

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Toni Tuomainen, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos, yksikön päällikkö Janne Öberg, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Riikka Ristinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi, ympäristöministeriö
- hallitussihteeri Eeva-Maija Puheloinen, ympäristöministeriö
- oikeusneuvos Mika Seppälä, korkein hallinto-oikeus
- maaneuvos Katrin Sjögren, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- hallintopäällikkö John Eriksson, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- vanhempi oikeusasiantuntija Niclas Slotte, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- maaherra Marine Holm-Johansson, Ahvenanmaan valtionvirasto - Statens ämbetsverk på Åland
- oikeusneuvos Gustav Bygglin
- professori Olli Mäenpää
- professori (emerita) Eija Mäkinen
- professori Elina Pirjatanniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Svenska Finlands folkting
- professori Martti Häkkänen
- professori Ida Koivisto
- professori Tuomas Ojanen
- professori Markku Suksi

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2025 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Lupa- ja valvontavirastosta, laki elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta ja laki Ahvenanmaan valtionvirastosta. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi valtion aluehallintouudistukseen liittyviä muita lakeja.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2026.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen arvion mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Lupa- ja valvontavirastosta, laki elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta ja laki Ahvenanmaan valtionvirastosta. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi valtion aluehallintouudistukseen liittyviä muita lakeja.

Viraston organisointi

(2) Valtiolla on Lupa- ja valvontavirastosta annettavaksi ehdotetun lain (1. lakiehdotus) 1 §:n mukaan erikseen säädettyjä lupa-, valvonta-, rekisteröinti-, toimeenpano-, ja ohjaustehtäviä sekä yleisen edun valvontaa varten Lupa- ja valvontavirasto (jäljempänä myös virasto). Viraston toimialueena on lain 2 §:n mukaan koko maa, jollei erikseen toisin säädetä.

(3) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain valtionhallintoa koskevan 119 §:n kannalta. Sääntelyn ja sen soveltamisen kannalta merkityksellinen on myös hallinnollisia jaotuksia koskeva perustuslain 122 §, jonka 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

(4) Valtion keskushallintoon voi 119 §:n 1 momentin mukaan kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Valtiolla ei toisaalta perustuslain mukaan ole välttämättä oltava tällaisia viranomaisia. Perustettavaksi ehdotettu Lupa- ja valvontavirasto on säännöksessään tarkoitettu valtion keskushallintoon kuuluva virasto. Elinvoimakeskukset ovat puolestaan perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettua valtion aluehallintoa. Perustuslaista ei aiheudu estettä ehdotetuille valtionhallinnon järjestämisen perusratkaisuille.

(5) Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikall-

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2025 vp

lishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

(6) Virasto jakautuu 1. lakiehdotuksen 4 §:n mukaan sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten osastoihin. Virastolla voi olla myös osastojen ulkopuolisia toimintayksiköitä. Osastoilla ja osastojen ulkopuolisilla toimintayksiköillä voi olla niiden työjärjestyksessä määrättäviä toiminnallisia ja alueellisia yksiköitä. Lainkohdan perustelujen (s. 253) mukaan osastot ja toimintayksiköt ovat valtakunnallisesti toimivia tehtäväkokonaisuuksien hoitamista varten muodostettuja rakenteita eikä erillisiä aluetason tai muun jaotuksen mukaisia säädösten määrittämiä rakenteita olisi. Viraston osaston sisäiselle yksikölle määrätty maantieteellinen vastuualue ei perustelujen (s. 526) mukaan muodosta yksikölle alueellista toimivaltaa, jolloin viraston osastojen sisään ei muodostuisi aluehallintoa eikä organisoitumisella olisi myöskään erillisiä kielellisiä vaikutuksia viraston yleiseen kielelliseen asemaan.

(7) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan valtion aluehallinnon perusteiden määrittely perustuu toiminnallisten ja alueellisten yksiköiden osalta keskeisesti vain hallinnollisesti päätettyihin työjärjestyksiin tai mahdollisesti asetuksentasoisin säännöksiin. Ehdotuksessa toiminnallisten ja alueellisten yksiköiden asema, tehtävät ja toimivallan perusteet muodostuvat jossakin määrin epäselviksi.

