

HAVI

Hallitusohjelman toimeenpano aluehallintovirastoissa

Normien purku ja yksinkertaistaminen -väliraportti 1.12.2015

1. Hankkeen taustaa

Valtiovarainministeriö asetti 15.9.2015 hankkeen selvittämään hallitusohjelman toimeenpanoa aluehallintovirastoissa. Hankkeen nimi on HAVI. Hankkeen toimikausi päättyy 31.1.2016. Asettamispäätöksessä valtiovarainministeriö edellytti, että 1.12.2015 mennessä valmistuu säädösten kartoitustyö ja sen pohjalta tehtävät normien purku- ja yksinkertaistamisesitykset. Ne esitellään tässä väliraportissa.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman kymmenen vuoden tavoitteena on, että ”Suomi on ottanut tuottavuusloikan julkisissa palveluissa ja yksityisellä sektorilla tarttumalla digitalisaation mahdollisuuksiin ja purkamalla turhaa sääntelyä ja byrokratiaa”. Hallituskauden tavoitteena on, että ”kansalaisten arkea, yritystoimintaa, maataloutta, investointeja, rakentamista, tervettä kilpailua ja vapaaehtoistoimintaa on helpotettu merkittävästi turhaa sääntelyä purkamalla, hallinnollista taakkaa keventämällä ja lupaprosesseja sujuvoittamalla”.

Nämä tavoitteet kytkeytyvät ainakin neljään kärkihankkeeseen:

- Digitalisoidaan julkiset palvelut
- Sujuvoitetaan säädöksiä
- Otetaan käyttöön kokeilukulttuuri
- Parannetaan johtamista ja toimeenpanoa.

Havi - hallitusohjelman toimeenpano aluehallintovirastoissa -selvityshanke osoittaa ne käytännön toimenpiteet, joilla aluehallintovirastoista tehdään hallitusohjelman mukaisesti nykyistä käyttäjälähtöisempiä, tuottavampia ja tuloksellisempia.

Hanke on jaettu kolmeen osakokonaisuuteen:

- 1) Normien purku ja yksinkertaistaminen (ylijohtaja Minna Karhunen, ESAVI)
 - Mitä aluehallintovirastoja koskevia säädöksiä ja normeja voidaan purkaa tai yksinkertaistaa?
- 2) Ohjaus-, valvonta- ja lupaprosessien uudistaminen ja AVI:n asiakaslähtöisen toiminnan kehittäminen (ylijohtaja Elli Aaltonen, ISAVI)
 - Lupa-, ohjaus- ja valvontaprosessien uudistaminen ottaen huomioon yhteiskunnalliset kriteerit ja palvelulupaus sekä digitalisaation hyödyntäminen.
- 3) Digitalisointi normien purun ja normien yksinkertaistamisen ja asiakaslähtöisen toiminnan mahdollistajana (ylijohtaja Terttu Savolainen, PSAVI)

Hankkeen rinnalla on käynnistynyt aluehallintovirastojen pitkäkestoinen asiakaslähtöinen toiminnan kehittämisohjelma (Atomi-hanke), joka hyödyntää tämän hankkeen tuloksia. Li-

säksi tulokset otetaan huomioon valtiovarainministeriön kokonaisvaltaisessa digitalisaation hankeohjelmassa.

Hankkeen toteutumisesta vastaa aluehallintovirastojen ylijohtajien muodostama selvitysryhmä, johon kuuluvat edellisten lisäksi ylijohtaja Kaisa Ainasoja (LAAVI), ylijohtaja Mikael Luukanen (LSAVI) ja ylijohtaja Jorma Pitkämäki (LSSAVI). Hankkeeseen on palkattu määrääjäksi ylitarkastaja Riku-Matti Lehtikainen sekä suunnittelija Lauri Forsman.

2. Normiselvitystyö

Osakokonaisuuden 2, ohjaus-, valvonta- ja lupaprosessit osiot nykytilasta ja kehittämistarpeista ovat käynnistyneet ja sisällytetään jatkotoimenpide-esityksineen 31.1.2016 mennessä valmistuvaan Havi -loppuraporttiin. Väliraportissa keskitytään lainsäädännön, annettujen normien ja ohjeiden muutostarpeisiin ja alustaviin jatkotoimenpide-esityksiin.

Lisäksi on koottu aiemmin tehty työ aluehallintovirastoja koskevan sääntelyn purkamiseksi. Työtä on tehty aiemmin muun muassa seuraavissa hankkeissa:

- Aluehallinnon uudistamishanke (ALKU), Aluehallinnon tehtäviä selvittävän työryhmän raportti 18.12.2007
- Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman ydintoimintoanalyysi, 2012
- Keskus- ja aluehallinnon virastoselvitys -hanke (VIRSU), Aluehallinnon selvitysryhmän raportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2015

Valtiovarainministeriö teki syksyllä 2015 kunnille kyselyn koskien kuntien tehtävien vähentämistä. Ministeriö sai 243 vastausta ja ne on otettu huomioon tässä hankkeessa. Lisäksi eri poliittiset puolueet ovat esittäneet omia ehdotuksiaan säädösten muuttamiseksi. Myös ne on arvioitu aluehallintovirastoja koskevilta osin.

Osana hanketta toteutettiin syys-lokakuussa 2015 sidosryhmäkysely, joka lähetettiin mm. Suomen Kuntaliitolle ja kunnille, Elinkeinoelämän Keskusliitolle, Suomen Yrittäjille, Keskuskauppakamarille ja alueellisille kauppakamareille, Maataloustuottajien Keskusliitolle ym. Sidosryhmiltä pyydettiin konkreettisia ehdotuksia purettaviksi normeiksi, epätarkoituksenmukaisiksi soveltamisohjeiksi, parannettaviksi prosesseiksi ja sähköistettäväksi palveluiksi. Kyselyssä pyydettiin myös kertomaan, mitä haittaa nykykäytännöstä on, miten sitä tulisi muuttaa ja miten muutos parantaisi nykytilaa.

Sidosryhmäkyselyyn saatiin 70 vastausta, jotka sisälsivät 200 ehdotusta. Kaikki ehdotukset esitellään loppuraportissa ja tähän väliraporttiin on koottu vain ne normiehdotukset, joita aluehallintovirastojen johto pitää lähtökohtaisesti kannatettavana.

3. Normimuutosehdotukset

3.1 Alkoholihallinto

Alkoholilainsäädäntö sekä siihen tehtävät muutokset tuottavat julkisuudessa monipuolisesti mielipiteitä sekä kannanottoja eri näkökulmista. Osa nykyisistä säännöksistä ei toimi tarkoituksensa mukaisesti nykymaailmassa. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan alkoholilainsäädäntöön sisältyy rajoituksia, jotka eivät juuri vaikuta alkoholin kulutukseen ja sen aiheuttamiin haittoihin.

Sidosryhmäkyselyssä saatujen vastausten sekä alkoholihallinnossa teetettyjen kyselyiden perusteella voidaan todeta, että alkoholin anniskelu- ja vähittäismyynti tulee jatkossakin pitää luvanvaraisena ja valvottuna toimintana. Lupahallinto ja valvontatoiminta nähdään aluehallintovirastojen sidosryhmissä tarpeellisenä toimintona kilpailua tasaavana tekijänä. Lupahallintoa ja valvontaa tulee kuitenkin kehittää siten, että luvanhaltijalle asiassa aiheutuva hallinnollinen taakka kevenee. Säännösten ja määräysten tulee olla mahdollisimman selkeät. Havi-esiselvityshankkeen työryhmä esittää, että seuraavia normeja selkeyttämällä tai niistä kokonaan luopumalla yritysten hallinnollista taakkaa, lupa- ja valvonta byrokratiaa voitaisiin vähentää ilman, että alkoholihaitat lisääntyisivät.

Vastuuministeriö	Normi	Aihe	Pääasiallinen ehdotus	Muutos	Perustelut
STM	Alkoholilaki (1143/1194)	Alkoholi/Pienpanimot	Pienpanimotuotteita "käymisteitse valmistettu") enintään 4,7 til.% voitaisiin myydä suoraan panimolta.		Nykyisin pienpanimoilla on usein vähittäismyyntilupa. Kuitenkin vähittäismyyntipaikassa pitäisi olla myytävänä riittävän monipuolisesti elintarvikkeita. Alkoholijuomien myynti ei saisi olla liiketoiminnassa määräävässä asemassa. Hallinnollinen taakka pienpanimolle.
STM	Alkoholilaki	Hinnoittelu ja hinnan ilmoittaminen	Luovutaan 33 a § 2 momentista tai muokataan sitä koskemaan vain vähittäismyyntiä		Vaikuttaako kokonaiskulutukseen eli onko pykälän 2 mom. ollut toimiva. Happy Hour-hinnoittelu voisi siirtää kulutusta kodeista ravintoloihin. Oikeuskäytännössä erilaiset kiertoilmaisut "happy hour:lle" on todettu sallituksi.
STM	Alkoholilaki 33 §	Alkoholimainonta	Mainontasäännösten yksinkertaistaminen		AVilla ei ole resurssia valvoa esim. Facebookissa tapahtuvaa mainontaa.
STM	Alkoholilaki 21 b §	Vastaavan hoitajan pätevyys	Vastaavan hoitajan pätevyysvaatimuksia kevennettävä	Työkokeusta ei vaadittaisi tai se olisi vähemmän kuin 2 vuotta	Hallinnollinen taakka yritykselle kevenee. Luvanhaltijan intressi on, että henkilökunta on pätevää ja tehtäviin sopivaa. Lupabyrokratia kevenee.

STM	Alkoholilaki 21 b §	Vastaavan hoitajan pätevyys	Luovuttaisiin C-luvan ja A ja B-luvan erilaisista pätevyys vastaavan hoitajan vaatimuksista		Mikäli vastaavan hoitajan pätevyysvaatimuksia kevennetään edellä esitetyllä tavalla, onko erilaiset pätevyysvaatimukset perusteltuja.
STM	Alkoholijuomista ja väkiviinasta annetun asetuksen 24 §	Alkoholiannoksen määritelmä ja anniskelun enimmäismäärät	Sallitaan myydä asiakkaille useampi alkoholiannos kerrallaan		Alkoholijuomista ja väkiviinasta annetun asetuksen 24 §:ssä on säädetty yksityiskohtaisesti siitä, minkä kokoisia juoma-annoksia asiakkaalle saa kerrallaan myydä. Säännös on vaikeatulkintainen ja sisällöllisesti ristiriitainen.
STM	Alkoholilaki 21 c §	Anniskelualueet	Anniskelualueen ei tarvitsisi olla luvanhaltijan yksinomaisessa hallinnassa.		Toiminnan joustavuus esimerkiksi tilapäisissä tapahtumissa.
STM	Alkoholilaki 21 c §	Anniskelualueet	Anniskelualueiden rajaukseen joustavuutta		Anniskelualueen tulee olla toiminnallisesti järkevä ja asiakkaille turvallinen
STM	Elintarvikelaki (23/2006) 14 §	Alkon elintarvikehuoneistoksi hyväksyminen	Luovutaan tästä		Riski lienee pieni

3.2 Elinkeinovalvonta

Aluehallintoviraston tehtäviin kuuluu valvoa elinkeinoharjoittamista ja kilpailua toimialueellaan. Elinkeinovalvonnassa lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että se mahdollistaisi tehtävien tarkoituksen mukaisemman hoitamisen erityisesti kantelun luontoisissa ilmoitusasioissa.

Alustavien normiehdotusten joukossa merkittävin muutosehdotus on priorisoinnin mahdollistaminen viranomaistehtävissä. Priorisoinnin avulla voidaan vähentää elinkeinoharjoittajien hallinnollista taakkaa, kun viranomainen kohdistaa valvontatoimia niihin toimintoihin ja aloihin, missä valvonalle on tarvetta.

Vastuuministeriö	Normi	Aihe	Pääasiallinen ehdotus	Muutos	Perustelu
TEM	Valmiuslaki (1552/2011) 32 §	Päivittäistavara-huollon varautuminen	Päivittäistavara-huollon varautuminen tulisi poistaa AVIn tehtävänä		AVIn päivittäistavarahuolto (ent. kansanhuolto) organisoituu ainoastaan poikkeusoloissa konkretisoituvan vähittäiskaupan säännöstelyn (valmiuslaki 1552/2011 32 §) ohjauksella ja toimeenpanona varten, jota hoidetaan yhdessä TEMin ja kuntien kanssa. Normaalijan häiriötilanteissa PTH-tilannekuvan muodostaminen ym. voidaan hoitaa AVIn muiden varautumistehtävien yhteydessä. Virkamiesten tehtävänkuihin (normaaliaikana) ja toimintasuunnitelmiin ei pidä sisällyttää kuntaohjausta tai muita tehtäviä PTH:n osalta.”
TEM	Valtioneuvoston asetus kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamisesta markkinoinnissa (553/2013) 3 §	Valtioneuvoston asetus kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamisesta	Säännöstä tulisi muuttaa siten, että säännöksessä annetun tyhjentävän luettelon lisäksi myös muu vertailukelpoinen yksikköhinta voitaisiin hyväksyä hintamerkintänä.		

TEM		AVille annettaisiin lainsäädännössä selvästi oikeus tehtävien priorisointiin elinkeinovalvonta-asioissa ja asetettaisiin 2 vuoden määräaika, jota vanhempia asioita ei käsiteltäisi kuin poikkeustapauksessa.	Tämä koskisi välitysliikkeitä, perintätoimistoja, panttilainauslaitoksia ja luotonantajia koskevia kantelutyyppejä ilmoituksia.	Ilmoituksia pitäisi voida käsitellä kuten kanteluita hallintolain 8a luvussa.	Tällä tavoin tehostettaisiin viranomaisen valvontaa kohdistamalla sitä priorisoinnin perusteella sinne, minkä arvioidaan olevan tärkeää sekä vähennettäisiin elinkeinonharjoittajien hallinnollista taakkaa. Tämä olisi kohtuullista myös elinkeinonharjoittajien kannalta, joiden ei tarvitsisi varautua jopa useita vuosia vanhojen asioiden käsitteilyyn.
TEM	Laki perintätoiminnan luvanvaraaisuudesta (517/1999) 6 §.	AVille lupahakemuksen yhteydessä toimitettavat asiakirjat	Perintätoimistojen velvollisuutta toimittaa AVille lupahakemuksen yhteydessä asiakirjoja tulisi keventää	AVI hankkii itse viranomaisrekistereistä tiedot	
TEM	Laki perintätoiminnan luvanvaraaisuudesta (517/1999) 10.2 § ja laki panttilainauslaitoksista (1353/1992) 11 b §)	Tilinpäätöstietojen toimittaminen aluehallintovirastoon.	Perintätoimistojen ja panttilainauslaitosten velvollisuus toimittaa tilinpäätökset vuosittain AVille voitaisiin kumota		Perintätoimistojen ja panttilainauslaitosten on toimitettava oma-aloitteisesti AVille vuosittain tilinpäätösasiakirjat, jotka niiden tulee toimittaa myös kaupparekisterille. Koska AVI voi tarkistaa tilinpäätöstiedot kaupparekisteristä, on turha velvoittaa yrittäjiä toimittamaan tilinpäätöstietoja AVille.
TEM	Laki perintätoiminnan luvanvaraaisuudesta (517/1999) 7 §	Perintätoimistojen lupa	Perintätoimistojen luvan 5 vuoden määräaika tulisi poistaa ja perustaa rekisteri	Perintätoimen luvan viiden vuoden määräaika-suudesta tulisi luopua (perintälu-palaki 7 §). Sen sijaan tulisi perustaa rekisteri perintätoimen harjoittajista, johon merkityjä perintätoimistoja ei koskisi määräaika.	Vähentäisi perintätoimistojen ja AVIn hallinnollista taakkaa.

3.3 Sosiaalihuolto

Sosiaalihuollon luvat, valvonta ja viranomaisohjaus tuottivat runsaasti ehdotuksia normien purkamiselle. Osaan ehdotuksista vastataan yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön uudistustyössä. Havi-esiselvitystyöryhmä tukee uudistustyötä, jossa lainsäädäntöä yhdistetään ja yksinkertaistetaan. Palveluiden tuottamista ohjaavasta kaavamaisesta lainsäädännöstä ja valvonasta tulisi luopua ja tavoitteeksi asettaa laadukas ja kansalaisia palveleva palvelutuotanto. Erityisesti asumispalveluyksiköiden mitoitusvaatimusten sekä eri erityisryhmien sijoittamista koskevia säännöksiä ja tulkintoja tulisi keventää kuten myös valvonnan päällekkäisyyttä aluehallintoviraston ja kuntien välillä.

Vastuuministeriö	Normi	Aihe	Pääasiallinen ehdotus	Muutos	Perustelu
STM	Sosiaalihuoltolaki (710/1982) 3 § ja laki yksityisestä sosiaali-palveluista (922/2011) 3 §	Sosiaalihuollon valvonta	Sosiaalihuollon toimintayksiköiden valvonnan päällekkäisyyksen vähentäminen (kunta ja aluehallintovirasto)		Yksityistä sosiaali-palvelutoimintaa säätelevää lainsäädäntöä ollaan uusimassa, sen valmistelussa arvioidaan eri viranomaisten valvontatehtävät. Lähtökohtaisesti lähellä asiakasta tapahtuva valvonta on nopeinta ja tehokkainta. Kunnan ja palvelujen tuottajan keskinäinen ostopalvelusopimus edellyttää myös kunnalta valvontatoimia. Päälekkäisyydet pitäisi saada (purettua) vähennettyä tietoteknisillä ratkaisilla. AVille pitäisi paremmin saada tieto kunnan valvontatoimenpiteistä, niin emme tekisi päällekkäistä työtä. Kunnan tehtävänä on ilmoittaa valvontatoimistaan AVille, mutta tämä toimii huonosti. Osittain valvonta näyttää päällekkäiseltä myös sen vuoksi, että viranomaisten toimivaltuudet ovat erilaiset. Vain AVilla on käytössään voimakkaimmat välineet epäkohtaan puuttamisessa (esim. toiminnan keskeytys kokonaan tai osittain ja yksityisen luvan peruuttaminen). Mikäli kunnan valvontatoimenpiteet eivät ole riittäneet, valvonta siirtyy AVil-

					le.
STM	STM.n asetus yksityisistä sosiaalipalveluista (1053/2011) 1 § kohta 9	Kuntien lausumisvelvollisuudesta yksityisten sosiaalipalveluntuottajien lupa- ja ilmoitusasiat	Kuntien lausumisvelvollisuudesta yksityisten sosiaalipalveluntuottajien lupa- ja ilmoitusprosessissa voitaisiin luopua		Laki velvoittaa kuntaa antamaan lausunnon. Yksityisen Sote-lain valmistelussa otetaan tähän kantaa.

3.4 Terveysthuolto

Terveysthuoltoa koskevat ehdotukset ovat hyvin samansuuntaisia sosiaalihuollon ehdotusten kanssa. Osaan ehdotuksista vastataan yksityisen sosiaali- ja terveysthuollon lainsäädännön uudistuksessa. Terveysthuollossa tulisi pyrkiä kohti laadukasta ja kansalaisia palvelevaa palvelutuotantoa. Nyt esitettävissä normiehdotuksissa on otettu kantaa tarpeellisten tietojen keräämiseen sekä määräaikaisten valvonnan rinnalle kehitettävään vaikuttavuuden arviointiin soveltuvasta mittaristosta.

Vastuuministeriö	Normi	Aihe	Pääasiallinen ehdotus	Muutos	Perustelu
STM	Laki yksityisestä terveysthuollosta (152/1990) 7 §	Käyttöönottotarkastus	Ehdotetaan muutettavaksi siten, että sivutoimipisteen avaamiseksi ei käyttöönottotarkastusta tarvitsisi tehdä etukäteen, vaan toiminta voitaisiin aloittaa pelkän ilmoituksen jälkeen. Sama koskee toimipaikan vaihdosta.		Taloudellinen vaikutus toimiluvan pitkistä käsittelyajasta on palveluntuottajalle merkittävä. Usein ei ole mahdollista jäädä vanhaan osoitteeseen jatkamaan toimintaa samalla kun uuden paikan lupaa odotetaan: uuden toimintayksikön pitää olla lupaa hakiessa toimintakunnossa, mikä tarkoittaisi kaksia resursseja yhtäaikaaisesti.
STM	Laki yksityisestä terveysthuollosta 10 §	IAH toimintakertomukset	Luovutaan terveysthuollon itenäisten ammattiharjoittajien toimintakertomuksien keräämisestä		
STM	Laki yksityisestä terveysthuollosta 3 § ja AVlen tulkinta	AVlen yksityisen terveysthuollon toimipisteiltä edellyttämät tilavaatimukset	Vähimmäispinta-alavaatimus on liian kova. Ohjeistusta tulisi keventää ja harkintaa lisätä tilavaatimuksissa. Määräävänä tekijänä tulisi olla toiminnan laajuus, esim. toimenpidehuone pienten toimenpiteiden hoitamiseen esim. apteekkeissa		Pienille vastaanottohuoneille 7-10m ² tilavaatimus on täysin riittävä. Prosessi estää usein terveysthuoltoyrityksen perustamis- ja mahdollisuuden esimerkiksi apteekkien yhteyteen, koska usein ohjeistuksen vaatimaa suurta tilaa ei ole mahdollista erottaa apteekkihuoneistosta.
STM	Laki terveysthuollon ammattihenkilöistä (559/1994) ja asetus terveysthuollon ammattihenkilöistä (564/1994) Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista (272/2005)	Sosiaali- ja terveysthuollon henkilöstön kelpoisuusvaatimusten väljentäminen	Löysennetään kelpoisuusehdoja esim. hoitotyössä. Kaikissa tehtävissä hoivatyössä ei välttämättä tarvitsisi olla terveysthuollon ammattihenkilö		Lääkkeen antaminen toiselle ammatin harjoittamisen yhteydessä edellyttää tsh-pätevyyttä

STM		Määräaikojen valvonta terveydenhuollossa.	Määräaikojen valvonta ei ole oikea lähtökohta valvonalle. Pitäisi valvoa mitä/miten ja paljonko tuotetaan. Vaikuttavuusmittariston kehittäminen		Yhteyden saaminen terveyskeskukseen - seuranta ei kerro todellista tilannetta. Hoitoon pääsyä ja sen uudistamista käsittelee iso ryhmä STM:n johdolla. Määräaikoja valvottaa niin kauan kun toiset mittarit käytössä tai toiminta niin läpinäkyvää ettei määräaikavalvontaa tarvita.
STM	Laki yksityisestä terveydenhuollosta ja yksityisen terveydenhuollon ohjausta ja valvontaa käsittelevän työryhmän (YTEVA) linjaus.	Vieritestaus	Vieritestausta ei pitäisi rinnastaa laboratoriotoimintaa, eikä sen näin ollen tulisi olla luvanvaraista.		
STM	Apteekkimaksulaki (148/1946)	Apteekkimaksu	Apteekkimaksu tulisi korvata apteekkiverolla	Apteekkimaksu tulisi korvata apteekkiverolla ja tähän liittyvät tehtävät tulisi siirtää verohallinnolle.	Tällöin voitaisiin hyödyntää apteekkiveron maksamiseen, kantoon ja perintään samoja prosesseja kuin muissa verohallinnon kantamissa veroissa.

3.5 Ympäristöterveydenhuolto

Ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntö koetaan liian pikkutarkaksi ja valvonta monimutkaiseksi. Säännösten valvontaan toivotaan joustavuutta ja seuraamuksiin kohtuullisuutta. Tämä koskee erityisesti elintarvikevalvontaa sekä maataloustukien valvontaa. Toimijoita valvovat suoraan kunnat tai kuntien yhteistoiminta-alueet, aluehallintovirastot, Evira sekä Valvira. Havi-esiselvityshankkeen alustavissa normiehdotuksissa ehdotetaan tämän valvontaketjun yksinkertaistamista.

Vastuuministeriö	Normi	Aihe	Pääasiallinen ehdotus	Muutos	Perustelu
MMM	Pienimuotoisesta elintarvikejalostuksesta säädetään valtioneuvoston asetuksessa eräistä elintarviketurvallisuusriskeiltään vähäisistä toiminnoista 5 §.	Pienimuotoinen elintarvikejalostus	Asetusta tulisi täsmentää.		Aluehallintoviraston saaman palautteen perusteella Eviralla ja maa- ja metsätalousministeriöllä on eräviä tulkintoja samasta asetuksesta.
MMM	Asiasta on säädetty EU-tasolla ja kansallisesti on tehty valinnat EU-säädösten määrittämissä reunaehdoissa. Säädösnumerot ovat EU N:o 1306/2013 91 -101 artikla, liite II ja Vna 4/2015 sekä 7/2015.	Maataloustukia valvotaan tiukasti, valvonta tuskastuttaa, stressaa ja työllistää tiloilla	Suomalaisissa lisävaatimuksissa, valvontakäytännöissä ja laiminlyöntien sanktioinnissa tulisi muistaa kohtuus.	Täydentäviin ehtoihin liittyvää byrokratiaa on kevennettävä	Suomalaisissa lisävaatimuksissa, valvontakäytännöissä ja laiminlyöntien sanktioinnissa on kehitettävää. Välittömän sanktioinnin sijasta on tuottajille annettava nykyistä useammin mahdollisuus saada neuvontaa tai korjata laiminlyönti heti tarkastuksen yhteydessä, jos se on suinkin mahdollista. Viikkojen odotukset tarkastuspäätöksistä syövät ihmisten energiaa ja jaksamista.
MMM	EU N:o 1306/2013 64, 77, 97 ja 99 artikla	Valvontaseuraamukset	Kohtuullistettava valvontaseuraamuksia, jos rike ollut vähämerkityksinen ja tahaton, eikä tavoitteena ole ollut taloudellisen hyödyn saavuttaminen		
MMM	MMMa (795/2014)	Pienteurastamojen rajat	Pienteurastamoiden suurimpia sallittuja eläinmääriä on nostettava		Mahdollistaa pienimuotoisen toiminnan ja eläinten hyvinvoinnin kannalta teurastuksen on parempi tapahtua lähellä.

3.6 Työsuojelu

Työsuojelun vastuualueen viranomaistoiminnan tavoitteena on edistää ja ylläpitää työntekijöiden työ- ja toimintakykyä sekä ehkäistä työstä terveydelle aiheutuvia vaaroja ja haittoja. Työsuojelun hallinnonalalla lainsäädäntöä ohjaa Suomen valtion kansainväliset sitoumukset työn tekemiseen liittyvissä sopimuksissa, EU-lainsäädäntö sekä Suomen kansallinen lainsäädäntö.

Hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti on kansantaloudellisesti tärkeää, että työtä tehdään mahdollisimman vaarattomassa ympäristössä ja että työntekijät voivat hyvin työssä. Viranomaisvalvonta varmistaa reilut pelisäännöt suomalaisessa työelämässä.

Nyt esitettävät muutosehdotukset ovat luonteeltaan sellaisia, joiden käyttö on vähäistä tai olematonta. Työsuojelun vastuualueella on sellaisia lupia, jotka myönnetään käytännössä aina. Tämän vuoksi sekä viranomaisen että luvanhakijan hallinnollista taakkaa voidaan keventää muuttamalla osa luvista ilmoituksiksi sekä luopumalla kokonaan joistain luvista.

Vastuuministeriö	Normi	Aihe	Pääasiallinen ehdotus	Muutos	Perustelu
STM	Työaikalain (605/1996) 7 §	Jaksotyöaikaa koskeva poikkeuslupa	Poikkeuslupan voisi korvata ilmoituksella työsuojeluviranomaiselle		
STM	Työaikalain 26 §:n kohta 14	Yötyölupa	Voitaneen korvata ilmoituksella työsuojeluviranomaiselle		
STM	Työaikalain 27 §:n 1 momentti	Vuoron vaihtuminen vuorotyössä	Lupa ei tarpeellinen		
STM	Nuorille työntekijöille erityisen haitallisista ja vaarallisista töistä annetun valtioneuvoston asetuksen (475/2006) 8 §	Erityisen haitalliset ja vaaralliset työt	Lupa voidaan poistaa.		Nuorille työntekijöille erityisen haitallisista ja vaarallisista töistä annetun valtioneuvoston asetuksen 8 §:n mukaan asianomaisella työsuojeluviranomaisella on oikeus antaa määrämillään ehdoilla lupa poiketa tämän asetuksen säännöksistä 16 vuotta täytäneen nuoren työntekijän osalta. Lupa on periaatteellisesti tarpeellinen, mutta poikkeuslupia ei ole viime vuosina haettu.
STM	Nuorille työntekijöille erityisen haitallisista ja vaarallisista töistä annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:ssä	Ilmoitus valvonnan järjestämisestä ja perehdyttämisestä koulutukseen liittyvässä työssä	Ilmoitusmenettely on tarpeeton		
STM	Alusten lastauksen ja purkamisen työturvallisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (633/2004) 34 §	Alusten lastaus ja purku	Poikkeuslupa on tarpeeton		Poikkeuslupa on tarpeeton eikä hakemuksia ei tullut.

STM	Ulkomaisen tutkinnon hyväksyminen työvälineiden turvallisesta käytöstä ja tarkastamisesta annetun asetuksen 14 §	Ulkomaisen tutkinnon hyväksyminen työvälineiden turvallisesta käytöstä ja tarkastamisesta annetun asetuksen 14 §:n pätevyudeksi	Siirretään aluehallintovirastolta opetushallitukselle.		Hyväksyminen sinänsä tarpeellinen mutta luontevampi taho asian ratkaisemiselle olisi opetushallitus.
STM	Rakennustyötä tekevän sukeltajan pätevydestä ja turvallisuussuunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen (1088/2011) 2 §:n mukaan sukeltajana tulee olla suoritettuna ammattisukeltajan ammattitutkinto tai soveltuva kevytsukeltajan tutkinto.	Ulkomaisen tutkinnon hyväksyminen pätevyudeksi rakennustyötä tekeväälle sukeltajalle	Siirretään aluehallintovirastolta opetushallitukselle.		Hyväksyminen sinänsä tarpeellinen mutta luontevampi taho asian ratkaisemiselle olisi opetushallitus.
STM/TEM	Kaivoslain (621/2001) 123 §	Työsuojeluviranomaisen lausunto kaivosturvallisuusluopan	Lausunto tulisi muuttaa harkinnanvaraiseksi		

Lisäksi seuraava työsuojelun vastuualueen toimintaan liittyvä normi on peräisin EU-direktiivistä, joten normin muuttaminen vaatii muutoksen direktiivin sisältöön.

Vastuuministeriö	Normi	Aihe	Pääasiallinen ehdotus	Muutos	Perustelu
STM	Nuorista työntekijöistä annetun lain 998/1993 15 §:n 2 kohta	Ammatillinen kehitys	Poikkeuslupa työsuojeluviranomaisen myöntämänä ei liene tarpeellinen; valvonnan voisi järjestää muulla tavoin esim. koulutuksen järjestäjä.		

3.7 Ympäristöluvat

Aluehallintovirasto myöntää ympäristösuojelulain sekä vesilain mukaisia lupia. EU-jäsenyyden myötä ympäristönsuojelulainsäädäntöön vaikuttaa oman lainsäädännön lisäksi EU:sta lähtöisin olevat asetukset ja direktiivit.

Havi-esiselvityshanketta varten toteutetussa sidosryhmäkyselyssä ympäristö- ja vesilupien lupaprosesseihin vaadittiin muutoksia. Ensisijaisia muutosvaatimuksia esitettiin lupakäsittelyn määrääkoihin, hakemusprosessin sähköistämiseen sekä luvan edellytysten keventämiseen. Lisäksi ympäristönsuojelulain mukaisten lupien sekä vesilain mukaisten lupien osalta on toivottu tarkempaa harkintaa laitoksista ja kohteista, jotka luvan tarvitsevat.

Ympäristö- ja vesilupaharkinnassa haasteena on sovittaa yhteen asiakkaan toive nopeasta ja yksinkertaisesta käsittelystä sekä asianosaisten ja ympäristön etu. Luvan tarkoituksena on varmistaa, että aiottu toiminta ei aiheuta ympäristölle ja asianosaisille haittaa ja samalla varmistaa riittävät tiedot vaikuttavan valvonnan suorittamiseen.

Vastuuministeriö	Normi	Aihe	Pääasiallinen ehdotus	Muutos	Perustelu
YM	Ympäristön suojelulaki 527/2014 ja -asetus (713/2014), IED (suuret laitokset)	Navettaluvat	Luparajojen arviointia jatkettava		Tänä vuonna poistettiin 3300 navettaa luvan piiristä ja nyt on työryhmä miettimässä, mihin rajat pitäisi vetää. Luvan sijasta on tehtävä normi ja sen tekeminen on myös työryhmässä. IE-laitokset on luvitettava EU-säädösten perusteella.
YM	Ympäristönsuojelulaki	Ympäristöluvan tarve	Kaikista laitoksista ei aiheudu päästöjä/riskejä, silti lupa vaaditaan. Ympäristölupakäytännön keventäminen. Luvutuksesta normitukseen: ilmoitusmenettely ja sen hyväksyminen (hyväksyminen myös sähköisesti).	Tarkempi harkinta laitoksista, jotka luvan tarvitsevat.	YM:ssä on parhaillaan työryhmä, jonka määräaika on vuoden loppuun, jonka tehtävänä on miettiä, minkä toimintojen luvanvaraisuudesta voidaan luopua. Lupakäytäntöjen sujuvoittamista miettii toinen työryhmä. Ilmoitusmenettely ei välttämättä ole paljon sujuvampi. lisäksi siinä tulee ongelmaksi, ettei haitankärsijöitä kuulla. Lupa myös antaa suojan toiminnanharjoittajalle.
YM	Ympäristönsuojelulaki (527/2014) 30 §	Direktiivilaitoksen luvitus vai rekisteröinti	Direktiivilaitoksen osaksi tuleva pieni, 1-50 MW, yksikkö tulisi voida hoitaa aina rekisteröintimenettelyllä		Pienen kattilan luvitus saattaa kestää esim. 12 kk kun rekisteröinti hoituu 3 kk:ssa.

YM	Vesilaki (587/2011)	Vesilain mukaiset luvat	Vesilain mukaista lupaa ei tulisi vaatia vesistön tai sen käytön kannalta vähäisiltä hankkeilta ja käyttöoikeusky-symys tulisi ratkaista jollain kevyemmällä menettelyllä.	Tarkempi harkinta rakennelmista, jotka luvan tarvitsevat	Pienten lupien käsittely (esim. alitukset) kestää yleensä 3-6 kk. Vesilaki ei vaadi lupaa vähäisiltä hankkeilta. Osa esim. laitureista tulee lupakäsittelyyn, koska siitä on kiista naapureiden välillä eli se aiheuttaa haittaa naapurille, tai sitten tarvitaan käyttöoikeus. Tässäkin lupa antaa suojan rakenteen omistajalle, pitää rakenne siinä. Suunta-poraamalla tehtävien vesistön alitusten (kaapelit ym.) luvanvaraisuudesta ollaan vesilakia uudistavassa työryhmässä luopumassa. Käyttöoikeus tarkoittaa puuttumista yksityiseen omistusoikeuteen, joten se on tarkkaan mietittävä. Em. työryhmä käsittelee sitäkin.
YM	Vesilaki 11:6 §	Vesilain mukaiset luvat	Turhia lausuntoja ei tulisi kunnilta pyytää. Lausunto tulisi pyytää vain tarvittaessa.		
YM	Ympäristönsuojelulain 43 § ja 191 §	Asianosaisen määritelmä	Ehdotetaan muutettavaksi asianosaisen määritelmää.		Ympäristölupaprosessissa asianosaisten laeva määritelmä sekä asianosaisten laajat kuulemis- ja valitusoikeudet mahdollistavat luvan kohteena olevien investointihankkeen kohtuuttoman viivästymisen. Asianosaisuutta olisi hyvä tarkentaa. Vaikutusmahdollisuuksia rajaa sitovat perusoikeudet ja kansainväliset sopimukset. Ympäristönsuojeluasioissa valmistellaan valituslupamenettelyä KHO:n, mikä vähentää yhden portaan.
YM		Kunnilta pyydetävät lausunnot	Kunnilta pyydetään nykyisin jopa neljän eri viranomaisen (kunnanhallitus, ympäristönsuojelu, terveydensuojelu, kaavoitus) lausunto.		Tulee selvittää, ovatko kaikki tarpeen ja esimerkiksi tarvitaanko kunnanhallituksen lausuntoa kaikissa hankkeissa.

YM		YVAn ja luvituksen yhdistäminen	Ainakin hankkeissa, joissa tosiasiallisesti on vain yksi aito toteuttamisvaihto, YVAn tarpeellisuuden ja mahdollisuuksien yhdistää YVA ja lupakäsittely on selvitettävä.		
YM	Ympäristönsuojelulaki	Lupamenettelyiden yhtenäistäminen	YSL:n uudistuksen yhteydessä on pyrittävä muuttamaan samalla myös vesilain menettelyjä.		Muuten aluehallintovirastoissa on noudatettava useita samankaltaisia, mutta kuitenkin toisistaan poikkeavia, menettelyjä ja järjestelmiä, joiden ylläpito vaatii työtä ja lisää virhemahdollisuuksia. Asiallisia perusteita erilaisiin tai erinimisiin menettelyihin ei yleensä ole (vrt. vastine/selitys, valitusten käsittely, sähköinen käsittely).

3.8 Muita ehdotuksia

Edellä mainittujen lisäksi aluehallintovirastojen tehtävistä ehdotetaan poistettavaksi seuraavat tehtävät:

Vastuuministeriö	Normi	Aihe	Pääasiallinen ehdotus	Muutos	Perustelu
OM	Laki rahan, arvo-osuuksien, arvopaperien tallettamisesta velan maksuna tai vapautumisena muusta suoritusvelvollisuudesta annettu laki (281/1931)	Maksutalletuslaki	Lakia tulisi täsmentää ja ajantasaistaa		
OM	Kts. Edellä	Maksutalletuslaki	Maksutalletuslain 6.1 § tulisi kumota	Tallettavia varoja ei tarvitsisi siirtää rahalaitokseen korkoa kasvamaan, vaan ne voisi pitää AVIn omalla maksutalletuksille varatulla tilillä	Talletusten korottomuus vähentäisi huomattavasti talousyksikön työtaakkaa ja nopeuttaisi talletusten käsittelyä. Korottomuudella olisi psykologinen vaikutus: Se saattaisi myös nopeuttaa varojen nostamista pois AVIsta ja niiden sijoittamista tuottavammin.

OM	Lunastuslaki (603/1977) 49.1 §	Lunastuslain 49.1 § ja siihen liittyvä 86.1 § on vanhentunut uuden maakaaren myötä		Lunastuslain 49.1 § kumottava. Samoin on kumottava tuohon lainkohtaan liittyvä velvollisuus kuuluttaa tallettamisesta	Uusi lainsäädäntö (maakaari) on tehnyt "varmuuden vuoksi" tallettamisesta tarpeetonta. Koko tilan lunastuksissa varmuuden vuoksi tallettaminen hidastaa kiinteistön omistajan korvauksien saantia useilla kuukausilla. Uuden kodin tai muun omaisuuden rahoitusneuvottelut hidastuvat. Ei ole kiinteistönomistajan eikä rahoittajien edun mukaista.
OM	Yhteisluvelaki (758/1989)			Yhteisaluvelakiin tulee lisätä aiemmin jakolaisissa ollut määräys siitä, että jos talletukseen oikeutetut eivät ole nostaneet talletettua korvausta 10 vuodessa, varat joutuvat valtiolle.	Perustuslaillinen ongelma: Lunastuskorvauksen tallettajat ovat eriarvoisessa asemassa riippuen siitä, onko yhteinen alue järjestäytynyt vai järjestäytymättömän. Järjestäytynyt osakunta saa aina korvauksen. Järjestäytymättömän osakaskunnan varat talletetaan. Jos tallettaja ei kerro talletuksesta korvauksen oikeille saajille, hän nostaa lunastuskorvausvarat 11. vuonna korkoineen.
STM		Äitienpäiväkunniamerkkiesitykset	Poistetaan AVI-vaihe		
		Ritarikuntien kunniamerkkiesitykset	Poistetaan AVI-vaihe		
STM, OKM, ym	Laki aluehallintovirastosta 20.11.2009/896	Peruspalveluiden arviointi	Voitaisiin luopua AVIn tehtävänä		
SM	Yhdistyslaki (503/1989) 4 §	Ampumayhdistyslupa	Voitaisiin luopua AVIn tehtävänä	Luontevampi paikka voisi olla poliisihallitus	

4. Johtopäätöksiä

Sipilän hallitus ei ole ensimmäinen hallitus, joka on ottanut tavoitteekseen normisäätelyn keventämisen. Tuloksia on syntynyt jonkin verran, mutta merkittävää läpimurtoa ei ole tapahtunut. Esimerkiksi aluehallintovirastojen lukuisat aiemmat ehdotukset eivät ole tuottaneet tulosta.

Aluehallintovirastot työskentelevät poikkihallinnollisesti asiakasrajapinnassa. Aluehallintovirastot näkevät selkeästi asiakkaalle koituvat hallinnollisen taakan merkittävyyden ja monialaisena virastona myös viranomaisten tekemän päällekkäisen työn. Resurssien vähennyttyä aluehallintovirastot ovat myös joutuneet arvioimaan omaa tekemistään kriittisesti ja esille nousee riskiperusteinen arviointi.

Sektoriministeriöille todellisuus ei näyttäydy näin monialaisena. Kun tarkastelukohteena on vain oma substanssiala, ei sen suhde kokonaisuuteen käy ilmi. Sen vuoksi yksittäisiä norminpurkuehdotuksia ei ole nähty riittävän tarpeellisina.

Normien lisäksi työssä kiinnittyi huomio myös normien soveltamiseen, joka usein kiristää lainsäätäjän alkuperäistä tarkoitusta. Tällöin kysymys on vallalla olevasta lupa- ja valvontafilosofiasta, johon tullaan tarkemmin ottamaan kantaa loppuraportissa.

Jatkossa tulee miettiä valtion valvonnan ja ohjauksen roolia sekä niiden suhdetta. Toimikentällä ei yleisesti haluta luopua valvonnasta: yrityskentällä valvonta pitää villit yrittäjät kurissa, jolloin kilpailu on tasapuolisempaa. Valvonnan tulisi kuitenkin haitata liiketoimintaa mahdollisimman vähän. Vain kuttavalla ennako-ohjauksella voidaan vähentää jälkikäteisen (suunnitelmallisen ja reaktiivisen) valvonnan tarvetta. Reaktiivisen valvonnan tarve ei kuitenkaan tule poistumaan. Viranomaisella tulee olla riittävän vahvat ja pelotevaikutuksiltaan vaikuttavat keinot puuttua lainvastaiseen toimintaan.

Valvonnan yhdenmukaistaminen on haaste aluehallintovirastojen hallinnonaloilla. Asiakasnäkökulmasta lupaedellytysten, valvonnan ja ohjauksen sisällön tulisi olla valtakunnallisesti yhdenvertaisia. Tällä hetkellä joissain lupaehdoissa tai valvonnan sisällöissä on aluehallintovirastojen kesken joitain eroavaisuuksia. Ratkaisuksi on ehdotettu aluehallintovirastojen yhdistämistä yhdeksi valtakunnalliseksi aluehallintovirastoksi, vastualueiden toiminnan keskittämistä keskusvirastoihin tai tiukemman keskusvirasto-ohjauksen käyttöä.

Jatkoesityksissä lähdetään siitä, että lait, säädökset ja normit edellyttävät nykyistä enemmän asiantuntijuuden tuomaa soveltamista yksittäisissä päätöksissä, valvonnassa ja tarkastuksissa. Asiakaslähtöisyys korostuu siinä, että päätökset syntyvät nykyistä nopeammin ja yksilöllisemmin yhteinäiset linjaukset asialle antavan lainsäädännön tai normin perusteella. Näin syntyy toimintaympäristölähtöisesti ja tilannesidonnaisesti jonkun verran erilaisia päätöksiä, mutta ne noudattavat kuitenkin uudistetun säädöksen, normin tai ohjeen perusperiaatteja. Vain näin kyetään tukemaan lupa-asian, valvontaprosessin ja tarkastuksen asiakaslähtöisyyttä ja paikallisuutta.

Tämä edellyttää myös virkamieskunnalta uudistumista. Asiantuntijuutta ja näkemyksellisyyttä on hyödynnettävä rohkeammin, mekaanisen soveltamisohjeiden noudattamisen sijaan. Koulutus ja osaamispolja antavat siihen edellytykset, mikäli toimintakulttuuri tukee uutta toimintatapaa.

Jatkoesityksissä lähdetään siitä, että viranomaisen eli aluehallintoviraston näkökulmasta tehdyt ratkaisut täyttävät lain, ohjeen tai normin ehdot ja samalla sitovat asiakkaan omaan vastuuseen julkisessa tai yksityisessä toiminnassaan. Jatkoesitykset korostavat asiakkaan vastuuta hakemuk-

sensa tekemisessä niin, että viranomaisen asiantuntijatyöhön ei tule kohtuuttomia katkoksia. Tämä edellyttää asiakkaan omasuunnittelun ja omavalvonnan parantamista. Valvontaviranomaiset antavat omasuunnitteluun, omavalvontaan ja sen raportointiin sellaiset kattavat ohjeet, että asiakkaalla on mahdollisuus ne toteuttaa. Lisäksi yhä useammin ehdotetaan siirryttäväksi lupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn.