

30.8.2024

Valtiovarainministeriö
Lausuntopalvelu.fi

Viite: VN/25102/2023

Tehyn lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esitysluonnos sisältää ehdotuksen valtion aluehallintouudistukseen liittyvästä lainsäädännöstä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Lupa- ja valvontavirastosta, laki elinvoimaketuksista sekä kehittämis- ja hallintokeskuksesta ja laki Ahvenanmaan valtionvirastosta

Tehy ottaa lausunnossaan kantaa lakiehdotukseen Lupa- ja valvontavirastosta. Lausunnon valmistelussa on huomioitu Suomen Sairaanhoidajat ry:n, Suomen Röntgenhoitajat ry:n, Suomen Kätilöliitto ry:n sekä Kuntoutusohjaajat ry:n näkemykset.

Esityksellä perustettaisiin valtakunnallinen Lupa- ja valvontavirasto, johon koottaisiin aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) tehtävät sekä ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle kuuluvia tehtäviä.

Lupa- ja valvontavirasto olisi toimivallaltaan valtakunnallinen ja tehtäviltään monialainen valtion hallintoviranomainen. Virastossa olisi seuraavat osastot:

- 1) sosiaali- ja terveysalan osasto
- 2) varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja kulttuurin osasto
- 3) ympäristöosasto
- 4) työsuojeluosasto
- 5) pelastustoimen ja varautumisen osasto
- 6) hallinto-osasto.

Virastoa johtaisi pääjohtaja. Viraston osastoa johtaisi pääjohtajan välittömässä alaisuudessa toimiva osastopäällikkö.

Viraston yleishallinnollinen ohjaus kuuluisi valtiovarainministeriölle. Viraston toimintaa ohjaisivat omilla toimialoillaan oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö.

Viraston keskeisimmät valvontatehtävät painottuisivat sosiaali- ja terveydenhuollon ja terveydensuojelun, varhaiskasvatuksen, opetuksen, koulutuksen, pelastustoimen, työsuojelun ja ympäristöasioiden valvontaan.

Virastolla olisi toimipaikat jokaisella sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueella.

30.8.2024

Tiivistelmä lausunnon päähuomioista

Tehyn näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lupa-, rekisteröinti-, valvonta- ja ohjaustehtävät on perusteltua koota valtakunnallisesti toimivaan virastoon.

Tehy kuitenkin tunnistaa riskejä, joita on liitetty monialaisesti toimivan, valtakunnallisen keskusviraston mallissa, joka toimisi valtiovarainministeriön pääasiallisessa ohjauksessa.

Monialaisen keskusviraston osastot toimisivat usean eri ministeriön ohjauksessa. Valtiovarainministeriöllä olisi viraston pääasiallinen ohjausvastuu. Sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi sosiaali- ja terveysalan osaston ohjausvastuu. Ohjausvaltavastuun moniportaisuus aiheuttaa riskejä viraston johtamis-, ohjaus-, lupa-, ja valvontatehtävissä onnistumiselle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa-, ohjaus-, ja valvontatehtävät edellyttävät sote-palvelujen järjestämisen ja tuottamisen vahvaa asiantuntemusta. Tämä asiantuntemus on turvattava jatkossakin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa-, rekisteröinti-, valvonta- ja ohjaustehtävät edellyttävät Tehyn mukaan taloudellisia lisäresursseja tulevina vuosina. Tehy näkee riskinä sen, että monialaisen, suuren valtion keskusviraston resursseihin kohdistetaan säästöpaineita valtiontalouden rahoitushaasteiden takia. Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- valvonta ja ohjaustehtävistä ei ole Tehyn mukaan mahdollista säästää ilman vaikutuksia potilas- ja asiakasturvallisuuteen tai sote-palvelujen laatuun.

Näkemyksemme mukaan alustava suunnitelma siitä, että uuden Lupa- ja valvontaviraston toiminta käynnistyisi 1.1.2026, voi olla epärealistinen. Potilas- ja asiakasturvallisuus tai ammattihenkilöiden oikeusturva ei saa vaarantua liian kunnianhimoisen aikatauluasetannan vuoksi.

Tehyn näkemykset koskien Lupa- ja valvontavirastoa koskevaa lakiehdotusta, sen säädöskohtaisia perusteluita, sitä koskevia yleisperusteluosuuksia ja muita lukuja

Nykytila ja sen arviointi

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ja aluehallinnonvirastojen työnjakoa ja yhteistyötä selvittäneessä raportissa (STM 2021:26) on kuvattu kattavasti niitä haasteita, joita Valviran ja kuuden aluehallintoviraston toiminnan yhteensovittaminen tällä hetkellä aiheuttaa. Näitä haasteita on kuvattu myös lausunnolla olevassa hallituksen esityksessä. Valviran ja Aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa tehtävissä ja toiminnassa on tunnistettu sekä päällekkäisyyttä että rinnakkaisuutta.

STM:n raportin (2021:26) julkaisun jälkeen hyvinvointialueet ovat aloittaneet toimintansa. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaki (741/2023) on astunut voimaan. Hyvinvointialueiden palvelujen järjestämisen ja tuottamisen valvonta sekä omavalvonnan

30.8.2024

tukeminen edellyttävät myös Tehyn näkemyksen mukaan nykyistä paremmin yhteensovittettua viranomaistoimintaa.

Esimerkiksi sote-valvontalain edellyttämän Soteri-rekisterin toiminnan käynnistämiseen liittyvät ongelmat ovat tuoneet näkyväksi sen, että palveluntuottajien viranomaisrekisteröinnin hajauttaminen Valviraan ja aluehallintovirastoihin ei ole toimiva menettelytapa. Myös pitkään kestänyt koronaepidemia toi näkyväksi sen, että kriisitilanteissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäjät ja tuottajat tarvitsevat kansallisesti yhdenmukaista sekä viivytyksetöntä ohjausta ja neuvontaa. Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on osoittanut puolestaan sen, että yhteiskunnan ja viranomaisten varautumista erilaisiin kriisi- ja häiriötilanteisiin täytyy edelleen vahvistaa.

Lupa- ja valvontavirastoa koskevat tavoitteet

Tehyn näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lupa-, rekisteröinti-, valvonta- ja ohjaustehtävät on perusteltua koota valtakunnallisesti toimivaan virastoon.

Esitysluonnoksen mukaan uuden, perustettavan Lupa- ja valvontaviraston tavoitteena on vahvistaa yhdenmukaista lupa- ja valvontakäytäntöä alueesta riippumatta ja sujuvoittaa lupaprosesseja. Pidemmän aikavälin tavoitteena on tuottaa palveluja vaikuttavammin, yhdenvertaisemmin, tehokkaammin, laadukkaammin ja saavutettavammin. Sekä lyhyemmän että pidemmän aikavälin tavoitteet ovat Tehyn mukaan kannatettavia.

Uuden Lupa- ja valvontaviraston ohjaus jaettaisiin esityksen mukaan yleishallinnolliseen ohjaukseen ja toimialaohjaukseen. Viraston yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaisi valtiovarainministeriö. Sosiaali- ja terveysalan osastoa toimialaohjaisi sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Valtiovarainministeriön vastuulla on puolestaan esimerkiksi hyvinvointialueiden rahoituksen ja talouden sääntely sekä arviointi. Hyvinvointialueiden ohjausta on lainsäädännössä siirretty aiempaa enemmän valtiovarainministeriölle. Tämä ohjausvallan siirto ei ole ongelmatonta. Tehyssä on vakava huoli siitä, että valtiovarainministeriön ohjauksessa valtiontalouden säästöjä haetaan hyvinvointialueilta lyhytnäköisesti sekä ilman riittävää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja tuottamisen asiantuntemusta. Esitysluonnoksessa kuvattu yleishallinnollisen ja toimialaohjauksen yhdistäminen samassa keskusvirastossa voisi mahdollisesti johtaa samankaltaisiin haasteisiin, kun hyvinvointialueiden nykyisessä ohjauksessa on tunnistettavissa silloin, kun kahden ministeriön ohjausta yhteensovitetään.