(8) Hallintovaliokunnan on vielä syytä varmistua siitä, onko esityksen myötä tarkoituksena perustaa myös perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettuja alueellisesti toimivaltaisia toimielimiä. Jos näin on, laintasoista sääntelyä on välttämätöntä täydentää ja selventää näiltä osin.

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää perustuslain 122 §:n kannalta huomiota nyt ehdotettujen Elinvoimakeskusten toimialueiden vastaavuuteen esimerkiksi maakuntajaon kanssa.

Yleisen edun valvontayksikkö

(10) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ympäristöosastolla on yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvova yleisen edun valvontayksikkö. Esityksen mukaan yksiköllä on yleisen edun valvontatehtävässään itsenäinen ratkaisuvallta. Esityksen mukaan 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.

(11) Hallituksen esityksessä ehdotetaan yleisen edun valvontayksikölle erityislakeihin sisällytettäviä valitusoikeuksia. Kyse olisi sinänsä uudesta, hallinnon uudelleenlaiseen järjestämiseen kytkeytyvästä sääntelystä. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 50/2018 vp) säädetyn oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n pääsäännön mukaan viranomaisen saa hakea hallintopäätökseen muutosta valittamalla, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Yleissäännöksessä tarkoitettu viranomaisen valitusoikeus liittyy vain tilanteisiin, joissa viranomaiselle on laissa nimenomaan säädetty erityinen valvontatehtävä ja valitusoikeus on yleisen edun vuoksi tarpeen tämän valvontatehtävän hoitamiseksi (HE 29/2018 vp, s. 76).

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2025 vp

(12) Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotukset vesilain, ympäristönsuojelulain ja luonnonsuojelulain muuttamisesta siten, että lakeihin lisätään erityissäännökset viranomaisen muutoksenhakuoikeuden laajuuden osalta. Vesilain muuttamista koskevan 43. lakiehdotuksen 15 luvun 2 §:n uuden 2 momentin mukaan yleistä etua valvova yksikkö saa hakea muutosta päätökseen, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan yleisen edun turvaamiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Ympäristönsuojelulain muuttamista koskevan 288. lakiehdotuksen 191 §:n uuden 2 momentin mukaan Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvontayksiköllä on oikeus valittaa Lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamisalaan liittyvien merkittävien oikeuskysymysten ratkaisemiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Luonnonsuojelulain muuttamista koskevan 273. lakiehdotuksen 135 §:n 2 momentin mukaan, jos pykälän 1 momentissa tarkoitetun päätöksen on tehnyt Lupa- ja valvontavirasto, noudatetaan ympäristönsuojelulain 191 §:n 2 momentissa ja vesilain 15 luvun 2 §:n 2 momentissa säädettyä.

(13) Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 531—532) viitataan asianmukaisesti siihen, että perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille ja että tämän niin sanotun ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säätämisaikahetken ja silloin esitettyjen julistuksenomaisuuteen viittaavien perustelujen jälkeen vahvistunut. Säännös toteutuu muun lainsäädännön tuella ja välityksellä (HE 309/1993 vp, s. 66/I). Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämä säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66/II). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä (PeVL 69/2018 vp, s. 3).

(14) Perustuslakivaliokunnan mielestä lainsäätäjällä on laaja harkintavaltia siinä, miten perustuslain 20 §:n mukaiset vaatimukset lainsäädännössä turvataan. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksosta (s. 533) käy asianmukaisesti ilmi, etteivät esimerkiksi perustuslain 20 §:n 2 momenttiin sisältyvä julkiseen valtaan kohdistuva velvollisuus tai hallinnon järjestämistä koskeva perustuslain 11 luku velvoita järjestämään viranomaisrakenteita tietyllä tavalla. Sanottu koskee myös yleisen edun huomioon ottamisen järjestämistä. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksossa (s. 533) on todettu, että yleisen edun toteutumisesta huolehtivat ympäristöasioissa sekä valvontaviranomaiset että lupaviranomaiset. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleisen edun toteutuminen otetaan huomioon siten kuin kussakin sektorilaissa säädetään.

