

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssineuvos, yksikön päällikkö Janne Öberg, valtiovarainministeriö
- teollisuusneuvos Marko Laiho, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi, ympäristöministeriö
- hallitussihteeri Eeva-Maija Puheloinen, ympäristöministeriö
- johtaja Hannu Mars, Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- johtava varautumisasiantuntija Ville Anttila, Huoltovarmuuskeskus
- ylijohtaja, Kainuun ELY-keskus Jaana Korhonen, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset
- Helsingin kaupungin erityisasiantuntija Kaisa Saario, Kuutoskaupungit (kuusi suurinta kaupunkia)
- kehittäispäällikkö Mari Kuparinen, Suomen Kuntaliitto
- sopimuslavastaava Sari Jokikallas, Ammattiliitto Pro ry
- johtava asiantuntija Minna Ojanperä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava asiantuntija Heidi Lettojärvi, Energiateollisuus ry
- toimitusjohtaja Anne Vanhala, Hämeen kauppakamari
- toiminnanjohtaja Pekka Suomela, Kaivosteollisuus ry
- ympäristöasiantuntija Helena Sivula, Metsäteollisuus ry
- toiminnanjohtaja Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- johtaja Harri Jaskari, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- korkein hallinto-oikeus
- Vaasan hallinto-oikeus
- Business Finland Oy
- Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2025 vp

- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- professori Martti Häkkänen

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Teknologiateollisuus ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta, tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esitys sisältää hallitusohjelmaan perustuvat lainsäädäntöehdotukset aluehallinnon uudistamiseksi. Tavoitteena on vahvistaa yhdenmukaista lupa- ja valvontakäytäntöä ja sujuvoittaa lupaprosesseja.

Uudistuksen myötä perustettaisiin ensinnäkin uusi valtakunnallinen Lupa- ja valvontavirasto (LVV). Samalla kuuden aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston toiminta päättyisi. Toiseksi ehdotus merkitsisi 10 alueellisen elinvoimakeskuksen (EVK) perustamista, ja samalla 15 ELY-keskuksen toiminta päättyisi.

Lupa- ja valvonta-asiat koottaisiin uuteen monialaiseen virastoon, johon yhdistettäisiin Valvira, Aluehallintovirastot sekä ELY-keskusten Y-vastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät. Uudet elinvoimakeskukset muodostettaisiin nykyisten täyden palvelun ELY-keskusten pohjalta lisättyinä yhdellä keskuksella turvaamaan ruotsinkieliset palvelut.

Uudistuksen on arvioitu parantavan palveluiden tulokellisuusutta, vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. Säästötavoitteita uudistukselle ei ole asetettu, eikä se johtaisi henkilöstön vähentämiseen. Valtionhallinnon yleiset säästöt koskevat kuitenkin myös uudistuksen kohteena olevia toimijoita. Lisäksi uudistus rajautuisi valtion tehtävien uudelleen järjestämiseen eikä sen yhteydessä muutettaisi aineellisoikeudellisia lakeja. Talousvaliokunta tarkastelee tässä lausunnossaan ehdotuksia oman toimialansa kannalta keskittyen erityisesti niihin uudistuksiin, joilla voi olla vaikutusta luvituksen ja yrityspalveluiden toimivuuteen, luvituksen sujuvuuteen ja taloudellisen toimintaympäristön ennakoitavuuteen.

Lupa- ja valvontavirasto

Talousvaliokunta on useissa asiayhteyksissä kiinnittänyt huomiota luvituksen sujuvuuden merkitykseen investointien edistämisen keskeisenä edellytyksenä. Lähtökohtana tälle on pidetty yhden luukun periaatetta. Nyt toteutettavan uudistuksen on talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa arvioitu palvelevan luvituksen sujuvuutta ja investointihankkeita kaikkialla Suomessa, vaikkakaan ympäristötehtävien jako Lupa- ja valvontavirastoon sekä Elinvoimakeskuksiin ei täysin toteuta yhden luukun periaatteen toimeenpanoa; tämä koskee erityisesti kala- ja vesitalousasioita, joihin liittyvät asiat sijoitettaisiin edelleen elinvoimakeskuksiin. Samoin esimerkiksi kaivosten osalta ympäristöasioita käsitellään edelleen LVV:n lisäksi myös elinvoimakeskuksissa, maakuntien liitoissa, TUKESissa sekä kuntatasolla.

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2025 vp

Talousvaliokunta korostaa, että ympäristölupakäsittelyn yhdistäminen yhteen valtakunnalliseen kokonaisuuteen, jossa asiointi ja lupien hakeminen tapahtuu yhden, toimivan ja käyttäjälähtöisen lupaprosessin kautta, on keskeinen askel kohti yhden luukun mallin toteuttamista. Luvan käsittelyä voidaan tehostaa, käsittelyaikaa lyhentää ja laatua parantaa valtakunnallisen toimivallan, menettelyjen yhdistämisen ja tätä koskevien toimintatapojen sekä lainsäädännön kehittämisen kautta. Nyt tarkasteltava ehdotus liittyy kiinteästi valmisteilla olevaan ja eduskunnalle kevätkaudella annettavaan ns. yhden luukun palvelujen lainsäädäntöön (Hallituksen esitys eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa). Valiokunta korostaa uudistuksen kiireellisyyden ja tehokkaan toimeenpanon merkitystä vireillä olevien investointihankkeiden kannalta.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että lupa- ja valvontatehtävien kokoaminen yhteen valtakunnalliseen organisaatioon ei yksin johda toimivampaan lopputulokseen vaan sen ohella tarvitaan jatkuvaa kehittämistyötä ja riittäviä voimavaroja. Hallitusohjelman tavoite sujuvasta luvituksesta konkretisoituu myös käynnissä olevien, erityisesti digitalisaatioon liittyvien kehityshankkeiden kautta. Digitaalisten palvelujen lisääntyessä erityisesti tietojärjestelmäpalvelujen merkitys korostuu.

Talousvaliokunta korostaa lisäksi, että lupa- ja valvontavirastossa ei tulisi olla kyse vain lupa- vaan myös neuvontaorganisaatiosta, joka mahdollistaa sen, että hakemuksissa olisi mahdollisimman vähän puutteita. Myös ennakkopäätösten tyypiset käytännöt voisivat luoda yrityksille ennakoitavaa toimintaympäristöä.

Yleisen edun valvontayksiköstä

Lupa- ja valvontaviraston yhteyteen esitetään perustettavaksi yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvova yleisen edun valvontayksikkö. Tavoitteena on tuoda yleisen edun intressit päätösten valmisteluvaiheessa esille nykyistä sujuvammin, minkä arvioidaan edelleen vähentävän muutoksenhaun kautta tapahtuvaa tarvetta yleisen edun valvontaan. Yksiköllä olisi yleisen edun valvontatehtävässään itsenäinen ratkaisuvallta. Yksikön toiminta olisi järjestettävä siten, että sen riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä olisi turvattu eikä yksikölle saisi antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voisivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden.

Talousvaliokunta tarkastelee yleisen edun valvontayksikköön liittyviä kysymyksiä oman toimialansa kannalta erityisesti luvituksen sujuvuuden ja toimintaympäristön ennakoitavuuden näkökulmasta. Yleisen edun valvontayksikköön liittyy lisäksi perustuslakikysymyksiä, joita on tarkasteltu myös hallituksen esityksessä.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa ehdotukseen on suhtauduttu osin varsin kriittisesti. Kriittiset arviot kohdistuvat toisaalta yleisen edun yksikön tehtävän ja organisoinnin varsin yleispiirteiseen sääntelyyn ja toisaalta ehdotuksen vaikutuksiin luvituksen sujuvuuden kannalta.

Talousvaliokunta kiinnittää erityistä huomiota asiantuntijakuulemisissa esiin nousseeseen huolenaiheeseen siitä, että yleisen edun valvontayksikön tehtävän kannalta keskeisen yleisen edun käsitteen merkityssisältö on jätetty varsin avoimeksi: sitä ei ole rajattu tiettyjen intressien tai lakien mukaisten seikkojen huomioon ottamiseen. Säännöksen perustelujen mukaan kyse voi olla

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2025 vp

esimerkiksi tietynlaisesta ympäristötilasta, luonnon arvojen säilyttämisestä, virkistyskäyttöedellytysten turvaamisesta tai kulttuurihistoriallisesti merkittävän maisemakuvan säilyttämisestä.

Ehdotetun sääntelyn perusteella yleisen edun valvontayksilön valvottavana olevan yleisen edun suhde sektorilakien mukaisin yleisiin etuihin jää epäselväksi. Asiantuntijakuulemisessa on lisäksi tuotu esille, että käytännössä monet yleisen edun käsitteen piirissä tapahtuvista ratkaisuksista eivät ole luonteeltaan yksinomaan oikeudellisia vaan myös poliittisia ja muita arvostuksia sisältäviä. Kyse on siten myös erilaisten perusteltujen vaihtoehtoisten intressien arvottamisesta keskenään.

Talousvaliokunta kehottaa hallintovaliokuntaa harkitsemaan erityisesti toimintaympäristön ennakoitavuuden parantamiseksi yleisen edun valvontayksikön tehtävän täsmentämistä mietinnössään esimerkiksi siten, että yleinen etu kytkettäisiin ehdotettua kiinteämmin esimerkiksi aineellisiin kriteereihin tai laajamittaisiin hankkeisiin ja että säännöksessä tarkoitettun yleisen edun suhdetta sektorilakien mukaisen yleisen edun käsitteeseen selvennettäisiin.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä myös asiantuntijakuulemisessa esitettyä näkökulmaa siitä, että yleisen edun valvontayksikön valitusoikeuden olemassaolo voi tosiasiassa luoda yksikön kannanotoille jo lupavaiheessa painavan roolin. Tällöin myös yleisen edun konkreettinen sisältö voi määrittyä viraston sisäisessä lupamenettelyprosessissa, jossa lupa- ja valvontaviraston lupia myöntävä osasto kuulee yleisen edun valvontayksikköä. Valitusoikeuden käytännön toimintaa ohjaavaa vaikutusta ei voida sen vuoksi päätellä vain sillä perusteella, kuinka usein valitusoikeutta on käytetty tai tultaisiin käyttämään.

Yleistä etua koskevan valitusoikeuden osalta talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös hallituksen esitykseen jääneeseen ilmeiseen teknisluonteiseen virheeseen, jonka vuoksi vesilain 15 luvun 2 §:n valitusoikeutta koskevan säännöksen sanamuodot lakiehdotuksessa ja hallituksen esityksen rinnakkaisteksteissä ovat toisistaan poikkeavat ja katsoo, että lakiehdotuksen sanamuodon vastaavuus säännöksen perustelujen kanssa tulee varmistaa.

Elinvoimakeskuksista

Uudistuksen tavoitteena on luoda vahvat elinvoimakeskukset, jotka tukevat alueiden elinvoimaa. Elinvoimalla tarkoitetaan kokonaisuutta, joka kuvaa alueen ja sen elinkeinotoiminnan kestävä kasvua ja puhdasta siirtymää, uudistumista ja kilpailukykyä sekä yrittäjyyden toimintaedellytyksiä, ruuantuotannon ja muun elinkeinotoiminnan kannattavuutta ja toimivia liikenneyhteyksiä, luonnonvarojen kestävä käyttöä, luonnon monimuotoisuutta ja ympäristön hyvää tilaa, huoltovarmuutta ja turvallisuutta, työvoiman osaamista, työllisyyttä ja asukkaiden hyvinvointia sekä muita alueen vetovoimaa lisääviä tekijöitä.

Elinvoimakeskukset ovat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvia monialaisia valtion aluehallinnon viranomaisia. TEM:n hallinnonalan yrityspalveluiden sisältö ei ole kuitenkaan perusteiltaan muuttumassa tehtävien siirtyessä elinvoimakeskusten vastuulle vuoden 2026 alusta alkaen. Talousvaliokunta pitää keskeisenä, että nyt luotavat ja olemassa olevat rakenteet ja hallinnon tasot muodostavat saumattoman ja yhteentoimivan kokonaisuuden. Yrityspalvelujen palveluketjun toimivuus ja päällekkäisten toimintojen välttäminen ovat keskeisessä asemassa. Ta-

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2025 vp

Talousvaliokunta korostaa hallituksen esityksen toteamusta siitä, että elinvoimakeskus luo yhteistyömenettelyt alueensa kuntien kanssa yrityspalveluissa niin, että sekä kuntien vastuulla olevan osaavan työvoiman tarjonnan ja yritysten tarpeiden kohtaanto toteutuu parhaalla mahdollisella tavalla ja että eri toimijoiden tarjoamat palvelut muodostavat kullakin alueella tehokkaan palvelukokonaisuuden. Talousvaliokunta korostaa myös alue- ja paikallistuntemuksen ja sidosryhmäyhteistyön sekä yrityksille tuotettavien palvelujen laadun ja yhdenvertaisuuden merkitystä uusissa elinvoimakeskuksissa.

Talousvaliokunta korostaa, että oikein toteutettuna uudistus mahdollistaa tehokkaan kansainvälistymisen palvelupolun maakunnista maailmalle. Elinvoimakeskuksilla on keskeinen rooli kasvun ja kansainvälistymisen työkalujen tarjoamisessa yrityksille. Talousvaliokunta kiinnittää toisaalta huomiota myös asiantuntijakuulemisessa esitettyihin huolenaiheisiin siitä, että useat samanaikaisesti vireillä olevat organisaatiouudistukset voivat heikentää organisaatioiden palvelukykyä ja lisäksi useissa lausunnoissa on nostettu esille huoli resursseista. Suomessa on parhailleen käynnissä kolme suuren mittaluokan hallintouudistusta, jotka kaikki koskevat yrityksille tarjottavia palveluita: vienninedistämisen Team Finland -uudistus, valtion aluehallintouudistus ja TE-palvelu-uudistus. Riskinä on huomion kiinnittyminen hallintorakenteisiin palvelujen sisällön sijasta.

Varautuminen ja huoltovarmuusorganisaatio

Sekä uudella lupa- ja valvontavirastolla että elinvoimakeskuksilla on yhteys varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämiseen ja huoltovarmuuteen. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 4 §:n mukaan ministeriöt kehittävät huoltovarmuutta omalla toimialallaan sekä valmiuslain (1552/2011) 13 §:n nojalla johtavat, valvovat ja yhteensovittavat varautumista omalla toimialallaan. Talousvaliokunta pitää tärkeänä varmistaa, että sekä lupa- ja valvontavirastoa että elinvoimakeskuksia ohjaavat ministeriöt huomioivat huoltovarmuuden tarpeet yleishallinnollisessa tulosohjauksessa sekä sektorikohtaista toimintaa koskevassa toimialakohtaisessa ohjauksessa.

Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lain 13 §:ssä säädettäisiin varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämisestä ja siihen liittyvistä tehtävistä. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella kokonaisuus on kuvattu nykylainsäädäntöä selkeämmin ja muutos loisi edellytyksiä yhdenmukaisempaan toimintaan kaikilla alueilla. Muutokset on kuitenkin tärkeää toteuttaa tiiviissä yhteistyössä alueellisen varautumisen toimijoiden kanssa. Talousvaliokunta korostaa myös, että yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisesti elinkeinoelämällä on keskeinen rooli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa myös alueellisella tasolla.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämiseen liittyvien tehtävien sisältö jää hallituksen esityksen perusteella varsin avoimeksi ja esittää, että hallintovaliokunta täsmentäisi tätä mietinnössään sekä kuvaisi tarkemmin sitä, mitä palveluita tähän tehtävään kuuluu ja sitä, kenelle näitä palveluita tuotetaan. Talousvaliokunta esittää harkittavaksi lain 13 §:n 2 momentin 2 kohdan täsmentämistä muotoon ”kehittämällä alueellisia riskiarvioita, yhteensovittamalla ne ja seuraamalla alueellisissa riskiarvioissa arvioitujen häiriötilanteiden sekä uhkamallien kehitystä” tai vaihtoehtoisesti asian täsmentämistä valiokunnan mietinnön perusteluissa. Taustalla on arvio siitä, että alueellisten riskiarvioiden hyödyn-

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2025 vp

täminen ei ole edennyt riittävästi eivätkä arvioidut riskit, niiden torjunta, oppien kerääminen ja seuranta välttämättä kuulu millekään yksittäiselle taholle ja että yhteisen toiminnan suunnittelu ja koordinaatio on puutteellista. Yleisen ja yhdenmukaisen seurannan puute voi vähentää toiminnan tehokkuutta ja luoda eriäviä ja yhteensopimattomia toimintamalleja. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan myöskään 13 §:n 2 momentin 6 kohdassa käytetty käsite *varautumisvalmius* ei ole yleisesti vakiintunut eikä yksiselitteinen ja sitä tulisi täsmentää.

Elinvoimakeskuksia sekä työllisyys- kehittämis- ja hallintokeskuksia koskevan lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan elinvoimakeskusten tehtäviin kuuluu myös huoltovarmuuden ja turvallisuuden edistäminen. Myös tältä osin talousvaliokunta kiinnittää huomiota sääntelyn avoimuuteen. Valiokunta esittää, että hallintovaliokunta täsmentää mietinnössään, mitä huoltovarmuudella tässä yhteydessä tarkoitetaan ja miten elinvoimakeskukset toteuttavat huoltovarmuutta. Tämä on tarpeen myös sen vuoksi, etteivät tehtävät olisi päällekkäisiä lupa- ja valvontaviraston tehtävien kanssa.

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta pitää aluehallinnon uudistamista keskeisenä sekä kasvun, kilpailukyvyn ja investointien edistämiseksi että alueellisen elinvoiman turvaamiseksi. On keskeistä, että uudistus mahdollistaa sekä alueellisen läsnäolon ja erityispiirteiden huomioon ottamisen että laajemmin investointien ja yritysten kasvun toteutumisen. Yritysten saumattoman palveluketjun toimivuus riippuu keskeisesti uudistuksen täytäntöönpanosta ja eri toimijoiden yhteistyöstä. Luvituksen osalta uudistuksen keskiössä on yhden luukun periaatteen tehokas toteuttaminen, jotta investointiluvituksesta saataisiin hallitusohjelman tavoitteen mukaisesti kilpailuetu Suomelle.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta antaa eduskunnalle viimeistään 31.12.2028 valtioneuvoston selvitys uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta sekä virastorakenteen ja toiminnan tuloksellisuudesta ja että uudistukseen liittyviä jatkokehittämistarpeita arvioidaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2025 vp

Helsingissä 23.4.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedeu ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Hilkkä Kemppi kesk
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Juha Viitala sd
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Minna Reijonen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2025 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Keskustan talousvaliokuntaryhmä kiinnittää valiokunnan lausunnossa jo todettujen asioiden lisäksi huomiota kahteen erityiseen asiaan:

Maakunnalliselle tasolle johtajuus alueen elinvoimasta

Uudistuksen toimeenpano ratkaisee, kuinka hyvin lupamenettelyjen sujuvoittaminen tosiasiaassa onnistuu. Hallituksen on ohjattava aluehallinnon uudistamisen toimeenpanoa siten, että elinvoimakeskusten rooli yritysten kasvun mahdollistajana toteutuu. Organisaation sisäisen valitustehailun sijaan Orpon hallitukselta tarvitaan asennetta, jossa uusi lupavirasto on samalla nykyistä vahvempi neuvontaorganisaatio.

Uusi johtamisjärjestelmä ei kuitenkaan varsinaisesti vaikuta tukevan vahvojen elinvoimakeskusten tavoitetta. Kaikki eri ministeriöt ovat halunneet varmistaa omat asemansa ja sen seurauksena hallinto näyttää edelleen sektorikohtaisesti siiloutuneelta.

Siiloutumisen sijaan elinvoimakeskuksista tulee tehdä kasvu- ja kansainvälistymispalveluiden moottori, joka toimii valtakunnallisen ja kuntatason välissä. Tämä on priorisoitava niiden tehtäväkentässä.

Elinvoimakeskuksille pitää rakentaa vahva rooli toimijana, joka auttaa yrityksiä pääsemään kiinni kaikkiin julkisiin yrityspalveluihin, kattaen niin vienninedistämisen, innovaatorahoituksen kuin muutkin kasvupalvelut. Alueiden vahvuuksien ja erityishaasteiden pitäisi näkyä suunnittelua paremmin asiantuntijoiden sijainpaikoissa.

Nyt hallituksen esittämässä mallissa riskinä on, että päätöksiä hankkeen hyväksymisestä tehdään muualla sellaisten ihmisten toimesta, jotka eivät tunne alueen kehityskohteita ja kasvupotentiaalin osa-alueita. Alueiden tulisi itsensä saada määritellä luontaiset yhteistyöalueensa.

Talousvaliokunta ei kuitenkaan painota lausunnossaan riittävästi alue- ja paikallistuntemuksen tärkeyttä aluehallintouudistuksessa sekä lupa- ja valvontaviraston että erityisesti elinvoimakeskusten osalta.

Riski paikallis- ja aluetuntemuksen heikkenemisestä on realisoitumassa esimerkiksi Hämeen osalta jo uudistuksen alkumetreillä, kun Hämeen alueelle ei ole osoitettu lainkaan päätoimipaikkaa.

Hallituksen ehdotuksen mukaan Hämeen ELY-keskus jakautuu kahtia, kun Kanta-Hämeen puoli siirtyy osaksi Sisä-Suomen elinvoimakeskusta ja Päijät-Häme osaksi Kaakkois-Suomen elinvoimakeskusta. Sisä-Suomen elinvoimakeskuksen päätoimipaikka tulisi esityksen mukaan Tampereelle ja Kaakkois-Suomen elinvoimakeskuksen päätoimipaikka Kouvolaan. Lisäksi Hämeen ELY-keskuksen tehtäviä jakautuu kahdeksaan eri siirtosuuntaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2025 vp
Eriävä mielipide 1

Hämeen alueesta onkin tulossa elinvoimakeskusuudistuksessa reuna-alue molemmilta suunnilta katsottuna. Tämä herättää kysymyksen ja huolen siitä, miten muutoksen yhteydessä varmistetaan riittävä alueen elinkeinoelämän ja yritysten tuntemus tukemaan yritysten kasvua ja kansainvälistymistä, mikä on yksi keskeisimmistä elinvoimakeskusten tehtävistä.

Itä-Suomen erityistarpeita hallitus ei ole koko kaudellaan huomionnut juuri laisinkaan. Keskusta on esittänyt 10 vuoden erityistalousaluekokeilua itäiseen Suomeen.

Itäinen Suomi on maantieteellisesti laaja alue. Nyt kolmen maakunnan asioita ollaan keskittämässä yhteen elinvoimakeskukseen. Elinvoimakeskukseen siirryttäessä toiminta-alue laajenee ja etäisyyden pitenevät. Yhteydenpito sidosryhmiin väistämättä vähenee ja etääntyy, varsinkin läsnäolotapaamisten ja -tilaisuuksien osalta.

Tämä malli uhkaa toiminnan säilymistä aidosti alueellisena ja ottaen huomioon valtionhallinnon tuottavuusohjelman vaatimukset, tulee aikaa myöten toiminnot keskittymään elinvoimakeskukseen paikkakunnalle, mikä osaltaan näivettää muiden maakuntien asemaa.

Hallitus ei ole esittänyt tähän tyydyttäviä vastauksia eikä tämän vuoksi voida hyväksyä ratkaisua, jossa päätoimipaikkaa ei ole kaikilla alueilla ollenkaan. On onnetonta, että Orpon hallitus siirtää tällä tavoin kokonaisia maakuntia elinvoiman kannalta reuna-alueeksi ja keskittää taas kerran palveluita. Hämeen ja Itä-Suomen lisäksi myös Satakuntaa ollaan hallituksen ajattelussa työntämässä reuna-alueeksi.

Uudistuksen yhtenä riskinä on, että organisaatiouudistus halvaannuttaa uuden organisaation palvelukyvyyn useaksi vuodeksi, varsinkin kun samalla toteutetaan erittäin merkittäviä valtionhallinnon säästötoimia ja organisaatiouudistuksia: työllisyysalueet, elinvoimakeskukset ja Team Finland ulkomaantoimintojen siirto Ulkoministeriölle. Hallituksen on huolehdittava, että kokonaisuus toimii alusta saakka kitkattomasti kaikkialla Suomessa. Fokuksen pitää nopeasta saada hallinnosta palveluihin ja niiden kehittämiseen.

Kaikkien elinvoimakeskusten on kyettävä tukemaan yrityksiä "maakunnasta maailmalle". Tähän tarvitaan myös työvälineitä, kun hallitus on mm. poistanut käytöstä innovaatioasetelit ilman uusia korvaavia ratkaisuja.

Vaikka uusi virasto toimii valtakunnallisesti, lupaviranomaisten on tunnettava elinkeinoelämän tarpeet myös paikallisesti.

Orpon hallituksen sääntö-Suomessa virasto ryhtyy valittamaan viraston omista päätöksistä

Hallituksen anti luvituksen nopeuttamiseksi on toistaiseksi ollut verkkaista. Nyt hallitus esittää aluehallintouudistuksen yhteydessä perustettavaksi yleisen edun valvontayksikköä, joka toimisi valtion lupa- ja valvontavirastossa. Kyseessä ei ole tältä osin hallinnon uudistamisesta vaan pikemminkin kokonaan uuden toimijan luomisesta ympäristöoikeudelliseen lupajärjestelmään, joka ei auta selkeyttämään ja yksinkertaistamaan lupajärjestelmää. Yksikkö olisi itsenäinen ja riippumaton hallituksen esityksen mukaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2025 vp
Eriävä mielipide 1

Yleisen edun valvontayksikkö voisi hakea muutosta lupa- ja valvontaviraston antamaan päätökseen

- 1) ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun turvaamiseksi,
- 2) lain soveltamiseen liittyvien merkittävien oikeuskysymysten selventämiseksi tai
- 3) lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.

Yhdenkin edellytyksen täytyminen olisi riittävää, koska kriteereitä tarkastellaan toisiinsa nähden itsenäisesti.

Niinpä hallitus on nyt tosiasiallisesti esittämässä järjestelyä, jossa lupa- ja valvontaviraston ympäristö -toimialan myöntämästä vesilain, ympäristönsuojelulain tai luonnonsuojelulain mukaisesta luvasta syntyisi lupa- ja valvontaviraston samaisen ympäristötoimialan yleisen edun valvontayksikölle oikeus valittaa päätöksestä edellä mainituin perustein.

Toisessa siivessä virastoa myönnetään lupia ja toisella puolen tehtäisiin valituksia sitten näistä samaisen viraston päätöksistä. Kuulostaa sellaiselta sääntö-Suomen ratkaisulta, johon vain Orpon hallitus kykenee.

Käytännössä monet "yleisen edun" sisällä tapahtuvista ratkaisuista eivät olekaan niinkään oikeudellisia, vaan myös poliittisia ja muita arvostuksia sisältäviä.

Yleisen edun sisällä joudutaan tekemään arvostuksenvaraisia ratkaisuita siitä, miten yleisen edun kannalta perusteltuja vaihtoehtoisia intressejä arvioidaan keskenään. Asia voi olla yhdestä kummasta tarkastellen yleistä etua edistävä ja toisaalta sitä heikentävä. Niinpä hallituksen esittämän kaltaisen yleisen edun valvontayksikön tekemät kannanotot ja muut ratkaisut tulisivat olemaan aina jossain määrin poliittisiin arvovalintoihin perustuvia.

Poliittiset arvostuskysymykset tulisi ratkaista avoimessa demokraattisessa prosessissa valittujen päättäjien toimesta, eikä niin, että luodaan viranomaisen sisälle uusi valitusviranomainen vieläpä siten, että yleisen edun sisältö ja määritelmä on jätetty hyvin yleisluonteiselle tasolle. Yleisen edun valvontayksikön valvottavana olevan yleisen edun suhde sektorilakien mukaisiin yleisiin etuihin jää myös epäselväksi.

Yleisen edunvalvontayksikön valitusmahdollisuuden pelkkä olemassaolo tulee jo itsessään vaikuttamaan lupamenettelyprosessin kulkuun, koska lupia myöntävän osaston on otettava huomioon se, että viraston toinen yksikkö voi tehdä päätöksestä valituksen.

Vaikka nyt hallitus toisaalta on aivan järkevästi rajaamassa eri valtion virastojen keskinäisiä valitusprosesseja, niin valitukset uhkaavat nyt siirtyä viraston sisälle, jolloin prosessit eivät todellisuudessa nopeudu riittävällä tavalla.

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2025 vp
Eriävä mielipide 1

Keskustan mielestä luvituksesta tulee tehdä Suomen kilpailukykytekijä asettamalla tavoitteeksi, että Suomessa on Euroopan nopein luvitusprosessi vuoteen 2027 mennessä. Tähän päästäkseen tarvitaan takuuajat käsittelyille ja yhden luukun palvelumalliin todellinen siirtyminen.

Orpon hallituksen on aluehallintouudistuksen lisäksi syytä käynnistää suursiivous hallinnon tehostamiseksi ja turhan sääntelyn purkamiseksi. Esimerkiksi ympäristönsuojelulakia on uudistettava siten, että sekä valtion että kuntien ympäristöluvittamiselle asetetaan lakisääteinen määräaika. Kaavoituksen ja luvitusten käsittely- ja maksatusajoin tarvitaan lakisääteisiä sitovia määräaikoja. Samaa määräaika olisi tarpeen myös yritystukiasioille.

Hallituksen nyt esittämää sääntelyratkaisua viraston sisäisestä valitusviranomaisesta laajalla toimivallalla varustettuna ei voi pitää kovinkaan onnistuneena. Hallintovaliokunnan on välttämättömyyden löytää tähän aidosti byrokratiaa ja julkisen hallinnon sisäistä valituskierrettä keventävä, eikä sitä ainoastaan uuteen paikkaan siirtävää ratkaisua. Vähintäänkin uutta rakennetta käyttöönotettaessa on huolehdittava siitä, että toimivallan rajaukset ovat niin selkeitä ja tarkkarajaisia kuin mahdollisia huomioiden se, että yleisen edun näkökulma on jo nykyisellään olennainen osa ympäristöllisiä lupamenettelyjä aineellisen lainsäädännön nojalla.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa hallituksen esitystä eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2025 vp) koskevassa mietinnössä huomioon edellä olevan.

Helsingissä 23.4.2025

Timo Mehtälä kesk
Hilkka Kemppi kesk

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2025 vp
Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi keskittää lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät uuteen valtakunnalliseen Lupa- ja valvontavirastoon, johon yhdistetään Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, aluehallintovirastot, sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksien tehtävät. Samalla muodostetaan uudet alueelliset elinvoimakeskukset, joihin jäävät ELY-keskusten loput tehtävät. Uudistuksen tavoitteena on hallituksen mukaan vahvistaa ja yhdenmukaistaa lupa- ja valvontakäytäntöä alueesta riippumatta sekä sujuvoittaa prosesseja ja palvelua. Kysymys on mittavasta toimintojen keskittämisestä

Lupa- ja valvontatoimista on huolehdittava riittävillä resursseilla ja alueellisella erityisosaamisella. Myös henkilöstön asema muutosten keskellä on turvattava. Toimintaa keskitettäessä on aiempaa vaikeampi huolehtia alueellisen erityisosaamisen ja paikallistuntemuksen säilyttämisestä. Tämä olisi erityisen tärkeää esimerkiksi työsuojelu- ja ympäristöasioissa.

Riittävät resurssit ja henkilöstön asema

Lupa- ja valvontaviraston eri osastot toimisivat eri ministeriöiden ohjauksen alla. Tähän liittyy riskejä, esimerkiksi resurssien jakautumisen osalta. Toisaalta koska kokonaisvastuu strategisesta ohjauksesta ja tulosohjauksesta kuuluu valtiovarainministeriölle, vaarana, on että säästöt priorisoidaan muiden tavoitteiden kustannuksella. Koska hallituksen esityksessä sitoudutaan tuottavuusohjelmaan, uusien virastojen määrärahat tulevat vähenemään lähivuosina.

Uudistuksella on mahdollisesti joitakin positiivisia vaikutuksia esimerkiksi toimintojen yhdenmukaistamisen ja sujuvoittamisen, asiantuntijaosaamisen paranemisen sekä päällekkäisyyksien poistumisen myötä. Uudistukseen liittyy kuitenkin mahdollisiin hyötyihin nähden paljon suurempia riskejä ja ongelmia toimintojen keskittämiseen, viraston toimintatapojen muuttamiseen sekä yhteistyörakenteiden ja yhdyspintojen uudelleen rakentamiseen liittyen. On syytä korostaa, että hallituksen tuottavuusohjelma merkitsee myös uusiin virastoihin kohdistuvia säästöjä. Virastoihin kohdistuvat määrärahavähennykset tulevat todennäköisesti tarkoittamaan muiden kulujen vähentämisen ohella henkilöstöön kohdistuvia vähennyksiä. Henkilöstön vähennykset osaltaan vaarantaisivat uusien virastojen palvelujen järjestämistä.

Hallituksen esityksessä ei ole arviota henkilöstövaikutuksista. Vaikka siinä toistuvasti todetaan, ettei uudistuksen ole tarkoitus johtaa henkilöstömuutoksiin, tosiasiallisesti tuottavuusohjelma luo painetta henkilöstövähennyksille. Jos tuottavuusohjelma johtaa henkilöstövähennyksiin, ei uudistuksella kyetä turvaamaan edes luvattuja parempia ja nopeampia lupa- ja valitusprosesseja. Riittämättömät henkilöstöresurssit ovat aiheuttaneet haasteita lupa- ja valvontatehtävissä jo ennen uudistusta.

Myös uusin elinvoimakeskuksiin tulee kohdistumaan tulevaisuudessa säästöpaineita. Palvelusuhteiden ehtojen tulisi säilyä nykytasollaan ja henkilöstön siirtämistä paikkakunnalta toiselle tulisi välttää. On ensiarvoisen tärkeää, että henkilöstö pääsee tosiasiallisesti vaikuttamaan muu-

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2025 vp
Eriävä mielipide 2

tosprosessiin ja omaan asemaansa. Elinvoimakeskusten, virastojen, osastojen ja toimintayksiköiden johtoryhmään tulisi esimerkiksi sisällyttää henkilöstön edustajia, jotta henkilöstön vaikutusmahdollisuudet työoloihin ja asemaansa varmistetaan.

Uudistus tulee todennäköisesti kasvattamaan myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja hallinto-oikeustuomioistuimien työmäärää. On varmistettava, että myös näillä laillisuusvalvojilla on riittävät resurssit.

Kattava työsuojeluvalvonta on varmistettava

Työsuojeluvalvonnalle on annettu lukuisia uusia valvontatehtäviä esimerkiksi liittyen ulkomaisen työvoiman käyttöön ja paikalliseen sopimiseen. Resurssit eivät ole riittävät suhteessa uusiin tehtäviin. Jotta työsuojeluvalvonta on vaikuttavaa, sille on turvattava riittävät ja nykyistä mittavammat resurssit.

Jotta valvonta on alueellisesti riittävän kattavaa, pitää toimipisteverkosto säilyttää vähintään nykyisessä laajuudessaan. Alueelliset työsuojelulautakunnat tulee säilyttää, jotta työsuojeluvalvonnan erityistarpeet otetaan riittävästi huomioon. Lautakuntarakenteen tulee huomioida alueelliset näkökulmat, koska elinkeinoelämän rakenteissa voi olla merkittäviä alueellisia eroja. Työmarkkinaosapuolia tulisi kuulla myös työsuojelulautakuntiin liittyvissä asioissa.

Hallituksen säännösesityksessä ei mainita työsuojelutarkastajia, jotka omaavat usean vuoden ammattityökokemuksen. Myös jatkossa on työsuojelutarkastajia rekrytoitaessa varmistettava, että henkilöstössä on tarpeeksi asianmukaisen työkokemuksen omaavia tarkastajia. Valvontaviranomaisilla täytyy olla mahdollisuus kuulla henkilöstön edustajia ohjaus- ja arviointikäynneillään ilman työnantajan edustajan läsnäoloa.

Uudistuksen myötä riskinä on, ettei enenkään työntekijäpuolta kuulla työelämää koskevissa asioissa. Erityisen tärkeää on varmistaa työntekijäpuolen edustus alueellisia työluvalinjauksia tehdessä. Työmarkkinajärjestöjen asiantuntemusta myös työsuojeluvalvonnan suuntaamisessa on syytä jatkaa. Työmarkkinaosapuolia tulisi osallistaa työsuojeluvalvonnan tavoitteiden laatimiseen, sekä valvonnan toteuttamiseen.

Ympäristöstandardit eivät saa heikentyä

Ympäristölupa- ja valvontaprosessien sujuvoittamisessa on tärkeää varmistaa, että se ei käytännössä johda ympäristöstandardien heikentymiseen. Vihreän siirtymän edellyttämiä investointeja vauhditettaessa on pidettävä huoli siitä, että kyseisten investointien ympäristövaikutuksia sekä erityisesti uusia ratkaisuja koskevien kokonaisuuksien yhteisvaikutuksia tarkastellaan riittävään tietoon pohjautuen. Lupien nopea käsittely ja lupaprosessin keventäminen eivät saa tavoitteina ohittaa yleistä etua ympäristön hyvän tilan säilyttämisessä.

Julkisen vallan keskeinen tehtävä on valvoa yleisen edun toteutumista. Ympäristöä koskevassa päätöksenteossa yleisen edun toteutumista ovat aiemmin valvoneet ELY-keskukset. Hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotus uuteen Lupa- ja valvontavirastoon perustettavasta ympäristön yleisen edun valvontayksiköstä on myönteinen ja kannatettava. Tällainen riippumaton yleisen edun

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2025 vp
Eriävä mielipide 2

valvonnan yksikkö ja sille kuuluva muutoksenhakuoikeus ovat ympäristöperusoikeuden näkökulmasta välttämättömiä. Toisin kuin hallitus esittää, Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvonnan yksikön muutoksenhakuoikeutta ei tulisi rajata.

Yleisen edun valvonnan 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. Tulkinnanvaraiset ja epätasälliset termit "painava yleinen etu" ja "merkittävä oikeuskysymys" luovat muutoksenhakuoikeudelle epäselvän ja tarpeettoman kynnyksen ja rajoittaisivat viranomaisen muutoksenhakuoikeutta nykyisestä.

Kuten hallituksen esityksen perusteluistakin ilmenee, viranomainen käyttää nykyistäkin, rajaamatonta muutoksenhakuoikeutta hyvin harkiten ja perustellusti. Valitusoikeuden rajaamista ei siten voida uskottavasti perustella sillä, että pyritään korostamaan muutoksenhakuoikeuden käyttämisen erityislaatuista. Vuosina 2019—2022 ELY-keskukset hakivat muutosta vain hieman yli yhdessä prosentissa aluehallintovirastojen antamiin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin päätöksiin.

Eri tulkintoja mahdollistavien, muutoksenhakuoikeutta rajaavien sanamuotojen lisääminen lainsäädäntöön tulisi todennäköisesti lisäämään muutoksenhakutarvetta, ei vähentämään sitä. Epäselvät yleisen edun yksikön lausunto- ja valitusoikeuden rajoitukset kuormittaisivat myös tuomioistuimia ja lisäisivät riskiä lupa- ja tuomioistuinkäsittelyjen venymiselle. Valitusoikeuden rajaamiselle ei siten ole perustetta myöskään luvituksen sujuvoittamisen näkökulmasta.

On tärkeää, että eri intressien yhteensovittamista edistetään jo lupa-asian valmistelussa. Muutoksenhakuoikeudella on kuitenkin viimesijaisena keinona keskeinen merkitys yleisen edun valvonnessa. Sen rajoittaminen vaarantaa ympäristöperusoikeuden toteutumisen.

Koska ympäristöasioissa punnittavaksi tulee usein monia erisuuntaisia etuja, on tärkeää että Lupa- ja valvontaviraston sisäiset menettelytavat ovat läpinäkyviä ja todennettavia. Virastoa koskevaan lakiin tulisi lisätä vaatimus siitä, että viraston työjärjestyksessä varmistetaan sen sisäisten kannanottojen antaminen pääsääntöisesti kirjallisena.

On tärkeää, että näin mittavalle organisatoriselle muutokselle varataan riittävät resurssit. Aluehallintouudistus käynnistyy nyt tilanteessa, jossa ympäristöhallintoon kohdistuu merkittäviä säästötoimia. Nämä säästöt tulevat periytymään siirtyvien tehtävien mukaisten määrärahojen suhteessa uudistuksessa perustettaville uusille virastoille. Hupenevat resurssit eivät edistä uudistuksella tavoiteltavien hyötyjen saavuttamista. Vaikka resursseista ei säädetä aluehallintouudistuksen lakiesityksessä, on kriittistä, että Lupa- ja valvontaviranomaisen henkilöresurssit eivät uudistuksen myötä ainakaan heikkene.

Lopuksi, on tärkeää seurata aluehallintouudistuksen vaikutuksia ympäristötavoitteiden toteutumiseen. Erityisesti luonnonsuojelun asiantuntijaviranhaltijoiden pienen joukon jakaantuminen jatkossa kahteen eri virastoon voi paikallistasolla aiheuttaa hankkeiden sijoituspaikkojen luontoarvojen arviointiin liittyviä ongelmia.

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2025 vp
Eriävä mielipide 2

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 23.4.2025

Johannes Yrttiaho vas