# Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

**Finanssineuvos, Janne Öberg**
**valtiovarainministeriö**

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

# Vastineesta yleisesti

- VM ja valmisteluun osallistuneet ministeriöt esittävät muutoksia eräisiin lakiehdotuksiin. Ehdotukset ovat pääsääntöisesti luonteeltaan teknisiä.
- Tässä esityksessä esitellään muut kuin tekniseksi luonnehdittavat muutosesitykset. Tarkemmin muutokset ja perustelut, miksi lausunnoissa esitettyjä muutoksia ei esitetä tehtäväksi, on kuvattu VM:n vastineessa.
- Lisäksi tässä esityksessä kuvataan  perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämiä seikkoja (PeVL 17/2025), erityisesti yleisen edun valvontaa koskevilta osin. Vastineessa on pyritty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto. VM on kuitenkin pyytänyt valiokunnalta mahdollisuutta tarvittaessa täsmentää eräitä vastineen osuuksia, erityisesti yleisen edun valvontaa koskevilta osin.
- Vastine on valmisteltu yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, sisäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön (mukaan luettuna työsuojelu), maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön sekä oikeusministeriön ja puolustusministeriön kanssa.

# Perustuslakivaliokunnan lausunto koskien LVV:n alueellisia yksiköitä (LVV 4.1 §)

- **Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan** todennut, että jos esityksen myötä on tarkoituksena perustaa perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettuja alueellisesti toimivaltaisia toimielimiä, myös niiden aluejaotuksesta säädettäessä ja päätettäessä on otettava huomioon perustuslain 122 §:n vaatimukset. [- -] Hallintovaliokunnan on syytä ottaa kyseinen seikka huomioon.

- **VM:n käsityksen mukaan HE:n tarkoitus on selvä.** Valmistelun lähtökohtana on ollut, ettei tarkoituksena ole perustaa alueellisen toimivallan omaavia yksiköitä. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa luvussa 12.1 on todettu, että viraston osaston sisäiselle yksikölle määrätty maantieteellinen vastuualue ei muodostaisi yksikölle alueellista toimivaltaa, jolloin viraston osastojen sisään ei muodostuisi aluehallintoa eikä organisoitumisella olisi myöskään erillisiä kielellisiä vaikutuksia viraston yleiseen kielelliseen asemaan.

- Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa viraston yksiköiden osalta on todettu muun muassa että alueellisetkin tehtävät tulisi hahmottaa valtakunnallisen toiminnan työnjaollisena asiana. [- -] Viraston virkamiehillä on aina valtakunnallinen toimivalta sisäisestä yksikköjaosta riippumatta.

- VM katsoo, että viraston toimivalta on valtakunnallinen. Mikäli viraston oikeudellista toimivaltaa olisi ollut tarkoitus alueellisesti jakaa, olisi siitä nimenomaisesti säädettävä. Tällaista säännöstä ei sisälly esitykseen.

# Varautumisen alueellinen yhteistyö LVV 13 §

- **Ministeriöt kannattavat ja ehdottavat** muutoksia LVV-lain 13 §:n 1 ja 2 momenttien säännöksiin talousvaliokunnan ja osin oikeusministeriön ehdottamalla tavalla.
  - Viraston alueellisten riskiarviointien kehittämistehtävää täsmennettäisiin kirjauksella, jonka mukaan yhteensovittamisen lisäksi virasto osallistuisi arvioiden laatimiseen sekä seuraisi alueellisissa riskiarvioissa arvioitujen uhkamallien kehitystä.
  - Momentissa myös säädettäisiin entistä selkeämmin, että virasto seuraisi alueellisen varautumisen ja valmiuden tilaa. Epätarkemmasta sanamuodosta ”varautumisvalmiuden seuranta” luovuttaisiin.

**SM** esittää omassa vastinepuheenvuorossaan tarkemmin alueellisen varautumiseen liittyviä seikkoja.

# Toimintayksikön johtajan virkaan nimittäminen LVV 20 § ja 33 §

- **VM ehdottaa** valiokunnalle muutettavaksi LVV-lain 20 §:n säännöstä siten, että LVV:n pääjohtaja nimittäisi toimintayksikön johtajan sen sijaan, että toimintayksikön johtaja määrättäisiin tehtävään.
- Tällä vahvistetaan pääjohtajan roolia viraston päällikkönä.
- **Samalla on myös muutettava** LVV-lain 33 §:n 2 momentin säännöstä tämän muutoksen seurauksena. Kuten on jo esitetty yksikönpäälliköiden osalta, voitaisiin myös toimintayksikön johtaja ennen lain voimaantuloa määrätä tehtävään enintään yhdeksi vuodeksi, kuitenkin enintään siihen saakka, kunnes toimintayksikön johtajan virka on täytetty. Tarkoituksena on mahdollistaa viraston sujuva käynnistyminen 1.1.2026.

# Täsmennetään nimittämiseen liittyviä siirtymäsäännöksiä LVV:n yksiköissä sijaitsevien ryhmien päälliköiden osalta

- Ehdotetaan lisättäväksi siirtymäsäännökseen, että valtiovarainministeriö ja viraston osastoa toimialaohjaava ministeriö, jonka toimialaan osaston tehtävät pääasiallisesti kuuluvat, voivat ennen lain voimaantuloa määrätä yksikön päällikön alaisuudessa toimivan päällikön tehtävään lain voimaantulosta lukien enintään yhdeksi vuodeksi, mutta kuitenkin enintään siihen saakka, kunnes tehtävä on täytetty.
- Vastaavasta ylimenokauden järjestelystä on jo esitetty säädettävän yksikön päälliköiden osalta. Tarkoituksena on mahdollistaa viraston sujuva käynnistyminen 1.1.2026.

# Käyttöomaisuuden ja irtaimiston siirtyminen LVV 32 §

- **VM ehdottaa**, että selkeyden vuoksi olisi perusteltua säätää käyttöomaisuuden ja irtaimiston siirtymisestä eri virastoihin nimenomaisesti virastolakien siirtymäsäännöksissä. Siirtyvien tehtävien hoitamisen edellyttämien vireillä olevien asioiden, sopimusten ja sitoumuksien lisäksi myös **käyttöomaisuus ja irtaimisto** siirtyvät virastolle, jolle tehtävät siirtyvät

# Määräajaksi virkaan nimetyt virkamiehet (uusi LVV-lain 33.4 §:n ja EVK-lain 29.5 §:n)

- **Ministeriöt ehdottavat** uutta momenttia virastoja koskeviin siirtymäsäännöksiin.
- Mahdollistetaan määräajaksi täytettyjen uuteen virastoon siirtyvien virkojen viran nimikkeen ja tehtävien muuttaminen (myös olennaisesti) vastaanottavan viraston tarpeita vastaaviksi ja määräaikaiseksi virkasuhteeksi uudelleenjärjestelyn toteutumishetkellä.
- Valtion virkamieslain 5 a – 5 c §:n yleinen sääntely ei täysin kata tilanteita, joissa uudistuksen myötä toimintansa päättävän viraston virkamies on nimitetty määräajaksi virkaan.
- Esitys koskee käytännössä muutamia määräaikaisia virkoja.

# Terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annettuun lakiin ehdotetut muutokset

- **Ministeriöt kannattavat ja ehdottavat** muutoksia terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annetun lain 6 §:n säännökseen sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottamalla tavalla.
  - Sääntelyä täsmennettäisiin, että Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen tehtävänä olisi terveydenhuollon järjestäminen Puolustusvoimissa.
  - Sääntelyä täsmennetään, ettei sääntelyssä jäisi epäselväksi, mikä viranomainen valvoo Puolustusvoimien järjestämää tai tuottamaa terveydenhuoltoa Suomen alueen ulkopuolella ja Puolustusvoimien itse toteuttamaa terveydenhuoltoa puolustustilan aikana sekä valmiuslain 3 §:n 1 momentin 1-2 kohdissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

# Varhaiskasvatuslain 51 §:n 5 mom. kumoaminen

- Voimassa olevassa varhaiskasvatuslaissa (51 § 5 mom.) säädetään, että opetus- ja kulttuuriministeriö laatii Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran kanssa tulostavoiteasiakirjan varhaiskasvatukseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallituksen esityksen mukaan ko. lainkohdassa muutettaisiin vain viraston nimi Lupa- ja valvontavirastoksi.
- Ottaen mm. huomioon, että Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lakiesityksen mukaan kaikki varhaiskasvatuksen tehtävät hoidetaan jatkossa Lupa- ja valvontavirastossa OKM:n toimialaohjauksessa, **sivistysvaliokunta** lausunnossaan esittää ko. lainkohdan kumoamista tarpeettomana. **Ministeriöt kannattavat** lainkohdan kumoamista.

# Elintarvikelakiin, eläinlääkintähuoltolakiin ja eläinten hyvinvoinnista annettuun lakiin ehdotetut muutokset

- **Ministeriöt ehdottavat muutosta** 1) elintarvikelakiin, 2) eläinten hyvinvoinnista annettuun lakiin ja 3) eläinlääkintähuoltolakiin, jolla poikettaisiin kuntalain 10 §:n yleisestä sääntelystä siten, että Ruokavirasto tutkisi LVV:n sijaan kantelun johdosta onko kunta toiminut elintarvikelain mukaisesti.
- Ehdotetulla muutoksella varmistetaan Ruokaviraston toimivalta alkoholin vähittäiskaupan elintarvikelain mukaisen valvonnan osalta ja että lakitasoinen sääntely olisi täsmällistä myös kuntalain 10 §:ssä tarkoitettujen kantelujen osalta.

# Ehdotetaan teknisluonteisia muutosehdotuksia

- Ulkomaalaislakiin
- Perusopetuslakiin
- Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettuun lakiin
- Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annettuun lakiin
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisista lastensuojeluyksiköistä annettuun lakiin
- Tupakkalakiin
- Valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annettuun lakiin
- Vesilakiin
- Ympäristönsuojelulakiin

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

# Yleisen edun valvontaan liittyvät PeV-lausunnon johdosta ehdotettavat muutokset

Janne Öberg, VM

# PeVL 17/2025 keskeinen sisältö YEV-asiassa

- Kyse olisi uudesta, hallinnon uudenlaiseen järjestämiseen kytkeytyvästä sääntelystä.

- Perustuslakivaliokunta on korostanut, että perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä. […] **Valiokunnan mielestä lainsäätäjällä on laaja harkintavalta siinä, miten perustuslain 20 §:n mukaiset vaatimukset lainsäädännössä turvataan**. […] Sanottu koskee myös yleisen edun huomioon ottamisen järjestämistä.

- Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslaista tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä **ei ole johdettavissa velvoitetta yleisen edun valvontaan liittyvään viranomaisen ratkaisuja koskevaan muutoksenhakuoikeuteen**.

- Perustuslain 2 §:n 3 momenttiin kytkeytyvistä syistä on **valtiosääntöoikeudellisesti välttämätöntä**, että hallituksen esitykseen sisältyvien **yleisen edun valvontayksikön toimivaltasäännöksiä muun painavan yleisen edun määritelmän osalta selkeytetään ja täsmennetään**. Tällainen muutos on edellytyksenä 43. ja 288. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. […] Ehdotetut säännökset sisältävät edellytyksen "---tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun turvaamiseksi---". Ehdotettua "muu näihin rinnastettava painava yleinen etu" ei ole määritelty tarkemmin. Perutuslakivaliokunnan mielestä ehdotukseen sisältyvä uusi yleisen edun käsite vaikuttaa jäävän nykyiseen sääntelyyn verrattuna avoimeksi.

- Perustuslakivaliokunnan mielestä niin erityislakeihin perustuva **yleisen edun valvonta kuin siihen nyt ehdotettu yleisen edun yksikön valitusoikeus voitaisiin järjestää perustellusti myös muuten kuin nyt ehdotetulla tavalla**. Valiokunta ei toisaalta pidä nyt ehdotettua sääntelyäkään säätämisjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallisena muutoin kuin edellä muun painavan yleisen edun määritelmästä sanotun osalta.

# PeVL 17/2025 keskeinen sisältö YEV-asiassa

- Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hyvän hallinnon kannalta **parempi ratkaisu voisi olla, jos muutoksenhakuoikeutta käyttäisi lupa- ja valvontavirastoon nähden organisatorisesti erillinen yksikkö**.

- Hallintovaliokunnan on syytä **varmistua, että yleisen edun valvontayksikkö on sekä muodollisesti että käytännössä itsenäinen ja riippumaton** ja että sen tehtävien hoidossa **turvataan asianmukaisesti** perustuslain **21 §:n 1 momentin** ja EIS 6 (1) artiklan vaatimukset.

- Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentin mukaisen yleisen edun valvontayksikön riippumattomuuden turvaamiseen. Koska ehdotetussa 22 §:ssä ei mainita mitään yleisen edun valvontayksikköä koskevan hallintokantelun ratkaisemisesta, voidaan tulkita, että virastolle tehdyn kantelun ratkaisisi pääjohtaja, jollei työjärjestyksestä muuta johtuisi. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan olisi perustuslaista johtuvista syistä **perusteltua säätää yleisen edun yksiköstä tehtyjen hallintokantelun käsittelystä erikseen**.

# Ehdotettavat muutokset YEV-asiassa: organisaatio LVV 4 §

- **Ministeriöt ehdottavat** hallintovaliokunnalle LVV-lain 4 §:n 4 momentin täsmentämistä perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta.
- Säännöksen mahdollista ongelmallisuutta vähennettäisiin täsmentämällä yleisen edun sisältöä aineellisin kriteerein ja selkeyttämällä yleisen edun valvontayksikön valvoman yleisen edun suhdetta sektorilakeihin.
- Säännöksen perusteella yleisen edun valvontayksikkö valvoisi yleisen edun toteutumista vain LVV:n päätöksenteossa.
- Ympäristöosastolla on yleisen edun valvontayksikkö, joka valvoo yleistä etua viraston ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa siten kuin muualla laissa säädetään. ~~Ympäristöosastolla on yleistä etua tämän viraston ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvova yleisen edun valvontayksikkö.~~ Yksiköllä on yleisen edun valvontatehtävässään itsenäinen ratkaisuvalta. Yksikön toiminta on järjestettävä siten, että sen riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu eikä yksikölle saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden.

# Ehdotettavat muutokset YEV-asiassa: työjärjestys LVV 8 §

- **Ministeriöt ehdottavat** hallintovaliokunnalle lisättäväksi LVV-lain 8 §:än uutta 4 momenttia perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta, jonka perusteella yleisen edun valvontayksiköllä olisi sen päällikön päättämä työjärjestys.
- Työjärjestyksessä voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä yksikön tehtävien järjestämisestä, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä virkamiesten tehtävistä ja sijoittautumisesta.
- Ehdotetulla muutoksella vahvistetaan yleisen edun valvontayksikön riippumatonta asemaa suhteessa virastoon ja ympäristöosastoon.

# Ehdotettavat muutokset YEV-asiassa: virastoa tai sen virkamiestä koskevan hallintokantelun ratkaiseminen LVV 22 §

- **Ministeriöt ehdottavat** valiokunnalle lisättäväksi LVV-lain 22 §:än uuden 4 momentin perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta
- Uuden 4 momentin perusteella yleisen edun valvontayksikön tai sen virkamiehen toiminnasta tehdyn hallintokantelun ratkaisisi toimialasta vastaava ministeriö.
- Uusi 4 mom.: Edellä säädetystä poiketen 4 §:n 4 momentissa tarkoitetun yleisen edun valvontayksikön tai sen virkamiehen toiminnasta virastolle tehdyn hallintokantelun ratkaisee se ministeriö, jonka toimialaan kuuluvasta asiasta hallintokantelussa on kyse.

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

# Yleisen edun valvontaan liittyvät PeV-lausunnon johdosta ehdotettavat muutokset

Johanna Korpi, YM

# Ehdotettavat muutokset YEV-asiassa: yleisen edun valvontayksikön valitusoikeus VL ja YSL

- **Ministeriöt ehdottavat** muutoksia vesilain 15 luvun 2 §:n ja ympäristönsuojelulain 191 §:n säännöksiin perustuslakivaliokunnan muun painavan yleisen edun käsitteestä esittämien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten vuoksi.

- Vesilaki:
  Muutosta Lupa- ja valvontaviraston päätökseen saa hakea myös viraston yleisen edun valvontayksikkö ~~virastossa yleistä etua valvova yksikkö~~, jos se on tarpeen Lupa- ja valvontaviraston valvottavaksi kuuluvan ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai vesiensuojelun ~~muun näihin rinnastettavan~~ painavan yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamisalaan liittyvien merkittävien oikeuskysymysten ratkaisemiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.

- Ympäristönsuojelulaki:
  Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvontayksiköllä on oikeus valittaa Lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä, jos se on tarpeen Lupa- ja valvontaviraston valvottavaksi kuuluvan ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai vesiensuojelun ~~muun näihin rinnastettavan~~ painavan yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamisalaan liittyvien merkittävien oikeuskysymysten ratkaisemiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.

# Lisäksi huomioitavaa yleisen edun valvonnasta

- **Ministeriöt** toteavat, että pääsääntöisesti yleisen edun näkökulmien huomioon ottaminen tapahtuu osana Lupa- ja valvontaviraston päätöksentekomenettelyä, ottaen huomioon Lupa- ja valvontaviraston laaja asiantuntemus.

- YSL:ssa ja VL:ssa säädettäisiin lisäksi siitä, että Lupa- ja valvontaviraston on lupa-asioissa varattava yleisen edun valvontayksikölle tilaisuus tulla kuulluksi yhteiskunnan kannalta merkittävästä hankkeesta ja hankkeesta, jolla voi olla huomattavia tai laajalle ulottuvia vaikutuksia ympäristöön tai ympäristön käyttöön.

- Yleisen edun intressit pystytään tuomaan Lupa- ja valvontavirastossa päätösten valmisteluvaiheessa esille nykyistä sujuvammin ja monipuolisemmin ennen päätöksentekoa ja päätöksenteon aikana, minkä arvioidaan vähentävän viranomaisen muutoksenhaun kautta tapahtuvaa tarvetta yleisen edun valvontaan. Verrattuna nykytilaan, myös Lupa- ja valvontaviraston päätöksiin kohdistuva muutoksenhakuoikeus viraston valvomien yleisten etujen osalta yhtenäistyy ja rajautuu.

- Esitetyllä järjestelyllä ei arvioida olevan vaikutusta asioiden käsittelyaikaan Lupa- ja valvontavirastossa.

- **Ministeriöt** katsovat, että esityksellä yleisen edun valvonnan järjestämisestä ja siihen edellä ehdotetuilla muutoksilla turvataan Lupa- ja valvontaviraston päätöksenteossa perustuslailliset, hyvän hallinnon ja oikeusvaltion toimintamuotoihin liittyvät edellytykset ja reunaehdot heikentämättä ympäristön- ja luonnonsuojelun tasoa. Ehdotettu ratkaisu mahdollistaa hallinnon uudistuksen siten, ettei aineellisiin ympäristölakeihin sisältyviä valvontavastuita tai päätöksenteon perusrakenteita olennaisesti muuteta. Muutoksenhakuoikeutta koskevia vesilain ja ympäristönsuojelulain säännöksiä on tarkennettu perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta.