

24.3.2025

EOAK/1690/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Lahtinen

LAUSUNTO HE 13/2025 VP HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE VALTION ALUEHALLINTOUUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

1 OTSIKKO

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2025 vp).

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluva Lupa- ja valvontavirasto, johon muun muassa kootaan Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät. Virasto olisi monialainen, monen hallinnonalan tehtäviä suorittava valtakunnallinen keskushallinnon virasto. Lisäksi esitykseen sisältyy ehdotus laiksi elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta ja laiksi Ahvenanmaan valtionvirastosta.

Lakiehdotus sisältää säännökset virastojen organisaatiosta, johtamisesta, tulosoajauksesta ja hallinnon järjestämisestä. Lakiehdotuksessa ei ole esityksiä substanssitehtävien sisältöä koskeviin säädöksiin.

Lupa- ja valvontaviraston keskeisinä tehtävinä olisivat erikseen säädetyt lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtävät sekä yleisen edun valvonta. Virasto hoitaisi tehtäviä useilla toimialoilla kuten sosiaali- ja terveys, varhaiskasvatus, koulutus ja kulttuuri, ympäristö, työsuojelu sekä pelastustoimi ja varautuminen.

Keskityn tässä lausunnossani sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalojen kysymyksiin.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Uuden Lupa- ja valvontaviraston tehtävänä olisi esityksen mukaan turvata alueilla vuorovaikutuksessa toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista. Uusi Lupa- ja valvontavirasto toimisi esityksen mukaan muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ensisijaisena valvojana. Viraston valvontatehtävät olisivat merkittävä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta.

Olen käsitellyt Oikeusasiamiehen kertomuksen 2017 puheenvuorossani valvonnan valvontaa. Ensisijaisena valvojana virastolla olisi käytettävissään tehokkaat keinot muun muassa uhkasakko sekä mahdollisuus toiminnan keskeyttämiseen toisin oikeusasiamiehellä. Ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamies on siirtänyt erityisesti hoitoon pääsyä ja palvelujen saatavuutta koskevia kysymyksiä aluehallintovirastojen ja Valviran käsiteltäväksi, koska toimivat näiden kysymysten ensisijaisina valvojina. Ylimmän laillisuusvalvojan näkökulmasta on tärkeää, että ensisijainen valvonta toimii tehokkaasti, kattavasti ja vaikuttavasti.

Esityksessä todetaan, että selvityksissä on aiemmin todettu, että Valviran ja aluehallintovirastojen valvontatehtävien hoitamisen yhdenmukaisuuteen liittyviä haasteita, tehtävien päällekkäisyyksiä tai epäselvyyksiä työjaossa tai ohjaussuhteissa ei ole mahdollista ratkaista pelkästään nykyrakenteessa tehtävänjaon muuttamisella, vaan ne edellyttävät myös rakenteiden muuttamista. Valvontatyössä tekemieni havaintojen perusteella olen tästä samaa mieltä ja pidän lähtökohtaisesti hyvänä sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan valvontatehtävien rakenteen muuttamista.

Laillisuusvalvonnassani olen havainnut, että eri valvovien viranomaisten ratkaisut ja tulkinnat lain soveltamisesta ovat saattaneet samankaltaisissa asioissa poiketa toisistaan. Pidän tätä ongelmallisena niin yksilön oikeuksien toteutumisen kuin valvottavien tahojen kannalta. Yhtenäinen tulkinta- ja soveltamiskäytäntö on valvonnan tehokkuuden ja luotettavuuden kannalta tärkeää. Pidän todennäköisenä, että tehtävien kokoaminen yhteen monialaiseen virastoon asiantuntevan johtajuuden alaisuuteen luo mahdollisuudet yhtenäiselle ja johdonmukaiselle lupa- ja valvontakäytännölle. Kannatan tämän vuoksi esitystä Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien keskittämistä uuteen perustettavaan virastoon. Uudistus selkiyttää hallinnonalan työnjakoa nykyisestä usean viranomaisen päällekkäisestä ja rinnakkaisesta toimivallasta. Keskittäminen myös helpottaa tiedonkulkua, kun uuden viraston käytössä on sekä aluehallintoviraston että Valviran tiedot. Näen etuna myös mahdollisuuden henkilöstön joustavammasta kohdentamisesta. Keskittämällä valvonta, voidaan myös parantaa toiminnan tehokkuutta ja lisätä vaikuttavuutta, kun päällekkäinen työ vähenee.

