



21.8.2024

OKV/1592/21/2024

OKV/1592/21/2024-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Viite:

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 20.6.2024, VN/25102/2023

Asia:

Hallituksen esitys valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Esitysluonnos sisältää ehdotuksen valtion aluehallintouudistukseen liittyvästä lainsäädännöstä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Lupa- ja valvontavirastosta, laki elinvoimakeskuksesta sekä kehittämis- ja hallintokeskuksesta ja laki Ahvenanmaan valtionvirastosta. Lakiehdotukset sisältävät säännökset virastojen organisaatiosta, johtamisesta, tulosohjauksesta ja hallinnon järjestämisestä.

Ilmoitan vastauksena Lausuntopalvelu.fi:ssä lausunnon antajille esitettyihin kysymyksiin seuraavaa:

Lainsäädännön johdonmukaisuus sekä eri esitysten huomioon ottaminen ja yhteensovittaminen

Oikeuskansleri on useissa eri yhteyksissä pitänyt erittäin tärkeänä alueellisen varautumisen valmistautumisen ja yhteensovittamisen sääntelyn sekä ohjauksen kehittämistä (ks. esim. oikeuskanslerin kertomukset eduskunnalle [K 17/2021 vp](#), s. 14-15 ja 19-20 sekä [K 19/2022 vp](#), jossa s. 80 ja 193-194 koskevat alueellisella tasolla Lupa- ja valvontaviraston vastuulle osaksi kuuluvia ja tilannekuvan kannalta keskeisiä toimintoja).

Tästä näkökulmasta olisi hyvä ottaa huomioon myös se, miten vielä vireillä oleva CER-direktiivin toimeenpano vaikuttaa aluehallintovirastoilta ja ELY-keskuksilta siirtyviin tehtäviin uusissa organisaatioissa (ks. [Lainsäädäntöhanke: Kriittisen infrastruktuurin tunnistaminen ja kriisinkestävyysparantaminen](#) sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto siitä [OKV/241/21/2024](#).) Mainitussa lausunnossa todetaan muun muassa, että CER-direktiivin kautta lailla tapahtuvan sääntelyn piiriin tulee ulottuvuuksia, joita ei ole aikaisemmin Suomessa varsinkaan yleislainsäädännöllä säännelty. Perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Uuden lainsäädännön säätämisessä on kiinnitettävä huomiota oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen. Tämä edellyttää, että Suomessa on ajantasainen, selkeä ja ymmärrettävä lainsäädäntö, jossa on määriteltä riittävän tarkasti mutta myös joustavasti viranomaisten toimivaltuudet ja yhteistyö erilaisten häiriötilanteiden varalta.

Johtamisen ja ohjauksen selkeys sekä tehtävät (Lupa- ja valvontavirasto)

Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lakiehdotuksen 11 §:n perusteluissa todetaan, että viraston toiminta rahoitettaisiin pääsääntöisesti kahdelta toimintamenomomentilta. Tämän osalta pykälän 3 momentin perusteluissa jää hieman epäselväksi se, mitä tarkoittaa kyseessä olevasta toimialasta vastaavan ministeriön viimesijainen valta linjata talousarvioesitys. Erimielisyyksien ratkaisemisen perusteet ja mallit ristiriitatilanteissa on perusteltua olla mahdollisimman kattavasti mietitty, mutta kuitenkin siten, että viraston on mahdollista saavuttaa synergia- sekä tuottavuus- ja tehokkuusetuja ja että siiloutunutta toimintamallia ei siirretä sellaisenaan uuteen virastoon. Eri ministeriöiden näkökulmat tulee kuitenkin luonnollisesti ottaa perusoikeuksien ja hyvän hallinnon turvaamiseksi huomioon.

Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lakiehdotuksen 1 §:ssä todetaan, että ”Valtiolla on erikseen säädettyjä lupa-, valvonta-, rekisteröinti-, toimeenpano-, ohjaustehtäviä sekä yleisen edun valvontaa varten Lupa- ja valvontavirasto”, kun taas pykälän perusteluissa lukee ” virasto valvoisi yleistä etua hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä.” Perusteluita olisi aiheellista muuttaa vastaamaan ehdotettua lakitekstiä tältä osin. Pykälän perusteluissa voisi harkita mainittavaksi yleisenä toimialan kuvauksena lisäksi aluehallintovirastoista annetun lain mukaisen yleisen valtion edustamisen tehtävän.

Ehdotuksien vaikutukset

Uudistuksia valmisteltaessa tulee pystyä perustelemaan se, miten käytännössä on tarkoitus saavuttaa uudistukselle asetetut tavoitteet – myös taloudellisuus ja tuottavuus. Virastorakenteita uudistettaessa tehtävät tulee järjestää lainsäädännön edellyttämällä tavalla, perus- ja ihmisoikeuksia edistään ja hyvän hallinnon edellytykset turvaten. Organisaation uudelleenjärjestelyt on pyrittävä tekemään siten, että asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Perusoikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumisen edellytysten osalta esityksen vaikutusarvioinnissa ei ole kovin konkreettisesti arvioitu sitä, missä määrin eri toimialojen asioiden käsittelyn viipeitä voidaan ratkaista uusissa virasto-organisaatioissa.

Siirtymävaiheenkin osalta on ennakoivasti selvitettävä ja varmistettava asianmukainen asioiden käsittely ilman aiheetonta viivytystä sekä muutenkin hyvän hallinnon toteutuminen sekä riittävän laaja-alaisesti myös tarvittava ohjaus, voimavarat sekä toiminnan valvonta muuttuvassa organisaatiossa. Uuden organisaation luominen vähentää aina muutosvaiheessa perustehtävien hoitamiseen varattuja resursseja. Eri organisaatiouudistusten yhteydessä on havaittu merkittäviäkin ongelmia (ks. esim. apulaisoikeuskanslerin ratkaisu [OKV/26/70/2020](#) ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu [OKV/11/50/2008](#)).

Kuten esimerkiksi maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa koskeneen rauenneen [hallituksen esityksen HE 14/2018 vp](#) useissa valiokuntien lausunnoissakin on arvioitu, tulee lupa- ja valvontatehtävien kokoaminen uudelle virastolle vaikuttamaan suoritettavaan valvontatoimintaan. Valvonnan painopiste tulee siirtymään kohti ennakoivaa ohjausta sekä omavalvontaa. Liian vähäiset resurssit voivat vaarantaa erityisesti valvonnan ja omavalvonnan laatua ja määrää. Omavalvonnan lisääntyessä uhkana voidaan pitää sitä, että esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla ei pystytä varmistumaan riittävän laadukkaasta palvelusta.

Esityksessä olisi perusteltua tarkastella myös tieto- ja viestintäjärjestelmiin liittyvää siirtymävaiheen ongelmaa hieman seikkaperäisemmin siitä näkökulmasta, miten on arvioitu muutokseen liittyviä riskejä, ja miten muutoksessa on suunniteltu turvattavaksi asioiden käsittelyn sujuvuus.

Esityksessä olisi aiheellista muiltakin osin perustella tarkemmin siirtymäjärjestelyiden ja myös siirtymäaikojen riittävyyttä.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain perustelujen mukaan julkisten hallintotehtävin hoitaminen kuuluu pääsääntöisesti viranomaisille ja näitä tehtäviä voidaan vain rajoitetusti antaa muille kuin viranomaisille. Lähtökohta on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle voidaan säätää tai päättää myös lain nojalla ([HE 1/1998 vp](#), s. 179).

Perustuslain 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle säädetty tarkoituksenmukaisuuden vaatimus on oikeudellinen edellytys tehtävien antamiselle. Tarkoituksenmukaisuus on arvioitava tapauskohtaisesti. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin ja myös hallintotehtävän luonne olisi otettava huomioon (HE 1/1998 vp, s. 179).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan [PeVL 26/2017 vp](#) (s. 51-53) todennut muun muassa, että tehtävien siirtämisen edellytyksenä on, että perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten, tarkoituksenmukaisuusvaatimus mukaan luettuna, osoitetaan täyttyvän tapauskohtaisesti kunkin tehtäväkokonaisuuden osalta.

Esityksessä olisi tarpeen perustella tarkemmin ulkoistamismahdollisuuden piiriin säädettävien julkisten hallintotehtävien ulkoistamisen tarkoituksenmukaisuus perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla.

Ahvenanmaan erityiskysymysten itsehallintolain mukainen säätäminen ja erityispiirteiden huomioon ottaminen

Ahvenanmaan valtionviraston osalta esityksessä olisi tarpeen tarkastella kysymystä siitä, onko virastolla jatkossakin mahdollista käyttää sille tehtäviä antavien erityisviranomaisten tieto- ja asiankäsittelyjärjestelmiä siten, että Ahvenanmaan asukkailla ja yrityksillä on yhtäläiset mahdollisuudet hyödyntää digitaalista asiointia omalla ruotsin kielellään kuin mitä Manner-Suomessa on mahdollista. Virastojen uudelleen järjestelyn ei tule tässä asiassa synnyttää uusia ongelmia.

Tiedonhallinta ja tietosuoja

Esityksessä on todettu, että virastojen vastuulla olevat tehtävät ja näin ollen tehtävien suorittamisen edellyttämät tiedot eivät uudistuksen myötä laajene tai muutu, mutta tehtävien toteuttamisvastuu ja siitä seuraava tietojen käsittely ja hallinta organisoidaan erilaiseen virastorakenteeseen. Vaikutukset kohdistuvat uusien virastojen johdon vastuisiin huolehtia tiedonhallintalain tiedonhallintayksikölle säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta. Esityksen mukaan näitä vastuita selvitetään ja laaditaan asianmukaiset suunnitelmat ennen uusien virastokokonaisuuksien käynnistymistä virastouudistuksen toimeenpanohankkeessa.

Tiedonhallinnasta annetun lain mukaiset vastuut tulisi olla selkeästi järjestetty uusien virastojen toiminnassa. Uudistus ei saa vaarantaa tietosuojaa ja tiedonhallinnan vaatimusten toteutumista siten, että laajempi virastokokonaisuus johtaisi tosiasiallisesti laajempaan henkilötietojen käsittelyyn.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Outi Kostama