Valiokunnan lausunto TyVL 2/2018 vp─ HE 14/2018 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Jaska Siikavirta, valtiovarainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Nico Steiner, työ- ja elinkeinoministeriö
- valvontajohtaja Tarja Nupponen, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Harri Patrikainen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- asiantuntijalääkäri Kari Haring, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- työllisyyspoliittinen asiantuntija Leila Kurki, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Akava ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksellä toteutetaan esityksessä HE 15/2017 vp ehdotetussa maakuntalaissa tarkoitettujen tehtävien sekä eräiden muiden tehtävien siirrot valtiolta ja kunnilta maakunnille. Lisäksi hallituksen esitys sisältää ehdotukset valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoimiseksi. Esityksellä ehdotetaan perustettavaksi Valtion lupa- ja valvontavirasto (myöhemmin Luova-virasto), johon on tarkoitus koota lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (myöhemmin ELY-keskus), Sosiaali- ja terveysalan

Valmis
5.1

lupa- ja valvontavirasto Valviran sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (myöhemmin KEHA-keskus) tehtäviä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta käsittelee esitystä oman toimialansa osalta ja tarkastelee sitä erityisesti palkkaturvan, siviilipalveluksen ja työsuojelun näkökulmasta.

Ehdotettu Luova-virasto jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten toimialoihin ja toimintayksiköihin, joilla kullakin voi olla toiminnallista valtakunnallista vastuuta, mutta asiakaspalvelua tarjotaan kussakin yksikössä laaja-alaisesti. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää Luova-viraston perustamista valtakunnallisten lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamiseksi kannatettavana ja viraston organisaatiomallia tarkoituksenmukaisena. Muutos mahdollistaa yhtenäiset toimintatavat ja ratkaisukäytännöt sekä voimavarojen tehokkaan käytön. Valiokunta korostaa Luova-viraston riittävän resursoinnin tärkeyttä.

Esityksen yhtenä tavoitteena on tukea ratkaisuja, jotka mahdollistavat toiminnan asiakaslähtöisen kehittämisen. Toiminnan muutoksissa on tavoitteena hyödyntää mahdollisimman pitkälle palvelujen sähköistämistä. Viranomaistehtäviin liittyvä digitalisaatio vaatii joka vaiheessa huolellista suunnittelua, tietoturvanäkökulmien huomioon ottamista sekä työtekijöiden riittävää perehdytystä. Asiakkaiden näkökulmasta sähköisten järjestelmien helppokäyttöisyyden varmistaminen ja käytäntöjen muutoksista tiedottaminen on ensiarvoisen tärkeää. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää yhdenvertaisuuden näkökulmasta tärkeänä myös sitä, että digitaalisten palveluiden kehittyessä säilytetään samalla asiakkaiden mahdollisuus henkilökohtaiseen palveluun ilman sähköisiä välineitä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta painottaa, että uudistus tulee toteuttaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Henkilöstön edustus organisaatioiden eri toimielimissä ja henkilöstön osallistaminen sekä muutosten valmistelun aikana että muutosten toteuttamisen eri vaiheissa on tärkeää. Organisaatiomuutosten onnistunut toimeenpano edellyttää hyvää muutosjohtajuutta, jossa asianmukainen tiedottaminen, muutosten hallittu läpivienti ja tulosten seuranta korostuvat. Myös henkilöstön riittävä osaaminen tulee varmistaa uudistuksen kaikissa vaiheissa. Tämä edellyttää muun muassa mahdollisten koulutustarpeiden tunnistamista ja niihin vastaamista.

Perustettavassa Luova-virastossa on tarkoitus ottaa käyttöön aluehallintovirastojen palkkausjärjestelmä. Asiasta ehdotetaan säädettäväksi maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaanpanoa koskevan lakiehdotuksen 28 §:ssä.

Ehdotetun uudistuksen henkilöstövaikutukset kohdistuvat pääosin naisiin, sillä valtaosa uudistuksen perusteella toisen työnantajan palvelukseen siirtyvästä henkilöstöstä on naisia. Valiokunnan näkemyksen mukaan muutosten vaikutuksia henkilöstön asemaan esimerkiksi työsuhteiden pysyvyyden ja palkkauksen osalta tulee jatkossa seurata.

Lupa- ja valvontatehtävien kokoaminen Luova-virastolle tulee vaikuttamaan suoritettavaan valvontatoimintaan. Valvonnan painopiste tulee siirtymään kohti ennakoivaa ohjausta sekä omavalvontaa. Omavalvonnan lisääntyessä uhkana voidaan pitää sitä, että esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla ei pystytä varmistumaan riittävän laadukkaasta palvelutuotannosta.

Palkkaturva ja siviilipalvelus

Palkkaturvalakiin ja merimiesten palkkaturvalakiin perustuvat toimeenpanotehtävät hoidetaan nykyisin Uudenmaan ELY-keskuksessa, josta ne ehdotetaan siirrettäväksi Luova-virastoon. Hallinnollisesta keskittämisestä huolimatta palkkaturvakäsittelijöitä työskentelee eri puolilla Suomea. Koska palkkaturvatehtäviä on jo aiemmin hoidettu keskitetysti, muutoksella ei ole arvioitu olevan suuria vaikutuksia palkkaturvan toimeenpanoon. Valiokunta pitää tärkeänä, että palkkaturvatehtäviä hoitavat henkilöt sijoittuvat alueellisen osaamisen ja edustavuuden turvaamiseksi jatkossakin useampaan alueelliseen toimipisteeseen.

Siviilipalveluksen käytännön toimeenpanosta vastaa nykyisin siviilipalveluskeskus, joka on KEHA-keskuksen erillisyksikkö. Siviilipalveluksen toimeenpanotehtävät ja henkilöstö ehdotetaan siirrettäväksi KEHA-keskukselta Luova-virastoon. Muutoksella ei ole arvioitu olevan vaikutuksia siviilipalveluksen toimeenpanoon.

Työsuojelu

Työsuojeluhallinto on nykyisin organisoitu aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueille. Kaikissa aluehallintovirastoissa paitsi Lapin aluehallintovirastossa on työsuojelun vastuualue. Työsuojelun tehtävissä on kyse kattavasta, yli sataan säädökseen perustuvasta työsuojelun ohjauksesta ja valvonnasta. Työsuojelun tehtävät muodostuvat asiakas- ja viranomaisaloitteisesta työsuojeluvalvonnasta, vakavien työtapaturmien, ammattitautien ja työperäisten sairauksien syiden selvittämisestä ja ehkäisemisestä, tuotevalvonnasta sekä työrikosten käsittelyyn osallistumisesta. Toiminnan rahoitus on erillinen aluehallintoviraston yleisestä rahoituksesta eli omana toimintamenomomenttina valtion talousarviossa.

Esityksen mukaan Luova-virasto hoitaa jatkossa työsuojelun tehtävät valtakunnallisesti. Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevan lakiehdotuksen 6 §:n mukaan työsuojelun tehtäviä hoitava toimiala on riippumaton näitä tehtäviä hoitaessaan. Toimialan toiminta on säännöksen mukaan järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu. Säännös edellyttää lisäksi, että työsuojelun toimialalle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen tai riippumattomuuden.

Työsuojelun tehtävien ohjaus on esityksen mukaan tarkoitus järjestää muista Luova-viraston tehtävistä poikkeavalla tavalla. Tällä ratkaisulla halutaan korostaa työsuojelun muita viraston toimialoja itsenäisempää asemaa suhteessa viraston yhteiseen ohjaukseen. Sosiaali- ja terveysministeriö laatii Luova-viraston tulossopimusta täydentävän tulossopimuksen viraston työsuojelun tehtävien ohjausta varten. Työsuojelun tulossopimuksen sisällöstä päättää yksinomaan sosiaali- ja terveysministeriö, eikä viraston tulossopimusta täydentävä työsuojelutehtäviä ohjaava tulossopimus kuulu ministeriöiden yhteisesti toteuttaman yhteisen ohjauksen piiriin. Nykytilaa vastaavasti työsuojelun toimintamäärärahat tulevat jatkossakin omalta sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan sijoittuvalta toimintamenomomentiltaan.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että esitetty työsuojeluvalvonnan organisointi osaksi valtakunnallista Luova-virastoa vastaa työsuojeluvalvonnan riippumattomuutta koskevilta perusratkaisuiltaan nykyistä työsuojelun organisointia aluehallintovirastoissa. Valiokunnan näkemyk-

sen mukaan tehtävien hoidon riippumattomuus on otettu esityksessä huomioon Suomen ratifioiman kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleisen konferenssin vuonna 1947 hyväksymän ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskevan sopimuksen (yleissopimuksen nro 81) edellyttämin tavoin.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että työsuojelun riippumattomuuden näkökulma tulee ottaa huomioon myös lain nojalla annettavassa alemman tasoisessa sääntelyssä. Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevan lakiehdotuksen 11 §:n mukaan Luova-viraston työjärjestyksessä annetaan tarkemmat määräykset viraston organisaatiosta, hallinnon ja yhteisten toimintojen järjestämisestä, työskentelypaikkakunnista sekä asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta siltä osin kuin asiat eivät kuulu toimialan tai toimintayksikön työjärjestyksellä määrättäviksi. Viraston toimialan työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä toimialan sisäisestä organisaatiosta, toimintojen järjestämisestä, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä henkilöstön tehtävistä. Valiokunta pitää tärkeänä, että työsuojelun aseman riippumattomuutta seurataan ja varmistetaan, ettei Luova-viraston tuleva työjärjestys vaaranna ILO-yleissopimuksen periaatteita.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ilmaisee tyytyväisyytensä siihen, että työsuojelun tehtäviä hoitava toimiala on jatkossa valtakunnallinen eikä alueellisesti jaettu, kuten nykyisin. Tämä mahdollistaa yhdenmukaisesti toimivan ja tehokkaan toimintakokonaisuuden, jossa työsuojeluvalvonnan henkilöstön erityisasiantuntemusta voidaan hyödyntää koko maassa tarkoituksenmukaisella tavalla ja työsuojelun voimavaroja voidaan suunnata nykyistä joustavammin. Luova-viraston valtakunnallisuus ei sulje pois sitä, etteikö alueellisten toimipisteiden merkitys ja alueen paikallistuntemus ole jatkossakin tärkeää. Työsuojeluviranomaisten alueellinen toiminta tulee hallinnollisesta keskittämisestä huolimatta turvata.

Valiokunta kantaa huolta koko Luova-viraston ja erityisesti työsuojelun valvonnan resurssien riittävyydestä. Uuden organisaation luominen vähentää muutosvaiheessa nykyisinkin jo niukkoja perustehtävien hoitamiseen varattuja resursseja. Vähäiset voimavarat vaarantavat työsuojelun valvonnan laatua ja määrää. Valiokunta toteaa, että ILO-yleissopimuksen 10 artiklan mukaan tarkastajien lukumäärän on oltava riittävä takaamaan tarkastustehtävien tehokas suorittaminen. Riittävä resursointi antaa myös takeet työsuojelun riippumattomalle asemalle. ILO-yleissopimuksen tarkoittaman työn terveellisyyden ja turvallisuuden valvontaan kohdistettavat voimavarat tulee näin ollen turvata. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korostaa työsuojelun valvonnan oikeasuhtaisen resursoinnin tärkeyttä muutoksen kaikissa vaiheissa ja myös muutoksen toteuttamisen jälkeen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TyVL 2/2018 vp

Helsingissä 12.4.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tarja Filatov sd
varapuheenjohtaja Heli Järvinen vihr
jäsen Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Reijo Hongisto sin
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Eero Suutari kok
jäsen Martti Talja kesk
jäsen Matti Torvinen sin (osittain)
jäsen Eerikki Viljanen kesk (osittain)
jäsen Juhana Vartiainen kok (osittain)
varajäsen Antti Kurvinen kesk (osittain)
varajäsen Antero Laukkanen kd (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Me allekirjoittaneet katsomme, että perusteet valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleen organisointiin eli LUOVAn perustamiselle ovat olemassa, mutta se ei tarvitse ympärilleen ehdotetun kaltaista uutta maakuntahallintoa. Jo olemassa olevat kuntayhtymät - maakuntaliitot, joissa kaikki kunnat ovat edustettuina, riittävät varsin hyvin. Koska LUOVAn perustaminen on kytketty osaksi maakuntahallintouudistusta, esitämme lakiehdotuksen hylkäämistä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotukset hylätään ja

että hallintovaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman ***(Eriävän mielipiteen lausumaesitys)***.

Eriävän mielipiteen lausumaesitys

Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee uuden esityksen, jolla valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät organisoidaan ilman uuden maakuntahallinnon perustamista. Uudistuksen yhteydessä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen uudelleenorganisointi tulee valmistella erillisenä hankkeena siten, että kuntavetoiset TYP-palvelut säilyvät ja kunnille tulee itsenäinen vastuu työllistämispalveluista, nuorten ja pitkäaikaistyöttömien palveluista sekä perustuslain edellyttämästä työvoimakoulutuksesta — osana muuntokoulutusta.

Helsingissä 12.4.2018

Merja Mäkisalo-Ropponen sd
Tarja Filatov sd
Ilmari Nurminen sd