Sote-valvontaviranomaisten resurssien vahvistaminen

Tehyn näkemyksen mukaan uudessa Lupa- ja valvontavirastossa sosiaali- ja terveydenhuollon lupa-, ohjaus- ja valvontatoimintaa on vahvistettava nykyisestä. Se

30.8.2024

edellyttää viranomaisresurssien lisäämistä. Myös työsuojelun ja varhaiskasvatuksen lupa-, ohjaus-, ja valvontatoiminnan riittävät resurssit on turvattava.

Jos viranomaisprosessit ovat pitkiä tai viivästyvät sosiaali- ja terveydenhuollon lupa-, ohjaus-, ja valvontatehtävissä, vaarantaa se osaltaan palvelujen asiakas- ja potilasturvallisuuden sekä heikentää ammattihenkilöiden oikeusturvaa.

Monialaiseen, valtakunnalliseen keskusvirastorakenteeseen liittyviä hyötyjä ja riskejä

Monialaisessa, valtakunnallisessa keskusvirastorakenteessa on tunnistettavissa monia toiminnan keskittämiseen liittyviä hyötyjä. Samalla tällaisessa rakenteessa on tunnistettavissa myös ohjaukseen, johtamisjärjestelmään ja toimintaan liittyviä riskejä.

Monialainen valtion keskusvirastorakenne voi olla ohjaus- ja johtamisjärjestelmältään raskas. Sen toiminnasta voi puuttua toimintaympäristön nopeiden muutosten edellyttämää ketteryyttä. STM:n raportin (2021:26) mukaan monialaisen viraston toiminta edellyttää resurssien suuntaamista monialaisen valvonnan kehittämiseen, toteuttamiseen ja johtamiseen. Raportissa nostetaan esille riskinä se, että tämä voi osaltaan vähentää sosiaali- ja terveysalan valvontaan kohdennettavissa olevia resursseja.

Toisena ratkaisuna sote-toimialan lupa-, valvonta-, ja ohjaustehtävien keskittämiseen on ehdotettu sote-toimialaan keskittyvä toimialavirastoa, joka toimisi STM:n ohjauksessa. STM:n julkaiseman raportin (2021:26) mukaan sote-toimialaan keskittyvän toimialavirastomallin vahvuutena olisi ollut viraston toimivallan selkeästi hahmotettava ja tarkempi rajautuminen vain sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontatehtäviin. Toisaalta samaisessa raportissa tunnistettiin haasteeksi se, että sote-toimialaviraston toiminnassa olisi tullut olemaan monenlaisia rajapintoja eri virastojen välillä, esimerkiksi varhaiskasvatuksen ja työsuojelun valvonnan tehtävissä.

Näin ollen monialaisessa valtion keskusvirastossa, sekä myös sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaan keskittyvässä toimialavirastomallissa, on tunnistettavissa hyötyjä ja mahdollisia riskejä. Nähtäväksi tulevaisuudessa jää, täyttääkö monialainen keskusvirasto sille sosiaali- ja terveydenhuollon lupa-, rekisteröinti-, valvonta- ja ohjaustehtävissä asetetut tavoitteet, vai olisiko toimialavirastomalli STM:n ohjauksessa ollut kuitenkin tehokkaampi ja ketterämpi toimiva ratkaisu.

Omavalvonta ja viranomaisvalvonta

Tehy pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjien ja tuottajien valvontaa ei liian merkittävältä osin jätetä riskiperusteisen ja ennakoivan toiminnan sekä omavalvonnan varaan. Viranomaisvalvonnalle tulee turvata riittävät toimintaedellytykset ja resurssit. Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa-, ohjaus ja valvontatehtävät edellyttävät laaja-alaista sote-sektorin asiantuntemusta, jolla taataan sekä potilas- ja asiakasturvallisuus sekä ammattihenkilöiden oikeusturva.

30.8.2024

Väestön palvelutarve tulee kasvamaan väestön ikääntymisen vuoksi. Samaan aikaan hyvinvointialueilta edellytetään tiukkaa talouskuria ja säästöjä. YT-neuvotteluja käydään monella hyvinvointialueella. Ne tulevat johtamaan henkilöstövähennyksiin. Kaikki tämä edellä kuvattu tulee Tehyn arvioin mukaan näkymään sote-valvontaviranomaisille tehtävien yhteydenottojen, epäkohtailmoitusten ja kantelujen määrän lisääntymisenä.

Kesällä 2024 lausuntokierroksella olleessa hallituksen esitysluonnoksessa, koskien luonnosta vanhuspalvelulain muuttamisesta, arvioitiin seuraavasti minimihenkilöstömitoituksen 0,6 tasolle laskemisen vaikutuksia (sivu 16):
”Valvontaviranomaiset pitävät riskinä sitä, että välittömän asiakastyön vähimmäismitoituksen alentamisen myötä mitoitusta koskevia epäkohtailmoitusten ja yhteydenottojen määrä lisääntyy jälleen.” Tehy yhtyy tähän valvontaviranomaisten huoleen ja pitää sen realisoitumista todennäköisenä. Myös ikäihmisten palveluissa tarvitaan omavalvonnan rinnalle tehokasta ja vaikuttavaa viranomaisvalvontaa.

Sote-toimialaa koskevien kantelujen ja epäkohtailmoitusten käsittelyajat ovat tällä hetkellä pitkiä. Painopisteen siirtäminen viranomaisvalvonnasta kohti omavalvontaa edellyttää palvelujen järjestäjien ja tuottajien riittävää ohjeistamista ja neuvontaa. Tämä edellyttää valvontaviranomaisilta riittäviä resursseja. Tarkastustoimintaan, joka edellyttää paikan päällä käymistä, täytyy myös turvata riittävät henkilöstöresurssit. Tarkastuskäyntejä sote-organisaatioihin tulee myös pystyä tekemään jatkossakin ennalta ilmoittamatta ja tarvittaessa muinakin aikoina, kuin virastojen aukioloaikana.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaissa (741/2023) säädetään palveluntuottajan ja henkilöstön epäkohtien ilmoitusvelvollisuudesta. Lain 29 §:ssä säädetään palveluntuottajan ja henkilökunnan ilmoitusvelvollisuudesta. Pykälässä on säädös (4 mom.) siitä, että jos epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa taikka muuta lainvastaisuutta ei korjata viivytyksettä, asiasta voidaan ilmoittaa valvontaviranomaiselle. Sote-valvontaviranomaisille on turvattava riittävät resurssit käsitellä tällaiset valvontalain mukaiset sote-palveluja koskevat epäkohtailmoitukset ilman aiheetonta viivytystä.

Uudella Lupa- ja valvontavirastolla olisi toimipaikat jokaisella sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueella. Niiden lisäksi virastolla voisi olla muitakin toimipaikkoja ja työntekopaikkoja. Lainsäädännön voimaantulon jälkeen on seurattava, onko aloittavan keskusviraston alueellinen toimipaikkaverkosto riittävän laaja turvaamaan valtakunnallisen viraston alueellisen läsnäolon ja toimintakyvyn. Myös ruotsinkieliset palvelut on turvattava jatkossakin.

Työsuojeluvalvonta monialaisessa keskusvirastossa

Tehy pitää tärkeänä, että tulevassa muutostilanteessa huomioidaan riittävät työsuojeluviranomaisen resurssit. On turvattava, että työsuojeluviranomaisen valvonta on vaikuttavaa ja että lakisääteiset valvontavelvollisuudet pystytään toteuttamaan.

30.8.2024

Työsuojeluviranomaisen toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu eikä niille saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden.

Tehyn näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä työsuojelun ohjaus- ja valvontatoiminnan yhdistäminen samaan monialaiseen keskusvirastoon tuo synergiaetuja. Jos sote-toimintayksikössä on palvelujen laatuun sekä asiakas- ja potilasturvallisuuteen liittyviä ongelmia vähäisen henkilöstön määrän tai epätarkoituksenmukaisen henkilöstörakenteen vuoksi, siellä on useimmiten ongelmia myös työsuojelun osalta. Nämä työsuojeluongelmat ilmenevät esimerkiksi ammattihenkilöiden haitallisena kuormittumisena.

Työsuojeluvalvonnan riippumaton asema osana monialaista keskusvirasta tulee turvata Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksen mukaisesti. Riskinä työsuojelun keskittämällä valtakunnalliseen keskusvirastoon on tunnistettu se, että muutoksen toteuttamisen jälkeen merkittävä määrä valtion työntekijöistä olisi samassa virastossa työsuojelun kanssa. Tällöin heillä ei olisi toimivaltaista valvovaa työsuojeluviranomaista, ja tämä voisi olla ILO:n sopimusten vastainen tilanne. Tämä esitetään hallituksen esityksen luonnoksessa ratkaistavan erityisratkaisulla, jossa sosiaali- ja terveysministeriön tehtävää työsuojeluviranomaisena laajennettaisiin siten, että se toimisi työsuojeluviranomaisena myös silloin, kun työsuojeluvalvonta kohdistuu Lupa- ja valvontavirastoon. Jatkovalmistelussa on varmistettava se, onko esitetty järjestely sallittu ja paras mahdollinen tapa järjestää asia huomioiden kansainvälisten sopimusten asettamat velvoitteet työsuojeluvalvonnasta ja valvonnalle asetetut vaatimukset hallinnon järjestämisen, valvonnan kohteena olevien toimijoiden ja Lupa- ja valvontaviraston palvelussuhteisten näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä (sivu 75) lukee: ”Työsuojeluvalvonnan painopiste on työpaikoilla tapahtuvissa tarkastuksissa. Siksi työsuojeluviranomaisen alueellinen ja paikallinen läsnäolo on tärkeää.” Tehy yhtyy tähän näkemykseen. Valtakunnallisella tasolla toimivan keskusviraston toiminta on turvattava työsuojelun osalta myös alueellisella ja paikallisella tasolla.

Tehyn ehdotus koskien sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakuntaa

Lain 15 § säädettäisiin lautakunnista ja muista toimielimistä. Säädöksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnassa yhden jäsenistä tulee edustaa lääketieteellistä, yhden oikeustieteellistä ja yhden sosiaalihuollon asiantuntemusta. Tehyn näkemyksen mukaan lautakuntaan tulisi lisätä jäsen, joka edustaisi hoitotyön ja hoitotieteen asiantuntemusta. Koulutettu hoitohenkilöstö on sosiaali- ja terveydenhuollon suurin henkilöstöryhmä. Hoitotyön ja hoitotieteen asiantuntijana valvontalautakunnassa voisi toimia esimerkiksi hyvinvointialueen hoitotyön professiojohtaja. Lisäksi lautakunnassa tulee olla edustettuna asiantuntemus kustakin ammattialasta, jonka harjoittajia koskevia asioita lautakunnassa käsitellään.

30.8.2024

Lainsäädännön voimaantulo koskeva huomio

Hallitusohjelman mukaisesti uuden mallin mukaan järjestetty valtion aluehallinto aloittaisi toimintansa viimeistään vuoden 2026 alusta. Tehyn näkemyksen mukaan aikaa lainsäädännön mahdollisesta voimaantulosta uuden valtakunnallisesti toimivan keskusviraston toiminnan käynnistämiseen tulee varata riittävästi.

Esimerkiksi valvontalain (741/2023) nopean voimaantulon vuoksi Soteri-rekisteri jouduttiin ottamaan viranomaisten käyttöön keskeneräisenä. Se on osaltaan aiheuttanut monia ongelmia ja viiveitä valvontalain mukaiseen palvelujen rekisteröintiprosessiin.

Liian kunnianhimoinen uuden keskusviraston käynnistysaikataulu ei saa aiheuttaa ongelmia sosiaali- ja terveydenhuollon lupa-, ohjaus- ja valvontatoiminnan toteutumiselle. On lisäksi huomioitava, että käynnistysvaiheessa monialaisen viraston perustehtävän toteuttamisesta ohjautuu resursseja muutoksen toteutukseen.

Helsingissä 30.8.2024

Millariikka Rytönen
puheenjohtaja
Tehy ry

Lisätiedot: Mervi Flinkman, Työvoimapoliittinen asiantuntija, mervi.flinkman@tehy.fi