

Asia: VN/25102/2023

## **Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi**

Kohta 1. Tässä voitte kommentoida Lupa- ja valvontavirastoa koskevaa lakiehdotusta (liite 1), sen säännöskohtaisia perusteluja, sitä koskevia yleisperusteluosuuksia ja muita lukuja hallituksen esityksessä (liite 4) sekä valtioneuvoston asetusta Lupa- ja valvontavirastosta (liite 6) vastaamalla seuraaviin kysymyskokonaisuuksiin: Muutos- ja korjausehdotuksia Lupa- ja valvontavirastoa koskevaan lakiehdotukseen ja sen säännöskohtaisiin perusteluihin. Kommentit Lupa- ja valvontavirastoa koskeviin yleisperusteluihin ja muihin lukuihin hallituksen esityksessä. Muutos- ja korjausehdotukset valtioneuvoston asetukseen Lupa- ja valvontavirastosta.

**Onko teillä kommentoitavaa kohtaan 1? Pakollinen kysymys. Mikäli ei, voitte siirtyä kohtaan 2.**

Kyllä (vastauskohdat aukeavat, jos tämä vaihtoehto valitaan)

### **Luku 1 Yleiset säännökset (1-3 §)**

#### **Kommenttinne näistä pykälistä**

Lain tarkoitus luku 1, 1§ sisältää muun muassa perusoikeuksien turvaamisen (vertaa perustuslaki). JUKO haluaa kiinnittää huomiota siihen, että jokaisen tehtävän osalta turvataan lupien lisäksi valvonnan resurssit ja mahdollisuudet tehtävän hoitamiseen. Tämä korostuu mm. ympäristöintressien turvaamisen näkökulmasta. Perustuslaissa todetaan, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Tämän tulee täysimääräisesti toteutua lupien myöntämisen kohdalla. Eli perusoikeuksien huomioimisen lisäksi on huomioitava luonnon ja eliöstön säilyminen sekä ympäristön terveellisyys ja turvallisuus.

Lisäksi JUKO esittää täsmällisemmät huomiot alla esitetyllä tavalla:

Lisäys 3 § 2 mom: Viraston tehtävänä on hoitaa sille erikseen säädettyjä elinkeino-oikeudellisia tehtäviä sekä oikeusturvatehtäviä.

Elinkeino-oikeudelliset tehtävät sisältävät rekisteröinti-, lupa- ja valvontatehtäviä. Kyseessä olevia tehtäviä ovat muun muassa panttilainauslaitostehtävät, löytötavaralain mukaiset tehtävät, terrorismin ja rahanpesun valvontatehtävät sekä välityслиikkeitä koskevat tehtävät.

Virastoon on myös tarkoitus osoittaa aluehallintovirastojen nykyisiä valtionhallinnon yleisiä oikeusturvatehtäviä. Tehtävät ovat perinteisesti kuuluneet ja sijoittuneet valtionhallinnon tehtäviin.

Merkittävänä tehtävänä voidaan myös pitää kunnalliskantelut, ja sittemmin lisäksi tulleet hyvinvointialueita koskevat kantelut. Kyseessä on laillisuusvalvontatehtävä.

Uutena laajana tehtäväkokonaisuutena aluehallintovirastolle tulee vuoden 2025 alusta alkaen, ja perustettavaan virastoon siirtyvät, työvoimapalvelujen valvontaa (ml. kantelut) koskevat tehtävät. Tehtävää säätelee laki työvoimapalvelujen järjestämisestä (380/2023), jota voidaan pitää virastolle tarkoitettuna laillisuusvalvontaan liittyvinä oikeusturvatehtävinä.

## Luku 2 Organisaatio (4 §)

### Kommenttine tästä pykälästä

Toimipaikojen sijainti sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueilla ei parhaalla mahdollisella tavalla tue ympäristön suojelun, luonnonsuojelun ja työsuojelun valvontatehtäviä, koska työ tehdään kohteissa, joita löytyy jokaisesta kunnasta. Siirtyvälle henkilöstölle tulee taata nykyinen virkapaikkakunta, ellei paikkakunnan vaihtuminen tapahdu vapaaehtoisuuden pohjalta. Jos viraston toimipaikoista säädetään vain työjärjestyksellä, voi toimipaikan ja sitä myöden virkapaikan sijainti määräytyä jatkossa taloudellisin perustein, mitä JUKO ei kannata.

Virkapaikkojen ja tehtävien sijoittamisessa tulee huomioida tehtävien erilaisuus sekä se, onko kyseessä valtakunnallinen vai alueellinen tehtävä. Virkapaikkojen sijoittamisessa tulee huomioida lisäksi virkamiehen tosiasiallinen työskentelypaikkakunta ja tehtävän vaatima matkustaminen. Virkapaikkojen mahdollinen keskittäminen ei saa tarkoittaa tehtävän hoitamisen vaikeutumista. Keskittämisen hyödyt ja haitat onkin arvioitava laajasti arvioiden samalla virkamiehen mahdollisuus hoitaa tehtävää kestävästi. Virkapaikkojen ja tehtävien sijoittamisessa on huomioitava myös se, että tehtävät uudessa Lupa- ja valvontavirastossa ovat hyvin monimuotoisia. Osa tehtävistä on sellaisia, että ne vaativat säännöllistä ja laajaa matkustamista, kun osa tehtävistä on mahdollista hoitaa paikkariippumattomasti. Virkamiehiä on kohdeltava tehtävän sisällöstä riippumatta tasapuolisesti niin viran sijoittamista, kuin virkasuhteen ehtoja tarkasteltaessa.

JUKO pitää viiden vuoden määräaikoja korkeimmissa johtamistehtävissä perusteltuna. Alemmissa tehtävissä tulisi noudattaa normaaleja viran haku- ja täyttöprosesseja. Määräaikaisiin johtamistehtäviin valittaessa tulee kaikilla olla myös vahvistettu taustavirka, johon virkamies nimetään samalla, kun hänet nimitetään viiden vuoden määräaikaiseen virkaan.

Uudessa virastossa on sekä palkkausjärjestelmän, että muiden tehtäväjärjestelyjen kautta mahdollistettava kannustava johtaminen ja uralla eteneminen. Lupa- ja valvontaviraston tulee olla alusta asti hyvä työnantaja, johon työntekijät haluavat sitoutua. Vain siten on mahdollista luoda uusi toimiva organisaatio, joka huolehtii sille asetetuista ja kansalaisille sekä yrityksille tärkeistä lakisääteisistä palveluista ja niiden määräajoista.

Organisaatiomalliksi esitetään linjaorganisaatiota, joka on sinänsä selkeä, mutta ei palvele nykyistä työnteon mallia. Matriisiorganisaatio tukisi paremmin monipaikkaista korkeantason asiantuntijuutta vaativaa työtä, jota tehdään monialaisesti yhteistyössä oman organisaation ja lukuisten sidosryhmien kanssa. Uudet työn tekemisen tavat vaativat johtamiselta, järjestelmiltä, alustoilta ja ohjelmilta paljon. Organisaation tulee samalla yhteensovittaa toimitilojen optimointiin liittyvät seikat.

Lisäksi JUKO esittää seuraavat huomiot pykäliin:

Lisäyksenä uusi 4 § 6 mom: Virastolla on elinkeino-oikeudellinen- ja oikeusturvaosasto.

Yleisenä huomiona: valvontatehtävissä korostuu alueellisten olosuhteiden tuntemuksen merkitys. Myös lupahallinto toimii ennakkollisen valvonnan lisäksi riskiperusteisesti kohdistetun valvonnan tietopohjana. Nyt ehdotetun lain suurena riksina on toimipaikkojen kutistuminen viiteen yhteistoiminta-alueeseen.

## Luku 3 Johtaminen (5-8 §)

### **Kommenttinne näistä pykälistä**

5§ viraston kaikissa johtoryhmissä tulee olla henkilöstön edustaja.

Johtoryhmätason henkilöstöedustus tukee johtamista kokonaisuudessa, jossa henkilöstö siirtyy uuteen virastoon ja jossa muutoksen onnistuminen on avainasemassa sen kanssa, että lakisääteisten tehtävien tekeminen onnistuu ja virastolle asetetut tavoitteet voivat toteutua. Johtamista ja henkilöstön tuottavuutta haastaa viraston samanaikainen laaja alueellisuus, monipaikkaisuus ja monialaisuus. Henkilöstön edustaja johtoryhmässä on yksityisellä sektorilla tavanomaista ja on

kirjattu yhteistoimintalakiin. Valtiolla henkilöstön edustus johtoryhmissä on toistaiseksi sisäisen järjestelyn varassa, mutta JUKO katsoo, että se on kuitenkin perustilanne, josta tulisi säätää laissa.

Lisäksi JUKO esittää seuraavat huomiot pykäliin:

6 § 2 momentin mukaan pääjohtaja saa ottaa ratkaistavakseen asian, jonka ..., lukuun ottamatta 4 § 2 momentin 1–5 kohdassa ratkaistavia asioita. Otto-oikeus on käytännössä vain hallinto-osaston asioihin tämän perusteella. Tästä syystä olisi tarpeen säätää erikseen myös, että elinkeinovalvonta ja oikeussuoja eivät asioina kuulu hallinto-osastolle, eikä myöskään näitä substanssiasioita koske pääjohtajan otto-oikeus, jos ne olisivat erilliseen yksikköön tai osastoon sijoitettuina.

On epäsystemaattista ja erikoista, jos osa substanssiasioista jätetään pääjohtajan otto-oikeuden varaan erikseen sitä lain perusteluissa avaamatta. Tätä otto-oikeutta elinkeinovalvonnan ja oikeusturvan asioihin ei ole mitenkään perusteltu, vaan se lienee syntynyt lausunnolla olevan lakiehdotuksen perustelujen mukaan sillä, että hallinto-osaston ja erillisyyksiköiden tukipalvelut kuuluvat pääjohtajan otto-oikeuden piiriin. Oikeusturvan ja elinkeinovalvonnan asioiden luonnetta substanssitehtävinä ei ole tässä huomioitu.

Vaikuttaa siltä, että kysymyksessä on ollut lakitekkinen vahinko. Sen voitaisiin selkeimmin lakiteknisesti korjata muodostamalla yksi osasto lisää: elinkeinovalvonta ja oikeusturva. Tällöin systematiikka olisi helpoin korjata ja toimisi loogisesti, eikä pääjohtajan otto-oikeus koskisi enää elinkeinovalvonnan ja oikeusturvan substanssiasioita. Tällöin kaikki viittaukset myös olisivat osastoon kohdistuvia, jolloin systematiikka säilyisi eheänä läpi lain ja kohtelisi yhdenvertaisesti eri substanssitehtäviä

7 § useampaa osastoa koskevat tehtävät.

Toimivaltuudet eri osastoilla voivat olla osittain päällekkäisiä, jolloin on tarpeen säätää myös, miten toimivaltaristiriidat ratkaistaan. Tämä toimivaltakysymysten ratkaiseminen voitaisiin sijoittaa osastoista erilliseen elinkeinovalvonta- ja oikeusturvayksikköön / omaan osastoon, jolloin se ei rasittaisi ylintä johtoa tehtävänä.

Ehdotus elinkeinovalvonta- ja oikeusturvatehtävien sijoittamisesta sen sijaan nyt esitetyn mukaisesti hallinto-osastolle saattaa johtaa aikaimmin lääninhallituksissa vallinneeseen tilanteeseen, jossa resurssit kohdennettiin tukitehtäviin hallinto-osaston pääasiallisen toiminnan luonteen vuoksi. Tällöin käytännössä saattoi jäädä jopa seitsemän vuoden mittaisia rästejä oikeusturvatehtäviin, kun ne katsottiin toissijaisiksi suhteessa hallinto-osaston päätehtävään, tukipalvelujen tuottamiseen.

Tämä riski voi realisoitua uudelleen, jos hallintorakennetta ei luoda sellaiseksi, että substanssitehtävät eriytetään tukipalveluja tuottavasta hallinto-osastosta.

## 8§ Työjärjestystä koskevat huomiot

Työjärjestyksessä ei tulisi määrätä toimipisteistä, vaan niistä tulisi ensi sijassa säätää lailla tai asetuksella. Yksittäinen työjärjestys ei huomioi riittävällä tavalla yleistä valtionhallinnon alueellisuutta ja toimipisteet alistetaan siinä liiaksi vain taloudellisen perusteen varaan.

Lisäksi JUKO vaatii, että lakiin kirjataan näkyviin se, että ennen työjärjestyksestä päättämistä se on käsiteltävä viraston yhteistyöryhmässä henkilöstön kanssa.

## Luku 4 Ohjaus (9-12 §)

### Kommenttinne näistä pykälistä

Toimialaohjaavien ministeriöiden rooli ja toimivalta jää epäselväksi. Ehdotetussa lakitekstissä viraston toiminnan ohjaamisesta toimialoilla säädetään yleisluontoisesti, eikä tätä täsmennetä myöskään virastoa koskevassa asetusluonnoksessa. Ohjauksesta säädetään perusteluilla varsin laajasti ja annetaan lisävaltuuksia toimialaohjaaville ministeriöille. JUKO esittää ao. kohtaa täsmennettäväksi.

## Luku 5 Viraston erinäisiä tehtäviä koskevat säännökset (13-16 §)

### Kommenttinne näistä pykälistä

Lupa- ja valvontaviraston varautumista ja yhteistyötahojen kanssa käytävää vuoropuhelua ei ole huomioitu lakiesityksessä riittävällä tavalla. Asia tulisi huomioida laissa paremmin ja alueellista läsnäoloa tukien.

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

### Kommenttinne näistä pykälistä

JUKO tukee johtamistehtävien määrittelyä ylijohdaja ja johtaja -tasolle, jotta nimikkeet vastaavat viraston kokoa ja merkitystä. Laaja-alaisuus ja merkittävyys ja samalla viraston itsenäinen asema osana valtiohallintoa puoltavat sitä, että johtamistehtävien tulee olla riittävän merkittäviä, eli virkanimikkeiltään ylijohdajia ja esimerkiksi osastonjohtajia tai johtajia. Viiden vuoden määräaikaisuudet ylimmissä tehtävissä ovat hyväksytyjä niin, että jokaiselle määritellään myös taustavirka. Alemman tason tehtävät tulee laittaa hakuun virantäyttöperiaatteita ja -ohjeita noudattaen. Virantäytöissä tulee noudattaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa myös silloin, kun henkilöt haluavat vaihtaa tehtäviä viraston sisällä.

## Luku 7 Erinäiset säännökset (22-29 §)

### Kommenttinne näistä pykälistä

24 § valtion edustamista koskeva säännös on epäselvä ja tulkinnanvarainen. Mikäli säännös jätetään hallituksen esitykseen, sitä olisi tarpeen korjata siten, että toimivalta olisi yksiselitteinen. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi poistamalla toimialan ulkopuolinen oikeus edustaa valtiota tai tekemällä siitä suoraan tehtävä, mikäli sellainen halutaan säädettäväksi. Nyt asia on kirjoitettu muotoon, jossa ensin pitäisi selvittää, edustaako toimialaa ohjaava ministeriö valtiota. Vasta tämän jälkeen olisi Lupa- ja valvontavirasto toimivaltainen edustamaan asiassa valtiota.

25 § Työsuojelutarkastajan esitetään voivan tehdä työsuojelutarkastuksen samaan virastoon, missä hän työskentelee itse.

Tarkastuksen tekevä työsuojelutarkastaja olisi tässä tapauksessa tosiasiallisesti saman viraston ylimmän johdon alainen, mitä hän tarkistaisi. Samalla tavoin on sisäinen tarkastus ylimmän johdon alainen virastossa, mitä tarkistaa.

Työsuojelutarkastajan rooli poikkeaa tässä kuitenkin sisäisestä tarkastuksesta.

Työsuojelutarkastuksella ja sen perusteella tehtävillä mahdollisilla päätöksillä on velvoittava vaikutus, kun taas sisäinen tarkastus raportoi viraston ylimmälle johdolle ja tekee havaintoja ja voi tehdä suosituksia, mutta ei voi velvoittaa havaitsemiaan epäkohtia korjaamaan, vaan se jää viraston harkintaan, mitä asiassa tehdään.

Voidaankin miettiä, onko esitetty työsuojelutarkastuksen tekotapa käyttäen valvonnan kohteena olevan viraston omaa henkilökuntaa viranomaistehtävässä valvomaan omaa työnantajaansa, tehokas ja luotettava tapa järjestää työsuojeluasioiden hoito. Ajatus siitä, että ylin johto ei olisi vapaaehtoisesti korjannut mahdollisia puutteita organisaation toiminnassa, mutta ryhtyisi toimiin sen yhden virkamiehen muun viranomaisen määräyksestä tekemän tarkastuksen lopputulemien perusteella, sekoittaa ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen toisiinsa. Myös mahdollisuus toimia puolueettomasti tarkastustehtävässä voi vaarantua, kun tarkistaa oman organisaationsa ja käytännössä oman ylimmän esimiehensä vastuulla olevia toimia.

## Luku 8 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset (30-36 §)

### Kommenttinne näistä pykälistä

Uudistuksen aloitusaika tulee ratkaista niin, että uusi virasto voi tosiasiallisesti aloittaa toimintansa. Arvioitaessa realistista aloitusaikaa, tulee huomioida valtionhallinnossa parhaillaan tehtävät isot säästöpäätökset. Laki voi tulla voimaan vuoden 2026 aikana, mutta JUKOn mielestä uusi virasto ei voi aloittaa ennen 1.1.2027. Viraston osalta tulisi ratkaista riittävien määrärahojen siirtyminen siirtomäärärahoineen sekä nykyisten säästöjen koordinointi.

Virastojen resurssit huolehtia sekä uudistuksen toimeenpanosta, että substanssitehtävistä ovat jo tällä hetkellä erittäin niukat. Virastoille on asetettu ennen uudistuksen voimaantuloa merkittäviä säästö tavoitteita, joita virastot kohdentavat toimintaan ja henkilöstöön haluamallaan tavalla. JUKO esittää, että virastojen säästöjä ja henkilöstöresursseja koordinoidaan valtiovarainministeriöstä tavalla, joka mahdollistaa hyvän siirtymän ja uuden viraston aloituksen. Uusi virasto tarvitsee edellä

mainittujen lisäksi esimerkiksi ohjelmia, joiden tulee olla käyttövalmiina ensimmäisestä päivästä lähtien.

Uudessa virastossa tarvitaan palkkausjärjestelmä, jonka neuvottelu siirtymäaikana olisi mahdollista.

Lisäksi 32 §:än JUKO esittää huomiona:

Sopimukset ja sitoumukset siirtyvät yleensä ehdotta sille virastolle, jolle tehtävät siirtyvät. Tässä on jätetty epäselväksi, kuka vastaa ja siirtyvätkö sopimukset ja sitoumukset. Erikseen sopiminen edellyttäisi sopimusosapuolia ja sopimista asiasta. Vanhat virastot lakkaavat olemasta. Epäselväksi jää, edustaako uusi virasto asiassa kuitenkin vanhoja, lakanneita vai mikä on sopimusosapuoli esimerkiksi hankintoja koskevissa sopimuksissa. Lisäksi asia jää vielä epäselvemmäksi, jos joudutaan tulkitsemaan kohtaa ”jollei niiden sisällöstä muuta johdu”. Siirtymäsäännösten pitäisi olla yksiselitteisiä ja selkeitä, mikä ei tässä toteudu. JUKO esittääkin täsmennettäväksi sopimukset ja sitoumukset pykälää.

### 33§ Henkilöstön asemaa koskevat huomiot

Henkilöstön siirtyminen on huomioitu lakiesityksessä periaatteessa riittävällä tavalla. On kuitenkin huomattava, että henkilöstön siirtoa koskee myös laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa ja sen noudattaminen. Henkilöstö on otettava mukaan valmisteluun kaikilla tasoilla. Henkilöstön tulee sijoittua uudessa virastossa nykyistä vastaaviin tehtäviin.

Kaikki henkilöstösiirrot tulee toteuttaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. JUKO kiinnittää huomiota siihen, että henkilöstösiirtoja tulee paljon ja siirrot vaativat hyvää koordinaatiota.

Kun henkilöstö siirtyy uuteen virastoon, noudatetaan, mitä keskustason virka- ja työehtosopimuksessa on sovittu organisaatiouudistusten yhteydessä palkkatasosta ja -turvasta. Tavoitteena on lisäksi se, että palkkausjärjestelmä olisi neuvoteltu ja valmis käyttöön otettavaksi viraston aloittaessa. Uudelle virastolle tuleekin sopia uusi palkkausjärjestelmä tuloksellisen johtamisen välineeksi ja palkitsemisen perustaksi. Palkkausjärjestelmän kehittäminen, henkilöstön tehtävämuutokset, samapalkkaisuusperiaate ja kannustavuus edellyttävät käytännössä sitä, että palkkausjärjestelmän kehittämistä varten varataan riittävä määräraha, jolla varmistetaan järjestelmän onnistuminen ja soveltamisedellytykset.

## Luku 1 Asian tausta ja valmistelu

## **Kommenttinne tästä luvusta**

Asian valmistelu on ollut laaja-alaista ja henkilöstö on päässyt osallistumaan ryhmiin vain osittain. Asioiden määrän vuoksi kokonaisuuteen vaikuttaminen on jäänyt vajaaksi ja informaatio on ollut osin vain yksipuolista. JUKO esittää, että asiaan kiinnitetään vakavaa huomiota jatkovalmistelussa.

## **Luku 2 Nykytila ja sen arviointi**

### **Kommenttinne tästä luvusta**

-

## **Luku 3 Tavoitteet**

### **Kommenttinne tästä luvusta**

Virastolle asetetut tavoitteet ovat kunnianhimoisia ja sinänsä kannatettavia. JUKO kantaa kuitenkin vakavaa huolta siitä, miten säästöjen vaikutukset on huomioitu asian valmistelussa. Kun kukin virasto joutuu säästämään ennen uuden viraston aloitusta merkittävästi, eikä kaikkia vapautuvia paikkoja enää täytetä, voi uudistukselle asetetut tavoitteet jäädä resurssien puutteen vuoksi saavuttamatta. JUKO ei hyväksy aluehallintouudistuksen kohteena oleville virastoille uusia säästöjä, jotta uudistus on mahdollista toteuttaa.

Uudistuksen säästöjä tulisi koordinoida, koska muuten voi käydä niin, ettei säästöjen jälkeen yhdistettävät toiminnot mahdollista uudessa virastossa hyvää aloitusta. Palvelujen tulee toimia saumattomasti niin nykyisissä organisaatioissa, kuin ensimmäisestä päivästä lähtien uudessa virastossa. Samalla tulee kiinnittää huomiota siihen, että tulostavoitteet asetetaan realistiselle tasolle ja niitä seurataan koko uudistuksen ajan.

Valmistelussa ei ole myöskään huomioitu riittävällä tavalla sitä, että virastoissa on lukuisia erilaista osaamista vaativia tehtäviä. Tehtävien siirto uuteen virastoon hallittuna kokonaisuutena vaatii lisää työstämistä, jotta siirtymä voi olla hallittu. Samalla JUKO huomauttaa, että virastoissa on menossa samanaikaisia muutoksia. Kun muutetaan sekä substanssia, että organisaatiota, sitä ei voi tehdä liian nopealla aikataululla ilman, että jompikumpi tai molemmat kärsivät. Kun henkilöille tulee uusia tehtäviä, niiden haltuun ottoon on varatta riittävä aika. Lisäksi uudistuksessa on ratkaisematta se, miten useampaa ammattilaista vaativat tehtävät pystytään hoitamaan järkevästi.

JUKO esittääkin, että jotta uudistukselle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa, tulee säästöt arvioida uudelleen ja uuden viraston aloitusajaksi tulee asettaa 1.1.2027.

## **Luku 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

### **Kommenttinne tästä luvusta**



Vaikutustenarviointi on jäänyt vielä ylätasolle ja arvioita tulee täsmentää valmistelun seuraavissa vaiheissa. Vaikutuksia ei ole kaikilta osin tunnistettu tai ne puuttuvat vielä kokonaan.

## Luku 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### Kommenttinne tästä luvusta

Valmistelussa ei ole selvitetty muita vaihtoehtoja riittävästi. Esimerkiksi nykyisten organisaatioiden kehittämistä ei ole arvioitu rinnan uuden organisaation kanssa. Tavoitteena olevaa luvituksen ja valvonnan yhteistyötä voisi lisätä myös nykyisissä organisaatioissa.

JUKO huomauttaa, että aluehallinnon uudistusta on yritetty tehdä käytännössä kaikilla hallituskausilla. Jos uusi virasto nyt perustetaan, sen tulisi saada työrauha jatkuvilta uudistuksilta.

## Luku 8 Lakia alemman asteinen sääntely

### Kommenttinne tästä luvusta

JUKO ei kannata viraston toimipisteistä säätämistä pelkällä työjärjestyksellä. Työjärjestyksen rakentaminen on tehtävä yhteistyössä henkilöstön kanssa.

## Luku 9 Voimaantulo

### Kommenttinne tästä luvusta

Voimaantuloon tarvitaan riittävä siirtymäaika JUKOn jo aiemmin tässä lausunnossa esittämin perustein. JUKO esittää, että uusi virasto aloittaa 1.1.2027.

## Luku 11 Suhde muihin esityksiin

### Kommenttinne tästä luvusta

-

## Luku 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

### Kommenttinne tästä luvusta

-

## Muutos- ja korjausehdotukset valtioneuvoston asetukseen Lupa- ja valvontavirastosta

### Kommenttinne asetuksesta

-

Kohta 2. Tässä voitte kommentoida elinvoimakeskuksia sekä kehittämis- ja hallintokeskusta koskevaa lakiehdotusta (liite 2) ja sen säännöskohtaisia perusteluja, sitä koskevia yleisperusteluosuuksia ja muita lukuja hallituksen esityksessä (liite 4) sekä valtioneuvoston asetusta elinvoimakeskuksista sekä kehittämis- ja hallintokeskuksesta (liite 7) vastaamalla seuraaviin kysymyskokonaisuuksiin: Muutos- ja korjausehdotuksia elinvoimakeskuksia sekä kehittämis- ja hallintokeskusta koskevaan lakiehdotukseen ja sen säännöskohtaisiin perusteluihin. Kommentit elinvoimakeskuksia sekä kehittämis- ja hallintokeskusta koskeviin yleisperusteluihin ja muihin lukuihin hallituksen esityksessä sekä muutos- ja korjausehdotukset valtioneuvoston asetukseen elinvoimakeskuksista sekä kehittämis- ja hallintokeskuksesta.

**Onko teillä kommentoitavaa kohtaan 2? Pakollinen kysymys. Mikäli ei, voitte siirtyä kohtaan 3.**

Kyllä (vastauskohdat aukeavat, jos tämä vaihtoehto valitaan)

## Luku 1 Elinvoimakeskuksia koskevat yleiset säännökset (1-5 §)

### Kommenttinne näistä pykälistä

Elinvoimakeskukset ovat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvia monialaisia valtion aluehallinnon viranomaisia, jotka hoitavat erikseen säädettyjä kehittämis-, rahoitus- ja toimeenpanotehtäviä.

Tämä on liian tiukasti määritelty joustavan ja ketterän alueellisen hallinnon kannalta. Esimerkiksi ilmastonmuutos tuo ennakoimattomia toimintatarpeita, joiden nopeaan toteuttamiseen tarvitaan aluehallinnon toimenpiteitä. Lain toiminta-ajatuksessa tulisi mainita myös turvalliset liikenneyhteydet (teiden hoito, liikenneturvallisuus). Lisätehtävät tulee antaa niin, että henkilöstöresurssit mahdollistavat ne.

Lisäksi JUKO esittää seuraavat pykäläkohtaiset huomiot:

3§ Lakiesityksessä delegoidaan toimipaikoista päättäminen asetuksen ja työjärjestyksen varaan. Päättämisen perusteet jäävät kuitenkin avoimeksi. Asetusluonnoksessa ei perustella virastojen päätoimipaikkojen lukumäärän vähentämisen tarkoitusta riittävästi. Johtavien virkojen määrän väheneminen voi vaikuttaa säästöihin, mutta kansalaisten ja yritysten mahdollisuus saavuttaa palvelut voivat heiketä niillä alueilla, jotka jäävät ilman päätoimipaikkaa. Esityksessä tulisi arvioida palvelujen saatavuutta suhteessa esitettyihin päätoimipaikkojen vähentämisen mahdollisiin hyötyihin. Toimipaikkojen tulee vastata työn tekemisen mahdollisuuksia samalla, kun se huomioi nykyisen monipaikkaisen työnteon mallin.

4§ Elinvoimakeskusten tehtävien keskittämisessä ei tule muodostaa liian laajoja toimialueita. Jos tehtävä vaatii paikan päällä käymistä ja alueen paikallistuntemusta, keskittäminen voi heikentää merkittävästi mahdollisuuksia hoitaa tehtävää.

5§ Määräämisessä toisen viraston tehtäviin tulee noudattaa mitä virkamieslaissa ja -asetuksessa sekä virka- ja työehtosopimuksessa asiasta määrätään.

## Luku 2 Elinvoimakeskusten ohjaus ja johtaminen (6-12 §)

### Kommenttinne tästä pykälästä

9§ Elinvoimakeskusten johtoryhmässä tulee olla henkilöstön edustus. JUKO on perustellut henkilöstön edustusta johtoryhmässä tässä lausunnossa Lupa- ja valvontaviraston kohdalla ja toteaa saman perusteen olevan voimassa myös Elinvoimakeskuksissa.

11§ Ennen työjärjestyksestä päättämistä se on käsiteltävä viraston yhteistoimintaryhmässä henkilöstön osallistamistarkoituksessa. Työjärjestystä koskevat huomiot ovat lisäksi samat, kuin JUKO on antanut Lupa- ja valvontaviraston kohdalla.

## Luku 3 Kehittämis- ja hallintokeskusta koskevat säännökset (13-19 §)

### Kommenttinne näistä pykälästä

16§ Myös kehittämis- ja hallintokeskuksen johtoryhmässä tulee olla henkilöstön edustus aiemmin esitetyin perustein.

## Luku 4 Elinvoimakeskuksia sekä kehittämis- ja hallintokeskusta koskevat erinäiset säännökset (20-25 §)

### Kommenttinne näistä pykälästä

-

## Luku 5 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset (27-30 §)

### Kommenttinne näistä pykälästä

28§ Henkilöstön siirtyminen on huomioitu lakiesityksessä periaatteessa riittävällä tavalla. On kuitenkin huomattava, että henkilöstön siirtoa koskee myös laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa ja sen noudattaminen. Henkilöstö on otettava mukaan valmisteluun kaikilla tasoilla. Henkilöstön tulee sijoittua uudessa virastossa nykyistä vastaaviin tehtäviin.

Kaikki henkilöstösiirrot tulee toteuttaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. JUKO kiinnittää huomiota siihen, että henkilöstösiirtoja tulee paljon ja siirrot vaativat hyvää koordinaatiota.

Kun henkilöstö siirtyy uuteen virastoon, noudatetaan, mitä keskustason virka- ja työehtosopimuksessa on sovittu organisaatiouudistusten yhteydessä palkkatasosta ja -turvasta. Tavoitteena on lisäksi se, että palkkausjärjestelmä olisi neuvoteltu ja valmis käyttöön otettavaksi viraston aloittaessa. Uudelle virastolle tuleekin sopia uusi palkkausjärjestelmä tuloksellisen johtamisen välineeksi ja palkitsemisen perustaksi. Palkkausjärjestelmän kehittäminen, henkilöstön tehtävämuutokset, samapalkkaisuusperiaate ja kannustavuus edellyttävät käytännössä sitä, että palkkausjärjestelmän kehittämistä varten varataan riittävä määräraha, jolla varmistetaan järjestelmän onnistuminen ja soveltamisedellytykset.

## Luku 1 Asian tausta ja valmistelu

### Kommenttinne tästä luvusta

-

## Luku 2 Nykytila ja sen arviointi

### Kommenttinne tästä luvusta

-

## Luku 3 Tavoitteet

### Kommenttinne tästä luvusta

-

## Luku 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

### Kommenttinne tästä luvusta

JUKO on huolissaan henkilöstöresurssien riittävydestä tilanteessa, jossa osa siirtyy jo vuoden 2025 alusta lukien kuntiin TE2024 uudistuksen yhteydessä ja säästöjen vaikutuksesta henkilöstöä voi myös vähentyä. Jotta uudistus on mahdollista toteuttaa kestävästi, tulee henkilöstöresurssit taata.

## Luku 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### Kommenttinne tästä luvusta

Muita vaihtoehtoja ei ole selvitetty samantasoisesti kuin esitettyä vaihtoehtoa. JUKO huomauttaa myös, kuten edellä, että uudistuksen jälkeen virastolle on annettava työrauha.

## Luku 8 Lakia alemman asteinen sääntely

### Kommenttinne tästä luvusta

-

## Luku 9 Voimaantulo

### Kommenttinne tästä luvusta

Voimaantulon osalta JUKO viittaa aiemmin tässä lausunnossa esitettyyn. Voimaantulo on mahdollista hyvän valmistelun näkökulmasta 1.1.2027.

## Luku 11 Suhde muihin esityksiin

### Kommenttinne tästä luvusta

-

## Luku 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

### Kommenttinne tästä luvusta

-

## 1 § Elinvoimakeskusten nimet, toimialueet ja päätoimipaikat

### Kommenttinne tästä pykälästä

-

## 2 § Elinvoimakeskusten organisaatio

### Kommenttinne tästä pykälästä

Ympäristönäkökulman edistäminen ei saa jäädä elinvoimakeskusten organisaatiossa elinkeinointressin, alle vaan sille tulee antaa tulevaisuuden edistämisen näkökulman täyttävä paikka organisaatiossa.

## 3-13 § Elinvoimakeskusten toimialueet eräissä tehtävissä (keskitetyt tehtävät)

### Kommenttinne näistä pykäläistä

3–13 § Elinvoimakeskusten toimialueet eräissä tehtävissä (keskitetyt tehtävät)

Toimialueen koko eräissä keskitetyissä tehtävissä, kuten kalatalouden ja vesitalouden tehtävät, herättää huolta henkilöstön jaksamisesta. JUKO esittää, että uudistuksen valmistelussa kiinnitetään huomioita viraston erilaisiin ja erityisiin tehtäviin. Pitkät etäisyydet vaativat matkustamista ja riittäviä resursseja. Monissa tehtävissä, kuten erityisesti maastotehtävissä on esimerkiksi huomioitava suojavaatetus ja sen säilyttäminen sekä kuljettaminen.

## Muut mahdolliset huomiot asetuksesta

### Kommenttinne

-

Kohta 3. Tässä voitte kommentoida Ahvenanmaan valtionvirastoa koskevaa lakiehdotusta (liite3) ja sen säännöskohtaisia perusteluja sekä sen yleisperusteluita ja muita lukuja hallituksen esityksessä liittyen Ahvenanmaan valtionvirastoon (liite 4) vastaamalla seuraaviin kysymyskokonaisuuksiin: Muutos- ja korjausehdotukset Ahvenanmaan valtionvirastoa koskevaan lakiehdotukseen ja sen säännöskohtaisiin perusteluihinKommentit yleisperusteluihin ja muihin lukuihin hallituksen esityksessä

**Onko teillä kommentoitavaa kohtaan 3? Pakollinen kysymys. Mikäli ei, voitte siirtyä B osuuteen.**

Ei

### Luku 1 Yleiset säännökset (1-4 §)

#### Kommenttinne näistä pykälästä

-

### Luku 2 Ahvenanmaan valtionviraston ohjaus (5-6 §)

#### Kommenttinne tästä pykälästä

-

### Luku 3 Johtaminen (7-11 §)

#### Kommenttinne näistä pykälästä

-

### Luku 4 Erinäiset säännökset (12-14 §)

#### Kommenttinne näistä pykälästä

-

### Luku 1 Asian tausta ja valmistelu

#### Kommenttinne tästä luvusta

-

## Luku 2 Nykytila ja sen arviointi

**Kommenttinne tästä luvusta**

-

## Luku 3 Tavoitteet

**Kommenttinne tästä luvusta**

-

## Luku 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

**Kommenttinne tästä luvusta**

-

## Luku 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

**Kommenttinne tästä luvusta**

-

## Luku 8 Lakia alemman asteinen sääntely

**Kommenttinne tästä luvusta**

-

## Luku 9 Voimaantulo

**Kommenttinne tästä luvusta**

-

## Luku 11 Suhde muihin esityksiin

**Kommenttinne tästä luvusta**

-

## Luku 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

**Kommenttinne tästä luvusta**

-

## B HALLITUKSEN ESITYSLUONNOSTA KOSKEVAT MUUT MAHDOLLISET HUOMIOT

**Onko teillä kommentoitavaa B osuuteen? Pakollinen kysymys. Mikäli ei, voitte siirtyä C osuuteen.**

Kyllä (vastauskenttä aukeaa, jos tämä vaihtoehto valitaan)

## **Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta.**

Uudistus on iso kokonaisuus, jossa on paljon yhteensovittavaa. Henkilöstösiirtoja ja uusia toimintoja tulee perustettavaksi useita. Lakiteknisesti kyseessä on laaja uudistus, joka vaatii riittävästi aikaa valmistelun ja toimeenpanon näkökulmasta. JUKO esittää, että jotta uudistus on mahdollista kestävästi toteuttaa, tulisi uuden organisaation aloittaa 1.1.2027. Tämä mahdollistaisi hallitun siirtymän samalla, kun palveluihin ei tule katkoksia. Pidempi siirtymäaika lain mahdollisen voimaantulon ja uuden organisaation aloittamisen välillä mahdollistaisi asioiden valmistelun osissa. JUKO huomauttaa myös, että aluehallintoa on pyritty uudistamaan sen olemassaolon ajan useasti. Jos uudistus nyt astuu voimaan, tulisi virastoille antaa sen jälkeen työrauha.

Valtion tuottavuus- ja säästöohjelmat uhkaavat tehdä uudistuksesta liian raskaan niin johdolle, kuin muulle henkilöstölle. JUKOn mielestä säästöjä tulisi koordinoita ja kohtuullistaa. JUKO ei hyväksy uusia säästöjä tilanteessa, jossa samanaikaisesti tulee huolehtia lakisääteisten tehtävien hoitamisesta ja yritysten sekä kansalaisten palveluiden järjestämisestä sekä uuden organisaation rakentamisesta. Yhtäaikainen hallinnon ja substanssilainsäädännön, toimitilojen, säästöjen ja aluehallinnon toimipaikkojen vähentäminen voi aiheuttaa monenlaisia haasteita työn käynnistymiselle ja asiakkaiden palvelujen turvaamiselle. Prosessien hidastuminen alkuvaiheessa on joka tapauksessa ilmeistä, kun organisaatiot ja lait uudistuvat yhtä aikaa.

Henkilöstön asema muutoksessa ja yhteistoiminta

Henkilöstön asema muutoksessa on turvattava samoin kuin se, että henkilöstö pääsee osallistumaan uudistuksen valmisteluun sen kaikissa vaiheissa ja tasoilla. Palvelujen ja uuden organisaation käynnistymisen näkökulmasta on olennaista pitää osaava henkilökunta. Rekrytointikiellot, säästöt ja toimipisteiden mahdollinen tuleva keskittäminen eivät ole omiaan ylläpitämään hyvää henkilöstöjohtamisen tasoa. Kokonaisuutta tulisi tarkastella siitä näkökulmasta, että niin nykyisten, kuin uusien virastokokonaisuuksien työnantajakilpailukyky säilyy hyvällä tasolla.

## **C HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSEN SISÄLTÄMÄT MUUT LAKIEHDOTUKSET, JOILLA TOTEUTETAAN UUDISTUKSEN EDELLYTTÄMÄT TEHTÄVÄSIIRROT LUPA- JA VALVONTAVIRASTOLLE, ELINVOIMAKESKUKSILLE, KEHITTÄMIS- JA HALLINTOKESKUKSELLE SEKÄ MUILLE VIRASTOILLE**

**Onko teillä kommentoitavaa C osuuteen? Pakollinen kysymys. Mikäli ei, voitte siirtyä D osuuteen.**

-

Ulkoministeriö, 2 lakiehdotusta, luku 7.1

**Kommenttinne näistä lakiehdotuksista. (Pyydämme selkeästi ilmaisemaan, mitä lakia ja pykälää kommenttinne koskevat.)**



-

## Oikeusministeriö, 39 lakiehdotusta, luku 7.2

**Kommenttinne näistä lakiehdotuksista. (Pyydämme selkeästi ilmaisemaan, mitä lakia ja pykälää kommenttinne koskevat.)**

-

## Sisäministeriö, 10 lakiehdotusta, luku 7.3

**Kommenttinne näistä lakiehdotuksista. (Pyydämme selkeästi ilmaisemaan, mitä lakia ja pykälää kommenttinne koskevat.)**

-

## Puolustusministeriö, 2 lakiehdotusta, luku 7.4

**Kommenttinne näistä lakiehdotuksista. (Pyydämme selkeästi ilmaisemaan, mitä lakia ja pykälää kommenttinne koskevat.)**

-

## Valtiovarainministeriö, 18 lakiehdotusta, luku 7.5

**Kommenttinne näistä lakiehdotuksista. (Pyydämme selkeästi ilmaisemaan, mitä lakia ja pykälää kommenttinne koskevat.)**

-

## Opetus- ja kulttuuriministeriö, 24 lakiehdotusta, luku 7.6

**Kommenttinne näistä lakiehdotuksista. (Pyydämme selkeästi ilmaisemaan, mitä lakia ja pykälää kommenttinne koskevat.)**

-

## Maa- ja metsätalousministeriö, 68 lakiehdotusta, luku 7.7

**Kommenttinne näistä lakiehdotuksista. (Pyydämme selkeästi ilmaisemaan, mitä lakia ja pykälää kommenttinne koskevat.)**

-

## Liikenne- ja viestintäministeriö, 14 lakiehdotusta, luku 7.8

**Kommenttinne näistä lakiehdotuksista. (Pyydämme selkeästi ilmaisemaan, mitä lakia ja pykälää kommenttinne koskevat.)**

-

## Työ- ja elinkeinoministeriö, 31 lakiehdotusta, luku 7.9

**Kommenttinne näistä lakiehdotuksista. (Pyydämme selkeästi ilmaisemaan, mitä lakia ja pykälää kommenttinne koskevat.)**

-

Sosiaali- ja terveysministeriö, 52 lakiehdotusta, luku 7.10

**Kommenttinne näistä lakiehdotuksista. (Pyydämme selkeästi ilmaisemaan, mitä lakia ja pykälää kommenttinne koskevat.)**

-

Ympäristöministeriö, 25 lakiehdotusta, luku 7.11

**Kommenttinne näistä lakiehdotuksista. (Pyydämme selkeästi ilmaisemaan, mitä lakia ja pykälää kommenttinne koskevat.)**

-

## D TIIVISTELMÄ LAUSUNNON PÄÄHUOMIOISTA

**Pyydämme esittämään lausunnon päähuomiot tässä tiivistetysti (suositus enintään 4500 merkkiä)**

Käsillä oleva lakikokonaisuus on massiivinen ja sen aikataulu erittäin kunnianhimoinen. JUKO esittää, että uudistuksen läpiviemiseksi aikataulua muutetaan niin, että virastot aloittavat 1.1.2027. Uudistusta toimeenpantaessa on arvioitava ja koordinoitava säästöjen vaikutukset lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja uuden organisaation rakentamiseen saman aikaisesti. Henkilöstö on erittäin kovilla jo nyt. Palveluiden tuottaminen nykyisissä viranomaisissa ja uudessa organisaatiossa tulee turvata. Henkilöstöllä on lisäksi oikeus hyvään henkilöstöpolitiikkaan, hallittuun siirtymään ja esimerkiksi nykyisiä tehtävän vaatimuksia vastaaviin tehtäviin uudessa organisaatiossa. Henkilöstö on otettava mukaan kaikkeen valmisteluun kaikilla tasoilla. Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa edellyttää, että henkilöstöllä on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa uudistuksiin silloinkin, kun niistä päätetään lailla. Henkilöstöä on kohdeltava yhdenvertaisesti kaikissa tehtävissä. Uuden palkkausjärjestelmän tulee mahdollistaa hyvä johtaminen ja henkilöstön osalta palkassa tulee näkyä kehittyminen ja vaativampiin tehtäviin siirtyminen. Palkkausjärjestelmään tulisi varata rahoitus.

JUKO pitää huolestuttavana kiirettä lain valmistelussa. Jos uudistus astuisi voimaan 1.1.2027, pystyttäisiin uudistus sekä rakentamaan, että perustelemaan kestävämmiin. Resurssit tulisi kohdentaa oikein niin valmisteluvaiheessa, kuin uudessa organisaatiossa. Kun resursseja on rajallisesti, on varmistettava erikseen, että lakisääteiset tehtävät on mahdollista tehdä. Kansalaisten ja yritysten tulee saada jatkossa vähintään yhtä hyvät palvelut kuin tällä hetkellä. Säästöjen vaikutus voi syödä hyvät tavoitteet jo ennen, kuin uudistus on voimassa ja siksi niitä tulisi arvioida uudelleen.

Salminen Minna

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry - neuvottelupäällikkö