Anni Pietarinen
Hallitussihteeri

Sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijalausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, kuuleminen 25.3.2024

Asia: *Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2025 vp)*

Sosiaali- ja terveysministeriö (jatkossa myös ministeriö) kiittää pyynnöstä lausua hallituksen esityksestä valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Ministeriö lausuu tässä lausunnossa esitetystä aluehallintouudistuksesta työsuojeluvalvonnan näkökulmasta. Ministeriö tuo esille, että esityksen valmistelun kaikkiin vaiheisiin on osallistunut tiiviisti työsuojelun asiantuntijoita sosiaali- ja terveysministeriön työ- ja tasa-arvo-osastolta. Kaikki työsuojeluvalvontaa ja työsuojeluviranomaista koskevat ehdotukset aluehallintouudistuksessa ovat ministeriön hyväksymät.

Työsuojelua koskevat keskeiset ehdotukset

Esitys koskee valtion aluehallinnon uudistamista. Esityksessä ehdotetaan muun muassa monialaisen viraston, Lupa- ja valvontaviraston, perustamista. Uuteen virastoon koottaisiin aluehallintovirastojen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävät sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät. Virastolla olisi valtakunnallinen toimivalta. Uudistus toteutettaisiin virastojen toimipaikkaverkostoa ja lähtökohtaisesti niihin sijoitettujen virkojen virkapaikkoja muuttamatta.

Aluehallintovirastojen työsuojelun tehtävät ehdotetaan organisoitavaksi Lupa- ja valvontavirastossa omaksi osastokseen. Osaston toimivalta olisi valtakunnallinen. Työsuojeluosastoa johtaisi työsuojeluosaston osastopäällikkö. Ratkaisuvalta työsuojeluosaston tehtävissä olisi osastopäälliköllä, yksikön päälliköllä tai muulla virkamiehellä sen mukaan kuin osaston työjärjestyksessä määrätään. Osastopäällikkö antaisi osaston työjärjestyksen. Työsuojeluosastolla ratkaistaisiin kaikki osaston tehtäviksi säädetyt asiat. Pääjohtajalla ei ole niin sanottua otto-oikeutta viraston työsuojeluosaston päätettäväksi kuuluviin asioihin.

Työsuojeluosaston osastopäällikkö nimitettäisiin virkaansa muista toimialojen johtajista poiketen toistaiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelisi osastopäällikön nimityksen valtioneuvoston ratkaistavaksi. Pääjohtajaa olisi kuultava ennen nimitystä. Työsuojeluosaston osastopäällikkö nimittäisi osaston yksikön päälliköt ja osaston muut virkamiehet. Nimitystoimivallan delegointi osaston työjärjestyksellä olisi mahdollista muiden kuin esihenkilövirkojen osalta.

Työsuojelun tehtävien ohjaus järjestettäisiin muista viraston tehtävistä poikkeavalla tavalla. Työsuojeluosaston toimialaohjauksesta vastaava sosiaali- ja terveysministeriö laatisi työsuojeluosastoa koskevan erillisen osion viraston tulossopimukseen. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaisi työsuojeluosaston toimintaan tarkoitettua määrärahaa koskevan talousarvio- ja kehysehdotuksen valmistelusta. Nykytilaa vastaavasti työsuojelun toimintamäärärahat tulisivat omalta sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan sijoittuvalta toimintamenomomentiltaan.

Anni Pietarinen
Hallitussihteeri

Työsuojelua koskisivat omat ratkaisunsa myös viraston johtamismallissa. Työsuojeluosaston osastopäällikkö vastaisi sosiaali- ja terveysministeriölle osaston tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Työsuojeluosaston osastopäällikölle annettavasta kirjallisesta varoituksesta päättäisi sosiaali- ja terveysministeriö. Työsuojeluosaston osastopäälliköstä virastolle tehdyn hallintokantelun ratkaisisi sosiaali- ja terveysministeriö. Työsuojeluosaston tai sen virkamiehen toiminnasta virastolle tehdyn hallintokantelun ratkaisisi työsuojeluosaston osastopäällikkö.

Ehdotetun Lupa- ja valvontavirastosta annettavan lain mukaan työsuojelun tehtäviä hoitava osasto on riippumaton työsuojelun tehtäviä hoitaessaan. Osaston toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu. Työsuojeluosastolle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen tai riippumattomuuden.

Ehdotetun Lupa- ja valvontavirastosta annettavan asetuksen mukaan työsuojeluosasto hoitaa itsenäisesti osastonsa viestinnän, asiakirjahallinnon ja käännöspalvelut.

