



Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuuleminen
25.3.2025 / HE 13/2025 vp

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto ilmoittaa lausuntonaan seuraavaa:

Esitys sisältää ehdotuksen valtion aluehallintouudistukseen liittyvästä lainsäädännöstä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi mm. laki Lupa- ja valvontavirastosta. Lakiehdotus sisältää säännökset viraston organisaatiosta, johtamisesta, tulosohjauksesta ja hallinnon järjestämisestä. Lupa- ja valvontaviraston tehtäviin kuuluisivat aluehallintovirastojen ja Valviran tehtävät sekä ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueelle kuuluvia tehtäviä.

Lausunnossa keskitytään tarkastelemaan esitystä työvoimapalvelujen valvonnan ja valvontatoiminnan osalta.

Nykytila ja sen arviointi

Työvoimapalvelujen valvonnasta ja valvonnan seuraamuksista säädetään laissa työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023) sekä työttömyysturvalaissa (1290/2002). Valvonta on säädetty aluehallintoviraston tehtäväksi 1.1.2025 alkaen.

LÄNSI- JA SISÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO
PL 5, 13035 AVI, Wolffintie 35, 65101 Vaasa

puh. 0295 016 000
kirjaamo.lansi@avi.fi
www.avi.fi

Jyväskylän toimipaikka
Vapaudenkatu 58

Tampereen toimipaikka
Yliopistonkatu 38



Aluehallintovirasto valvoo työvoimaviranomaisten toiminnan lainmukaisuutta julkisten työvoimapalveluiden ja niihin liittyvien tehtävien osalta sekä KEHA-keskusta, kun se hoitaa työttömyysturvain mukaisia tehtäviä. Aluehallintovirasto antaa myös valvontaan liittyvää ohjausta lainmukaiseen toimintaan.

Valvonta-asiassa aluehallintoviraston käytössä on pakkokeinoja. Jos palvelujen järjestämisessä havaitaan olennaisia puutteita taikka toiminta muutoin on lainvastaista, aluehallintovirasto voi antaa työvoimaviranomaiselle tai KEHA-keskukselle määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräyksen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko, josta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Jos työvoimaviranomainen tai tämän palveluksessa oleva henkilö on menetellyt virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei virheellinen menettely tai velvollisuuden täyttämättä jättäminen luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi. Aluehallintoviraston on ilmoitettava työ- ja elinkeinoministeriölle säännöllisesti valvontatoimista ja valvonnassa havaituista puutteista. Olennaisista puutteista työvoimaviranomaisen toiminnassa on ilmoitettava välittömästi.

Aluehallintoviraston valvontatoimiin sisältyy kantelukäsittelyn lisäksi oma-aloitteinen, lähtökohtaisesti suunnitelmaan perustuva valvonta, joka voi sisältää myös tarkastuksia. Aluehallintovirasto voi kuitenkin perustellusta syystä ryhtyä myös muihin kuin valvontasuunnitelmaan sisältyviin valvontatoimenpiteisiin.

Aluehallintoviraston palveluksessa olevalle, valvontatehtävää hoitavalla henkilöllä on käyttöoikeus valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen. Tehokkaan valvonnan suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi aluehallintovirasto hyödyntää kattavasti KEHA-keskuksen tietovarantoja sekä käytössään olevia digitaalisia ratkaisuja.



Työvoimapalvelujen valvontatehtäviä hoitavalla aluehallintovirastolla on edustus työllisyyden edistämisen valtakunnallisessa neuvottelukunnassa ja aluehallintovirasto voi alueesta ja alueellisesta tilanteesta riippuen osallistua työ- ja elinkeinoministeriön ja ELY-keskuksen työvoimaviranomaisten kanssa käymiin yhteistyö- ja seurantakeskusteluihin.

Valvontatoiminnan perusteet ja tavoitteet nojaavat hallitusohjelmaan, työllisyyden edistämisen valtakunnallisiin tavoitteisiin, AVI-ELY -strategiaan ja aluehallintovirastojen tulossopimukseen sekä lainsäädäntöön. Aluehallintoviraston toimintaa työvoimapalvelujen valvonnan osalta ohjaa työ- ja elinkeinoministeriö.

Työvoimapalvelujen laillisuusvalvontatehtävä käsittävät työvoimapalvelut sekä niihin liittyvät työttömyysturva-asiat. Valvontatehtävä käsittävät myös kotoutumisen edistämisen, työllistymisen monialaisen edistämisen sekä kuntouttavan työtoiminnan siltä osin, kun kysymys on työvoimaviranomaisen tehtävistä ja työttömyysturvasta. Työttömyysturva on perustuslain 19 §:n mukaista perustoimeentulon turvaa, jolla toteutetaan lailla säädetty perusoikeus.

Työvoimapalvelujen valvontatehtävät on määrätty asetuksen aluehallintovirastoista (906/2009) 13 a §:ssä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston (jäljempänä aluehallintovirasto) hoidettaviksi.

Työvoimapalvelujen valvonta aluehallintovirastossa

Työvoimapalvelujen valvontatehtävä on aluehallintoviraston uusi ja pysyvä tehtävä 1.1.2025 alkaen. Aluehallintovirastolle lakisääteiseen valvontatehtävään on päätetty pysyvä miljoonan euron vuosittainen rahoitus julkisen talouden suunnitelmassa 2024-2027. Tehtävää hoitamaan on perustettu aluehallintoviraston peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueelle työvoimapalvelut -yksikkö. Yksikköön on osoitettu 10 henkilötyövuotta (yksi virka on



määräaikainen ajalla 1.1.2025-30.6.2026). Yksikkö toimii valtakunnallisesti ja monipaikkaisesti.

Laillisuusvalvonnan resurssien riittävyyttä on ollut tarkoitus seurata ja arvioida sen jälkeen, kun tiedetään tarkemmin esimerkiksi työvoimaviranomaisten määrä (hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi, HE 207/2022 vp). Työvoimapalvelujen valvonnan henkilöresurssi on erittäin haavoittuva ja valvontatehtävän laatuun sekä laajuuteen verrattuna käytännössä riittämätön. Valvontatehtävät vaativat erityisosaamista, lainsäädännön, työvoimapalvelujen sekä työttömyysturvan vahvaa asiantuntemusta.

Aluehallintovirasto on pilotoinut työvoimapalvelujen valvontaa hoitamalla laissa työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (1269/2020) säädettyjä kuntakokeilujen valvontatehtäviä ajalla 1.3.2021-31.12.2024.

Työllisyyden kuntakokeilujen aikana kantelujen määrä on noussut tasaisesti muutoin, paitsi viimeisenä kokeiluvuonna, jona kanteleita tuli aluehallintovirastossa vireille yhtä paljon kuin muina kokeiluvuosina yhteensä. Kokeilujen aikana kanteluasioita tuli vireille runsaat 200 kappaletta. Aluehallintoviraston käsittelemissä kanteleasioissa ovat korostuneet työnhakijan palveluprosessiin (palvelutarpeen arviointi ja palveluihin ohjaaminen) sekä työttömyysturvasioiden selvittämiseen ja työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen liittyneet epäkohdat. Suunnitelmaperusteisia ja reaktiivisia valvonta-asioita ratkaistiin 30 kappaletta. Valvonta-asioina on käsitelty mm. palveluprosessin etenemistä sekä asiakastietojen käsittelyä.

Kanteluasioiden perusteella aluehallintoviraston tietoon tulleet epäkohdat ovat laajoja ja monimutkaisia, joten on tärkeää, että valvontatehtävä ei painotu pelkkien kantelujen käsittelyyn. Valvonnan suunnittelu pohjautuu tunnistettujen riskien arviointiin ja toimintaympäristön muutosten seurantaan. Valvontaa suunnataan



palveluihin, joiden saatavuudessa tai oikea-aikaisuudessa on vakavimpia puutteita. Kuntakokeilujen valvontatehtävän sekä myös viimeisimpien valvontahavaintojen perusteella valvontatoiminnan pääpainon tulisi olla viranomaislähtöisessä, suunnitelmaperusteisessa, valvonnassa. Tällä varmistetaan myös heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden yhdenvertaisten palvelujen saaminen.

Valvontatehtävän arviointi esityksessä

Esityksessä työvoimapalvelujen valvontatehtävä on mainittu aluehallintoviraston tehtävänä, joka kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Lisäksi työvoimapalvelujen valvonta on mainittu Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston erikoistumistehtävänä (työllisyyden kuntakokeilujen valvonta, työvoimaviranomaisen valvonta). Aluehallintovirastojen henkilötyövuosissa ei ole eritelty valvontatehtävään osoitettua henkilötyövuosimäärää.

Työvoimapalvelujen valvontatehtävä on mainittu esityksessä nimeltä, mutta tehtävää ei ole esityksessä laajemmin käsitelty tai kuvattu. Tehtävän laajuus ja yhteiskunnallinen merkityksellisyys suhteessa muihin aluehallintoviraston vastaavanlaisiin valvontatehtäviin ei siten tule esityksessä ilmi eikä sitä ole arvioitu.

Työvoimapalvelujen siirtäminen kuntien hoidettavaksi on TE-hallinnonalalla historiallinen ja merkittävä toimintaympäristön muutos. Esityksessä on viitattu valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon selvityshankkeen loppuraporttiin, jonka mukaan selvityshankkeessa on tunnistettu aluehallinnon virastojen toimintaympäristössä useita muutoksia, joilla on joko suoraa vaikutusta virastoihin tai jotka aiheuttavat muutospaineita virastojen toimintaan ja rakenteeseen. Yhtenä esimerkkinä muutoksesta mainitaan työllisyyden kuntakokeilut.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on esitysluonnosta koskevassa lausunnossaan 30.8.2024 kiinnittänyt huomiota siihen, että työvoimapalvelujen valvontatehtävä ja viraston rooli valvojana on tärkeä



kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen varmistamisessa ja, että myös Lupa- ja valvontavirastosta annetussa laissa tehtävä olisi syytä nostaa näkyväksi. Myös työ- ja elinkeinoministeriön esitysluonnosta koskevassa lausunnossa 28.8.2024 todetaan, että tehtävän selkeä kuvaus osana Lupa- ja valvontaviraston tehtäviä edesauttaa myös toimialaohjaavan ministeriön (työ- ja elinkeinoministeriö) ohjaustehtävää sekä toimintaa osana ohjauksen yhteensovittamisryhmää ja tulosoajasta.

Esityksessä (luvussa 4.2.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan, 4.2.5.1 Lupa- ja valvontavirastoon siirtyvät viranomaistehtävät ja vaikutukset organisaatioon) on todettu, että työvoimaviranomaisen valvonta on käytännön toimintaympäristöltään hyvin erilainen tehtävä kuin aluehallintoviraston muut tehtävät.

Työvoimaviranomaisten valvonnan toimintaympäristö on aluehallintovirastolle uusi. Työvoimapalveluilla on kuitenkin selkeä yhteys ja yhdyspinta mm. sosiaali- ja terveystieteisiin, kuntoutuspalveluihin sekä koulutuspalveluihin. Nämä kaikki em. palvelut kuuluvat aluehallintoviraston valvontatehtäviin. Työvoimapalvelujen valvontatoiminnassa käytetään samoja valvontamenetelmiä, -toimitapoja ja -käytäntöjä kuin em. palvelujen valvontatehtävissä. Työvoimapalvelujen osalta tehdään paljon samanlaista valvontaa kuin esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden osalta.

Työvoimapalvelujen valvonta laillisuusvalvontatehtävänä on merkittävä tehtävä yhdenvertaisten palvelujen saatavuuden ja työvoimaviranomaisten yhtenäisen ratkaisulinjan noudattamisen edistämiseksi. Valvontakokonaisuus on laaja ja vaativa. Kysymyksessä on myös uusi, aloittava ja kehittyvä valvontatoiminto, jonka resursseja tulee edelleen tarkastella tehokkaan ja monipuolisen valvonnan aikaansaamiseksi. Valvonnalla ohjataan sekä tuetaan työvoimaviranomaisten toimintaa.

Työvoimapalvelujen valvontatehtävää ei ole otettu esityksessä yhdenvertaisesti huomioon muiden aluehallinto-



viraston hoitamien tehtävien ohella, tai kuvattu ja arvioitu kuten muut aluehallintovirastojen hoitamat valvontatehtävät. Aluehallintovirasto katsoo, että työvoimapalvelujen valvontatehtävä tulisi kuvata sekä sen sisältö ja resurssit arvioida kuten muutkin aluehallintovirastojen hoitamat vastaavanlaiset valvontatehtävät.

Ehdotusten vaikutukset

Esityksen mukaan aluehallintoviraston työvoimapalvelujen valvontatehtävän on tarkoitus siirtyä perustettavaksi ehdotettuun Lupa- ja valvontavirastoon. Työvoimapalvelujen valvonta on aluehallintoviraston valtakunnallinen tehtävä, jonka hoitaminen täyttää myös ehdotetun Lupa- ja valvontaviraston toiminta-ajatuksen ja tavoitteet sekä laillisuusvalvontatehtävänä sopii Lupa- ja valvontaviraston tehtäväksi. Valvontatehtävä, jota hoidetaan monipaikkaisesti, mahdollistaa tehokkaat valtakunnalliset käsittelyprosessit ja käytännöt (mukaan lukien kielellinen ja alueellinen asiantuntemus) sekä lain soveltamiseen liittyvät tulkinnat. Tämä kaikki edistää asiakkaiden yhdenvertaisuuden ja muiden perusoikeuksien yhdenmukaista toteutumista.

Julkiset työvoimapalvelut kuuluvat jatkossa kuntien peruspalveluihin. Perustuslain (731/1999) 18 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työttömyysturva on perustuslain 19 §:n mukaista perustoimeentulon turvaa, jolla toteutetaan lailla säädetty perusoikeus. Kunnat työvoimaviranomaisina vastaavat jatkossa siitä, että työvoimapalvelujen järjestäminen ja saatavuus toteutuvat lainmukaisesti sekä työttömyysturvaan vaikuttavat asiat tunnistetaan työnhakijan palveluprosessissa.

Esityksessä todetaan, että työvoimaviranomaisen valvontatehtävä ei olisi suoranaisesti uusi tehtävä, koska se jatkaisi pääosin työllisyyden edistämisen kuntakokeilun valvontatehtävää. Valvonnan keskittämisellä yhdelle aluehallintovirastolle pyritään

varmistamaan valvonnan yhtenäisyyttä ja osaamista. Hallinto-osasto voisi hoitaa tehtäviä, jotka eivät luonteensa vuoksi kuulu muulle osastolle. Työ- ja elinkeinoministeriön toimialaohjauksessa olevaa valvontatehtävää hoidettaisiin viraston hallinto-osastolla.

Esityksen mukaan jatkovalmistelussa on katsottu elinkeino-oikeudellisten tehtävien osalta, että viraston johto voi harkita virastouudistuksen tultua voimaan näiden tehtävien tarkoituksenmukaisimman organisointitavan virastolain puitteissa.

Esitys on sekava työvoimapalvelujen valvontatehtävän ja sen uuteen virastoon sijoittumisen osalta. Ehdotetun Lupa- ja valvontaviraston organisaatiota ja rakennetta koskeva valmistelu on jo pitkällä. Valmistelumateriaalien perusteella Lupa- ja valvontaviraston organisaatiossa työvoimapalvelujen valvontaa ollaan sijoittamassa virastoon perustettavan erillisen toimintayksikön (oikeusturva ja elinkeinovalvonta), oikeusturvayksikön ryhmäksi. Toimintayksikköä tai sen yksiköitä ei ole käsitelty esityksessä.

Työvoimapalvelujen valvontatehtävä eroaa laajuutensa, vaativan valvontakokonaisuutensa sekä sidosryhmiensä osalta olennaisesti muista toimintayksikköön tai oikeusturvayksikköön sijoitettaviksi valmistelluista oikeusturvatehtävistä. Työvoimapalvelujen valvontatehtävät sisältävät kantelukäsittelyn ohella myös oma-aloitteisen, suunnitelmaperusteisen valvonnan (vrt. sosiaali- ja terveydenhuolto, opetus ja koulutus). Valvonta-asiat ovat pääsääntöisesti kanteluita laaja-alaisempia ja yleisemmällä tasolla käsiteltäviä asioita (esim. organisaatiovalvontaa), joiden vaikuttavuus on yksittäisiä kanteluasioita laajempi. Valvonta-asioilla on myös omat prosessinsa.

Ehdotetun Lupa- ja valvontaviraston organisaatorakenteen tulee tukea tehtävien johtamista ja suorittamista. Työvoimapalveluiden valvontatehtävä on aluehallintovirastossa valtakunnallinen yhtenäinen toimintakokonaisuus ja kehittyvä toiminto. Yhtenäinen toiminto tukee tehtävän tehokasta ja vaikuttavaa suorittamista.



Tärkeää olisi myös valvontatehtävien sujuva ja katkeamaton siirtyminen yhtenäisenä toimintona ja selkeänä kokonaisuutena uuteen virastoon, välittömän vuoropuhelun toimialaohjaavan ministeriön sekä yhteydenpidon sidosryhmien kanssa varmistamiseksi.

Esityksen ehdotuksista ja niiden vaikutuksista jää epäselväksi, mihin ja miten työvoimapalvelujen valvontatehtävän on tarkoitus ehdotetussa Lupa- ja valvontavirastossa sijoitua ja mikä on valvontatehtävän asema suhteessa muihin virastoon siirtyviin oikeusturva- ja valvontatehtäviin. Aluehallintovirasto katsoo, että esitystä tulisi näiltä osin tämentää.

Laki ja asetus Lupa- ja valvontavirastosta

Esityksessä ehdotetussa laissa tai asetuksessa Lupa- ja valvontavirastosta ei ole mainittu työvoimapalvelujen valvontatehtävää. Useat lausunnonantajat (mm. eduskunnan apulaisoikeusasiamies, työ- ja elinkeinoministeriö sekä Uudenmaan ELY-keskus) ovat katsooneet, että työvoimapalvelujen valvonta olisi syytä mainita laissa. Esityksen mukaan jatkovalmistelussa on kuitenkin katsottu, että ehdotetun sääntelyn perusteella toimivaltainen viranomaisen ilmenee selvästi tehtäviä koskevasta aineellisoikeudellisesta lainsäädännöstä. Ehdotetun sääntelyn perusteella virasto hoitaa muita sille erikseen säädettyjä tehtäviä, joka kattaa elinkeino-oikeudellisten tehtävien sekä oikeusturvatehtävien lisäksi myös työvoimapalvelujen valvonnan.

Aluehallintovirasto katsoo, että työvoimapalvelujen valvontatehtävän laajuus ja yhteiskunnallinen merkityksellisyys huomioon ottaen sekä selkeyden vuoksi, tehtävä tulisi mainita nimeltä Lupa- ja valvontavirastoa koskevissa säännöksissä.



Ylijohtaja

Marko Pukkinen

Yksikön päällikkö

Marjaana Sauvola-Lukkari

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti viimeiseltä sivulta ilme-
nevin tavoin.

Tämä asiakirja LSSAVI/5599/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSSAVI/5599/2025 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Sauvola-Lukkari Marjaana 24.03.2025 11:38

Ratkaisija Pukkinen Marko 24.03.2025 12:04