(15) Yleisen edun valvonnan järjestämiseen valtion aluehallintouudistuksen yhteydessä liittyy perustelujen (s. 533) mukaan erityisesti kysymys yleistä etua valvovan viranomaisen oikeudesta hakea muutosta lupa- tai muun viranomaisen antamaan päätökseen. Säätämisyjärjestysjaksossa (s. 535) on katsottu, että ympäristöperusoikeuden takaaminen edellyttää yleisen edun valitusoikeutta myös Lupa- ja valvontaviraston omista päätöksistä.

(16) Perustuslakivaliokunta on pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hallintolainkäyttöjärjestelmässä poikkeuksellisenä ja katsonut etenkin viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden voivan muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmu-

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2025 vp

kaisen menettelyn kannalta, koska tällöin viranomaisen saatetaan nähdä asianosaisen muodolliseksi vastapuoleksi. Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta mahdollisena, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (esim. PeVL 48/2017 vp, s. 5—6, PeVL 4/2005 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 10). Viranomaisen muutoksenhakuoikeutta koskevaa ympäristöoikeudellista lainsäädäntöä on lisäksi säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 67/2022 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 61/2010 vp), mihin hallituksen esityksessäkin (s. 533) viitataan. Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslaista tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ei ole kuitenkaan johdettavissa velvoitetta yleisen edun valvontaan liittyvään viranomaisen ratkaisuja koskevaan muutoksenhakuoikeuteen.

(17) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan Ilmailuhallintoa koskevaa sääntelyä todennut, että perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattujen hyvän hallinnon takeiden kannalta on asianmukaista, että valtion puolesta muutoksenhakuoikeutta ei käyttäisi päätöksen tehneen viranomaisen piirissä toimiva virkamies vaan esimerkiksi ministeriö tai valtion asiamies (PeVL 47/2005 vp, s. 5).

(18) Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimissa on oikeuskäytännössään vakiintuneesti korostanut hyvän hallinnon vaatimuksia. Näihin on katsottu kuuluvan muun ohella vaatimus siitä, että viranomaisen toiminnan tulee olla asianmukaista ja johdonmukaista (Ks. esim. Fener Rum Erkek Lisesi Vakfi v. Turkki (2007), kohta 46, Novoseletskiy v. Ukraina (2005), kohta 102, Beyeler v. Italia [suuri jaosto] (2000), kohta 114 ja Bistrovic v. Kroatia (2007), kohta 35).

(19) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetut yleisen edun valvontayksikön valitusoikeutta koskevat säännökset vaikuttaisivat luovan sääntelyn uuden yleisen edun määreen, joka poikkeaisi sektorilakien erityisen yleisen edun määritelmästä. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 255) todetaan, että yleisellä edulla ympäristöasioissa tarkoitetaan niitä yhteiskunnan näkökulmasta tärkeitä oikeushyviä, jotka eivät ole välittömästi palautettavissa yksittäisten kansalaisten tai muiden tahojen yksityiseksi eduksi. Yleisen edun valvonta koostuu erilaisista yleisistä eduista, joita valvovat eri viranomaiset niiden lakiin perustuvien valvontatehtävien perusteella. Voimassa olevat ympäristönsuojelulain 21 §:n 2 momentti, vesilain 11 luvun 9 §:n ja luonnonsuojelulain 9 §:n 2 momentti sisältävät edellytyksen yleisen edun valvonnasta kunkin sääntelyn soveltamisalalla. Hallituksen esityksessä ehdotetut ympäristönsuojelulain ja vesilain muutokset sisältäisivät uuden edellytyksen, jonka mukaan Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvontayksiköllä on oikeus valittaa Lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamisalaan liittyvien merkittävien oikeuskysymysten ratkaisemiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Luonnonsuojelulaissa ehdotetaan tältä osin viitattavan ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin. Ehdotetut säännökset sisältävät edellytyksen "---tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun turvaamiseksi---". Ehdotettua "muu näihin rinnastettava painava yleinen etu" ei ole määritelty tarkemmin. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotukseen sisältyvä uusi yleisen edun käsite vaikuttaa jäävän nykyiseen sääntelyyn verrattuna avoimeksi.