Viraston sisäinen työsuojeluvalvonta

Viraston henkilöstön työsuojeluvalvonta ehdotetaan järjestettäväksi erityisratkaisulla, jossa sosiaali- ja terveysministeriö toimisi työsuojeluviranomaisena silloin, kun työsuojeluvalvonta kohdistuu Lupa- ja valvontavirastoon. Sosiaali- ja terveysministeriö voisi valvonnan toteuttamiseksi määrätä tapauskohtaisesti harkiten viraston työsuojelun toimialan tarkastajan suorittamaan valvonta- ja tarkastustehtävän virastossa. Viranomaisaloitteisen työsuojeluvalvonnan kohdistamisesta virastoon päättäisi sosiaali- ja terveysministeriön työ- ja tasa-arvo-osasto.

Mahdolliset muutokset nykyiseen työsuojeluvalvonnan organisointiin ja niiden vaikutukset

Organisoituminen valtakunnallisesti ja työsuojeluviranomaisen valtakunnallinen toimivalta

Esityksen merkittävin työsuojeluvalvonnan organisointia koskeva muutos on, että ehdotetussa Lupa- ja valvontavirastossa olisi yksi valtakunnallinen virastotasoinen työsuojeluviranomainen – viraston työsuojeluosasto - verrattuna nykyiseen viiteen alueelliseen työsuojeluviranomaiseen, eli viiden aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueeseen. Nykyisin työsuojeluviranomaisen valvontatoimivalta on rajattu aluehallintoviranomaisen maantieteelliseen alueeseen, muutamaa poikkeusta, muun muassa tilaajavastuulain valvontaa, lukuun ottamatta, mutta Lupa- ja valvontavirastossa toimivalta olisi valtakunnallinen.

Ministeriö katsoo, että nykyisen kaltainen maantieteellisiin rajoihin perustuva toimivalta voi erityisesti alueiden reunoilla johtaa epätarkoituksenmukaiseen organisoitumiseen. Kokemukset epäyhtenäisestä ja alueellisesti poikkeavista ratkaisukäytännöistä tai valvonnan toteutuksesta ovat olleet erityisesti useammalla alueella toimiville työnantajille haastavia. Työsuojeluosaston valtakunnallinen toimivalta Lupa- ja valvontavirastossa

edistäisi yhtenäisiä toimintatapoja käytännön tarkastustoiminnassa sekä tarkastustoiminnan ratkaisukäytännön yhdenmukaisuutta valtakunnallisesti. Valtakunnallinen työsuojeluosasto olisi organisoitu saman johdon alle ja annetut toimintatapa- ja tulkintaohjeet olisivat yhteiset kaikille tarkastajille. Valtakunnan tasolla yhtenäisempi tarkastustoiminta ja ratkaisukäytäntö palvelisi sekä työnantajien että työntekijöiden etua, kun valvonnan toteutus ja lainsäädännön tulkinta olisi nykyistä yhdenmukaisempaa ja ennakoitavampaa. Lisäksi ministeriö katsoo, että valtakunnallinen organisoituminen edistäisi palvelun tasalaatuisuutta ja käsittelyaikojen yhdenmukaistumista työpaikan maantieteellisestä sijainnista riippumatta.

Ministeriö toteaa, että organisoituminen valtakunnalliseksi yksiköksi varmistaisi myös, että henkilöstön erityisasiantuntemusta olisi mahdollista käyttää nykyisiä toimialuerajoja laajemmin. Henkilö- ja osaamisresurssit olisivat tarvittaessa käytettävissä valtakunnallisesti, mikä edistäisi niiden tehokkaampaa ja tarkoituksenmukaisempaa käyttöä. Esimerkiksi epäasialliseen kohteluun tai häirintään liittyvä viranomaisvalvonta voidaan paikkariippumattomana valvontana keskittää erityisasiantuntemusta omaaville tarkastajille.

Ministeriö huomioi, että monet työsuojelun toiminnot ovat jo nyt valtakunnallisia ja työsuojeluviranomaisille on kokemusta toimintojen valtakunnallisesta organisoitumista. Lupa-asioiden ja hätätyöilmoitusten käsittely, työsuojeluhallinnon substanssiin liittyvä tietohallinto, viestintä ja koulutus on keskitetty, tietyt valvontatehtävät (tilaajavastuu, lisäeläkkeet) on organisoitu valtakunnallisiksi tehtäviksi, puhelinneuvonta on organisoitu valtakunnallisesti ja viranomaisaloitteinen valvonta suunnitellaan valtakunnallisesti.

Ministeriö katsoo myös, että työsuojeluviranomaisen toiminnan valtakunnallinen järjestäminen vahvistaisi työsuojeluviranomaisen tekemää viranomaisyhteistyön tasalaatuisuutta, selkeyttä ja tuloksellisuutta. Sujuva viranomaisyhteistyö esimerkiksi Verohallinnon, Maahanmuuttoviraston ja poliisin kanssa on keskeistä työsuojeluviranomaisen työn tuloksellisuuden kannalta.

