

Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat

Asia Sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiantuntijapyyntö kuulemistilaisuutta varten tiistai 25.03.2025 asiassa HE 13/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi.

Aluehallintovirastojen yhteinen asiantuntijalausunto

Aluehallintovirastolla tarkoitetaan tässä lausunnossa Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Lapin, Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastoja yhdessä. Lausunto on aluehallintovirastojen yhteinen.

Aluehallintoviraston asiantuntijalausunto käsittää perustettavan Lupa- ja valvontaviraston sosiaali- ja terveystoimialaan liittyviä huomioita.

Uuden viraston keskeisenä tavoitteena on voimavarojen käyttöä tehostamalla ja valvonnan vaikuttavuutta parantamalla varmistaa asiakkaiden ja potilaiden oikeudet ja turvallisuus sekä parantaa ihmisten turvallisuutta. Hallinnon rakennetta erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ympäristömenettelyiden osata selkeytetään. Viraston tehtävissä voidaan tehokkaasti edistää korkeatasoisen asiantuntemuksen kehittymistä ja hyödyntämistä toiminnan sijainnista riippumatta. Tavoitteena on ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistaminen sekä yhdenvertaisuuden edistäminen. Kyseessä on valtion keskushallintoon kuuluva virasto.

Aluehallintovirasto kiinnittää lausunnossaan huomiota alla hallituksen esityksestä 13/2025 ilmeneviin seikkoihin.

4 § Organisaatio

Sosiaali- ja terveysalan osasto tulee sisällöltään, henkilöstömäärältään ja asiamäärältään muodostamaan merkittävän kokonaisuuden perustettavasta Lupa- ja valvontavirastosta ja sen tehtävistä. Käytettävissä olevan arvion mukaan osastolle sijoittuu noin 400 henkilöä. Virastolla olisi esityksen mukaan valtakunnallinen toimivalta sekä alueellinen läsnäolo.

Hallituksen esitys (s. 193) sisältää arvioita ehdotuksen vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin. Viraston keskeisimmät asiaryhmät muodostavat kanteluasiat, valvonta-asiat ja luvanvaraiseksi säädetyn elinkeinon harjoittamiseen oikeuttavat luvat sekä rekisteröinnit. Aluehallintovirasto toteaa mainittujen tehtävien muodostavan keskeisen osan sosiaali- ja

terveysalan osaston toiminnasta. Valvontatehtävät vaativat alueellista läsnäoloa valvonta- tai tarkastuskäyntien suorittamiseksi. Toiminnan tehokkuus ja vaikuttavuus edellyttää muilta osin alueellista erityispiirteiden tuntemusta.

Viraston tavoitteiden mukainen perusoikeuksiin liittyvä yhdenvertaisuuden edistäminen, edellyttää toimintaolosuhteiden tosiasiallista tuntemusta. Aluehallintovirasto korostaa alueellisten olosuhteiden tuntemuksen merkitystä toimialan valvontatehtäviin liittyvien.

Osaston tehtäviin liittyvä lupahallinto ja rekisteröintitehtävät toimivat viraston ennakkollisen valvonnan lisäksi riskiperusteisesti kohdistetun valvonnan tietopohjana. Viraston valvonnallisia tarkastuskäyntejä toimipaikkoihin suoritetaan pääosin epäkohtailmoitusten, valvonta- ja kanteluhavaintojen perusteella. Näin ollen myös hallintokantelut muodostavat osan viraston suorittamaa kokonaisvalvontaa.

Viraston tulee olla saavutettava ja toimintakykyinen valtakunnallisesti perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusturvan turvaamiseksi. Viranomaisen toimipaikat, toimialan tehtävät, aluejako sekä kielellisten oikeuksien toteutuminen tulee sovittaa viraston organisoitumiseen. Edellä mainitut vaatimukset koskevat sekä normaali- että poikkeusoloja.

Ehdotetussa 4 §:ssä säädetään, että viraston päätoimipaikka on Tampere ja toimipaikka Hämeenlinnassa. Muita laissa säädettyjä toimipaikkoja ovat vähintään yksi toimipaikka kaikilla sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueilla.

Aluehallintovirasto toteaa, edelliseen toimipaikkojen sijoittumiseen viitaten, että sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueita Suomessa on viisi (5) kpl.

Ehdotetussa 4 §:ssä viitataan lisäksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettuun lakiin (728/2021) viraston toimipaikkojen sijoittumisen suhteen. Kyseinen lainsäädäntö ei kuitenkaan yksiselitteisesti määritä valtion viraston toimipaikkoja.

Hallituksen esityksen säännöskohtaiset perustelut käsittää viraston toimipaikkoja ja työtekopaikkoja.

HE 13/2025 (s. 256-276) mukaan työtekopaikalla tarkoitettaisiin esimerkiksi kahden tai useamman viraston yhteisessä käytössä olevia tiloja, joita viraston virkamiehet voisivat hyödyntää. Työtekopaikka voisi olla myös esimerkiksi toisen organisaation hallitsemisissa toimitiloissa. Työtekopaikoissa ei välttämättä olisi käyntiasiointipalvelua. Kaikissa

toimipaikoissa ei olisi välttämätöntä tehdä kaikkia viraston toimialojen tehtäviä, vaan henkilöstö sijoittuisi eri toimipaikkoihin tehtävien hoidon kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Tehtävien tekemistavan tulisi ohjata viraston organisoitumista. Osa erityislainsäädännössä virastolle säädetyistä tehtävistä voivat edellyttää tarkastuksien tekemistä esimerkiksi luvanhaltijoiden tiloihin, jolloin tehtävässä on kyse olisi alueellisesti organisoitavasta tehtävästä.

Aluehallintovirasto toteaa, että muut kuin laissa määriteltyt viraston toimipaikat sijoittuvat pääjohtajan päättämän työjärjestyksen mukaan, kuten ehdotetun lain 8 §:stä ilmenee.

Hallituksen esityksen (s. 262) mukaan toimipaikkoja vahvistaessa tulisi ottaa huomioon 1 §:n tarkoittama toiminta-ajatus. Ehdotuksen 1 §:ssä säädetään viraston toiminta-ajatuksesta. Säännöksen perusteella kyseessä on valtakunnallinen viranomainen, joka turvaa alueilla vuorovaikutuksessa toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista.

Viraston toimipaikkojen sijoittamiseen valtakunnallisesti jää ehdotetun lainsäädännön perusteella merkittävää harkinnan varaa. Aluehallintovirasto toteaa viraston sosiaali- ja terveysalan tehtäviin nähden, että palvelujen saatavuus, yhdenvertaisuus ja perusoikeuksien toteutuminen ei ole riittävästi turvattu säännöksestä ilmenevin tavoin. Laissa on erinäisiä tavoitesääntelyjä toimipaikkojen sijoittumisen suhteen. Sääntely antaa laajan harkintavallan ja laista johdetut tavoitteet jättävät selkeästi määrittelemättä viraston toimipaikkoihin sijoittumista koskevat velvoitteet. Aluehallintoviraston mukaan sosiaali- ja terveysosaston valvontatehtävät tulisi tehtävien luonteen vuoksi voida organisoida toimipaikkoihin, eikä laissa määriteltyt toimipaikat riitä alueellisen läsnäolon turvaamiseksi.

Näin ollen aluehallintoviraston mukaan muista toimipaikoista, kun päätoimipaikasta tulee säätää Valtioneuvoston asetuksessa Lupa- ja valvontavirastosta. Asetus varmistaa viraston aseman ja toiminta-ajatuksen pysyvyyttä ja toimintaan keskeisesti liittyvien oikeuksien turvaamista. Asetus mahdollistaa samalla toimintaolosuhteiden muutoksista johtuen riittävän joustavasti toimipaikkojen muutoksen.

Asetuksen tasolla toimipaikoista säätäminen edistää valtion viranomaistoimintaan kohdistuvia odotuksia perustuslain 6 §:n tarkoittamaa yhdenvertaisuuden edistämistä, 17 § kielellisten oikeuksien toteutumista, 19 § riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuutta sekä 21 §:n tarkoittamaa oikeusturvan toteutumista. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti viranomaisen tulee myös suoriutua tehtävästään tuloksellisesti.

Toimipaikkojen ulkopuoliset viraston työskentelypaikat olisivat ehdotuksen mukaisesti työjärjestyksessä määriteltäviä asioita.

Luku 6 Virkojen täyttäminen ja erityiset kelpoisuusvaatimukset (17-21 §)

Ehdotetun lain 6 luvussa säädetään Lupa- ja valvontaviraston eräiden virkojen täyttämistä ja kelpoisuudesta. Säänneltyjä virkoja ovat pääjohtajan, osastopäällikön ja yksikön päällikön virat sekä toimintayksikön johtajan tehtävä.

Pääjohtajalle sekä osastopäällikölle on säädetty erillinen viiden vuoden määräaikainen virka. Pääjohtaja ja osastopäälliköt toimisi valtion virkaehtosopimusasetuksen (1203/1987) 10 §:n 3 momentin 3 kohdan perusteella valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) tarkoittamana työnantajavirkamiehenä.

Yksikön päällikkö virka on ehdotuksessa säännelty vakituisesti viraksi. Toimintayksikön johtajan tehtäviin määrättäisiin viideksi vuodeksi tehtävään viraston virassa oleva virkamies.

Aluehallintovirasto kiinnittää huomiota johdosta säänneltyjen virkojen ja tehtävän täyttämisen keskinäiseen epäsuhtaan, etenkin yksikön päällikön viran ja toimintayksikön johtajan tehtävän täyttämiseen. Aluehallintoviraston mukaan olisi perusteltua ja johdonmukaista, että myös yksikön päällikön tehtävään määrättäisiin viraston virassa oleva virkamies enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tehtävään määräaikaisesti määrätty viraston virkamies voi joustavammin siirtyä viraston sisäisesti toiseen tehtävään. Vastaavalla tavalla toinen johtamistaitoa ja perehtyneisyyttä kerryttänyt viraston virkamies voi hakeutua määräajaksi yksikön päällikön tehtäviin. Edellä mainittu toisi viraston johtotehtäviin joustoa, tasapuolisuutta sekä yhdenvertaisuutta. Hallituksen esityksessä jää myös enemmän perustelematta yksikön päällikön vakituinen virka.

Aluehallintovirasto tuo lisäksi ilmi huomionsa työnantajavirkamiehistä. Virastoon arvioidun henkilöstömäärän johdosta, noin 2000 henkilöä, on vaarana, että työnantajavirkamiesten määrä jää liian vähäiseksi. Tämän vuoksi tulevaisuudessa voi olla tarpeen tarkentaa virastoa koskevaa sääntelyä työnantajavirkamiesten osalta.

Valtioneuvoston asetus Lupa- ja valvontavirastosta

Viraston tehtävistä voidaan ehdotetun lain 4 §:n mukaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Asetuksen 1 §:ssä ilmenee, että osastot hoitavat pääasiallisesti virastosta annetun lain 4 §:n tehtävät. Asetuksen 1 §:n 2 momentissa on maininta yleisen osaston tehtävistä sekä luettelomaisesti säädetty erinäisiin lakeihin viitaten poissulkien tehtäviä

Aluehallintovirasto pitää asetuksen 1 §:n 2 momentin yleisen osaston tehtävien ja sen tehtävistä poissulkevaa sääntelyä tavanomaisesta hyvästä sääntelytavasta poikkeavana.

Asetuksessa säädetään kunnallis- ja hyvinvointialue kanteluista, jotka vaativat jossakin määrin poikkihallinnollista arviota Sosiaali- ja terveysosaston valvonnan kanssa. Vastaavalla tavalla viraston työvoimapalvelujen valvonta tulee vatimaan poikkihallinnollista toimintaa.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan asetuksen sääntely tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen. Yleisen osaston pääasialliset tehtävät ovat säädetty ehdotetun lain 4 §:ssä, muita osastoja vastaavalla tavalla.

Aluehallintovirasto toteaa, että virastolle tulisi säätää lain 4 §:ssä elinkeinovalvonnasta ja oikeusturvatehtävistä. Kyse on pääasiassa työ- ja elinkeinoministeriön, oikeusministeriön sekä eräistä valtionvarainministeriön hallinnonalaan kuuluvista tehtävistä. Tehtävät siirtyvät aluehallintovirastosta perustettavaan Lupa- ja valvontavirastoon ja käsittävät arviolta noin 60 henkilötyövuotta. Sisäministeriössä meneillään oleva rahapelilain uudistus ja valvontatehtävät siirtyisivät vuoden 2027 alusta Lupa- ja valvontavirastolle. Koska tehtäviä varten ei ole säädetty laissa erillisestä osastosta tai asetuksessa toimintayksiköstä, tulisivat kyseiset eri ministeriöiden hallinnonalaiset substanssitehtävät sijoittumaan yleiselle osastolle.

Edellä mainitut tehtävät tulisi aluehallintoviraston mukaan laissa säätää osastoksi tai asetuksessa määritellä toimintayksikön tehtäväksi. Muut ministeriöiden toimialaan kuuluvat tehtävät on tullut sijoittaa pääasiassa osastoihin, muilta osin tehtävistä tulee tarkemmin määrätä viraston työjärjestyksessä kuten esitetyn lain 4 §:n 7 momentista ilmenee.

Muuhun lainsäädäntöön liittyviä huomiota

Elintarvikelain 297/2021 10 § muutosesitys (HE 13/2025 s. 374)

HE 13/2025

10 §. *Rekisteröity elintarviketoiminta.* Pykälän 6 momentissa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto muutettaisiin tehtävien siirtämisen

vuoksi Lupa- ja valvontavirastoksi, jolle siirrettäisiin myös aluehallintovirastolle kuuluneet tehtävät.

Muutosesitys

10 § *Rekisteröity elintarviketoiminta*. Pykälän 6 momentissa aluehallintovirastolle kuuluneet alkoholijuomien vähittäismyyntipaikkojen rekisteröintitehtävät muutetaan Ruokavirastoksi.

Perustelut

Voimassa oleva lainsäädäntö elintarvikelain 10 § 6 momentti:

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto käsittelee alkoholilain (1102/2017) 14 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun valmistustilan ja 16 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun varastointitilan rekisteröintiä koskevan ilmoituksen. Aluehallintovirasto käsittelee alkoholilain 17 §:n 2 momentissa ja 26 §:ssä tarkoitettujen alkoholijuomien vähittäismyyntipaikkojen rekisteröintiä koskevan ilmoituksen.

Aluehallintovirasto toteaa, että elintarvikelain 10 § 6 momentissa kuvatut Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) tehtävät kuuluvat Sosiaali- ja terveysministeriön toimialalle alkoholilainsäädännön kautta ja niiden siirto Lupa- ja valvontavirastolle on perusteltua.

Säännöksessä mainitut aluehallintovirastojen tehtävää ovat tehty ympäristöterveydenhuollon tehtävänä, eikä kyseessä ole alkoholihallinnon tehtävä.

Elintarvikelain perusteella alkoholijuomien vähittäismyyntipaikkojen tehtävän ohjaus kuuluu Maa- ja metsätalousministeriön toimialalle elintarvikelainsäädännön kautta. Elintarvikelainsäädännön perusteella vähittäismyyntipaikkojen rekisteröinti ei vastaa alkoholilain perusteella tehtävää rekisteröintiä, vaan kyse on elintarvikevalvonnasta.

Elintarvikelain alkoholijuomien vähittäismyyntipaikkojen rekisteröintitehtäviä aluehallintovirastoissa ovat tehneet ympäristöterveydenhuoltoyksiköissä elintarvikevalvontaa suorittavat virkamiehet. Elintarvikelain tehtävät ovat siirtymässä Ruokavirastoon ja tehtäviä suorittavat virkamiehet on esitetty siirtyvän tehtävineen valtion aluehallintouudistamisen yhteydessä Ruokavirastoon.

Alkoholijuomien vähittäismyyntipaikkojen rekisteröintitehtävä kuuluu siis Maa- ja metsätalousministeriön toimialan alle, jotka aluehallintouudistamisen yhteydessä tulisi siirtää elintarvikevalvontatehtävänä Ruokavirastoon. Tehtävä ei kuulu

perustettavan Lupa- ja valvontaviraston sosiaali- ja terveystoimiala osaston tehtäviksi.

Valtioneuvoston asetus valtakunnallisesta romaniasiain neuvottelukunnasta ja alueellisista romaniasiain neuvottelukunnista (1919/2003)

HE 13/2025

Säännöskohtaisista perusteluista puuttuu maininta Valtioneuvoston asetuksesta valtakunnallisesta romaniasiain neuvottelukunnasta ja alueellisista romaniasiain neuvottelukunnista.

Muutosesitys

Asetuksen 7 §:ssä säädetään alueellisista neuvottelukunnista. Säännöksessä mainittu aluehallintovirasto muutettaisiin tehtävien siirtämisen vuoksi Lupa- ja valvontavirastoksi ja viraston velvollisuudesta huolehtia hyvinvointialueen yhteistyöalueelle neuvottelukunnan asettamisesta.

Perustelut

Siltä osin, kun tehtävät ovat tarkoituksenmukaista jatkaa viraston tehtävinä tulee romaniasiain neuvottelukunnan asettamista koskeva tehtävä huomioida varsinaisessa substanssilainsäädännössä.

Johtopäätös

Johtopäätöksensä aluehallintovirasto toteaa, että muista, kun päätoimipaikasta tulee säätää Valtioneuvoston asetuksessa Lupa- ja valvontavirastosta viraston aseman ja toiminta-ajatuksen pysyvyyttä ja toimintaan keskeisesti liittyvien perus- ihmis- ja muiden oikeuksien turvaamiseksi. Asetuksella tulee varmistaa viraston alueellinen läsnäolo.

Viraston johdosta säänneltyjen virkojen täyttämisessä on keskinäinen epäsuhta. Aluehallintoviraston mukaan on perusteltua ja johdonmukaista, että yksikön päällikön tehtävään määrättäisiin viraston virassa oleva virkamies enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Yksikön päällikön tehtäviin määrääminen seuraisi samaa periaatetta mitä toimintayksikön johtajan tehtävästä olisi säädetty.

Aluehallintoviraston mukaan virastoa koskevassa laissa on tullut säätää elinkeinovalvonta ja oikeusturvatehtävistä erillinen osasto tai asetuksessa määritellä tehtäville erillinen toimintayksikkö. Viraston keskeisiä eri ministeriöiden hallinnonalan elinkeino-, oikeusturva- ja työvoimapalvelujen valvontatehtäviä ei tule lainsäädännössä jättää yleisen osaston tehtäviksi.

Ehdotetussa asetuksessa on tavanomaisesta poikkeavasti säädetty yleiselle osastolle erinäisiä tehtäviä ja sen tehtäviin kuulumattomista tehtävistä, jotka tulisi muiden osastojen hoidettavaksi.

Yleisen osaston tehtävistä ei olisi tarpeen asetuksella säätää erikseen, vaan tehtävät määräytyisivät viraston sisäisen työjärjestyksen mukaan. Yleisen osaston tehtävät muodostavat laajan kokonaisuuden, eikä tehtäviä ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista säädöstasolla määritellä.

Edelleen aluehallintovirasto toteaa, että hallituksen esityksessä on virastolle ehdotettu elintarvikelain 10 §:n 6 kohdan mukainen tehtävä, joka on tullut lainsäädännön ja tehtävän luonteen vuoksi siirtyä Ruokavirastolle.

Romaniasioiden neuvottelukunnan asettamisesta tulee säätää Lupa- ja valvontavirastolle tehtäväksi asiaa koskevan asetuksen 7 §:ssä.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen aluehallintovirasto katsoo lausuntonaan lakiesityksen olevan kannatettava ja lainmukainen.

Lisätietoja

Lisätietoja antaa tarvittaessa johtaja Niina Oresmaa 0295 016 356, niina.oresmaa@avi.fi tai yksikön päällikkö Kristian Dahl 0295 018 528, kristian.dahl@avi.fi.

Ylijohtaja

Merja Ekqvist

Johtaja

Niina Oresmaa

Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Postiosoite: PL 1, 13035 AVI
Puhelinvaihtelija: 0295 016 000
kirjaamo.etela@avi.fi | www.avi.fi

Tämä asiakirja ESAVI/10458/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/10458/2025 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Oresmaa Niina 24.03.2025 11:36

Ratkaisija Ekqvist Merja 24.03.2025 11:37