(20) Yleisen edun käsitteeseen voi perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan kytkeytyä useita eri yleisiä ja yksityisiä intressejä mukaan lukien perusoikeuksien suojaamia oikeushyviä. Yleisen edun kannalta merkityksellisiä perusoikeuksia perustuslain 20 §:ssä turvatun ympä-

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2025 vp

ristövastuuta koskevan perusoikeuden lisäksi voivat olla muun muassa perustuslain 15 §:ssä turvattu omaisuudensuoja ja perustuslain 18 §:ssä turvattu elinkeinonvapaus. Perusoikeudet suojaavat pääsäännön mukaan ihmisyyksilöä eikä yleinen etu ole perusoikeuksien subjekti. Sillä voi silti olla epäsuoraa merkitystä ihmisten perusoikeuksien toteutumiselle. Yleisen edun kannalta merkityksellistä on siten kaikkien yleisen edun kannalta merkityksellisten eri perusoikeuksien välinen punninta. Perustuslakivaliokunta toteaa, ettei "muu näihin rinnastettava painava yleinen etu"-käsitteen sisältöä ole lakiesityksessä rajattu tiettyjen näkökohtien, kuten esimerkiksi tiettyjen intressien tai lakien mukaisten seikkojen huomioon ottamiseen, vaan yleisen edun valvontayksikön valvottavaksi esitetyn uuden yleisen edun määritelmän merkityssisältö on jätetty liki täysin avoimeksi. Yleisen edun valvontayksikölle osoitettavan tehtävän sisältö on säädöstasolla tulkinnanvarainen, eikä sen soveltamisalaa ole myöskään hallituksen esityksen perusteluissa kattavasti täsmennetty. Perustuslakivaliokunta on sinänsä ympäristölainsäädännön yhteydessä hyväksynyt joissakin määrin yleispiirteisemmän laintasoisen sääntelyn (ks. esim. PeVL 67/2022 vp, kappale 16, PeVL 10/2014 vp, s. 3). Yleisen edun sisältö jää esityksessä sääntelyssä liian epämääräiseksi ja määräytyväksi jopa arvostuksenvaraisesti soveltamiskäytännössä. Yleisen edun valvontayksikön valvottavana olevan ehdotetun epätasällisen yleisen edun käsitteen suhde sektorilakien mukaisiin yleisiin etuihin jää myös epäselväksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan ongelmat koskevat valvontayksikön roolia yleisemmin osana lupa- ja valvontaviraston toimintaa, ja erityisesti sille säädettäviä valitusoikeuksia.

(21) Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 21/2024 vp, kappale 2, PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

(22) 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 säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyn ongelmallisuutta voitaisiin vähentää esimerkiksi täsmentämällä säännösehdoiksiin sisältyvän yleisen edun sisältöä aineellisiin kriteereihin ja selkeyttämällä yleisen edun valvontayksikön valvoman yleisen edun suhdetta sektorilakien mukaan huomioon otettaviin yleisiin etuihin.

(23) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hyvän hallinnon kannalta parempi ratkaisu voisi olla, jos muutoksenhakuoikeutta käyttäisi lupa- ja valvontavirastoon nähden organisatorisesti erillinen yksikkö. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu yleisen edun valvontayksikön sijoittaminen osaksi Lupa- ja valvontavirastoa on jossain määrin ongelmallinen ratkaisu. Samaan viranomaiseen organisoidut erilaiset tehtävät, joissa saattaa esiintyä intressiriiriitoja viraston sisällä ja suhteessa yksityiseen asianosaiseen, voivat joissakin tilanteissa muodos-

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2025 vp

tua ongelmallisiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan ja perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta korostaa, että viranomaisilla ja yksityisillä on syytä olla lainsäädännöllisesti tasapuoliset asemat sekä pääsy tarvittaviin tietoihin, jotta valituksien käsittelyssä turvataan asianmukaisesti perustuslain 21 §:n 1 momentin ja EIS 6 (1) artiklan vaatimukset. 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 tältä osin huomiota myös siihen, että yleisen edun valvontayksikköä koskeva lainsäätö on varsin suppeaa, ja yksikön toiminnan järjestäminen jää pitkälti työjärjestyksellä määrättäväksi.

(24) 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 säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallisena muutoin kuin edellä muun painavan yleisen edun määritelmästä sanotun osalta.