Alueellisuus

Työsuojeluviranomaisen alueelliseen läsnäoloon ei olla kaavailtu muutoksia Työsuojeluvalvonnan painopiste olisi uudessa virastossakin työpaikoilla tapahtuvissa tarkastuksissa. Työsuojeluviranomaisen alueellinen ja paikallinen läsnäolo mahdollistaa sujuvan ja kustannustehokkaan valvonnan toteuttamisen lähellä työpaikkoja ja asiakkaita. Ministeriö katsoo, että alueellinen läsnäolo ja paikallistuntemus auttavat myös valvonnan suuntaamisessa ja yhteistyössä alueellisten toimijoiden ja sidosryhmien kanssa.

Viraston työsuojeluvalvonta

Ministeriö toteaa, että ehdotus viraston henkilöstön työsuojeluvalvonnasta mahdollistaisi sen, että Lupa- ja valvontaviraston virkamiehet, mukaan lukien työsuojelun toimialan virkamiehet, voisivat yhdenvertaisesti muiden työntekijöiden tavoin turvautua työsuojeluviranomaiseen työsuojeluvalvontaa, ohjausta ja neuvontaa edellyttävissä asioissa eikä työsuojeluviranomaisena toimi virkamiesten työnantaja. Ehdotettu ratkaisu on toiminnallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla järjestettävissä ja mahdollistaa tavanomaisen työsuojeluvalvonnan järjestämisen tehokkaasti. Malli mahdollistaa myös sen, että työsuojelutarkastajien eri tehtävien erityisasiantuntemus olisi käytettävissä myös virastoon kohdistuvassa työsuojeluvalvonnassa. Tosiasiallisesti virastoon voidaan arvioida kohdistuvan työsuojeluvalvontaa arviolta muutamia kertoja vuodessa.

Anni Pietarinen
Hallitussihteeri

Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten velvoitteiden toteutuminen

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleisen konferenssin vuonna 1947 hyväksymän ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskevan sopimuksen (yleissopimus nro 81) tavoitteena on turvata työntekijöiden suojelua koskevien määräysten noudattaminen säännöllisten työpaikoille kohdistettavien tarkastusten avulla. Yleissopimus edellyttää tehokasta ja puolueetonta ammattientarkastusjärjestelmää. Yleissopimuksessa on määräyksiä mm. ammattientarkastuksen ohjauksesta, resursseista, toimintaedellytyksistä, riippumattomuudesta sekä tarkastajien oikeuksista ja velvollisuuksista. Sopimuksen perusteella työsuojeluvalvonta järjestetään yhden keskusviranomaisen alaiseksi, millä tavoitellaan yhtä kansallista työsuojelupolitiikkaa, työsuojeluvalvonnan yhdenmukaista toimeenpanoa ja voimavarojen käyttöä.

ILO:n sopimuksissa on määräyksiä ammatintarkastusjärjestelmän ja työsuojelutarkastajien riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. Sopimusten perusteella työsuojelutarkastajille ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka häiritsevät heidän ensisijaisten velvollisuuksiensa suorittamista. Sama vaatimus kohdistuu tarkastajien arvovaltaan ja puolueettomuuteen suhteessaan työnantajiin ja työntekijöihin. Tarkastushenkilökunnan asema tulee lisäksi olla sellainen, että se takaa vakinaisen virka-aseman sekä riippumattomuuden kaikista hallituksen vaihdoksista ja asiaankuulumattomasta ulkopuolisesta vaikutuksesta.

Ministeriö toteaa, että esitetty työsuojeluvalvonnan organisointi osaksi valtakunnallista Lupa- ja valvontavirastoa vastaa työsuojeluvalvonnan riippumattomuutta koskevilta perusratkaisuiltaan nykyistä työsuojeluvalvonnan organisointia aluehallintovirastoissa. Työsuojeluosaston ratkaisuvaltaa koskevat säännökset ovat samansisältöiset ehdotetussa laissa Lupa- ja valvontavirastosta kuin työsuojelun vastuualueiden ratkaisuvaltaa koskevat säännökset laissa aluehallintovirastosta. Samansisältöisinä nykyisiin työsuojelun vastuualueita koskeviin säännöksiin verrattuna pysyisivät myös säännökset työsuojeluosaston työjärjestyksen antamisesta, työsuojelun osastopäällikön nimittämisestä virkaan toistaiseksi ja työsuojeluosaston henkilöstön nimittämisestä. Ehdotettavaan lakiin Lupa- ja valvontavirastosta sisältyy kirjaus, että työsuojelun tehtäviä hoitava osasto on riippumaton työsuojelun tehtäviä hoitaessaan. Osaston toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu. Työsuojeluosastolle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen tai riippumattomuuden. Kirjaus vastaa sisällöllisesti voimassa olevaa sääntelyä.

Lisäksi ministeriö toteaa, että virastouudistuksen myötä ei tulisi muutosta siihen, että sosiaali- ja terveysministeriö vastaisi työsuojeluosaston toimintaan tarkoitettua määrärahaa koskevan talousarvio- ja kehysehdotuksen valmistelusta ja että työsuojeluosasto vastaisi ministeriölle tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Nykytilaa vastaavasti työsuojelun toimintamäärärahat tulisivat omalta sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan sijoittuvalta toimintamenomomentiltaan. Lupa- ja valvontavirastosta annettavan lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto nimittää työsuojeluosaston osastopäällikön sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä, kun nykytilassa ministeriö nimittää työsuojelun vastuualueiden päälliköt.

Ministeriö toteaa, että muutoksia työsuojeluviranomaista koskevaan sääntelyyn nykytilaan verrattuna tulisi Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lakiesityksen mukaan työsuojelua koskevan tulossopimuksen laatimisessa: Lupa- ja valvontavirastossa työsuojeluosastolle ei enää laadittaisi omaa tulossopimusta, kuten nykysisin työsuojelun vastuualueille laaditaan. Sen sijaan sosiaali- ja terveysministeriö laatisi aina työsuojeluosastoa koskevan erillisen osion viraston tulossopimukseen. Ministeriö katsoo, että muutos ei ole sisällöllisesti merkittävä työsuojeluosaston riippumattomuuden näkökulmasta. Uutta olisi myös se, että

Anni Pietarinen
Hallitussihteeri

viraston työjärjestys koskisi kaikkia osastoja, myös työsuojeluosastoa. Viraston työjärjestyksellä annettaisiin tarkempia määräyksiä viraston organisaatiosta, hallinnon ja yhteisten toimintojen järjestämisestä, viraston toimipaikoista ja työntekopaikoista, viraston palveluiden saatavuuden perusteista sekä asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta kuitenkin vain siltä osin kuin ne eivät kuulu osaston työjärjestyksellä määrättäviksi. Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lakiehdotuksen mukaan osastojen työjärjestyksissä voidaan antaa tarkempia määräyksiä niiden toiminnallisista ja alueellisista yksiköistä ja muusta sisäisestä organisaatiosta sekä niille kuuluvien tehtävien järjestämisestä, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä virkamiesten tehtävistä ja sijoittautumisesta. Näin ollen ministeriö katsoo, että ehdotettu muutos ei kaventaisi työsuojeluviranomaisen mahdollisuutta määrä toimintansa organisoinnista.

Lisäksi ministeriö toteaa, että uutta olisi ehdotettavan Lupa- ja valvontavirastosta annettavan lain sääntely, että muiden osastopäälliköiden tavoin työsuojeluosaston osastopäällikkö toimisi pääjohtajan välittömässä alaisuudessa. Työsuojeluosaston toiminnan riippumattomuuden varmistamiseksi ja keskusviranomaisen valvonnan toteuttamiseksi työsuojeluosaston osastopäällikölle annettavasta kirjallisesta varoituksesta päättäisi kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriö. Lakiehdotuksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan, jos pääjohtaja katsoo, että on tarve puuttua osastopäällikön toimintaan, hänen tulee olla asiasta yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriöön. Pääjohtajan ja sosiaali- ja terveysministeriön tulee arvioida yhteisesti, onko toiminta laissa tarkoitettua riippumattomuuden piiriin kuuluvaa toimintaa. Pääjohtajan toimivaltaa puuttua työsuojeluosaston osastopäällikön toimintaan ei voisi työjärjestyksellä delegoida muulle virkamiehelle. Ministeriö toteaa, että säännös varoituksen antamisesta työsuojeluosaston osastopäällikölle on sisälletty lakiehdotukseen, koska toimintatavat osastopäällikköön kohdistuvien kurinpidollisten toimenpiteiden osalta ovat nykyisellään epäselvät. Ministeriö katsoo, että ehdotettu sääntely selkeyttäisi toimintatapoja.

Ministeriö katsoo, että edellä mainitut ehdotukset työsuojeluosaston ja sen toiminnan organisoimiseksi Lupa- ja valvontavirastossa varmistavat, että työsuojeluviranomaisen tehtävien hoidon riippumattomuus on turvattu Suomen ratifioiman (SopS 44/1949) kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleisen konferenssin vuonna 1947 hyväksymän ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskevan sopimuksen (yleissopimuksen nro 81) edellyttämin tavoin. Esitetyllä lainsäädännöllä turvataan työsuojeluvalvonnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden säilyminen sekä työsuojeluun kohdennettujen valvontaresurssien läpinäkyvyys.