Uudessa virastossa on kuitenkin erityisen tärkeää säilyttää alueellinen paikallistuntemus ja toiminta. Hallituksen esityksen mukaan Lupa- ja valvontavirastolla olisi toimipaikka jokaisella sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueella. Pidän tätä hyvänä, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa on tärkeää pystyä tarvittaessa suorittamaan tarkastuksia eri valvontakohteissa ja näiden tarkastusten tekemiseen tulee olla valmius myös nopealla aikataululla. Pidän myös tärkeänä erityisesti palveluiden käyttäjien oikeusturvan toteutumisen kannalta sitä, ettei valvontaa hoitava viranomainen etäänny valvottavista ja palveluiden käyttäjistä. Hyvän valvonnan tulisi perustua alueellisiin ja paikallisiin olosuhteisiin ja siihen, että valvontaviranomainen on helposti palvelun käyttäjien ja palvelun järjestäjän saavutettavissa ja tavoitettavissa.

Ehdotettuun valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleen organisointiin liittyy suuria myönteisiä mahdollisuuksia. Uudistuksen myönteiset vaikutukset eivät kuitenkaan synny automaattisesti vaan erityisesti perustamisvaiheessa tulee varmistaa riittävät resurssit uusien toimintatapojen luomiseen sekä parhaiden käytänteiden tunnistamiseen ja käyttöönottoon. Toisaalta perustamisvaiheessa tarvitaan myös riittävät resurssit huolehtia toiminnan häiriöttömästä jatkumisesta.

Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että hallitusohjelmassa on linjattu valtionhallinnon tuottavuusohjelmasta, jolla tuetaan hallituksen julkisen talouden kestävyystavoitetta. Hallituksen esityksen mukaan valtion aluehallinnon uudistuksen ja tuottavuusohjelman suhteesta hallitusohjelmassa on linjattu, että uudistukseen vaikuttaa valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja toimintamenojen sopeutustarve. Tuottavuusohjelman mukaiset euromääräiset säästöt on kohdistettu uudistuksen kohteena olevien aluehallintovirastojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä KEHA- keskuksen ja Valviran toimintamonomenteille julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2025-2028 ja säästöt periytyvät uudelle perustettavalle virastolle. Hallituksen esityksen mukaan tämä tarkoittaa, että toimitila-, ICT- ja palvelujen ostokulujen karsimisen ohella myös henkilöstökuluihin kohdistuvaa vähennystarvetta. Viraston henkilöstöresurssin arvioidaan olevan vuodesta 2027 alkaen karkeasti arvioiden noin 10 prosenttia pienempi kuin nykyisin.

Laillisuusvalvonnassa tekemieni havaintojen perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisten voimavarat ovat olleet jo viime vuosina niukkoja. Tämän on näkynyt muun muassa liian pitkinä käsittelyaikoina asioiden käsittelyssä. Erityisesti uuden Soteri-rekisterin käyttöönotto on ruuhkauttanut kyseisten virastojen työskentelyä. Pidän tämän vuoksi huolestuttavana uusille virastoille asetettuja tuottavuusohjelman mukaisia säästötavoitteita. Uusi Lupa- ja valvontavirasto huolehtii kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta kriittisistä valvontatehtävistä ja myös viraston muut lakisääteiset tehtävät kuten lupahallinto ovat kriittisiä yhteiskunnan näkökulmasta. Uudelle virastolle asettavilla säästötavoitteilla ei saa vaarantaa lakisääteisten tehtävien toteutumista. Tehtävien uudesta organisoinnista aiheutuvat mahdolliset säästöt eivät todennäköisesti toteudu heti viraston ensimmäisten toimintavuosien aikana, vaan vasta myöhemmin, kun toiminta vakiintuu.

Ensisijaisena tavoitteena tulee olla valvonnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisääminen. Erityisesti vähäisten valvontaan käytettävissä olevien voimavarojen nykyistä parempi kohdentaminen olisi tärkeää, jotta perusteettomilta päällekkäisiltä valvontatoimenpiteiltä vältyttäisiin. Pidän tärkeänä, että valvontaa kehitetään palveluiden käyttäjien oikeuksia tehokkaasti edistävällä tavalla.

Valvontaviranomaisten valvonnan tehokkuus edellyttää riittäviä voimavaroja, jotka havaintojeni mukaan ovat erityisesti aluehallintovirastoissa olleet riittämättömiä. Valvontaa kehitettäessä olisikin välttämätöntä luoda edellytykset riittävien voimavarojen turvaamiseksi ja niiden suuntaamiseksi kulloinkin sellaisille valvonnan alueille, jotka ovat tärkeitä valvonnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Oikeusasiamiehen kertomuksen (K 15/2020 vp) käsittelyn yhteydessä esitin eduskunnan tarkastusvaliokunnalle eräitä huomioita lastensuojelun valvonnan puutteista ja valvonnan kehittämisestä. Olen samaa mieltä valvonnan kehittämisen tarpeista tarkastusvaliokunnan kanssa. Valiokunnan havainnot eivät mielestäni koske vain lastensuojelun valvontaa, vaan ne tulisi ottaa huomioon muidenkin alojen valvonnan kehittämisessä. Tarkastusvaliokunta totesi lausunnossaan, että se pitää lastensuojelupalveluiden valvonnan resursseja riittämättöminä. Lisäresursoinnista huolimatta valiokunta ei pidä valvonnan resursseja vielääkään riittävinä. Valvonnan jakautuminen eri toimijoille ja asian monimutkainen sääntely vaikeuttavat tehokasta ohjaus- ja valvontatoimintaa sekä lisäävät riskiä, että valvontaa jää myös tekemättä. Tämän vuoksi valiokunnan mukaan koko valvontajärjestelmä täytyy ottaa arvioinnin ja kehittämisen kohteeksi. Valiokunta totesi myös, että valvonnan tietopohja ja tiedonkulku hajallaan, ja että tiedonkulun ja tietopohjan ongelmat vaikeuttavat tehokasta ja laadukasta lastensuojelua ja sen valvonnan toteutumista. Valiokunta piti tärkeänä saada pikaisesti käyttöön tietojärjestelmät, joihin viranomaisten tulee tallentaa monipuolisesti tietoa muun muassa meneillään olevista ja päättyneistä toimista ja joihin tietoihin asiassa toimivilla viranomaisilla on käyttöoikeus (TrVL 1/2021 vp).

Myös perustuslakivaliokunta on oikeusasiamiehen vuoden 2018 kertomusta (K 11/2019 vp) käsitelleessä mietinnössään (PeVM 2/2019 vp) todennut, että lasten perusoikeuksien toteutuminen lastensuojelussa edellyttää käytännössä myös lastensuojelulaitosten toiminnan riittävää valvontaa.

Laillisuusvalvonnassa tekemieni havaintojen perusteella samat valvonnan haasteet koskevat myös vanhusten ja vammaisten henkilöiden sekä terveydenhuollon valvonnan toteuttamista.

Lääketieteellinen asiantuntemus on kriittisen tärkeää useissa terveyden- ja sosiaalihuollon valvonta-asioiden sekä myös lupa-asioiden käsittelyssä. Oikeusasiamies on vakiintuneesti pyytänyt aluehallintovirastoilta tai Valviralta lausuntoa sellaisissa asioissa, joiden lainmukaisuuden arviointi edellyttää lääketieteellistä asiantuntemusta. Tulevalla Lupa- ja valvontavirastolla tulee olemaan sellaista lääketieteellistä asiantuntemusta, jota on nähdäkseni tarkoituksenmukaista voida käyttää myös jatkossa oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Pidän tärkeänä, että uudella Lupa- ja valvontavirastolla on riittävät voimavarat huolehtia laaja-alaisesta ja riittävästä lääketieteellisestä asiantuntemuksesta sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan toteuttamisessa.

Pidän huolestuttavana sitä valvonnan kehityssuuntaa, uuden valvontalain tultua voimaan, että valvonta nykyisellään näyttäytyy vahvasti painottuvan omavalvontaan, sen ohjaamiseen sekä tukemiseen. Pidän omavalvonnan kehittämistä ja tehostamista sinänsä tärkeänä. En kuitenkaan pidä sitä perusoikeuksien toteutumisen edistämisen kannalta yksinomaan riittävänä. Mielestäni tehokas ja vaikuttava sekä oikeusturvaa edistävä valvonta edellyttää niin ennakoivaa valvontaa, erityisesti lupaharkinnan avulla ja antamalla ohjausta ja neuvontaa, kuin epäkohtailmoituksiin tai kanteluihin perustuvaa jälkikäteisvalvontaa. Pidän erityisen tärkeänä valvontaviranomaisen suorittamia toimintayksiköiden tarkastuksia osana ennakkollista ja jälkikäteisvalvontaa. Olen myös omassa laillisuusvalvonnassa havainnut, että ulkopuolinen valvonta on tarpeen, jos hyvinvointialueen oma toiminta tai rakenteet eivät tue lainmukaista menettelyä.

Hallituksen esityksessä tuodaan esille useita sekä toimialariippumattomia että toimialasidonnaisia ICT- ja digipalveluja, joiden toiminnan jatkuvuus on kriittistä viraston toiminnassa. Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että näiden muutosten toteuttamiseen tarvitaan aikaa ja siitä aiheutuu kustannuksia. Kiinnitän huomiota siihen, että hallituksen esityksen mukaan lait tulisivat voimaan 1.1.2026. Näin nopea voimaantulo voi vaarantaa hallituksen esityksessä kuvattujen muutosten asianmukaisen toteuttamiseen ja sen varmistamiseen, että muun muassa kaikki viraston tarvitsemat järjestelmät saadaan toimimaan. Viraston useiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkittävien tehtävien kannalta, on tärkeää, että muutos toteutetaan siten, että se ei aiheuta ylimääristä viivettä asioiden käsittelyyn. Pidän tärkeänä, että vielä varmistutaan siitä, että uudistuksen voimaantulon aikataulu on realistinen. Kiinnitän erityistä huomiota siihen, että esimerkiksi uuden Soteri-rekisterin käyttöönotto epäonnistui liian nopean aikataulun vuoksi, minkä vuoksi rekisteröintien aikataulut viivästyivät kohtuuttomasti. Olen arvioinut Soteri-rekisterin käyttöönottoa ja käsittelyn ruuhkautumista päätöksessäni [EOAK/600/2024](#) ja oikeuskansleri ratkaisussaan [OKV/2075/70/2024](#) (molemmat julkaistu verkossa). Liian lyhyen ajan varaaminen lain voimaantulon edellyttämien toimien toteuttamiseen voi vaarantaa perusoikeuksien toteutumisen asianmukaisen valvonnan ja aiheuttaa ennakoimattomia kustannuksia valtion taloudelle.

Pidän hyvänä, että lain 4 §:ään sisältyy nimenomainen säännös, jonka mukaan viraston toimintaa järjestettäessä on huolehdittava kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Perustettaessa valtakunnallinen virasto käytännössä kaksikielinen viranomaistoiminta laajenee, kun yksikielisiä viranomaisia yhdistetään valtakunnalliseen virastoon. Muutos parantaa asiakkaiden asemaa, mutta voi joissakin tilanteissa luoda haasteita henkilöstön näkökulmasta. Uusi virasto lisää myös niihin viranomaisiin, joihin sovelletaan saamen kielilakia. Näillä perusteilla yhdyn esityksessä esitettyyn arvioon, että valtakunnallisen viraston perustaminen parantaisi viraston edellytyksiä palvella molemmilla kansalliskielillä.