(25) Esityksen 1. lakiehdotuksen 22 §:ssä säädettäisiin virastoa tai sen virkamiestä koskevan hallintokantelun ratkaisemisesta. Pykälän 2 momentissa olisi erityissäännös siitä, miten työsuojeluosaston tai sen virkamiehen toiminnasta tehtyjä hallintokanteluja käsitellään. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentin mukaisen yleisen edun valvontayksikön riippumattomuuden turvaamiseen. Koska ehdotuksessa 22 §:ssä ei mainita mitään yleisen edun valvontayksikköä koskevan hallintokantelun ratkaisemisesta, voidaan tulkita, että virastolle tehdyn kantelun ratkaisisi pääjohtaja, jollei työjärjestyksestä muuta johtuisi. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että hallintokantelun ratkaisutoimivalta oikeudenvallvontatehtävästä tehdystä kantelusta sopii huonosti yhteen yksikön riippumattomuuden kanssa (PeVL 5/2008 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan olisi perustuslaista johtuvista syistä perusteltua säätää yleisen edun yksiköstä tehtyjen hallintokantelun käsittelystä erikseen.

Ahvenanmaan maakuntaa koskevia näkökohtia

(26) Hallituksen esityksessä (s. 92—93) on tehty selkoa nyt arvioitavan uudistuksen kannalta merkityksellistä sopimusasetuksista. Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n mukaan maakunnan hallituksen suostumuksella voidaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä asetuksella (sopimusasetus) siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle. Vastaavasti voidaan maakuntahallintoon kuuluvia tehtäviä siirtää valtakunnan viranomaiselle.

(27) Perustuslakivaliokunta kiinnittää hyvän lainvalmistelutavan kannalta huomiota siihen, että valtakunnan lainsäädännön muutoksista johtuvat mahdolliset muutostarpeet sopimusasetuksiin tulee huomioida jo valtakunnan lainsäädäntöä valmisteltaessa. Asianmukaista olisi, että mahdolliset sopimusasetusten muutokset voisivat tulla voimaan samanaikaisesti nyt ehdotettavan lainsäädännön kanssa.

(28) Nyt arvioitavan uudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta on saanut selvitystä myös hyvinvointialueuudistuksen jälkeen Ahvenanmaan maakunnassa vallitsevasta tilanteesta mielen-terveyslain mukaisten eräiden toimivaltuuksien käytössä. Valiokunta korostaa, että muutosten

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2025 vp

yhteydessä tulee huolehtia sääntelyn kattavuudesta niin, että viranomaisten toimivaltuudet ovat selkeitä eikä sääntelyyn jää aukkoja (PeVL 72/2022 vp, kappale 9, PeVL 18/2022 vp, kappale 9). Valiokunta toistaa lisäksi pitävänsä tarpeellisten muutosten säätämistä Ahvenanmaan itsehallintolakiin tärkeänä (PeVL 72/2022 vp, kappale 8, PeVL 18/2022 vp, kappale 9).

Kielelliset oikeudet

(29) Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Lisäksi julkisen vallan on 2 momentin mukaan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännös edellyttää paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (PeVL 21/2009 vp).

(30) Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut sitä, että viranomaisten toimialueita ja toimipaikkoja järjestettäessä huolehditaan asianomaisen viranomaisen tarjoamien palvelujen saatavuudesta sekä perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisesta (PeVL 29/2006 vp, PeVL 42/2006 vp).

(31) Esityksellä perustettava Lupa- ja valvontavirasto olisi oikeudelliselta asemaltaan keskuhallinnon valtakunnallinen virasto, mikä merkitsee, että koko virasto toimisi kielilain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuna kaksikielisenä viranomaisena. Viraston tulee hoitaa tehtäviään molemmilla kansalliskielillä perustuslain ja kielilain mukaisesti. Ehdotettua sääntelyä voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamisen kannalta parannuksena nykytilaan, jossa samojen tehtävien hoitaminen aluehallintovirastoissa riippuu kielellisten oikeuksien kannalta toimialueen kieliolosuhteista.

(32) Esityksessä ehdotetaan Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lain 4 §:ään nimenomaista säännöstä, jonka perusteella viraston organisoitumista ohjaavasti viraston ja sen johdon velvoitettiin kuuluisi huolehtia siitä, että viraston toiminnan järjestämisessä turvattaisiin kielellisten oikeuksien toteutuminen. Esityksessä ehdotetaan myös, että lähtökohtaisesti virasto voisi työjärjestyksen määräyksellä, mutta tarvittaessa myös valtioneuvoston asetuksella, perustaa kielellisten oikeuksien turvaamiseksi yksiköitä. Näissä yksiköissä toimivien virkamiesten erityisistä kelpoisuusvaatimuksista kielitaidon osalta voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella.

(33) Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että elinvoimakeskuksen toimialueen laajentamisen eräänä perusteena voisi olla, että laajentamisella voidaan edistää alueen suomen- ja ruotsinkielisen sekä saamelaisten kotiseutualueella saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien toteutumista. Lisäksi elinvoimakeskuksilla voisi olla niiden toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi erillinen alueen suomen ja ruotsin tai saamelaisten kotiseutualueella saamenkielistä vähemmistöä palveleva yksikkö. Hallituksen esityksen mukaan perustettavaksi ehdotetuista elinvoimakeskuksista lähes puolet olisivat kaksikielisiä virastoja. Niiden toimialueet kattaisivat vähintään sa-

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2025 vp

mat maakunnat, joilla nykyisin kaksikieliset ELY-keskukset toimivat. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa ehdotettuun sääntelyyn.

(34) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että työjärjestyksellä tai asetuksella perustettavaksi ehdotettujen Lupa- ja valvontaviraston alueellisten toimiyksiköiden asema kielellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta muodostuu esityksessä jossain määrin epäselväksi. 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. Tältä kannalta on merkitystä myös 1. lakiehdotuksen 4 §:n 8 momentin säännöksellä, jonka mukaan alueellisten yksiköiden tulee perustua maakuntajakoon ja aluejaotukset tulee pyrkiä sovittamaan yhteen muiden tehtävien hoidon kannalta keskeisten viranomaisten kanssa. Hallintovaliokunnan on syytä ottaa kyseinen seikka huomioon.

(35) Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus saamen kielilain soveltamisalan muuttamiseksi niin, että lakia sovellettaisiin myös Lupa- ja valvontavirastossa ja elinvoimakeskukissa laissa tarkemmin määritellyin edellytyksin. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä voidaan pitää asianmukaisena saamelaisille perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan kuuluvien kielellisten oikeuksien turvaamisen kannalta.

(36) Perustuslakivaliokunta on saanut selvitystä valtion palvelujen digitalisoinnista Ahvenanmaan maakunnassa. Valiokunta kiinnittää huomiota hallinnon palveluiden tarjoamiseen yhdenvertaisesti myös Ahvenanmaalla. Valiokunta on pitänyt olennaisena huolehtia molempien kansalliskielten riittävästä näkyvyydestä digitaalisissa palveluissa ja myös muista kielellisistä oikeuksista (PeVM 11/2021 vp, kappale 10). Valiokunta on todennut, että kielilaista, saamen kielilaista ja viittomakielilaista seuraavat velvoitteet on otettava huomioon luotaessa uusia digitaalisia palveluita ja järjestelmiä. Valiokunta pitää tärkeänä, että kielelliset perusoikeudet otetaan huomioon palvelujen kehittämisen alkuvaiheesta alkaen ja että digitaalisia palveluita kehitetään rinnakkain eri kieliversioina (PeVM 5/2022 vp, kappale 5). Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että Ahvenanmaan maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen.

(37) Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi uudistuksen toimeenpanon vaikutuksia kielellisten oikeuksien käytännön toteutumiseen ja ryhtyy tarvittaessa vaadittaviin toimiin varmistaakseen näiden oikeuksien toteutumisen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 43. ja 288. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan muun painavan yleisen edun käsitteestä esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2025 vp

Helsingissä 20.5.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps (osittain)
jäsen Fatim Diarra vihr (osittain)
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok (osittain)
jäsen Teemu Keski-sarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd (osittain)
jäsen Jarmo Lindberg kok (osittain)
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps (osittain)
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd (osittain)
jäsen Karoliina Partanen kok (osittain)
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd (osittain)
jäsen Johannes Yrttiaho vas (osittain)
varajäsen Maaret Castrén kok (osittain)
varajäsen Markku Eestilä kok (osittain)
varajäsen Ville Valkonen kok (osittain)

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen
valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala