Johtaja Jaska Siikavirta

Hallintovaliokunnalle

Asia: *HE 13/2025 vp 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 sosiaali- ja terveysalan tehtävien sekä työsuojelun tehtävien näkökulmasta. Ministeriö tuo esille, että esityksen valmistelun kaikkiin vaiheisiin on osallistunut tiiviisti edustajia sosiaali- ja terveysministeriöstä ja sen eri osastoilta. Kaikki ehdotukset aluehallintouudistuksessa ovat ministeriön hyväksymät.

Esityksellä perustettaisiin Lupa- ja valvontavirasto, jolle koottaisiin pääosa lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) tehtävistä. Virastolla olisi valtakunnallinen toimivalta. Uudistus toteutettaisiin virastojen toimipaikkaverkostoa ja lähtökohtaisesti niihin sijoitettujen virkojen virkapaikkoja muuttamatta.

Sosiaali- ja terveysala

Sosiaali- ja terveysalan tehtävien kannalta olennaista uudistuksessa ovat valtakunnallinen toimivalta, tehtävien organisoiminen yhdelle osastolle ja osaston johtamisjärjestelmä sekä viraston ohjausjärjestelmä.

Organisaatio ja johtaminen

Aluehallintovirastojen ja Valviran sosiaali- ja terveysalan tehtävät ehdotetaan organisoitavaksi Lupa- ja valvontavirastossa omaksi osastokseen. Osaston toimivalta olisi valtakunnallinen. Osaston yhteydessä toimisivat nykyisin Valviran yhteydessä toimivat erilliset lautakunnat, joiden tehtävistä ja toiminnasta säädettäisiin nykyistä vastaavalla tavalla sekä niiden toiminnallisiin tarpeisiin vastaten. Osastoa johtaisi osastopäällikkö, jonka valtioneuvosto nimittäisi sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä. Ratkaisuvalta osaston tehtävissä olisi osastopäälliköllä, yksikön päälliköllä tai muulla virkamiehellä sen mukaan kuin osaston työjärjestyksessä määrätään. Osastopäällikkö antaisi osaston työjärjestyksen. Osastolla ratkaistaisiin kaikki sen tehtäviksi säädetyt asiat. Pääjohtajalla ei ole niin sanottua otto-oikeutta viraston osaston päätettäväksi kuuluviin asioihin.

Ministeriö katsoo, että sosiaali- ja terveysalan valvonnan viranomaisrakenne selkiytyy, kun kuuden aluehallintoviraston ja yhden keskusviraston (Valvira) tilalle tulee yksi valtakunnallisen toimivallan omaava viranomainen. Toimintatapojen, ratkaisukäytäntöjen ja palvelutason yhtenäisyys koko maassa turvaa nykyistä paremmin asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun eri puolilla maata. Viraston resursseja ja asiantuntemusta voidaan johtaa ja kohdentaa valtakunnallisesti tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla ja hyödyntää valtakunnallisia työjonoja. Uusi virastorakenne edesauttaa nykyistä nopeampaa ja asiantuntevampaa asioiden käsittelyä ja yhdenmukaistaa koko maan tasolla asioiden käsittelyaikoja, käsittelytapoja sekä aineellista sisältöä toiminnan valtakunnallisuuden kautta ja tarkastellen tehtävien kokoamista ja järjestämistä asiakaslähtöisesti.

Viraston alueellinen ja paikallinen läsnäolo mahdollistaa sujuvan ja kustannustehokkaan valvonnan toteuttamisen. Ministeriö katsoo, että alueellinen läsnäolo ja paikallistuntemus auttavat myös valvonnan suuntaamisessa ja yhteistyössä alueellisten toimijoiden ja sidosryhmien kanssa.

Uuden viraston eri toimialojen valvontaa pystytään kehittämään yhtenäisesti tukeutuen hallinnonalojen valvonnassa kehitettyihin parhaisiin käytänteisiin ja oppien toimintatavoista. Viraston rakenne ja voimavarat mahdollistavat kokonaan uusien, asiakaslähtöisempien ja vaikuttavampien digitalisaation tukemien valvonnan menettelytapojen luomisen. Mahdollisuus ennakoivan ja riskiperusteisen valvonnan vahvistamiseen lisääntyy. Näin on mahdollista saavuttaa entistä suurempaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Olennainen asia on perusoikeuksien, erityisesti perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten oikeuksien, ja erityisesti oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin yhdenvertaisen toteutumisen varmistaminen.

Ohjaus

Viraston ohjauksessa sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi selkeät tehtävät ja rooli. Esityksessä ehdotettava ohjausjärjestelmä mahdollistaa tehtävien ohjauksen entistä vaikuttavammalla tavalla. Ehdotuksessa ministeriöllä olisi selkeä ja vahva rooli sosiaali- ja terveysalan tehtävien toimialaohjauksessa. Viraston tulossopimusta ja sen valmistelua koskevat ehdotukset mahdollistavat viraston tehtävien ohjauksen kokonaisuutena ja siten, että tehtävistä vastaavalle osastolle voidaan tarvittaessa vahvistaa yksilöidyt ja tehtävien tarpeiden mukaisesti painotetut tavoitteet ministeriön kannan mukaisesti. Ehdotetussa ohjausjärjestelmässä myös viraston ja osaston talouden sekä toiminnan yhteensovitus ja ohjaus mahdollistuisi selkeällä ja läpinäkyvällä tavalla.

Valvonta on tärkeä tuki hyvinvointialueille asetettujen tavoitteiden toteutumisessa ja ohjauksessa. Toimintaympäristön muuttuessa tarvitaan uudenlaista valvontaosaamista, uusia valvonnan menetelmiä, ajantasaista valvonnan tietopohjaa, aitoa tiedonvaihtoa hyvinvointialueiden ja valvontaviranomaisen välille sekä valvontatiedon hyödynnettävyyttä. Valvontaviranomaisen on kyettävä toimimaan ennakoivasti ja reagoitava nopeasti toimintaympäristön muutoksiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnalla on oltava vahva yhteys sosiaali- ja terveysministeriöön lainsäädännön valmistelussa, toimeenpanossa, seurannassa ja kehittämisessä. Ehdotetut muutokset tukevat näitä painotuksia.

Työsuojelu

Organisaatio ja johtaminen

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.

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 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.

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

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.

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.

Ohjaus

Ministeriö korostaa, että työsuojelun tehtävien ohjaus järjestettäisiin niiden riippumattomuuden turvaamiseksi 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. Tämä vastaa asiallisesti nykysääntelyä ja mahdollistaa työsuojeluvalvonnan läpinäkyvän, riippumattoman ja vaikuttavan ohjauksen.

Suhde kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten velvoitteiden toteutumiseen

Ministeriö toteaa, että esitetty työsuojeluvalvonnan organisointi osaksi valtakunnallista Lupa- ja valvontavirastoa vastaa työsuojeluvalvonnan riippumattomuutta koskevilta perusratkaisuiltaan nykyistä työsuojeluvalvonnan organisointia aluehallintovirastoissa. Työsuojeluosaston ratkaisuvaltaa, osastopäällikön

ja osaston henkilöstön nimittämistä ja työsuojeluosaston ohjausta koskien ei ehdoteta työsuojeluvalvonnan riippumattomuuden kannalta merkityksellisiä muutoksia. -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. 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.