

Opetus- ja kulttuuritoimi

Eduskunnan sivistysvaliokunta

Lausuntopyyntö 14.3.2025

Aluehallintovirastojen lausunto hallituksen esityksestä valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Pyydettyinä lausuntonaan aluehallintovirastojen opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueet sekä aluehallintovirastojen ruotsinkielisen sivistystoimen yksikkö toteavat, että esitys uuden Lupa- ja valvontaviraston perustamisesta on hyvä ja kannatettava. Opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueet ja ruotsinkielisen sivistystoimen yksikkö ovat jo pitkään tehneet tiiviistä yhteistyötä valtakunnallisesti ja rakentaneet myös yhteisiä toimintamalleja, joten siirtyminen yhteen valtakunnallisen toimivallan omaavaan virastoon nähdään luontevana jatkumona jo tehdylle työlle.

Aluehallintovirastot nostavat kuitenkin jatkovalmistelussa huomioon otettavaksi seuraavaa:

Yleisiä huomioita

Lupa- ja valvontaviraston toiminta-ajatus ja tehtävät

Ehdotetun Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lain 1 §:n mukaan viraston tehtävänä on turvata alueilla vuorovaikutuksessa toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että viraston toteuttamalla ohjauksella ja valvonnalla pyritään ennakoivasti, vuorovaikutteisesti ja yhdenvertaisesti varmistamaan valvonnan kohteena olevien toimialojen palveluiden käyttäjien oikeuksien toteutuminen sekä palvelun tuottajien velvoitteiden täyttäminen.

Esityksen mukaan Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lain 3 §:ssä säädettäisiin niistä toimialoista, joihin liittyviä tehtäviä virastossa hoidetaan. Ehdotetun pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan varhaiskasvatus, koulutus ja kulttuuri -toimialan tehtäviin sisältyy varhaiskasvatusta, opetusta, koulutusta, kirjastoja, liikuntaa, nuorisoa ja hautaamista koskevia lupa-, valvonta-, ohjaus- ja rahoitustehtäviä ja muutoksenhakuviranomaistehtäviä. Pykälän perusteluissa todetaan, että tehtävät ja niiden tarkempi sisältö määräytyvät nimenomaisen aineellisen lainsäädännön perusteella. Lisäksi perusteluissa todetaan, että virastolle

säädettyjen tehtävien tulisi olla sopusoinnussa viraston 1 §:ssä säädetyin toiminta-ajatuksen kanssa.

Aluehallintovirastot nostavat tässä yhteydessä esille vireillä olevan perusopetuslain muutoksen (HE 212/2024 vp), jossa esitetään aluehallintovirastoille oikeutta oma-aloitteisesti ottaa tutkittavaksi, onko opetus järjestetty sen mukaan, mitä perusopetuslaissa tai sen nojalla on säädetty. Aluehallintovirastot pitävät erittäin tärkeänä, että perusopetuslain säännöksillä virastolle osoitetaan riittävän kattava ja vaikuttavan valvontaviranomaistoiminnan mahdollistava toimivalta niin, että varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja kulttuurin osasto pystyy hoitamaan tehtäviään Lupa- ja valvontaviraston toiminta-ajatuksen mukaisesti. Aluehallintovirastot viittaavat tältä osin sivistysvaliokunnalle 19.2.2025 toimitettuun em. perusopetuslain muutosta koskevaan lausuntoonsa. Ilman aluehallintovirastojen lausunnossaan esittämien muutosten ja täsmennysten toteuttamista perusopetuslaissa säädettävä toimivalta oma-aloitteisen laillisuusvalvonnan toteuttamiseksi poikkeaa selvästi muiden Lupa- ja valvontaviraston toimialojen valvontatoimivallasta.

Samoin aluehallintovirastot nostavat esille oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) sääntelyn yhteisöllisen opiskeluhuollon valvonnasta. Toisin kuin hallituksen esityksen nykytilan kuvauksessa annetaan ymmärtää, kyseinen valvontatoimivalta on tosiasiaa jäänyt sääntelyn puutteellisuuden vuoksi ns. kuolleeksi kirjaimeksi. Sinänsä nykytilan kuvauksessa mainitut pykäläviitaukset mahdollisuudesta asettaa uhkasakko pitävät paikkansa, mutta lainsäädäntö on puutteellinen siltä osin, että varsinaisista valvontakeinoista, kuten määräyksen antamisesta, ei ole säädetty lainkaan. Aluehallintovirastot katsovatkin, että Lupa- ja valvontaviraston tehtävien hoitamiseksi viraston toiminta-ajatuksen mukaisesti myös oppilas- ja opiskelijahuoltolain valvonnasta tulee säätää nykyistä täsmällisemmin.

Valmiussuunnittelun tukeminen

Aluehallintovirastot pitävät erittäin hyvänä Lupa- ja valvontavirastoa koskevaan lakiin esitettyä säännöstä, jonka mukaan viraston varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja kulttuurin osaston tehtävänä on valmiussuunnittelun tukeminen toimialallaan. Tämä vahvistaisi osaston roolia kuntien valmiussuunnittelun tukemista koskevassa yhteistyössä Lupa- ja valvontaviraston pelastustoimi ja varautuminen -toimialan kanssa.

Alueellisuus osana Lupa- ja valvontaviraston toiminta-ajatusta

Ehdotetun Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lain 1 §:n mukaan viraston tehtävänä on turvata *alueilla vuorovaikutuksessa toimien* perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että viraston toiminta-ajatus kytkeytyy kiinteästi paitsi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun

lain (728/2021) 2 §:ssä säädettyyn tavoitteeseen turvata valtion palveluiden saatavuus koko maan kattavasti, myös tehtävien edellyttämän alueellisen erityispiirteiden tuntemuksen ja alueellisen vuorovaikutuksen varmistamiseen. Perusteluissa todetaan edelleen, että viraston toiminta-ajatuksen mukaisen toiminnan kannalta olisi olennaista sijoittaa virkoja maantieteellisesti eri toimipaikkoihin. Erityisesti silloin kun viran tehtävät edellyttävät alueellista vuorovaikutusta tai alueellisten erityispiirteiden tuntemusta, tulisi virka sijoittaa kyseisen alueen toimipaikkaan. Alueilla tehtävää ohjausta ja valvontaa olisi perusteltua tehdä kyseiseltä alueelta käsin, mitkä seikat puoltavat virkojen sijoittamista kyseisen alueen toimipaikkaan.

Vaikka alueellisuuden huomioon ottamisesta viraston toimintaa järjestettäessä on tarkoitus määrätä lainsäädännön sijasta viraston työjärjestyksessä, aluehallintovirastot pitävät tärkeänä, että Lupa- ja valvontaviraston toiminnan käynnistyttyä viraston toiminta-ajatuksen sisältävän alueellisen vuorovaikutuksen toteutumista seurataan osana valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain mukaisen suunnitelman seuranta.

Aluehallintovirastot ovat tunnistaneeet varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja kulttuurin osaston tehtävissä prosesseja, joiden toteuttaminen edellyttää tietoa alueesta ja sen erityispiirteistä, peruspalvelujen järjestämisen tilasta alueella sekä toimimista alueellisissa verkostoissa. Tällaisia piirteitä on tunnistettu ainakin valtionavustustehtävissä ja eräissä kirjasto-, liikunta- ja nuorisolakien mukaan alueellisesti hoidettavissa tehtävissä. Myös valvonta-asiat edellyttävät osittain alueellista läsnäoloa, jotta tehtävät on mahdollista toteuttaa tehokkaasti ja valvontamatkat eivät kasva liian pitkeiksi. Lisäksi ymmärrys alueen toimintaympäristöstä ja toimiminen alueellisissa verkostoissa on keskeistä sivistystoimen valmiussuunnittelun, turvallisuuden ja varautumisen tukemistehtävässä sekä normaali- ja häiriötilanteiden tilannekuvan tuottamisessa.

Riittävien resurssien osoittaminen

Aluehallintovirastot kiinnittävät lisäksi huomiota siihen, että valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja toimintamenojen sopeutustarve vähentävät väistämättä Lupa- ja valvontaviraston käytettävissä olevia resursseja. Vaikka siirtyminen erillisistä virastoista valtakunnalliseen Lupa- ja valvontavirastoon mahdollistaa jossain määrin olemassa olevien resurssien tehokkaamman käytön, on selvää, että resurssit suhteessa viraston lakisääteisiin tehtäviin ovat silti kriittisellä tasolla.

Tämän vuoksi aluehallintovirastot pitävät erittäin tärkeänä, että jos virastolle ollaan säätämässä uusia tehtäviä, siinä yhteydessä on turvattava myös riittävät lisäresurssit näiden tehtävien hoitamiseksi.

Säännöskohtaiset huomiot

Varhaiskasvatustolain (540/2018) 51 §

Pykälän 4 momentissa säädetään Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävistä ja ohjaavasta roolista suhteessa aluehallintovirastoon, ja tämä momentti esitetään kumottavaksi tarpeettomana. Kuitenkin esityksen mukaan pykälän 5 momenttiin, jossa säädetään, että *"Opetus- ja kulttuuriministeriö laatii Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston kanssa tulostavoiteasiakirjan varhaiskasvatukseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi neuvoteltuaan asiasta sosiaali- ja terveysministeriön kanssa."* esitetään ainoastaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston muuttamista Lupa- ja valvontavirastoksi.

Kyseisen 5 momentin sääntelyn taustalla on lasten päivähoidosta annetun lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 159/2012 vp) pykäläkohtaisten perustelujen mukaan se, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tulosohtauksesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö myös virastolle jäävien päivähoitoon liittyvien tehtävien osalta.

Kun otetaan huomioon Lupa- ja valvontavirastoa koskevaan lakiin ehdotettu tulosohtauksesta koskeva sääntely sekä se, että kaikki varhaiskasvatuksen tehtävät hoidetaan Lupa- ja valvontavirastossa varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja kulttuurin osastolla opetus- ja kulttuuriministeriön ohjauksessa, aluehallintovirastot esittävät, että myös varhaiskasvatustolain 51 §:n 5 momentti kumotaan tässä yhteydessä tarpeettomana.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 5 §

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan aluehallintovirastot voivat erityisestä syystä myöntää erivapauden rehtorin tai opettajien kelpoisuusvaatimuksista perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa ja taiteen perusopetuksessa. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 5 §:n 3 momentin mukaan erivapauden myöntäminen vapaan sivistystyön rehtoreiden ja opettajien kelpoisuusvaatimuksista kuuluu kuitenkin Opetushallituksen toimivaltaan.

Jo aikaisemmassa valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön valmistelussa on ollut esillä, että toimivallasta tulisi myös vapaan sivistystyön osalta säätää yhdenmukaisesti muiden koulutusmuotojen henkilöstön erivapauden myöntämisen kanssa. Nyt tällaista ehdotusta ei kuitenkaan sisälly vapaasta sivistystyöstä annettua lakia koskevaan muutosesitykseen.

Aluehallintovirastot esittävät, että myös vapaan sivistystyön henkilöstön erivapauden myöntäminen säädettäisiin Lupa- ja valvontaviraston tehtäväksi.

Hautaustoimeen liittyvät tehtävät

Hautaus-toimilaissa (457/2003) säädetään aluehallintoviraston tehtäväksi hautaus-toimen lupa- ja valvonta-asiat sekä kiinteistörekisteritehtävät. Aluehallintovirastoista annetussa asetuksessa (906/2009) nämä tehtävä on säädetty Itä-Suomen aluehallintoviraston hoidettaviksi. Lisäksi em. asetuksen 11 §:n 2 momentissa säädetään Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen väliseen valtiosopimukseen perustuvien tehtävien hoidosta seuraavasti:

Itä-Suomen aluehallintovirasto huolehtii lisäksi:

- 1) luovutetun alueen hautausmaiden kunnostamiseen ja siirtoväen sankarihautausmaiden hoitoon liittyvistä tehtävistä;*
- 2) venäläisten sotavankien hautojen hoitoon liittyvistä tehtävistä.*

Viimeksi mainituista tehtävistä säädetään tällä hetkellä ainoastaan aluehallintovirastoja koskevassa asetuksessa, mutta niistä ei ole lainkaan mainintaa Lupa- ja valvontavirastoa koskevassa lainsäädäntöesityksessä. Aluehallintovirastoista annettu asetus kumoutuu Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lainsäädännön voimaan tullessa, joten jos mainitut tehtävät katsotaan tarkoituksenmukaiseksi osoittaa Lupa- ja valvontavirastolle, niistä tulee säätää nykyistä sääntelyä vastaavasti myös Lupa- ja valvontavirastoa koskevassa lainsäädännössä.

Muut huomiot

Aluehallintovirastot toteavat vielä informaatioluonteisesti, että hallituksen esityksen nykytilan kuvaukseen (s. 45–46) sisältyy kirjaus, joka on aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan virheellinen. Kirjauksessa todetaan, että aluehallintovirastojen opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualueen tehtäviin kuuluvat oppilas- ja opiskelijahuoltolain sääntelyn perusteella myös hyvinvointialueesta annetun lain 11 §:ssä säädettyt kantelujen käsittelytehtävät. Em. 11 §:ssä säädetään kuitenkin nimenomaan kanteluihin perustuvasta hyvinvointialueen toiminnan lainmukaisuuden tutkimisesta, eikä hyvinvointialueen lakisääteisiin tehtäviin kuulu opetustoimen (tai laajemminkaan sivistystoimen) tehtävien järjestäminen tai toteuttaminen miltei osin. Oppilas- ja opiskeluhuoltolain 26 §:n 3 momentissa puolestaan säädetään ainoastaan toimivallasta ottaa oma-aloitteisesti tutkittavaksi, onko *koulutuksen järjestäjä* järjestänyt yhteisöllisen opiskeluhuollon oppilas- ja opiskeluhuoltolain mukaisesti. Opiskeluhuoltopalvelujen, eli koulu- ja opiskeluterveydenhuollon sekä opiskeluhuollon kuraattorien ja psykologien, toiminnan valvonta kuuluu tällä hetkellä Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto



Valviralle ja aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat
-vastuualueelle.

Lisätiedot ja allekirjoitukset

Lisätietoja antaa tarvittaessa johtaja Kaisa Post, p. 0295 017 355,
kaisa.post@avi.fi.

Tämä lausunto on allekirjoitettu sähköisesti.

Ylijohtajan sijainen,
johtaja

Marja-Lea Hallikainen

Johtaja

Kaisa Post

Tämä asiakirja LAAVI/620/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LAAVI/620/2025 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Hallikainen Marja-Lea H 25.03.2025 10:35

Esittelijä Post Kaisa 25.03.2025 10:29