinen. Nämä hallintotehtävät koskisivat avustavia tehtäviä ja mahdollisuutta käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita. Avustavat tehtävät olisivat Lupa- ja valvontavirastolle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanottoa, lajittelua sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentamista sähköisiä menetelmiä käyttäen asianhallinnan työjonoon. Lupa- ja valvontavirasto voisi tarvittaessa käyttää tietyissä sille säädetyissä sosiaali- ja terveys -toimialalle kuuluvissa tehtävissä ulkopuolisia asiantuntijoita. Ehdotettua sääntelyä on pidettävä perustuslain 124 §:n näkökulmasta perusteltuna ja sääntelyn vaatimukset täyttävänä.

11) Virastojen tehtävistä ja toimivallasta säädetään erikseen kunkin ministeriön toimialan aineellisoikeudellisessa lainsäädännössä. Aineellisoikeudellisten säädösten kautta määrittyy myös virastojen toimivalta käsitellä henkilötietoja. Perutuslain 10 §:n yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan liittyen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset eivät sisällä aineellisoikeudellisia muutoksia virastojen tehtäviin ja toimivaltuuksiin eikä henkilötietojen käsittely virastouudistuksen myötä laajene. Poikkeuksena tästä on Lupa- ja valvontavirastoa koskevaan lakiehdotukseen sisältyvä jossain määrin nykyisten aluehallintovirastojen alueellisen varautumisen tehtävää täsmentävä alueellisen varautumisen tehtävä, jonka suorittaminen edellyttää henkilötietojen käsittelyä. Kyseisen tehtävän osalta esitetään myös uutta salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen liittyvää sääntelyä (13 §). Varautumisen alueellisessa yhteistyötehtävässä ei käsitellä syvälle henkilön yksityisyyteen meneviä tietoja, arkaluonteisia tietoja tai tietosuoja-asetuksen mukaisia erityisiä henkilötietoja. Henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c kohtaan eli käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen olisi ehdotetussa laissa rajattu laissa säädetyn alueellisen varautumisen tehtävän suorittamiseksi välttämättömiin tietoihin.

12) Lupa- ja valvontaviraston ympäristöosastolla olisi yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvova yksikkö. Yksiköllä olisi itsenäinen puhevalta yleisen edun valvonnan asioissa viraston sisäisissä menettelyissä. Yleisen edun valvonta kuuluu viranomaisen tehtäväksi ympäristönsuojelulaissa, luonnonsuojelulaissa ja vesilaissa sekä nykyisessä ELY-laissa. Lakien mukaisten aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten lupa- ja valvontatehtävien tehtävien kokoaminen mahdollistaa resurssien hyödyntämisen yhden lupa-

ja valvontaviranomaisen mallissa nykyistä tehokkaammin ja sujuvammin, mutta edellyttää yleisen edun valvonnan järjestämistä asianmukaisesti uudessa hallinnon rakenteessa. Viraston päätöksenteossa olisi tietyissä tilanteissa kuultava yleisen edun valvontayksikköä. Yksiköllä olisi myös nykyiseen tilanteeseen nähden rajattu muutoksenhakuoikeus viraston ympäristöosaston päätöksiin, mikä viime kädessä takaisi yleisen ympäristöedun huomioon ottamisen päätöksenteossa jatkossakin.

Lupa- ja valvontaviraston ympäristöosastolla olevan yleisen edun valvontayksikön valitusoikeuden laajuutta koskevan kysymyksen osalta on esityksessä pidetty suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon saamista. Lakiehdotuksen perusteella yleistä etua valvovalla yksiköllä olisi oikeus valittaa Lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamiseen liittyvien merkittävien oikeuskysymysten selventämiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Valitusoikeutta nykytilaan nähden rajattaisiin mikä tarkoittaisi sitä, että kynnys yleisen edun valvontaan perustuvan muutoksenhakuoikeuden käyttämiseen valtion ympäristöviranomaisen lupapäätöksiä koskien nousisi nykytilanteeseen nähden.

Esityksessä pyritään lainsäädännön tasolla varmistamaan, että yleisen edun valvonnan järjestämisessä ja muutoksenhakuoikeuksien tarkastelussa turvataan asianmukaisesti perustuslailliset ja oikeusvaltion toimintamuotoihin liittyvät reunaehdot. Esitetyssä järjestelyssä valtion viranomaisella säilyisi mahdollisuus saattaa ympäristöä koskevan yleisen edun kannalta merkittävän päätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen tutkittavaksi myös siinä tilanteessa kuin päätöksen on tehnyt sama valtion viranomainen. Ehdotuksessa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan aiemmat lausunnot ja järjestelyn poikkeuksellisuus kohdistettaessa muutoksenhakua viranomaisen omiin päätöksiin. Viraston sisäinen valitusoikeus on organisoitu erilliseen riippumattomaan yksikköön ja sen valitusoikeus on lailla rajattu muun muassa lainsäädännön soveltamisen ja oikeuskäytännön yhtenäisyyteen kytkeytyviin perusteisiin. Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvontayksikön valitusoikeudella tietyin edellytyksin viraston omista päätöksistä pyritään vähentämään viranomaisten välisiä valituksia kynnystä nostamalla, mutta takaamaan ympäristöperusoikeuden edellyttämä valitusoikeus yleisen edun nimissä.

Kala- ja vesitalousasioissa yleisen edun valvontatehtävät ehdotetaan säädettäväksi elinvoimakeskuksille, kun nykyisten ELY-keskusten Y-vastuualueiden tehtävät jakautuvat elinvoimakeskusten ja Lupa- ja valvontaviraston välille. Kalataloustehtäviä tai vesitaloustehtäviä hoitava elinvoimakeskus käyttää jatkossa puhevaltaa yleisen kalatalousedun tai yleisen vesitalousedun osalta vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa hankkeissa Lupa- ja valvontavirastossa ja tuomioistuimissa.

Ehdotetut säännökset ovat tarkkarajaisia ja PL 20 §:n näkökulmasta perusteltuja.