

31.12.2014

Dnro 1722/2/11

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Kansliapäällikkö Päivi Romanov

TYÖSUOJELUN VALVONTA OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIASSA

1

OMA ALOITE

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue ilmoitti keväällä 2011 tulevansa tarkastukselle eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan kesäkuussa 2011. Tämän johdosta otin harkittavakseni kysymyksen siitä, voiko työsuojeluviranomainen tehdä tarkastuksen oikeusasiamiehen kansliaan.

Varasin sosiaali- ja terveysministeriölle tilaisuuden antaa asiassa lausuma pyytäen samalla ministeriötä varaamaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle tilaisuuden antaa asiassa oma lausuma.

Lausumapyynnössäni sosiaali- ja terveysministeriölle totesin seuraavan:

Olen ottanut harkittavakseni kysymyksen siitä, voiko työsuojeluviranomainen tehdä tarkastusta oikeusasiamiehen kansliaan. Alustava käsitykseni on kielteinen. Tämä johtuu muun muassa seuraavista syistä.

Viranomaisvalvonnan toimivaltasuhteista

Totean aluksi, että työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain mukaan työsuojeluviranomaisen toimivaltaan sinänsä kuuluu valvoa ja tehdä tarkastuksia kaikilla työpaikoilla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö oikeusasiamiehen valtiosääntöoikeudellisesta asemasta ja tehtävästä voisi seurata rajoituksia työsuojeluviranomaisen toimivaltaan.

Suomen perustuslain 38 §:n mukaan eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Apulaisoikeusasiamiehistä on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään. Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

Tämän mukaisesti oikeusasiamies on eduskunnan eli ylimmän valtioelimen toimielin, jonka valtiosääntöisenä tehtävänä on eduskunnan puolesta valvoa kaikkea julkista hallintoa. Valtiosäännön perustaviin lähtökohtiin kuuluu eduskunnan ja valtioneuvoston välinen tehtäväjako. Valtiollisten tehtävien jaon ja valtioelinten välisten toimivaltasuhteiden kannalta olisi sopimatonta, jos valtioneuvoston alaiseen hallintoon kuuluva viranomainen voisi valvoa eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa eli valvoa valvojaansa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausunnossaan 46/2010 vp pitänyt perustuslain vastaisena lakiehdotusta, jossa valtiovarainministeriölle olisi annettu valta ohjata eduskunnan virastojen tietohallintoa. Perustuslakivaliokunta totesi, että ylimpänä lainvalvojana toimiva eduskunnan oikeusasiamies on jo tehtävänsä laadun puolesta riippumaton ulkopuolisesta ohjauksesta. Viime kädessä lakiehdotuksessa oli kysymys perustuslain 2 §:ään palautuvasta valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvasta institutionaalisesta ratkaisusta, jossa eduskunta on ylimpänä valtioelimenä erotettu hallitusvaltaa käyttävästä valtioneuvostosta.

Oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin kuuluvat kaikki viranomaiset, virkamiehet ja julkista tehtävää hoitavat. Myös aluehallintovirastot ja niiden työsuojelun vastualueet sekä sosiaali- ja terveysministeriö ja sen työsuojeluosasto kuuluvat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin. Oikeusasiamies tutkii työsuojeluviranomaisia koskevia kanteluasioita ja voi tehdä työsuojeluviranomaiseen tarkastuksen, jonka teemana voi olla vaikkapa työsuojelua koskevien säännösten noudattaminen. Viranomaisvalvontaa koskevien periaatteiden kannalta olisi nähdäkseen kestävämpää, että oikeusasiamies ja työsuojeluviranomainen tarkastaisivat vuorotellen toinen toisensa toimintaa. Käsitykseni mukaan tässä asetelmassa jommankumman toimivallan on väistytävä. Oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman vuoksi pidän selvänä, että oikeusasiamiehen perustuslain tasolla säädetty toimivalta ei voi olla se, joka väistyy.

Todettakoon, että edes valtioneuvoston oikeuskansleri ei voi tarkastaa eikä muutoinkaan valvoa oikeusasiamiehen toimintaa, vaikka myös oikeuskanslerin toimivalta kaiken virkatoiminnan valvontaan on säädetty perustuslain tasolla. Tämä rajoitus oikeuskanslerin toimivaltaan (ja vastaavasti oikeusasiamiehen toimivaltaan oikeuskansleriin nähden) seuraa oikeusasiamiehen valtiosääntöisestä asemasta ja tehtävästä ilman, että se nimenomaisesti ilmenisi mistään säädöksestä. Kun oikeuskanslerikaan ei voi valvoa ja tarkastaa oikeusasiamiehen toimintaa, on vaikea ajatella, että jonkun alan erityisvalvontaviranomainen, jonka toimivalta on säädetty tavallisen lain tasolla, voisi niin tehdä.

Ylimmän laillisuusvalvonnan riippumattomuus

Oikeusasiamiehen valvontatehtävän asianmukaisen hoitamisen yksi perusedellytys on se, että oikeusasiamies on riippumaton kaikista valvonnan alaisistaan viranomaisista. Tätä oikeusasiamiehen riippumattomuutta loukkaisi se, että joku valvonnan alainen viranomainen voisi omasta aloitteestaan kohdistaa valvonta- ja tarkastustoimenpiteitä oikeusasiamieheen.

Vaikka esimerkiksi työsuojelutarkastus ei kohdistukaan välittömästi oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävään, tarkastukset vaikuttaisivat siihen välillisesti. Tarkastus loukkaisi oikeusasiamiehen riippumattomuutta paitsi yleisesti, erityisesti suhteessa siihen viranomaiseen, joka oikeusasiamieheen voisi näitä toimenpiteitä kohdistaa. Siinä tapauksessa oikeusasiamies ei nimittäin voisi riippumattomasti ja uskottavasti tutkia tätä viranomaista koskevia kanteluasioita ja muutoin valvoa ja tarkastaa sen toimintaa. Oikeusasiamiehen toimenpiteet voitaisiin myös tulkita vastatoimiksi kyseisen viranomaisen oikeusasiamieheen kohdistamista toimenpiteistä. Tällaista tilannetta, missä ylin laillisuusvalvoja ei voisi asianmukaisesti ja riippumattomasti täyttää perustuslaissa säädettyä valvontatehtäväänsä johonkin viranomaiseen nähden, ei saa syntyä.

Erilaisia erityisvalvontaviranomaisia on muitakin kuin työsuojeluviranomaiset, esimerkiksi tasa-arvovaltuutettu, vähemmistövaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, terveydensuojeluviranomaiset, ympäristönsuojeluviranomaiset jne. En pidä mahdollisena sitä, että nämä kaikki voisivat kukin toimialallaan omasta aloitteestaan valvoa ja tarkastaa oikeusasiamiehen toimintaa, vaikka asianomaisessa lainsäädännössä oikeusasiamiestä ei yleensä ole nimenomaisesti suljettu pois heidän toimivaltansa piiristä.

Merkille voidaan panna, että naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 20 §:n 3 momentin mukaan tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi ei voida saattaa asiaa, joka koskee eduskunnan tai sen toimielimen, tasavallan presidentin, valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, eduskunnan oikeusasiamiehen, valtioneuvoston oikeuskanslerin, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 57/1985 vp s. 27 - 28) mukaan "näihin ylimpiin valtio- ja lainvalvontaelimiin kohdistuva valvonta ja niiden oikeudellinen vastuu on yleensä erikseen järjestetty perustuslain tasoilla säännöksillä. Valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden mukaista ei olisi, että lautakunta voisi antaa niiden toimintaa tai ratkaisuvalltaa sitovia määräyksiä."

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa työsuojeluviranomaisten toimivaltaa suorittaa muun muassa ylimpiin laillisuusvalvojiin kohdistuvia tarkastuksia ei ole nimenomaisesti rajoitettu tasa-arvolakia vastaavalla tavalla. Siitä huolimatta työsuojeluviranomaisten toimivaltaa tulee arvioida samojen periaatteiden mukaisesti.

Kaiken viranomaistoiminnan valvonnanalaisuus

Perustuslain mukaan oikeusasiamiehen ylimmän laillisuusvalvonnan ulkopuolella ei ole - eikä myöskään saa olla - mitään virkatoimintaa. Oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolella ovat ainoastaan oikeuskansleri sekä kansanedustajat edustajantoimessaan (vaikka tämäkään ei nimenomaisesti ilmene mistään säädöksestä).

Jos työsuojeluviranomainen voisi kohdistaa oikeusasiamieheen valvonta- ja tarkastustoimenpiteitä, myös näiden toimenpiteiden tulisi olla ylimmän laillisuusvalvonnan alaisia. Minun on vaikea nähdä, kuinka tämä valvonta, jota perustuslaki siis edellyttää, voisi toteutua asianmukaisesti ja riippumattomasti sen paremmin oikeusasiamiehen kuin oikeuskanslerin toimesta, jos kummatkin ovat itse näiden toimenpiteiden kohteina.

Oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuuden tutkinta ja valvonta

Päätösvalta kaikissa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asioissa on oikeusasiamiehellä ja apulaisoikeusasiamiehillä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan kohdistuva työsuojeluviranomaisen tarkastus ja siihen mahdollisesti liittyvät työsuojeluviranomaisen toimintaohjeet, kehotukset ja myös hallinnollista pakkoa sisältävät toimivaltuudet kohdistuisivat tosiasiallisesti oikeusasiamieheen.

On selvää, että myös oikeusasiamiehen tulee kansliassaan noudattaa työsuojelua koskevia lainsäädännöksiä. Oikeusasiamiehen kanslian työolosuhteiden järjestäminen niiden mukaisesti kuuluu oikeusasiamiehen virkatoimiin. Oikeusasiamiehen virkatoimien laillisuuden tutkinta on puolestaan järjestetty perustuslain 117 §:ssä seuraavasti:

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatoimien laillisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

Ylimpien laillisuusvalvojen oikeudellinen vastuu on siis järjestetty tapahtuvaksi niin sanotussa ministerivastuuasioiden järjestyksessä. Siinäkin tapauksessa, että olisi olemassa konkreettinen epäily oikeusasiamiehen lainvastaisesta virkatoimesta, sen tutkiminen voi tapahtua vain perustuslaissa säädetyssä järjestyksessä. Esimerkiksi poliisi ei voi käynnistää sitä koskevaa esitutkintaa ilman eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyyntöä. Vastaavasti oikeusasiamiehen epäillyn virkarikoksen asianomistajalla ei ole käytettävissään virkarikoksen asianomistajalle perustuslain 118 §:ssä säädetyjä oikeusturvakeinoja eli rangaistus- ja vahingonkorvausvaatimusta.

Kun oikeusasiamiehen virkarikosepäilytutkinta on näin järjestetty, on vaikea nähdä, että oikeusasiamiehen virkatointen tutkinta vähäisemmissä konkreettisissakaan epäilyissä voisi olla mahdollinen varsinkaan oikeusasiamiehen valvonnalaisten viranomaisten toimesta. Vielä vaikeampi on nähdä mahdollisuutta oikeusasiamiehen virkatointien yleiseen valvontaan ja tarkastamiseen, eli ilman konkreettista epäilyä lainvastaisuudesta.

Oikeusasiamiehen muu kuin oikeudellinen vastuu on järjestetty perustuslain 38 §:n 2 momentissa. Sen mukaan eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut. Säännöksen esitöissä (HE 1/1998 vp s. 91) on kuitenkin voimakkaasti korostettu oikeusasiamiehen tehtävän edellyttämää riippumattomuutta.

Edellä esitettyjen säännösten perusteella oikeusasiamiehen toiminnan valvonta kuuluu eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle

Aikaisempien työsuojelutarkastusten merkitys

Tiedossani on, että työsuojeluviranomainen on tehnyt oikeusasiamiehen kansliaan tarkastuksen ainakin vuonna 2005 ja että aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on tehnyt oikeuskanslerinvirastoon tarkastuksen ainakin 15.12.2010.

Se, että näin on tapahtunut, ei muuta yllä lausuttua. Päinvastoin, aikaisemmat tarkastukset konkretisoivat tilanteen ongelmallisuutta ylimmän laillisuusvalvonnan kannalta. Tarkastukset horjuttavat mahdollisuutta aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen toiminnan riippumattomaan laillisuusvalvontaan. Tällaista tilannetta ei saa syntyä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa on parhaillaankin vireillä Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualuetta koskeva, tutkintaan johtanut kanteluasia.

Asian periaatteellisuus

Esille ottamallani kysymyksellä on mielestäni tärkeä periaatteellinen merkitys. Oikeusasiamiehen riippumattomuus valvonnalaisestaan hallinnosta on yksi ylimmän laillisuusvalvonnan kulmakivi. Pidän velvollisuutenani varjella oikeusasiamiesinstituutiota tässä suhteessa.

Oikeusasiamiehen riippumattomuuden kannalta erityisen ongelmallisia ovat viranomaisen oma-aloitteiset valvonta- ja tarkastustoimenpiteet. Tilanne on toinen, jos kysymys on esimerkiksi sellaisen työtapaturman tutkimisesta, josta työnantajan on lain mukaan tehtävä ilmoitus työsuojeluviranomaiselle. Tilannetta voi olla syytä arvioida jossakin suhteessa toisin myös siinä tapauksessa, että kysymys olisi oikeusasiamiehen kanslian henkilökunnan aloitteesta tapahtuvista toimenpiteistä.

Toinen asia on, että pidän kansliani henkilökunnan kaikinpuolista hyvinvointia ensiarvoisen tärkeänä. Arvostan työsuojeluviranomaisten toimintaa työsuojelun valvonnassa ja edistämisessä. Alan erityisasiantuntijoina työsuojeluviranomaisilla on varmasti sellaista tietoa, jota voidaan hyödyntää myös oikeusasiamiehen kanslian työolosuhteiden kehittämisessä.

Minulla ei ole mitään sitä vastaan, että oikeusasiamiehen kansliassa tehdään Valmeri- tms. kyselyjä. Voin myös mielihyvin kutsua aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tai sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston edustajia oikeusasiamiehen kansliaan keskustelemaan työsuojeluun liittyvistä kysymyksistä ja työolosuhteiden kehittämisestä.

Lausumapyyntö

Varaan sosiaali- ja terveysministeriölle tilaisuuden antaa lausuman edellä esittämästäni. Pyydän ministeriötä varaamaan myös Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle tilaisuuden antaa asiassa oman lausuman.

Samalla pyydän, että työsuojeluviranomaisen vierailua oikeusasiamiehen kansliaan lykätään joka tapauksessa siihen asti, kunnes olen saanut vastaukset tähän lausumapyyntöön ja olen muodostanut lopullisen kantani asiaan.

2

TYÖSUOJELUVIRANOMAISTEN LAUSUNNOT

2.1

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston lausunto

Lausuntoasiakirjan alussa on todettu, että pyydetyn lausunnon antaa sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto riippumattoman työsuojeluviranomaisen ominaisuudessa. Työsuojeluosasto on esittänyt pyydettyä lausuntonaan seuraavaa:

Työsuojelun valvontaa koskevista säädöksistä

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Lainsäädännölle, jolla on työntekijää suojaava tarkoitus, on tunnusomaista, että sille asetetaan erityinen valvontaelin tai viranomainen valvomaan säännösten toteutumista. Työsuojeluviranomaiset vastaavat viranomaisten suorittamasta työsuojeluvalvonnasta Suomessa. Aluehallintovirastosta annetun lain mukaan aluehallintoviraston työsuojelun tehtäviä hoitava vastuualue on riippumaton valvontatehtävää hoitaessaan. Vastuualueen toiminta on myös järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus työsuojelun valvontatehtävässä on turvattu. Työsuojeluviranomaisten riippumattomuutta koskeva vaatimus on peräisin kansainvälisistä velvoitteista, niin kuin moni muukin työsuojeluviranomaisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva asia.

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (jäljempänä valvontalaki) säädetään menettelytavoista, joita työsuojeluviranomainen noudattaa sen valvontaan kuuluvien säädösten valvonnassa. Valvontalain mukaan työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on valvonnan toteuttamiseksi ja valvonnan edellyttämässä laajuudessa oikeus mm. päästä paikkaan, jossa tehdään työtä. Valvontalaki sisältää lisäksi mm. säännökset myös muista työsuojeluviranomaisen ja tarkastajan toimivaltuuksista ja velvollisuuksista sekä työsuojelutarkastusten tekemisestä ja toimivallan käytöstä.

Säädöksen kuulumisesta työsuojeluviranomaisten valvontaan säädetään asianomaisessa valvottavassa laissa.

ILO:n yleissopimus nro 81

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleisen konferenssin vuonna 1947 hyväksymän, ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskevan sopimuksen (yleissopimuksen nro 81) tavoitteena on turvata työntekijöiden suojelua koskevien määräysten noudattaminen säännöllisten työpaikoille kohdistettavien tarkastusten avulla ensisijaisesti teollisilla ja kaupan työpaikoilla. Yleissopimuksen mukaan ammattientarkastajat ovat mm. oikeutettuja pääsemään vapaasti ilman edeltäkäsintapahtuvaa ilmoittamista kaikkina vuorokauden aikoina jokaiseen tarkastuksen alaiseen yritykseen tai työpaikkaan. Yleissopimuksen mukaan ammattientarkastajilla tulee olla mm. oikeus ryhtyä toimenpiteisiin poistaakseen toteamiaan

sellaisia puutteellisuuksia rakennuksessa, järjestelyssä tai työmenetelmissä, joiden he voivat kohtuullisella syyllä katsoa olevan vaaraksi työntekijäin terveydelle tai turvallisuudelle. Yleissopimus myös edellyttää, että työpaikkoja on tarkastettava niin usein ja niin perusteellisesti kuin on tarpeellista määräysten tehokkaan sovellutuksen turvaamiseksi.

Suomi on ratifioinut ko. yleissopimuksen vuonna 1949. Suomi on ratifioinut vuonna 1996 myös yleissopimukseen liittyvän pöytäkirjan. Pöytäkirja laajensi ammattientarkastusta koskevan yleissopimuksen määräykset koskemaan toimintaa ei-kaupallisella palvelusektorilla. Ammattientarkastusjärjestelmää on sovellettava kaikkiin työpaikkoihin, joissa ammattientarkastajien tehtävänä on valvoa niiden määräysten noudattamista, jotka koskevat työntekijäin työoloja ja suojelua työn aikana. Ainoastaan puolustusvoimat ja rajavartiolaitos ovat jääneet sotilaallisten harjoitusten osalta pöytäkirjan soveltamisalan ulkopuolelle.

Työsuojeluosasto on ollut siinä käsityksessä, että Suomen sisäinen normisto vastaa mainitun sopimuksen edellyttämää tasoa. Työsuojeluosaston käsityksen mukaan Suomen valtio on joka tapauksessa kansainvälisoikeudellisesti sidottu ko. sopimukseen ja että sopimuksen määräykset sitovat valtion viranomaisia niiden viranomaistoiminnoissa. Työsuojeluosaston käsityksen mukaan Suomen sisäistä oikeutta tulisi myös tulkita siten, että se on sopusoinnussa sopimuksen velvoitteiden kanssa. Tämän vuoksi työsuojeluosasto katsoo, että ko. yleissopimuksella on merkitystä ratkaistaessa kysymystä siitä, voiko työsuojeluviranomainen tehdä työsuojelutarkastuksen oikeusasiamiehen kansliaan.

Työsuojelumääräysten valvonta EU:ssa ja EU-lainsäädännössä

Edellä mainittu yleissopimus on ollut myös pohjana EU:n johtavien työsuojelutarkastajien komitean (SLIC) työlle. Komitea perustettiin vuonna 1982 avustamaan Euroopan komissiota sen seuraamisessa, miten työsuojelumääräyksiä valvotaan paikallisella tasolla. Johtavien työsuojelutarkastajien komitean (SLIC) pyrkimyksenä on yhtenäinen työsuojeluvalvonta. Komitea on luonut työsuojeluvalvonnan yleiset periaatteet, joiden mukaisesti työsuojeluvalvonta on Suomessa järjestetty. Tarkastajien pätevyys ja riippumattomuus on eräs keskeisistä periaatteista. Jäsenmaiden tulee varmistaa, että tarkastajat ovat puolueettomia, riippumattomia asiaan kuulumattomista ulkopuolisista vaikutteista sekä niistä yrityksistä ja organisaatioista, joita he tarkastavat, eivätkä he hoida muita tehtäviä, jotka voisivat vaikuttaa heidän ensisijaisiin velvollisuuksiinsa.

Varsinaisessa Euroopan unionin lainsäädännössä ei pääsääntöisesti ole nimenomaisia säännöksiä työsuojelun valvonnasta, vaan valvonta perustuu lähinnä vaatimukseen EU-oikeuden tehokkaasta täytäntöönpanosta.

Toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY (ns. työsuojelun puitedirektiivi) 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että työnantajat, työntekijät ja työntekijöiden edustajat ovat niiden oikeussääntöjen alaisia, jotka ovat tarpeellisia direktiivin täytäntöönpanemiseksi. Saman artiklan 2-kohdan mukaan erityisesti jäsenvaltioiden on varmistettava asianmukaiset tarkastukset ja valvonta. Lisäksi puitedirektiivin 11 artiklan 6 kohdan mukaan työntekijöillä tai heidän edustajillaan on kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti oikeus saattaa asia työsuojeluviranomaisten käsiteltäväksi, jos he ovat sitä mieltä, että työnantajan suorittamat toimenpiteet ja käyttämät keinot eivät ole riittäviä työturvallisuuden ja -terveyden takaamiseksi. Työntekijöiden edustajille on myös annettava mahdollisuus esittää näkemyksensä toimivaltaisen viranomaisen tarkastuskäyntien aikana.

Puitedirektiiviä sovelletaan kaikkiin sekä julkisiin että yksityisiin toiminnan aloihin (kuten teollisuuteen, maatalouteen, kauppaan, hallintoon, palveluihin, koulutukseen, kulttuuriin, vapaa-ajan toimintaan). Direktiiviä ei sovelleta sellaisiin erityisiin julkisiin tehtäviin kuten

asevoimiin tai poliisivoimiin tai tiettyihin väestönsuojelun erityistoimiin, joiden ominaispiirteet ovat väistämättä ristiriidassa direktiivin kanssa. Näissä tapauksissa direktiivi edellyttää, että työntekijöiden turvallisuus ja terveys on varmistettava mahdollisimman hyvin direktiivin tarkoituksen mukaisesti. Suomessa direktiivin perusteella työturvallisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty sotilaalliset harjoitukset ja niihin liittyvät työt, joita tehdään puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen palveluksessa tai määräyksestä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa ei ole jätetty lain soveltamisalan ulkopuolelle. Oikeusasiamiehen omankin käsityksen mukaan oikeusasiamiehen kansliassa on noudatettava työsuojelua koskevia määräyksiä ja että asiasta huolehtiminen kuuluu oikeusasiamiehen virkatoimiin.

Kansallisilla viranomaisilla – myös työsuojeluviranomaisilla – on velvollisuus pyrkiä toimivaltansa puitteissa turvaamaan unionioikeuden tehokasta soveltamista kansallisella tasolla. Puitedirektiivin sisältöön viitaten työsuojeluosasto lähtee siitä, että EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössään vahvistaman etusijaperiaatteen nojalla unionioikeuden normin ja kansallisen oikeuden normin välisessä ristiriitatilanteessa lainsoveltajalla on velvollisuus turvata unionioikeuden tehokkuus ja tarvittaessa jättää viran puolesta soveltamatta kansallisen oikeuden normi sen säädöshierarkkisesta asemasta huolimatta. Työsuojeluosaston käsityksen mukaan em. puitedirektiivillä on siten merkitystä arvioitaessa työsuojeluviranomaisen oikeutta suorittaa tarkastus eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa. Työsuojeluosaston käsitys on, että oikeusasiamiehen valtiosääntöoikeudellinen asema ei voi rajoittaa oikeusasiamiehen kanslian henkilöstön puitedirektiivin mukaisia oikeuksia.

Työsuojeluosaston käsityksen mukaan Ruotsissa ja Tanskassa, joissa on hyvin samankaltainen oikeusasiamiehen virka kuin Suomessa, ei sikääläisten työsuojeluviranomaisten tarkastusoikeutta oikeusasiamiehen suuntaan ole rajoitettu.

Valvontalain suhteesta perustuslakiin

Kysymys työsuojeluviranomaisen tarkastusoikeuden ja oikeusasiamiehen riippumattomuuden välisestä ristiriidasta on asiana työsuojeluosastolle uusi. Se ei ole tullut aiemmin työsuojeluosaston tietoon, vaikka työsuojelutarkastuksia oikeusasiamiehen kansliaan sekä oikeuskanslerin virastoon on tehty aiemminkin. Valvontalain osalta kysymys ei myöskään ole noussut esiin lakia valmisteltaessa tai sitä käsiteltäessä eduskunnassa. Työsuojeluosasto tai oikeusministeriö ei ole asiaan kiinnittänyt huomiota, ei myöskään oikeuskansleri. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei asiaa ole tarkasteltu. Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueella ei luonnollisesti ole mahdollisuutta tutkia sitä, onko eduskunnan antama laki mahdollisesti perustuslain vastainen.

Oikeusasiamiehen oikeus valvoa työsuojeluviranomaisia

Työsuojeluosasto pitää täysin selvänä, että työsuojeluviranomaiset kuuluvat oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin. Työsuojeluosaston käsitykseen ei vaikuta se, että aluehallintovirastosta annetun lain mukaan aluehallintoviraston työsuojelun tehtäviä hoitava vastuualue on riippumaton valvontatehtävää hoitaessaan eikä se, että myös ILO:n yleissopimuksessa on määräys tarkastajan riippumattomuudesta. Työsuojeluosaston käsitykseen ei toisaalta vaikuta myöskään se, että sen mielestä työsuojeluviranomainen voi suorittaa työsuojelutarkastuksen oikeusasiamiehen kansliaan. Työsuojeluosasto näkee, että ylimpien laillisuusvalvojien valvonnan piiriin kuulumisen tukee työsuojeluviranomaisten asemaa ja vaikuttaa niitä kohtaan tunnettuun luottamukseen.

Työsuojeluosasto ja sen alainen työsuojeluhallinto suhtautuu oikeusasiamieheen ja tämän toimintaan hyvinkin kunnioittavasti. Ylimpien laillisuusvalvojien työsuojeluhallintoa koskevat ratkaisut mm. käsitellään aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen johtajien ja työsuojeluosaston edustajien säännöllisesti pitämässä kokouksissa. Ratkaisuissa

mahdollisesti esitettyihin huomautuksiin tai muuhun ohjeistukseen suhtaudutaan vakavasti ja niiden johdosta havaittuihin epäkohtiin puututaan. Joissakin tapauksissa on myös työsuojeluviranomaisen etu, että työsuojeluviranomaiseen jostakin syystä tyytymätön asiakas saattaa asiansa tutkittavaksi oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille.

Yksinkertaistaen voi todeta, että kantelumahdollisuuden myötä asiakas saa joko oikeutta, joka muutoin olisi jäänyt toteutumatta, tai sitten asiakas ja työsuojeluviranomainen saavat ylimpien laillisuusvalvojen auktoriteetillaan antaman ratkaisun myötä varmuuden siitä, ettei asiakkaan asiassa ole menetelty lainvastaisesti.

Työsuojeluosasto näkee ylimpien laillisuusvalvojen suorittaman valvonnan eri tason valvontana verrattuna työsuojeluviranomaisten suorittamaan valvontaan. Oikeusasiamiehen valvontatehtävän nähdään kohdistuvan ennen kaikkea siihen, että työsuojeluhallinnon asiakkaiden oikeudet toteutuvat tarkoitetulla tavalla. Ylimpien laillisuusvalvojen valvonnallisuuteen kuuluminen tulee virkatehtävien mukana. Ylimpien laillisuusvalvojen kanteluratkaisuja tai muita mahdollisia toimenpiteitä ei työsuojeluosaston käsityksen mukaan ole työsuojeluhallinnossa koskaan koettu "vastatoimina" ja työsuojeluosasto uskaltaa arvioida, ettei niitä nähtäisi sellaisina jatkossakaan.

Työsuojeluosasto ei osaa nähdä työsuojelutarkastuksen merkitsevän, että oikeusasiamies ei voisi riippumattomasti ja uskottavasti tutkia työsuojeluviranomaista koskevia kanteluasioita sekä muutoin valvoa ja tarkastaa sen toimintaa. Tällainen näkemys ei työsuojeluosaston mielestä ole työsuojeluviranomaisen osalta käytännössä aiheellinen. Työsuojelutarkastus ei kohdistu oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävään. Laillisuusvalvontatehtävää koskevien välillisten vaikutusten osalta työsuojeluosasto toteaa, että mahdolliset välilliset vaikutukset koskisivat työsuojeluosaston käsityksen mukaan lähinnä oikeusasiamiehen riippumattomuutta valvoa toimivaltaisen työsuojeluviranomaisen toimintaa. Tältä osin työsuojeluosasto viittaa aiempaan lausuttuun.

Työsuojeluosasto myöntää, että oikeusasiamiehen asemasta ja oikeusasiamiehen tehtävää koskevasta lainsäädännöstä johtuen työsuojelutarkastuksen tekeminen oikeusasiamiehen kansliassa sisältää elementtejä, jotka poikkeavat muusta julkishallinnosta. Työsuojeluosasto kuitenkin katsoo, että tästä huolimatta työsuojeluviranomaisen tulee voida tehdä tarvittaessa työsuojelutarkastus myös oikeusasiamiehen kansliaan.

Laillisuusvalvonta eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan kohdistuvan tarkastuksen osalta

Oikeusasiamiehen kirjelmässä on todettu, että jos työsuojeluviranomainen voisi kohdistaa oikeusasiamieheen valvonta- ja tarkastustoimenpiteitä, myös näiden toimenpiteiden tulisi olla ylimmän laillisuusvalvonnan alaisia. Oikeusasiamiehen mukaan on vaikea nähdä, miten laillisuusvalvonta voisi toteutua asianmukaisesti ja riippumattomasti sen paremmin oikeusasiamiehen kuin oikeuskanslerin toimesta, jos kummatkin ovat itse näiden toimenpiteiden kohteena. Työsuojeluosasto toteaa, että oikeusasiamies ei tosiaan voine itse tehdä oikeusasiamiehen kansliaan kohdistuvan työsuojelutarkastuksen osalta perustuslain tarkoittamaa laillisuusvalvontaa. Työsuojeluosasto ei kuitenkaan näe estettä sille, että työsuojeluviranomaisen oikeusasiamiehen kansliaan kohdistama tarkastus saatettaisiin tarvittaessa oikeuskanslerin tutkittavaksi. Oikeusasiamiehellä olisi tällaisessa tilanteessa käytettävissään myös mahdollisuus ensin tehdä aluehallintovirastolle tarkastuksesta valvontalain 45 §:ssä tarkoitettu muistutus, jos oikeusasiamies katsoisi, että tarkastusta ei ole tehty valvontalain mukaisesti. Valvontatoimintaan sovelletaan valvontalain 3 §:n perusteella hallinnon yleislakeja, joten muistutuksen käyttöala käsittää myös näitä säädöksiä koskevan mahdollisen lainvastaisuuden. Työsuojeluviranomaisen riippumattomuudesta valvontatehtävässään on mainittu jo aiemmin.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia koskeva analogia

Oikeusasiamiehen kirjelmässä on todettu, että ”naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 20 §:n 3 momentin mukaan tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi ei voida saattaa asiaa, joka koskee eduskunnan tai sen toimielimen, tasavallan presidentin, valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, eduskunnan oikeusasiamiehen, valtioneuvoston oikeuskanslerin, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 57/1985 vp s. 27 - 28) mukaan näihin ylimpiin valtio- ja lainvalvontaelimiin kohdistuva valvonta ja niiden oikeudellinen vastuu on yleensä järjestelty perustuslain säännöksillä. Valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden mukaista ei olisi, että lautakunta voisi antaa niiden toimintaa tai ratkaisuvalltaa sitovia määräyksiä”. Oikeusasiamies on kirjelmässään päättänyt johtopäätökseen, että vaikka valvontalaissa ei ole rajattu työsuojeluviranomaisten toimivalttaa suorittaa ylimpiin laillisuusvalvojiin tarkastuksia, tulee työsuojeluviranomaisten toimivalttaa arvioida samojen periaatteiden mukaan.

Työsuojeluosaston käsitys työsuojeluviranomaisten toimivallasta poikkeaa oikeusasiamiehen edellä selostetusta käsityksestä. Työsuojeluosasto katsoo, että koska valvontalaissa ei nimenomaisesti ole jätetty oikeusasiamiehen kansliaa tai muitakaan mainittuja tahoja soveltamisalan ulkopuolelle, ei vastaavaa tulkintaa voida tehdä. Työsuojeluosasto viittaa myös siihen, että työsuojeluviranomaiset tukeutuvat toiminnassaan perustuslain vaatimukseen siitä, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue ei voi aiemmin kerrotuin tavoin arvioida sitä, onko eduskunnan antama laki mahdollisesti perustuslain vastainen.

Oikeusasiamiehen virkatointien lainmukaisuuden tutkinta ja merkitys

Oikeusasiamiehen kirjelmässä on kuvattu sitä, miten oikeusasiamiehen virkatointien lainmukaisuuden tutkinta ja valvonta on järjestetty. Työsuojeluosasto toteaa, että oikeusasiamiehen kanslia poikkeaa tältä osin muista työsuojeluviranomaisen valvontakohteista. Työsuojeluosasto ei kuitenkaan näe, että oikeusasiamiestä koskevat poikkeavat säännökset sinänsä muodostaisivat ehdottoman esteen valvonnan toteuttamiselle.

Oikeusasiamiehen kirjelmässä on todettu, että poliisi ei voi käynnistää oikeusasiamiehen virkatoimia koskevaa esitutkintaa ilman perustuslakivaliokunnan pyyntöä. Työsuojeluosasto toteaa, että jos näin tapahtuisi, tutkinnan tapauksessa ilmeisesti suoritaisi oikeusasiamiehen valvonnanalainen virkamies/viranomainen. Tällaisessa teoreettisessa tilanteessa nämä toimenpiteet eivät olisi ilmeisestikään oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piirissä. Tältä osin tilanne olisi vähän samankaltainen sen tilanteen kanssa, mitä aiemmin on todettu oikeusasiamiehen kansliaan kohdistuvasta työsuojelutarkastuksesta.

Oikeusasiamies on kirjelmässään todennut, että oikeusasiamiehen toiminnan valvonta kuuluu eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle. Työsuojeluosasto toteaa olevansa samaa mieltä. Tämä valvonta ei kuitenkaan työsuojelun osalta korvaa työsuojeluviranomaisten suorittamaa valvontaa, vaikka perustuslakivaliokunta ja eduskunta ovat oikeusasiamiehen mahdollisen työturvallisuusmääräysten noudattamiseen liittyvän vastuun toteutumisen kannalta ratkaisevassa asemassa.

Aikaisempien työsuojelutarkastusten merkitys

Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan olisi kestävämpiä, jos oikeusasiamies ja työsuojeluviranomainen tarkastaisivat vuorotellen toinen toistensa toimintaa. Valvontatietojärjestelmän mukaan työsuojeluviranomainen on tehnyt oikeusasiamiehen kansliaan työsuojelutarkastuksen edellisen kerran 24.5.2005. Tuolloin suoritettu tarkastus on ollut julkishallinnon hanketarkastus. Samantyyppisestä tarkastuksesta olisi ollut kysymys

työsuojeluviranomaisen kesäkuussa toteutettavaksi aikomassa tarkastuksessa. Työsuojeluosaston tiedossa ei ole, että vuonna 2005 suoritettu työsuojelutarkastus olisi aiheuttanut keskustelua siitä, voiko työsuojeluviranomainen tehdä tarkastuksen oikeusasiamiehen kansliaan. Perustuslain oikeusasiamiestä koskevat määräykset ja työsuojeluviranomaisen tarkastusoikeus ovat olleet samansisältöiset kuin nyt. Joka tapauksessa oikeusasiamiehen kanslian tarkastushistorian perusteella on ilmeistä, että työsuojeluviranomainen ei ole käyttänyt oikeusasiamiehen suuntaan tarkastusoikeuttaan väärin.

Oikeuskanslerinviraston osalta voidaan todeta, että sen tarkastushistoria on hyvin samankaltainen kuin oikeusasiamiehen kanslian. Oikeuskanslerinvirastoon on valvontatietojärjestelmän mukaan tehty työsuojelutarkastukset 20.9.2005 sekä 15.12.2010. Työsuojeluosaston tiedossa ei ole, että näiden tarkastusten yhteydessä tai seurauksena olisi jouduttu pohtimaan työsuojeluviranomaisen tarkastusoikeutta. Oikeuskanslerinviraston tarkastushistorian perusteella on ilmeistä, että työsuojeluviranomainen ei ole myöskään oikeuskanslerin suuntaan käyttänyt tarkastusoikeuttaan väärin.

Työsuojeluviranomaisen oma-aloitteiset tarkastukset

Oikeusasiamiehen kirjelmän mukaan riippumattomuuden kannalta erityisen ongelmallisia ovat viranomaisen oma-aloitteiset valvonta- ja tarkastustoimenpiteet. Tilanne on oikeusasiamiehen mukaan toinen, jos kysymys on työtapaturman tutkinnasta tai kanslian henkilökunnan aloitteesta tapahtuvista toimenpiteistä.

Työsuojeluosasto toteaa, että jos työsuojelutarkastus olisi toteutettu suunnitellusti, niin oikeusasiamies ei välttämättä olisi saanut tietoonsa sitä, onko tarkastuksen taustalla ilmoitus konkreettisesta epäkohdasta vai toteutetaanko se viranomaisen omasta aloitteesta. Valvontalain 10 §:n mukaan se, että valvontatoimenpide on tehty ilmoituksen johdosta, on pidettävä salassa. Salassapidosta voidaan poiketa vain säännöksessä mainitussa tapauksessa. Säännös perustuu aiemmin mainitun ILO:n yleissopimuksen määräykseen.

Oikeusasiamiehen kirjelmässä on todettu, ettei oikeusasiamiehellä ole mitään sitä vastaan, että oikeusasiamiehen kansliassa tehdään VALMERI- tms. kyselyjä. Työsuojeluosasto toteaa, että työsuojeluhallinnolla on käytössään eri asiantuntijalaitosten ja työpaikkojen kanssa yhteistyössä kehitettyjä menetelmiä työolosuhteiden lainmukaisuuden mittaamiseksi. Tällaisia menetelmiä ovat mm. hallintajärjestelmien arviointiin käytettävät HALMERI- ja VALMERI-mittarit. Työsuojeluviranomaisten käyttämänä em. mittarit ovat työsuojelutarkastuksen apuvälineitä. Työsuojelutarkastuksissa tarkastaja ratkaisee menetelmässä kuvattujen osa-alueiden kunnossa olon tai korjaamistarpeen. Kunnossa olevista osioista muodostuu indeksi, jonka avulla työpaikkojen turvallisuuden hallintaa ja sen kehittymistä voidaan vertailla. Lainvastaisista tilanteista työpaikalle annetaan indeksin lisäksi tarvittavat toimintaohjeet. Jos työsuojeluviranomaisella ei katsottaisi olevan tarkastusoikeutta oikeusasiamiehen kansliaan, niin silloin siellä ei työsuojeluviranomaisen toimesta myöskään teetetäisi menetelmien mukaisia kyselyjä. Työsuojeluosasto toteaa myös, että VALMERI-mittaria ja muita mittareita käytetään pääosin viranomaisaloitteisessa valvonnassa.

Työsuojelutarkastukset oikeusasiamiehen kansliaan tulevaisuudessa

Työsuojeluosasto katsoo, että työsuojeluviranomaisen tulee suorittaa työsuojelutarkastus oikeusasiamiehen kansliaan silloin, kun kysymys on vakavan työtapaturman tai siihen rinnastuvan asiakasväkivaltilanteen tutkinnasta. Samoin työsuojeluviranomaisen tulee voida tehdä työsuojelutarkastus, jos tarkastuksen tekemistä pyydetään ja sitä koskevassa pyynnössä tai ilmoituksessa esitetyt seikat antavat aiheen tarkastuksen tekemiselle. Kun oikeusasiamiehen kansliaa ei voida pitää työsuojelua koskevien säännösten noudattamisen suhteen ongelmallisena työpaikkana, vaan pikemminkin päinvastoin, niin työsuojeluosasto

katsoo, että asianomaisen työsuojeluviranomaisen omasta aloitteesta tapahtuvien tarkastusten tekemistiheys eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan ei tarvitse olla mitenkään tiuha.

Kaikissa tapauksissa työsuojelutarkastukset tulee suorittaa siten, että niistä mahdollisesti aiheutuva häiriö rajoitetaan mahdollisimman pieneksi. Muusta työsuojeluun tai sen edistämiseen liittyvästä yhteistyöstä oikeusasiamies ja työsuojelun vastuualue voivat sopia keskenään parhaimmaksi katsomallaan tavalla.

Lopuksi

Kun oikeusasiamies muodostaa lopullista kantaansa ko. asiaan, niin työsuojeluosaston käsityksen mukaan asiassa tulisi valita eri vaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista. Työsuojeluosasto viittaa siihen, että ko. asiassa on kysymys oikeusasiamiehen riippumattomuuden ja työsuojeluviranomaisen tarkastusoikeuden lisäksi myös oikeusasiamiehen kanslian henkilöstön oikeuksista työsuojeluun. Suhteessa perustuslain 18 §:n 1 momenttiin heillä tulee olla samanlaiset oikeudet kuin työntekijöillä yleensäkin. Heillä tulee siten olla oikeus kääntyä työsuojeluviranomaisen puoleen, jos he katsovat, että heidän työolosuhteensa eivät ole työsuojelua koskevien säännösten mukaisia. Heillä tulee olla oikeus olla läsnä tarkastuksella ja heillä tulee myös olla oikeus siihen, että vakavan työtapaturman satuttua työsuojeluviranomainen selvittää, miksi niin kävi ja miten vastaava tapaturma voidaan estää.

2.2

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen lausunto

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on lausunnossaan todennut, että sillä ei ole huomautettavaa eduskunnan oikeusasiamiehen kirjoituksesta ilmenevään tulkintaan työsuojeluviranomaisen toimivallasta. Työsuojelun vastuualue ei ota enempää kantaa asian tulkintaan, kun työsuojeluviranomaisen toimivaltaa on arvioitava laajemmin kuin työsuojeluviranomaisen sovellettavan erityislainsäädännön valossa.

Työsuojelun vastuualue on todennut tekevänsä vastaisuudessa mielihyvin yhteistyötä työsuojeluasioissa eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa oikeusasiamiehen kirjoituksessaan esittämällä tavalla.

3

ASiantuntijalausunnot

Kun sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto oli lausumapyynnössäni esitetyistä näkökohdista huolimatta sillä kannalla, että eduskunnan oikeusasiamies kuuluu työsuojeluviranomaisten valvonnan ja toimivaltuuksien piiriin samalla tavalla kuin mikä tahansa työnantaja, pidin tarpeellisena hankkia asiaan ulkopuolisten asiantuntijoiden lausunnot. Tämän vuoksi pyysin asiantuntijalausunnon valtiosääntöoikeuden professori emeritus Mikael Hidéniltä ja valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljaselta. Toimitin heidän käyttöönsä edellä esitetyn lausuntopyyntöni ja työsuojeluviranomaisten lausunnot.

3.1

Professori emeritus Mikael Hidénin lausunto

Oikeusasiamiestä koskevaa taustaa - periaatteellisia näkökohtia ja rajanvetoja

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin asemaa ja merkitystä maan ylimpinä laillisuudenvälvojinä osoittaa jo se, että kummastakin on useita säännöksiä perustuslaissa. Heidän valtuuksiensa ja tehtäviensä merkittävyyteen kuuluu myös se, että

heidän vastuunsa virkatoimistaan on - valvontatehtävän riippumattomuuden turvaamiseksi - erikseen järjestetty perustuslaissa. Perustuslain 117 §:n mukaan on oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta virkatoimista sekä syytteen käsittelystä voimassa, mitä valtioneuvoston jäsenestä säädetään. Oikeusasiamiehen (ja oikeuskanslerin) mahdolliseen saattamiseen vastuuseen virkatoimistaan sovelletaan siten PL 114 ja 115 §:n säännöksiä, jotka koskevat ministerisyyteasian käsittelemistä perustuslakivaliokunnassa ja täysistunnossa ja ministerisyyteasiassa tuomioistuimena toimivaa valtakunnanoikeutta. Vastaavasti on perustuslain kanssa samanaikaisesti voimaan tullessa laissa valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä (196/2000) rinnastettu ylimpien laillisuusvalvojen virkatoimien tutkiminen valtioneuvoston jäsenten virkatoimien tutkimiseen. Poliisin ja syyttäjän mahdollisuus omin päätöksin panna oikeusasiamiehen virkatoimien laillisuuden tutkiminen vireille ja suorittaa tällainen tutkinta on siten lähtökohtaisesti samalla tavalla rajoitettu kuin ministerin virkatoimien tutkimisen kohdalla on laita.

Edellä todettu koskee vain oikeusasiamiehen virkatoimia ja niihin mahdollisesti kohdistettavaa tutkintaa. Virkatoimien ulkopuolisen toiminnan tai käyttäytymisen suhteen oikeusasiamiehenä toimiva henkilö on samassa asemassa kuin ihmiset yleensä. Jos ylipäättään kuvitellaan, että jokin oikeusasiamiehenä toimivan henkilön virkatoimien ulkopuolinen toiminta kiinnostaisi poliisia tai syyttäjää, voidaan olettaa että tällainen toiminta – kuten vaikkapa varomattomuus tai vamma tuottamus liikenteessä – yleensä tapahtuisi oikeusasiamiehen viraston ulkopuolella. Periaatteellisesti mahdotonta ei toisaalta ole, että tällainen viranhoidon ulkopuoliseksi katsottava ja siten myös lähtökohtaisesti poliisin tavanomaiseen tapaan tutkittavissa oleva toiminta olisi tapahtunut oikeusasiamiehen viraston tiloissa. Periaatteessa mahdollista on myös, että poliisi, jos se katsoo tällaisen viranhoidon ulkopuolisen toiminnan/teon tutkimisen sitä edellyttävän (tekopaikasta riippumatta), tulee tutkinnan suorittamiseksi oikeusasiamiehen virastoon.

Oikeusasiamiehen virkatoimien laillisuuden tutkimista koskeva erityissäännöstö ja vastaavasti oikeusasiamiehen tähän liittyvä erityisasema koskee vain oikeusasiasta ja nimenomaisten rinnastussäännösten nojalla apulaisoikeusasiasta ja apulaisoikeusasiamiehen sijaista. Oikeusasiamiehen kanslian muut virkamiehet ja muu henkilöstö ovat palvelusuhteessa tapahtuvan toiminnan laillisuuden selvittämisen suhteen samassa asemassa kuin virkamiehet ja muut palvelusuhteessa olevat yleensäkin. Lähtökohtaisesti tämä koskee myös tilanteita, joissa esimerkiksi esittelijänä toimivan kanslian virkamiehen virkatoimen laillisuuden selvittäminen edellyttäisi myös oikeusasiamiehen jonkin virkatoimen (esim. annetun ohjeen) merkityksen arviointia.

Edellä todettuun liittyen sopinee tässä yhteydessä vielä todeta, ettei oikeusasiamiehen kanslia ole tilana - ei korkean viranomaisen toimipaikkana eikä myöskään eduskuntaan liittymisen vuoksi - mikään tutkintaviranomaisten lainmukaisilta tutkintavaltuuksilta suojattu alue (, jollei tällaista rajoitusta ole laissa nimenomaisesti osoitettu). Toinen asia on, että näihin tiloihin tai niissä oleviin kohdistuvaa tutkintatarvetta ei ymmärrettävästi juuri esiinny käytännössä ja että voi olla myös erilaisia sovittuja käytäntöjä, kuten esimerkiksi se, että poliisi ei yleensä tule virkapuvussa eduskuntaan.

Pari kommenttia on ehkä vielä syytä esittää siitä, mitä kuuluu oikeusasiamiehen (ja oikeuskanslerin) virkatoimiin, joihin viitataan mm. ylimpien laillisuusvalvojen oikeudellista vastuuta koskevassa PL 117 §:ssä. Voidaan lähteä siitä, että säännöksessä on ensi sijassa pidetty silmällä varsinaisten laillisuusvalvontatehtävien hoitamista (kantelujen käsittelyä, tarkastuksia, valtioneuvoston toiminnan valvontaa, seuraamuksista päättämistä). Juuri tämän toiminnan riippumattomuuden ja luotettavuuden turvaamisen voidaan katsoa olevan erityisten vastuusäännösten keskeisenä tarkoituksena. Vaikka näin on, on mielestäni selvää, että ylimmän laillisuusvalvojan vastuuta virkatoimistaan koskevaa erityissäännöstöä on sovellettava kaikkiin heidän virkatoimiksi katsottaviin toimiinsa. (Ei ole asiallisesti

ajateltavissa kun toisin ei ole nimenomaisesti säädetty, että ylin laillisuusvalvoja vastaisi osasta virkatoimiaan perustuslain erityissäännösten mukaan, osasta taas yleisten virkamiehiä koskevien säännösten mukaan.) Tämä koskee erityisesti myös niitä toimia, jotka kuuluvat oikeusasiamiehen (tai oikeuskanslerin) tehtäviin juuri viraston päällikkönä. Tällaisista tehtävistä voi olla säädetty juuri laillisuusvalvojaa koskevissa säännöksissä, mutta myös yleisissä viranomaisissa ja erityisesti niiden johto- ja työnantajatehtäviä koskevissa säädöksissä. Myöskään viraston päällikkönä oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluvien virkatoimien hoitamiseen liittyvän vastuun toteuttamiseen sovelletaan perustuslain edellä viitattuja säännöksiä.

Eräitä muita yleisiä näkökohtia

Ko. tarkastus-/toimenpidevaltuuksien säätelystä. Edellä on tarkasteltu poliisi- ja syyttäväviranomaisten tutkimisvaltuuksia, joiden ulottaminen myös oikeusasiamiehen virkatoimintaan olisi jo mahdollisuutena periaatteellisesti merkittävää oikeusasiamiehen toiminnan riippumattomuuden kannalta. Tällaisten valtuuksien ulottumista oikeusasiamiehen virkatoimintaan koskevat eräät perustuslain säännöksistä johtuvat/johdettavat rajoitukset. Myös muille viranomaisille on laissa voitu osoittaa tehtäviä, joiden hoitamisessa viranomaisella on tarvittaessa oikeus ja ehkä säädetty velvollisuuskin suorittaa joitakin toimia tietyissä tiloissa, mahdollisesti myös tilojen haltijan pyynnöstä tai suostumuksesta riippumatta. Mahdollisuuteen säätää valtuuksista tällaisiin toimiin tavallisessa laissa saattaa – kuten poliisi- ja syyttäväviranomaistenkin valtuuksien sääntelyyn – liittyä joitakin, esim. kotirauhan suojasta johtuvia perustuslaillisia rajoituksia. Tällaisilla rajoituksilla saattaa periaatteessa olla merkitystä myös arvioitaessa jonkin tällaisia toimimahdollisuuksia koskevan säännöksen sovellettavuutta tiettyyn tilanteeseen. Vaikka tällainen mahdollisuus periaatteessa on, voidaan käytännössä kuitenkin pitää lähtökohtana sitä, että viranomaiselle laissa osoitetut valtuudet toimiin tietynlaisissa tiloissa ovat käytettävissä juuri laista ilmenevällä tavalla.

Tässä ei ole tarpeen yleisemmin selvittää sitä, minkälaisia tietynlaisiin tiloihin kohdistuvia valtuuksia/velvoitteita viranomaisille on säädetty. Voidaan kuitenkin esimerkinomaisesti todeta, että jos viranomaisella on paloturvallisuuden tai rakenteiden turvallisuuden taikka työtilojen terveellisyysvarmistamiseksi oikeus, kun aihetta siihen ilmenee, tehdä tarkastuksia joissakin tiloissa, tällaisia tarkastuksia voidaan tehdä ja voi olla viranomaisen velvollisuuskin tehdä myös esimerkiksi oikeusasiamiehen kanslian tai yleensä eduskunnan tiloissa. Joidenkin tilojen fyysisten tarkastusten suhteen tämä saattaa tuntua itsestään selvältä. Jos näin on, joudutaan käsiteltävänä olevassa asiassa kysymään, millä perusteilla työsuojeluviranomaisten mahdollisesti yhtä selvästi laissa osoitettu tarkastusoikeus ja ehkä myös -velvollisuus olisi jotenkin eri asemassa. Palaan tähän kysymykseen myöhemmin.

Oikeusturvaa koskevia näkökohtia

Työtilojen paloturvallisuudesta ja terveellisyydestä huolehtimiseen saattaa liittyä näkökohtia, joiden voidaan katsoa koskevan työntekijöiden oikeusturvaa. Vielä selvempinä - selvemmin juridisinä - ja painavampina oikeusturvanäkökohdat tulevat esille työntekijöiden työsuojelua koskevien säännösten mukaisten oikeuksien toteutumisessa. Oikeusasiamiehen kansliassa työskentelevillä tai yleensä eduskunnassa työskentelevillä täytyy olla - jos ja kun muuta ei ole säännöksissä konkreettisesti osoitettu - työsuojelua koskevien säännösten tarkoittamaan turvaan ja etuihin samat oikeudet kuin työntekijöillä yleensä on noiden säännösten mukaan. Näkyvästi tämä koskee esim. työntekijöille säädettyjä oikeuksia saattaa asioita työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi ja viranomaisen toimenpiteitä tällaisen aloitteen johdosta.

Oikeusturvanäkökohdat eivät ehkä ole yhtä selvästi esillä silloin kun on kysymys työsuojeluviranomaisen valtuuksiensa - ehkä myös velvolluuksiensa - mukaisesti omasta

aloitteestaan suorittamista (yleisistä) tarkastuksista. Minusta voidaan kuitenkin perustellusti ajatella, että myös tällaiset tarkastukset ovat preventiivisine ja ohjaavine vaikutuksineen osa työsuojelua koskevassa lainsäädännössä työntekijöiden eduksi rakennettua kokonaisuutta. Tällaisten tarkastusten poisjääminen tai vaikeutuminen jollakin työpaikalla voisi vastaavasti merkitä ko. työntekijöiden jäämistä työsuojelusäännösten tavoitteiden toteutumisessa muista työntekijöistä poikkeavaan asemaan. Vaikka erot eivät käytännölliseltä merkitykseltään varmaan ole ihmeempiä, olisi kyseessä kuitenkin tiettyjen työntekijöiden jättäminen muista poikkeavaan, eriarvoiseen asemaan. Tällaisen tilanteen aiheuttamiselle täytyisi olla jokin hyväksyttävä peruste. Ei ole itsestään selvää, mikä tällainen peruste voisi olla esim. sellaisissa työpaikoissa kuin eduskunta, oikeusasiamiehen kanslia tai oikeuskanslerinvirasto. Todettakoon kuitenkin, ettei se seikka, että oikeusasiamies on ylin laillisuusvalvoja ja valvoo myös työsuojeluviranomaisten toimintaa ja joutuu periaatteessa olemaan hyvin perillä myös työsuojelulainsäädännön asettamista vaatimuksista, mitenkään voi korvata tai sivuuttaa oikeusasiamiehen kanslian työntekijöiden oikeutta siihen suojaan, joka toteutuu työsuojelun ammattiviranomaisten toiminnan kautta. Siihen, voisiko oikeusasiamiehen riippumattomuuden varmistaminen olla peruste edellä tarkoitettulle erottelevalle menettelylle, palataan lyhyesti myöhemmänä.

Hankaluutena se, että "valvottava valvoo valvojaansa"?

Edellä todettu viittaa lähinnä siihen, että jos työsuojeluviranomaisella on laissa osoitettujen valtuuksiensa ja velvoitteidensa puitteissa oikeus suorittaa työpaikoilla, julkiset virastot mukaan lukien, työntekijän tekemän aloitteen (pyynnön, ilmoituksen) johdosta tarkastuksia, tämä oikeus koskee, jos muuta ei ole säännöksissä erikseen osoitettu, myös tarkastusten tekemistä oikeusasiamiehen virastossa. Työntekijän oikeusturvan tarve voi työsuojeluviranomaisen oma-aloitteisten tarkastusten suhteen olla erilainen, mutta tämä ei nähdäkseni voi merkitä oikeusasiamiehen aseman ja siihen ehkä liitettävien vaatimusten kannalta mitään periaatteellista eroa työntekijän aloitteen johdosta ja työsuojeluviranomaisen omasta aloitteesta oikeusasiamiehen kansliassa tehtävien tarkastusten välillä. Työsuojeluviranomainen voisi tämän mukaan tehdä myös omasta aloitteestaan tarkastuksia oikeusasiamiehen virastossa, jos muuta ei ole säännöksissä erikseen osoitettu.

Mikä merkitys oikeusasiamiehen virastossa suoritettavan tarkastuksen mahdollisuutta arvioitaessa olisi annettava sille, että työsuojeluviranomainen on virkatoimissaan, siis myös tarkastusten toimittamisessa, oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piirissä ja että toisaalta tällainen tarkastus saattaa tulla koskemaan asioita, joiden yhteydessä on merkitystä oikeusasiamiehen viraston päällikön ominaisuudessa tekemillä virkatoimilla?

Jos mahdollista tarkastustilannetta tarkastellaan ensiksi työsuojeluviranomaisen toiminnan kannalta, voidaan aluksi todeta, että oikeusasiamiehen viranomaisten toiminnan laillisuuteen kohdistuva valvontavalta tietysti periaatteessa ulottuu myös sellaiseen tarkastukseen, jonka työsuojeluviranomainen suorittaisi oikeusasiamiehen kansliassa. Oikeusasiamiehen tehtävä valvoa, että virkamiehet "julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia" ei toisaalta merkitse valtaa antaa valvonnan kohteena olevalle virkatoimen hoitamista koskevia määräyksiä tai valtaa puuttua meneillään olevaan virkatoimeen (ehkä ilmeistä laittomuutta koskevin varauksin). Työsuojeluviranomaisen toiminnan itsenäisyyden kannalta ei tällaisessa valvovan viranomaisen luona toimitetussa tarkastuksessa siten tarvitse olla erityistä ongelmallisuutta (semmin kun voidaan olettaa, että "osapuolet" osaavat asiansa).

Jos taas mahdollista tarkastustilannetta tarkastellaan oikeusasiamiehen valvontatehtävän kannalta, joka periaatteessa ulottuu tämänkin tarkastuksen valvontaan, voidaan tietysti kysyä, kuinka asianmukaisesti juuri ko. tarkastustoimeen kohdistuva tällainen valvonta voisi toimia. En osaa kuitenkaan pitää tällaista "ongelmaa" tosiasiallisesti merkittävänä: oikeusasiamies ei ylipäätään juuri valvo läsnäolleen virkatoimien lainmukaisuutta ja on erittäin

epätodennäköistä, että oletetussa tällaisessa tarkastuksessa esiintyisi valvontatoimiin aihetta antavaa (epäiltyä) lainvastaisuutta. Jos tällaisessa tarkastuksessa ilmenisi jotakin laillisuudeltaan kyseenalaista esim. kanslian jonkun virkamiehen menettelyssä, voisi julkisen luotettavuuden kannalta olla paikallaan, että mahdollisesti tarvittavia laillisuusvalvontatoimia ei hoitaisi oikeusasiamies, vaan ne annettaisiin oikeuskanslerin tehtäväksi. Menettely olisi epätavallinen, mutta se saattaisi toisaalta tulla kyseeseen myös muissa sellaisissa tilanteissa, joissa jouduttaisiin selvittämään oikeusasiamiehen kanslian virkamiehen virkatoimien laillisuutta. Sen, että ylin laillisuusvalvoja tutkisi toisen ylimmän laillisuusvalvojan viraston virkamiehen virkatoimien laillisuutta, ei myöskään tarvitse olla ristiriidassa sen kanssa, että ylimmät laillisuusvalvojat eivät käytännössä tutki toistensa virkatoimia.

Joitakin arvioita

Jos voidaan olettaa, että työsuojeluviranomaisen oikeusasiamiehen kansliassa suorittamassa tarkastuksessa ei tule esiin mitään sellaista, joka liittyisi oikeusasiamiehen virkatoimiin viraston päällikkönä (liittäisi jonkin epäillyn epäkohdan syntymisen jollakin tavoin myös oikeusasiamiehen käyttäytymiseen), ei tällaista tarkastusoikeutta tarvitse pitää oikeusasiamiehen virkavastuun toteuttamista koskevien erityissäännösten kannalta ongelmallisena. Tällainen oletus voisi olla vallitsevia tosiasiallisia tilanteita ajatellen pitkälle perusteltu. Periaatteessa on kuitenkin pidettävä mahdollisena, että työsuojeluviranomaisen suorittamassa tarkastuksessa, tapahtuipa se omasta aloitteesta tai työntekijän pyynnöstä, tulee esille sellaisia seikkoja, joiden työsuojelun kannalta asianmukainen käsittely edellyttää myös oikeusasiamiehen viraston päällikkönä suorittamien toimien asianmukaisuuden ja ehkä myös lainmukaisuuden tarkastelua. Kun näin on, joudutaan erikseen arvioimaan, mikä tällaisen tarkastusmahdollisuuden suhde on ylimmän laillisuusvalvojan virkavastuun toteuttamista koskevaan säännöstyön ja vaikuttaako tämän säännöstyön sisältö mahdollisesti itse tarkastusten toimittamismahdollisuuteen.

Oikeusjärjestyksessä on välistä jätetty epätodennäköisiä tilanteita vaille selvää sääntelyä - joskus niin on aivan hyväkin. Joiltain osiltaan tällainen tilanne on -vanhan *quis custodiet ipsos custodes* (eli kuka valvoo valvojaa) -ongelman hengessä –ylimpien laillisuusvalvojen virkatoimien lainmukaisuuden tutkiminen. Selvää on, että ylimmän laillisuusvalvojan virkatoimen lainmukaisuutta koskeva virallinen tutkinta ja mahdollista syytteen nostamista koskeva päätöksenteko voidaan saada vireille PL 115 §:n mukaisesti niin, että kansanedustajat tekevät muistutuksen, muu valiokunta esittää tutkintapyynnön tai perustuslakivaliokunta ottaa asian käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan ja että perustuslakivaliokunta sitten tällaista ministerivastuuasiana käsitellessään pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi (L 196/2000, 4 §). Jos kyseessä olisi ministerin virkatoimien laillisuutta koskeva epäily, asia voitaisiin saattaa PL 115 §:n mukaan perustuslakivaliokunnassa vireille myös ylimmän laillisuusvalvojan ilmoituksella. Ylimpien laillisuusvalvojen vakiintuneesti noudattaman käytännön pohjalta vaikuttaa kuitenkin selvältä, että he eivät tutki toistensa virkatoimien lainmukaisuutta eivätkä siten ilmeisesti myöskään voi tehdä toistensa toiminnasta PL 115 §:ssä tarkoitettua ilmoitusta perustuslakivaliokunnalle.

Kun mahdollisuudesta saattaaylin laillisuusvalvoja oikeudelliseen vastuuseen virkatoimistaan on olemassa tällainen pääosin perustuslaintasoinen erityissäännöstö ja kun toisaalta ei ilmeisesti ole mitään konkreettisia säännöksiä, joiden voisi katsoa tarkoittavan poliisin tai syyttäjäviranomaisen oikeutta kuitenkin tutkia ylimmän laillisuusvalvojan virkatoimien lainmukaisuutta (ja saattaa tutkimuksensa virallisesti PL 115 §:ssä tarkoitettujen vireillepanijoiden tietoon?), on vaikea päätyä muuhun kuin että kysymys ylimmän laillisuusvalvojan virkatoimien lainmukaisuudesta voi tulla virallisesti selvitetäväksi vain PL 115 §:ssä tarkoitettujen vireillepanomuotojen kautta. Tilannetta, jossa korkean virkamiehen virkatoimien lainmukaisuuden virallisen selvittämisen vireillepanoon ei ole kompetenssia millään tutkintaviranomaisella, vaan vireille tulo on kokonaan eduskunnassa tehtävien

(edustajien tekemien) ratkaisujen varassa, voidaan pitää erikoisena. Toisaalta voidaan todeta, että ylimpään laillisuusvalvontaan kohdistuvan laillisuusvalvonnan järjestäminen ei ole helppo asia ja että nykyinen järjestely ei ilmeisesti ole käytännössä antanut aihetta epäilyksiin.

Mikä merkitys edellä todetulla on nyt tarkasteltavassa kysymyksessä? Tarkemmin sanottuna: merkitseekö se, että poliisilla ja syyttäväviranomaisella ei ole perustuslakivaliokunnan toimista riippumattomaa oikeutta tutkia ylimmän laillisuusvalvojan virkatoimien lainmukaisuutta, sitä, että mikään erityisvalvontaviranomainen ei voi tulla toimittamaan mitään sen tehtäviin kuuluvia tarkastuksia oikeusasiamiehen virastoon sen vuoksi, että tarkastuksilla voisi periaatteessa tulla esille myös kysymyksiä oikeusasiamiehen virastonsa päällikkönä tekemien toimien asianmukaisuudesta. Vastausta etsittäessä ei minusta voida sivuuttaa sitä, että työntekijöiden oikeusturvan toteuttaminen ja siihen liittyvä julkinenkin intressi saattaa selvästi ja merkittävästi edellyttää tarkastusten toimittamista. Tilanteissa, joissa työsuojeluviranomainen tulisi tarkastukselle oikeusasiamiehen kansliaan työntekijän ilmoituksen johdosta, olisi ilmeisesti jo esiintunut konkreettinen kysymys/epäily mahdollisista epäasianmukaisuuksista kanslian toiminnassa. Jos tarkastusta tällaisissa tilanteissa pidetään mahdollisena - niin kuin minusta on välttämätöntä tehdä - on vaikea nähdä, miksi yleinen tarkastus, jossa lähtökohtana ei ole jo esiin nostettua konkreettista kysymystä/epäilyä, olisi oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuuden tutkimista koskevien säännösten kannalta ongelmallisempi.

Myöskään ei voida mielestäni sivuuttaa sitä, että oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuutta todella kyseenalaistavien asioiden esille tulo yleisillä tarkastuksilla on kuitenkin hyvin epätodennäköistä eikä toisaalta voida lähteä siitä, että mitkä tahansa tarkastuksilla esitetyt esim. työnjohtoon liittyvät arviot jollakin automaattisesti merkittävällä tavalla ainakin sivuavat oikeudellisen virkavastuun kysymyksiä. Tällaisia tarkastuksia nähdäkseni voidaan - ja oletettavasti osataan - suorittaa oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuuskysymykseen kajoamatta. Pelkästään se seikka, että jossain epätodennäköisessä tilanteessa voisi syntyä rajanveto-ongelmia, ei myöskään voi oikein riittää perusteeksi koko tarkastusten tekemismahdollisuuden kieltämiselle oikeusasiamiehen juridisen aseman perusteella. En edellä todetun vuoksi näe olevan oikeudellista estettä tarkastusten suorittamiselle.

Tällaisten konkreettissävyyisten päätelmien lisäksi voidaan kysyä, onko joitakin yleisempiä, periaatteellisia syitä, jotka puhuisivat ko. tarkastusten suorittamismahdollisuutta vastaan. Painavia tällaisiakaan syitä ei oikein näytä olevan. Ko. viranomaisten - oikeusasiamiehen ja työsuojeluviranomaisen - välillä voidaan kyllä nähdä huomattavia eroja esimerkiksi tehtäväkentän laajuudessa ja yleisessä merkityksessä, hierarkkisessa asemassa ja toiminnan säätelyn säädösten tasossa (perustuslaki -laki). Pelkästään tämänkaltaisista yleisistä seikoista sellaisenaan - siis ilman konkreettisia säännöksistä saatavia perusteita - ei kuitenkaan hevin voida johtaa toimivallan rajoituksia. Minusta ei myöskään ole aihetta olettaa, että tällaisissa yleisissä tarkastuksissa käytännössä nousisi erityisiä arvovaltakysymyksiä tai syntyisi toimivaltasuhteita koskevien väärinkäsitysten riskejä. Sinänsä on mahdollista, että joitakin käytännön ongelmia (väärinkäsityksiä, ulkopuolisille syntyviä vaikutelmia yms.) voisi liittyä tilanteeseen, jossa tarkastus oikeusasiamiehen kansliassa suoritettaisiin tai haluttaisiin suorittaa samaan aikaan kun kansliassa on vireillä työsuojeluviranomaisen joidenkin toimien tulkinta. Pidän tällaisten tilanteiden syntymistä käytännössä kuitenkin hyvin epätodennäköisenä. Vaikka tällainen tilanne syntyisikin ja vaikka siihen ehkä liittyisi epäsuotavia piirteitä, ei tällaisen tilanteen periaatteellinen mahdollisuus minusta mitenkään riitä perusteeksi torjua suhtautumista ko. tarkastusten suorittamismahdollisuuteen.

Pieni periaatteellinen varaus

Edellä esitettyihin päätelmiin on kuitenkin tarpeen liittää pieni periaatteellinen varaus. Perustuslakivaliokunta antoi joulukuussa 2010 lausunnon hallituksen esityksestä laeiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta (PeVL 46/2010 vp, HE 246/2010 vp). Esityksen tarkoituksena oli tehostaa julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluja ja niiden saatavuutta säätämällä tietohallinnon ohjauksesta sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä varmistamisesta. Tässä tarkoituksessa valtiovarainministeriö sai - valiokunnan lausunnon mukaan - "lakiehdotusten hyväksymisen myötä hallinnonala- ja toimialarajat ylittävän ja koko julkisen hallinnon kattavan toimivallan ohjata tietohallintoa." Valiokunta piti esityksen tavoitetta kannatettavana, mutta totesi kääntöpuolena kuitenkin olevan, että ehdotuksilla "rajoitetaan julkisen hallinnon viranomaisten toimivaltaa päättää siitä tietohallinnon osasta, joka on palvelujen laadun ja hallinnon tehostamisen näkökulmasta tarkoituksenmukaista toteuttaa yhteneväisesti." (s. 2).

Ehdotusten soveltamisesta eduskunnan virastoihin ja laitoksiin valiokunta totesi (s. 5 - 6):

"Eduskunnan virastot ja laitokset. Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohdan d alakohdan mukaan julkisen hallinnon viranomaisella tarkoitetaan myös eduskunnan virastoja ja laitoksia. Valiokunta huomauttaa ensinnäkin siitä muodollisesta seikasta, että eduskunnassa ei enää ole laitoksia. Eduskunnan virkamiehistä a n n etun lain (1197/2003) 2 §:n mukaan eduskunnan virastoja ovat eduskunnan kanslia ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia sekä eduskunnan yhteydessä olevat valtionalouden tarkastusvirasto ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos (Ulkopoliittinen instituutti). Viimeksi mainittu tutkimuslaitos on siitä annetun erillisen lain (544/2006) 1 §:n mukaan riippumaton. Valtionalouden tarkastusvirasto mainitaan erikseen perustuslain 90 §:n 2 momentissa korostaen sen riippumattomuutta. Toisena ylimpänä lainvalvojana toimiva eduskunnan oikeusasiamies on jo tehtävänsä laadun puolesta riippumaton ulkopuolisesta ohjauksesta. Viime kädessä tässä ehdotuksessa kysymys on kuitenkin perustuslain 2 §:ään palautuvasta valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvasta institutionaalisesta ratkaisusta, jossa lainsäädäntövaltaa käyttävä ja valtionaloudesta päättävä eduskunta on ylimpänä valtioelimenä erotettu hallitusvaltaa käyttävästä valtioneuvostosta. Tämän perusratkaisun vastaista olisi valiokunnan mielestä selvästi sellainen tilanne, jossa valtiovarainministeriö ohjaisi eduskunnan virastojen tietohallintoa. Sen vuoksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on, että maininta eduskunnan virastoista ja laitoksista poistetaan 1.lakiehdotuksesta."

Perustuslakivaliokunta siis katsoi, että tietynlainen toimeenpanovallan viranomaisen taholta eduskunnan virastoihin, joiden piiriin ilmeisesti myös oikeusasiamiehen viraston katsottiin kuuluvan, kohdistuva ohjaustoimivalta oli perustuslain kanssa ristiriidassa eikä siten ollut toteutettavissa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Kannanotto on tässä yhteydessä mielenkiintoinen sikäli, että myös työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006; erit. 3 luku) tarkastajalle ja työsuojeluviranomaiselle annetut valtuudet merkitsevät oikeudellisesti velvoittaviksi tarkoitettujen ohjeiden/kehotusten antamistoimivaltaa.

Valiokunnan kannanotolla tuskin on merkitystä sen suhteen, minkälaisia tarkastuksia työsuojeluviranomaiset voivat oikeusasiamiehen kansliassa suorittaa, tai esimerkiksi sen suhteen, minkälaista informointia ja raportointia tarkastuksiin voi liittyä. Sen sijaan on aiheellista kysyä, millä tavoin kannanotto ehkä on syytä ottaa huomioon arvioitaessa mahdollisuuksia antaa ko. tarkastusten perusteella oikeudellisesti velvoittaviksi tarkoitettuja ohjeita. Vastaukset eivät ole mitenkään itsestään selviä. Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotot eivät ole suoraan oikeudellisesti velvoittavia silloin kun tuomioistuin tai muu viranomainen tekee toimivaltaansa kuuluvia lainsoveltamiskäytöksiä. Voidaan myös viitata siihen, että tässä on kysymys lähinnä vain yhdestä tulkintakannanotosta, joka ei

myöskään kohdistu juuri tällaiseen tarkastustilanteeseen. Pitkän päälle olisi kuitenkin selvästi kestävämpiä, että viranomaistoiminnassa omaksuttaisiin jonkin lain soveltamistilanteissa tulkintoja, jotka olisivat ristiriidassa perustuslakivaliokunnan perustuslaintulkintalinjan kanssa (ja jotka esimerkiksi voisivat merkitä sitä, että tavallisen lain säännökselle annetaan soveltamistilanteessa sisältö, jollaista ei valiokunnan kannan mukaan voida tavallisessa laissa säätää).

Keskeinen asia ei tässä nähdäkseni olekaan kysymys perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen periaatteellisesta merkittävydestä yleensä, vaan kysymys ko. kannanoton sisällön suhteesta tähän "tapaukseen", ts. mahdollisuuteen antaa oikeudellisesti velvoittaviksi tarkoitettuja ohjeita oikeusasiamiehen kansliassa tehtyjen em. valvontalain mukaisten tarkastusten pohjalta. Se valtiovaraministeriön toimivallassa lähinnä oleva ohjaus, jota tarkoitettiin valiokunnan em. kannanotossa (HE 246/2010 vp, 1. lakiehdotus, erit. 4 §), ei tietysti ole samanlaista kuin niiden erilaisten ohjeiden ja velvoitteiden kokonaisuus, joita edellä viitatuun valvontalain 3 luvun puitteissa voidaan antaa. Periaatteellisesti merkittävä ero voitaisiin ehkä nähdä siinä, että edellisessä on kyse lähinnä ennalta tiettyä toimintaa koskevasta yleisestä ohjauksesta, jälkimmäisessä taas lähinnä reagoivasta, tietynlaisen tilanteen palauttamiseen tähtäävästä ohjauksesta. Tiettyä rinnastettavuutta on toisaalta siinä, ettei sen kummempin tietohallinnon ohjauksessa kuin työturvallisuuteen liittyvässä ohjauksessa ole kysymys ko. "ohjattavan" varsinaiseen toimintaan/tehtävään kohdistuvasta ohjauksesta. Merkittävää tässä on, että valiokunta ei näytä kannanotossaan lähteneen ko. ohjauksen kohteeksi tulevien toimintojen laadusta tai merkittävydestä sinänsä, vaan eduskunnan virastojen toiminnan riippumattomuudesta hallitusvallan elinten taholta tulevasta vaikutuksesta. Jos tämä katsotaan keskeiseksi perusteeksi valiokunnan torjuvalle suhtautumiselle ko. ohjaustoimivaltaan, puoltaa kannanotto vähintäänkin pidättyvää suhtautumista myös siihen, että oikeusasiamiehen kansliassa tehtävien po. tarkastusten pohjalta annettaisiin oikeudellisesti velvoittaviksi tarkoitettuja ohjeita.

3.2

Professori Veli-Pekka Viljasen lausunto

1. Eduskunnan oikeusasiamiehen valtiosääntöoikeudellisesta asemasta ja oikeusasiamiehen toiminnan valvonnasta

Asian arvioimiseksi on nähdäkseni välttämätöntä tarkastella ensin yleisesti eduskunnan oikeusasiamiehen valtiosääntöoikeudellista asemaa. Perustuslain 38 §:n mukaan eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Apulaisoikeusasiamiehellä voi olla sijainen sen mukaan kuin lailla säädetään. Apulaisoikeusasiamiehestä ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään.

Oikeusasiamiehen tehtäviä koskeva perussäännös sisältyy perustuslain 109 §:ään. Sen mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehen yleinen laillisuusvalvontatehtävä on perustuslaissa kirjoitettu identtiseksi valtioneuvoston oikeuskanslerin yleisen laillisuusvalvontatehtävän kanssa (ks. PL 108 § 1 mom.). Oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on siten toisiinsa nähden rinnasteinen toimivalta valvoa julkisen toiminnan lainmukaisuutta. Perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

Valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat toimivallaltaan toisiinsa nähden rinnasteisia ylimpiä laillisuusvalvontaviranomaisia. Ylimmän laillisuusvalvojan asema perustuu jo siihen seikkaan, että molempien toimivalta perustuu – toisin kuin muiden laillisuusvalvontaa harjoittavien viranomaisten – suoraan perustuslain säännöksiin. Perustuslain esitöissä puhutaan oikeusasiamiehestä ja oikeuskanslerista nimenomaan ylimpinä laillisuusvalvontaviranomaisina (ks. esim. HE 1/1998 vp, s. 165 - 166).

Oikeusasiamies ja oikeuskansleri eivät perinteisesti ole valvoneet toistensa toimintaa (ks. esim. Pirkko K. Koskinen, Oikeusasiamies, 1997, s. 43). Perustuslain esitöissä todetaan nimenomaisesti, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen rinnasteisuudesta on vakiintuneesti katsottu johtuvan, ettei heidän tehtäväänsä ole tutkia toistensa menettelyä eikä uudella perustuslailla ole tarkoitettu tältä osin muuttaa vakiintunutta käytäntöä (HE 1/1998 vp, s. 166).

Perustuslain perustelut lähtevät siis siitä, että molempien laillisuusvalvojen toimivallan rajoitus suhteessa toistensa toiminnan laillisuuden valvontaan johtuu perustuslain laillisuusvalvontaa koskevan sääntelyn lähtökohdasta, joka asettaa molemmat toimivallaltaan toisiinsa nähden rinnasteisiksi ylimmiksi laillisuusvalvojiksi.

Oikeusasiamiehen oikeudellisesta vastuusta säädetään perustuslain 117 §:ssä, jonka mukaan oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään. Tämä merkitsee sitä, että syyte oikeusasiamiestä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa ja syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton oikeusasiamiehen menettelyn lainvastaisuudesta. Oikeusasiamiehen virkatoimien lainvastaisuuden vireillepanoon sovelletaan perustuslain 115 §:n menettelyä, jonka mukaan tutkinta pannaan vireille eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Lainmukaisuuden tutkinta perustuslakivaliokunnassa voi käynnistyä valiokunnan omasta aloitteesta, vähintään 10 kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella tai eduskunnan muun valiokunnan esittämällä tutkintapyyntöillä. Koska oikeuskanslerin tehtäviin ei kuulu oikeusasiamiehen toiminnan laillisuuden valvonta, ei oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuuden tutkimisen käynnistyminen oikeuskanslerin ilmoituksella tule käytännössä kysymykseen. Huomionarvoista on, ettei oikeusasiamieheen sovelleta valtioneuvoston jäsenten korotettua syytekynnystä (PL 116 §).

Oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuuden tutkiminen on siten suoraan perustuslaissa määritelty eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan tehtäväksi. Oikeusasiamiehen toiminnan valvonnan kannalta merkityksellistä on, että oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan eduskunnalle (PL 109 § 2 mom.), mikä antaa eduskunnalle ja erityisesti kertomusta käsittelevälle perustuslakivaliokunnalle aineksia oikeusasiamiehen toiminnan valvontaan.

Edellä esitetty perustuslain määrittämä oikeusasiamiehen toiminnan laillisuusvalvontajärjestelmä korostaa oikeusasiamiehen riippumattomuutta. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvojan rooliin ei sovi se, että hänen toimintansa lainmukaisuutta voitaisiin arvioida viranomaisaloitteisesti, esimerkiksi poliisin ja syyttäjälaitoksen toimesta.

Toisaalta oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu oikeuskansleria lukuun ottamatta kaikkeen viranomaistoimintaan. Laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) työsuojeluviranomaisella tarkoitetaan aluehallintovirastoa sekä sosiaali- ja terveysministeriötä sen hoitaessa tuotteiden turvallisuuden valvontaan liittyviä tehtäviä. Lain tarkoittamien työsuojeluviranomaisten

toiminta kuuluu kokonaisuudessaan oikeusasiamiehen harjoittaman laillisuusvalvonnan piiriin. Esimerkiksi oikeusasiamiehen vuodelta 2010 antamassa vuosikertomuksesta käy ilmi, että vuonna 2010 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue sekä sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto olivat oikeusasiamiehen tarkastuksen kohteina (ks. EOA:n kertomus 2010, s. 379). Oikeusasiamies joutuu säännönmukaisesti myös käsittelemään työsuojeluviranomaisia koskevia kanteluja. Esimerkiksi vuonna 2009 apulaisoikeusasiamies arvosteli kanteluihin antamissaan ratkaisuissa Keski-Suomen työsuojelupiiriä työsuojeluasioiden viipymisestä (EOA:n kertomus 2009, s. 241).

Oikeuskirjallisuudessa on perustellusti katsottu, että oikeusasiamiehen toimivaltuus ulottuu periaatteellisesti muihin toimialaltaan rajoitettuihin valvontaelimiin, jotka ovat viranomaisia tai hoitavat julkisia tehtäviä. Muut hallintotoimintaa valvovat viranomaiset ovat siten viranomaisina oikeusasiamiehen valvonnan alaisina (ks. Kirsi Kuusikko, Oikeusasiamiesinstituutio, 2011, s. 202 - 205). Tämä vastaa sitä perustuslain ilmentämää lähtökohtaa, jonka mukaan valvontaviranomaisten välillä vallitsee hierarkkinen asetelma, jossa ylimpinä laillisuusvalvojina ovat oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piirissä ovat siten myös sellaiset erityisvalvontaviranomaiset kuin tasa-arvovaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu. Oikeusasiamies onkin suorittanut tarkastuksia myös esimerkiksi tietosuojavaltuutetun toimistoon (EOA:n kertomus 2009, s. 308) ja käsitellyt tietosuojavaltuutettua koskevia kanteluita.

2. Työsuojeluviranomaisten toimivalta

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain mukaan työsuojeluviranomainen tarkastaa työpaikkoja ja muita valvonnan kohteita sekä tekee muita lainsäädännössä edellytetyjä toimenpiteitä (3 §). Työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on valvonnan toteuttamiseksi ja valvonnan edellyttämässä laajuudessa laaja tarkastus- ja tiedonsaantioikeus, muun muassa oikeus päästä laissa tarkoitettuihin tiloihin (4 §). Jos työnantaja ei noudata hänelle työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvissa säännöksissä asettuja velvollisuuksia, tarkastajan on annettava työnantajalle kirjallinen toimintaohje poistaa tai korjata säännöksen vastainen olotila. Jos säännösten vastaisesta olotilasta johtuva vaara tai haitta on lain tarkoittamissa asioissa vähäistä suurempi, tarkastajan on annettava kirjallinen kehoitus poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila. Samoin tarkastaja voi antaa kirjallisen kehoituksen, jos työnantaja ei noudata hänelle annettua toimintaohjetta (13 §). Tietyin edellytyksin tarkastajan on saatettava asia työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi ja työsuojeluviranomainen voi velvoittaa työnantajan korjaamaan tai poistamaan säännöstenvastaisen olotilan määrääjässä. Lisäksi työsuojeluviranomainen voi asettaa velvollisuuden tehosteeksi uhkasakon tai teettämis- tai keskeyttämissuhkan (15 §). Työsuojeluviranomainen voi määrätä myös lain tarkoittaman käyttökiellon tai väliaikaisen käyttökiellon, esimerkiksi tietyin edellytyksin kieltää työnteon jatkamisen (16 §).

Tarkastajan ja työsuojeluviranomaisen toimivaltuudet on kirjoitettu yleisiksi kaikkia niiden valvonnan kohteita koskeviksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei laillisuusvalvontaa koskevilla valtiosääntöisillä järjestelyillä olisi merkitystä arvioitaessa työsuojeluviranomaisten toimivallan ulottuvuutta ja sisältöä.

On selvää, että eduskunnan oikeusasiamiestä oikeusasiamiehen kanslian päällikkönä ja työnantajan edustajana sitovat työsuojelulainsäädännön aineelliset, esimerkiksi työturvallisuutta ja työaika koskevat säännökset. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että oikeusasiamies olisi valtiosääntöoikeudellisesta ylimmän laillisuusvalvojan asemastaan riippumatta samassa asemassa työsuojeluviranomaisten harjoittamaan valvontaan nähden kuin kuka tahansa työnantaja.

Valtiosääntöoikeudellisesti on selvää, että työsuojeluviranomaiset ovat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvia viranomaisia. Tämä sulkee jo sellaisenaan pois

nähdäkseni sen mahdollisuuden, että oikeusasiamies voisi olla työsuojeluviranomaisten - siis omien valvottaviensa - valvonnanalainen edes työsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonnan osalta. Laillisuusvalvonnan kokonaisuuteen ei sovi se, että alempi, toimialaltaan rajoitettu laillisuusvalvoja harjoittaisi ylemmän laillisuusvalvojan valvontaa, puhumattakaan että ylemmälle laillisuusvalvojalle voitaisiin antaa toimintaohjeita tai kehotuksia tai peräti uhkasakoilla tai teettämis- ja keskeyttämishuilla vahvennettuja velvollisuuksia. Asiantilan ongelmallisuutta kuvaa hyvin se asetelma, jossa oikeusasiamiehelle tehtäisiin myöhemmin kantelu sen työsuojeluviranomaisen toiminnasta, joka on tarkastanut työsuojelunormien noudattamista oikeusasiamiehen kansliassa ja mahdollisesti antanut asiasta toimintaohjeen tai kehotuksen. Tällaisessa tilanteessa oikeusasiamiestä tuskin voitaisiin pitää riippumattomana laillisuusvalvojana suhteessa valvontansa kohteeseen.

Oikeusasiamiehellä on eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) mukaan yksinään päätösvalta kaikissa oikeusasiamiehelle lain mukaan kuuluvissa asioissa (14 §). Oikeusasiamiehen asema eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian päällikkönä tarkoittaa sitä, ettei oikeusasiamiehen kanslian valvontaa voida erottaa oikeusasiamiehen toiminnan valvonnasta. Eduskunnan oikeusasiamies on siten vastuussa työsuojelulainsäädännön noudattamisesta oikeusasiamiehen kansliassa. Viime kädessä oikeusasiamiehen vastuu voi toteutua myös syytteen nostamisena valtakunnanoikeudessa. Tältä osin syytemonopoli on kuitenkin eduskunnassa ja asian vireillepanosta on säädetty tyhjentyvästi perustuslaissa. Työsuojeluviranomaisten mahdollisuus itsenäisesti valvoa oikeusasiamiehen toimintaa työsuojelulainsäädännön noudattamisen osalta on ristiriidassa oikeusasiamiehen valtiosääntöoikeudellisen aseman ja hänen oikeudellisen vastuujärjestelmänsä kanssa. Vastuun sääntelyllä on toisaalta pyritty turvaamaan oikeusasiamiehen riippumattomuutta. Se, ettei oikeusasiamiestä voida tältä osin valvoa samoin menettelyin kuin muita viranomaisia tai yksityisiä työnantajia, johtuu oikeusasiamiehen valtiosääntöisestä asemasta. Kyse on yleisemminkin siitä, kuka valvoo valvoja. Ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten osalta perustuslaki asettaa lähtökohdaksi sen, että niihin kohdistuva valvonta on rajoitetumpaa kuin muilla viranomaisilla. Tätä asiointilaa ei voida väistää laillisuusvalvonnan ylimmällä tasolla, eikä tämä "valvontavaje" suinkaan rajoitu työsuojelunormien noudattamisen valvontaan, vaan on yleisempi laillisuusvalvonnan järjestelmään liittyvä kysymys. Vaikka oikeusasiamiehen kanslian henkilökunnalla on oikeus työsuojeluun (PL 18 § 1 mom.), kuten muillakin työntekijöillä, ei tästä voida johtaa vaatimusta, jonka mukaan työsuojelulainsäädännön noudattamista oikeusasiamiehen kansliassa olisi valvottava samojen viranomaisten toimesta kuin muiden työpaikkojen osalta tehdään. Yhdenvertaisuus (PL 6 §) edellyttää, että työsuojelussa noudatetaan samoja sisällöllisiä vaatimuksia kuin yleisesti, mutta valvonnan osalta on otettava huomioon oikeusasiamiehen kanslian erityispiirteet työpaikkana.

3. Yhteenveto

Edellä olevan perusteella katson, ettei työsuojeluviranomaisilla ole toimivaltaa suorittaa tarkastuksia eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa tai muutoinkaan valvoa eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa. Käsitykseni mukaan tämä on seurausta eduskunnan oikeusasiamiehen valtiosääntöoikeudellisesta asemasta ylimpänä laillisuusvalvojana, jonka valvonnan piiriin myös työsuojeluviranomaiset itse lukeutuvat, samoin kuin siitä, että eduskunnan oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu ja sen toteuttamismekanismi on tyhjentyvästi säädetty perustuslaissa. Edellä esitetty johtopäätökseni on yleistettävissä koskemaan muitakin erityisvalvontaviranomaisia, jotka perustuslain 109 §:n mukaan itse lukeutuvat eduskunnan oikeusasiamiehen valvottavien viranomaisten joukkoon.

Edellä esittämäni kanta, jonka mukaan työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain mukaisia toimivaltuuksia ei voida soveltaa eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, ei merkitse sitä, että kyseinen laki itsessään olisi

ristiriidassa perustuslain kanssa. Kyse on ainoastaan siitä, että perustuslakiin perustuva laillisuusvalvontajärjestelmä estää kyseisen lain soveltamisen eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan (ja siihen rinnasteisesti oikeuskanslerinvirastoon).

4

KANNANOTTO

Olen jo tämän päätöksen kohdassa 1 esitetystä sosiaali- ja terveysministeriölle ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle osoittamassani lausuntopyynnössä hahmotellut omaa käsitystäni siitä, voiko työsuojeluviranomainen tehdä tarkastusta oikeusasiamiehen kansliaan. Alustava käsitykseni oli kielteinen. Tämä käsitykseni ei ole muuttunut.

Valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen on päätenyt samalle kannalle ja katsonut, ettei työsuojeluviranomaisilla ole toimivaltaa suorittaa tarkastuksia eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa tai muutoinkaan valvoa eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa. Yhdyn professori Viljasen edellä kohdassa 3.2 esitettyyn lausuntoon kaikilta osin.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on kohdassa 2.2 esitetystä lausunnossaan todennut, että sillä ei ole huomautettavaa lausuntopyynnöstäni ilmenevään tulkintaan työsuojeluviranomaisen toimivallasta. Työsuojelun vastuualue ei ota enempää kantaa asian tulkintaan, kun työsuojeluviranomaisen toimivaltaa on arvioitava laajemmin kuin työsuojeluviranomaisen sovellettavan erityislainsäädännön valossa.

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto on puolestaan kohdassa 2.1 esitetystä lausunnossaan päätenyt päinvastaiselle kannalle. Työsuojeluosasto on perustellut käsitystään muun muassa Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksella, työsuojelun puitedirektiivillä ja sillä, että oikeusasiamiehen kanslian henkilöstöllä tulee olla samanlaiset oikeudet työsuojeluun kuin työntekijöillä yleensäkin.

Myös valtiosääntöoikeuden professori emeritus Mikael Hidén on kohdassa 3.1 esitetystä lausunnossaan katsonut, että oikeusasiamiehen kansliassa työskentelevillä täytyy olla työsuojelua koskevien säännösten tarkoittamaan turvaan ja etuihin samat oikeudet kuin työntekijöillä yleensä on noiden säännösten mukaan. Hidén on kuitenkin katsonut, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotto (PeVL 46/2010 vp) eduskunnan virastojen toiminnan riippumattomuudesta hallitusvallan elinten taholta tulevasta vaikutuksesta puoltaa vähintäänkin pidättyvää suhtautumista siihen, että oikeusasiamiehen kansliassa tehtävien työsuojelutarkastusten pohjalta annettaisiin oikeudellisesti velvoittaviksi tarkoitettuja ohjeita.

Oma käsitykseni niistä näkökohdista, jotka on esitetty työsuojeluosaston lausunnossa ja professori Hidénin lausunnossa, ilmenee pääosin jo kohdassa 1 esitetystä lausuntopyynnöstäni, sekä professori Viljasen lausunnosta. Tämän vuoksi esitän seuraavassa vain joitakin lisäkommentteja ja näkökohtia.

Totean aluksi, että tässä asiassa annetuissa lausunnoissa on katsottu, että työsuojeluviranomaisen toimivaltaan ei vaikuta se, onko kysymys sen oma-aloitteisesta vai sen saamaan ilmoitukseen tai pyyntöön perustuvasta toimenpiteestä. Olen tästä nyt samaa mieltä. Johtopäätökseni on se, että asian vireille tulotavasta riippumatta työsuojeluviranomaisella ei ole toimivaltaa oikeusasiamieheen nähden. Tämä ei kuitenkaan estä sellaisen työtapaturman tutkimista, josta työnantajan on lain mukaan tehtävä ilmoitus työsuojeluviranomaiselle.

Käsitykseni mukaan työsuojelun puitedirektiivi ei estä oikeusasiamiehen kansallisen erityisaseman huomioon ottamista. Ensinnäkin puitedirektiivi ei ole suoraan velvoittava yhteisöoikeuden normi. Toiseksi direktiivissä on nimenomaisestikin jätetty harkinnanvaraa

kansalliselle sääntelylle. Tämä ilmenee esimerkiksi siitä, että direktiiviä ei sen 2 artiklan 2 kohdan mukaan sovelleta sellaisiin erityisiin julkisiin tehtäviin kuten asevoimiin tai poliisivoimiin tai tiettyihin väestönsuojelun erityistoimiin, joiden ominaispiirteet ovat väistämättä ristiriidassa direktiivin kanssa. Vastaavasti direktiivin 11 artiklan 6 kohdan mukaan työntekijöillä tai heidän edustajillaan on ”kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti” oikeus saattaa asia työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi, jos he ovat sitä mieltä, että työnantajan suorittamat toimenpiteet tai käyttämät keinot eivät ole riittäviä työturvallisuuden ja -terveyden takaamiseksi. Työntekijöiden edustajille on annettava mahdollisuus esittää näkemyksensä ”toimivaltaisen viranomaisen” tarkastuskäyntien aikana. Tämä on ainoa direktiivin kohta, jossa ylipäätään puhutaan työsuojeluviranomaisesta.

Käsitykseni mukaan myöskään ILO:n yleissopimus nro 81 ja siihen liittyvä pöytäkirja, taikka perustuslain 18 §:n säännös julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia työvoiman suojelusta, eivät vaikuta ratkaisevalla tavalla tämän asian arviointiin. Yleisenä laillisuusvalvojana ja työsuojeluviranomaisten valvojana oikeusasiamies on itse osa sitä valvontajärjestelmää, jolla huolehditaan työvoiman suojelusta viranomaisissa ja julkista tehtävää hoitavissa työpaikoissa. Työsuojelua koskevien säännösten noudattaminen niissä kuuluu oikeusasiamiehen valvonnan piiriin.

Työsuojeluosaston ja Hidénin käsitys työsuojeluviranomaisen oikeudesta tarkastaa ja valvoa eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa perustuu keskeisesti siihen, että oikeusasiamiehen kanslian työntekijöillä täytyy olla oikeus samaan työsuojelua koskevien säännösten tarkoittamaan turvaan ja etuihin kuin muillakin työntekijöillä.

Tämän johdosta totean aluksi, että oikeusasiamiehen kansliassa on noudatettava työsuojelulainsäädännön aineellisia, esimerkiksi työturvallisuutta koskevia normeja. Oikeusasiamiehen kanslia kuuluu myös eduskunnan oman työsuojeluorganisaation piiriin. Tässä asiassa on kysymys yksinomaan siitä, että työsuojeluviranomaisilla ei ole toimivaltaa suorittaa tarkastuksia eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa tai muutoinkaan valvoa eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa.

Oikeusasiamiehen kanslian työntekijöiden oikeusturvan kannalta totean ensinnäkin, että työsuojeluviranomaisten tarkastusten ja muiden valvontatoimenpiteiden merkitys on olennaisesti vähäisempi, jos työsuojeluviranomaisilla ei ole mahdollisuutta antaa oikeusasiamiehelle oikeudellisesti velvoittaviksi tarkoitettuja ohjeita. Tämän rajauksen myös Hidén on lausunnossaan hyväksynyt, jos perustuslakivaliokunnan (PeVL 46/2010 vp) torjuva suhtautuminen valtiovarainministeriön toimivaltaan ohjata eduskunnan virastojen tietohallintoa on perustunut eduskunnan virastojen riippumattomuuteen hallitusvallan elinten taholta tulevasta vaikutuksesta. Itse en näe, että perustuslakivaliokunnan kannanotto olisi tässä suhteessa jotenkin epäselvä. Oikeusasiamiehen osalta kannanotto on joka tapauksessa yksiselitteisen selvä. Valiokunta on nimenomaisesti todennut, että ”toisena ylimpänä laillisuusvalvojana toimiva eduskunnan oikeusasiamies on jo tehtävänsä laadun puolesta riippumaton ulkopuolisesta ohjauksesta”.

Toiseksi kiinnitän huomiota siihen, että sen enempää oikeusasiamiehen kanslian henkilöstöllä kuin ulkopuolisillakaan tahoilla, jotka kokevat oikeusasiamiehen toimenpiteen tai laiminlyönnin loukkaavan oikeusturvaansa, ei muutoinkaan ole käytettävissään kaikkia normaaleja oikeusturvakeinoja.

Perustuslain 118 §:n mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta. Tätä asianomistajan syyte-oikeutta ei kuitenkaan ole oikeusasiamieheen nähden (eikä niihin muihinkaan nähden, joita koskeva syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa). Itsensä loukatuksi kokeneella ei myöskään ole mahdollisuutta

saattaa asiaa poliisin ja syyttäjän tutkittavaksi, koska niillä on oikeusasiamieheen nähden toimivalta vain perustuslakivaliokunnan pyytämässä esitutkinnassa ja eduskunnan päättämässä syyteasiassa.

Vastaavanlaisista rajoituksista on muitakin esimerkkejä. Viittasin jo lausumapyynnössäni naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 20 §:n 3 momenttiin (1023/2008), jonka mukaan tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi ei voida saattaa asiaa, joka koskee eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 57/1985 vp) mukaan "näihin ylimpiin valtio- ja lainvalvontaelimiin kohdistuva valvonta ja niiden oikeudellinen vastuu on yleensä erikseen järjestelty perustuslain tasoisilla säännöksillä. Valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden mukaista ei olisi, että lautakunta voisi antaa niiden toimintaa tai ratkaisuvalltaa sitovia määräyksiä." Lainsäätäjä on tämän asian vireillä ollessa antanut lisäksi ainakin seuraavat kannanotot.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 1.1.2015 voimaan tulevan muutetun 20 §:n mukaan myöskään uuden yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi ei voida saattaa tasa-arvolain vastaista menettelyä koskevaa asiaa, joka koskee eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa.

Uuden 1.1.2015 voimaan tulevan yhdenvertaisuuslain 18 §:n mukaan lain noudattamista valvovat yhdenvertaisuusvaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä työsuojeluviranomaiset (1 mom.). Eduskuntaan ja eduskunnan toimielimiin lain säännöksiä valvonnasta sovelletaan vain kun kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana (2 mom.). Lain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan (3 mom.).

Hallituksen esityksen (HE 19/2014 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja tuomioistuinten virkatoimien lainmukaisuutta valvovat perustuslain mukaan ylimmät lainvalvojat eli eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Ylimpien laillisuusvalvojen toiminnan lainmukaisuuden tutkimisesta säädetään niin ikään perustuslaissa. Valtioneuvoston osalta soveltamisalan rajaus koskee valtioneuvoston yleisistuntoa ja ministereiden toimintaa yleisistunnossa. Tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten osalta rajaus koskee niiden lainkäyttötoimintaa, mutta ei esimerkiksi toimintaa työnantajana."

Oikeusasiamiehen osalta rajaus koskee siis myös toimintaa työnantajana. Säännöksessä on nimenomaisesti suljettu paitsi työsuojeluviranomaisten myös muiden valvontaviranomaisten toimivallan ulkopuolelle yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonta oikeusasiamieheen nähden.

Voidaan siis todeta, että oikeusasiamiehen kanslian työntekijät eivät ole tasa-arvo-, yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymysten valvonnan suhteen samassa asemassa kuin työntekijät yleensä. Sama koskee myös kanslian ulkopuolisia henkilöitä silloin, kun kysymys on oikeusasiamiehen menettelystä tasa-arvolain tai yhdenvertaisuuslain soveltamisalaa kuuluvassa asiassa. Lakiesitykset ovat olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana, eikä valiokunta ole tähän sääntelyyn puuttunut (PeVL 31/2014 vp).

Vastaavanlainen lainsäätäjän tuore kannanotto liittyy myös 1.1.2015 voimaan tulevaan lakiin valtion vahingonkorvaustoiminnasta. Lain mukaan valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin perustuvien vahingonkorvausvaatimusten käsittely keskitetään pääosin Valtiokonttoriin. Eduskunnan oikeusasiamies on kuitenkin nimenomaisesti rajattu lain soveltamisalan ja siten Valtiokonttorin toimivallan ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä (HE 159/2014 vp) tätä on perusteltu sillä, että "ei ole perusteltua, että oikeusasiamiehen

valvontavaltaan kuuluva hallintoviranomainen arvioisi oikeusasiamiehen toimintaa vahingonkorvausoikeuden näkökulmasta”. Eduskunnan valtiovainvaliokunta hyväksyi mietinnössään (VaVM 17/2014 vp) tämän rajauksen, mutta totesi, että toinen ylin laillisuusvalvoja, oikeuskansleri, kuului esityksessä lain soveltamisalan piiriin. Valiokunta piti johdonmukaisena säätää poikkeuksesta myös oikeuskanslerinviraston osalta, ”jonka perustuslaillinen asema on samankaltainen kuin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian”.

Valtiokonttorilla ei siis ole toimivaltaa tutkia, onko ylimmän laillisuusvalvojan toiminnassa tapahtunut virhettä tai laiminlyöntiä. Samalla voidaan todeta, että myöskään mihin tahansa oikeusasiamiehen väitettyyn virheeseen tai laiminlyöntiin perustuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn ei ole käytettävissä kaikkia normaaleja oikeusturvakeinoja.

Kiinnitän vielä huomiota siihen, että oikeusasiamiehen kanslian henkilöstöllä ei ole mahdollisuutta kannella ylimmälle laillisuusvalvojalle työnantajansa lainvastaiseksi tai virheelliseksi kokemastaan menettelystä, vaikka tällainen kantelu-oikeus on kaikilla muilla virkamiehillä ja julkista tehtävää hoitavien henkilöstöllä. Tämä johtuu siitä, että oikeuskanslerillakaan ei ole toimivaltaa tutkia tai valvoa oikeusasiamiehen menettelyä eikä tehdä esimerkiksi tarkastusta oikeusasiamiehen kansliaan. Tämän on vakiintuneesti katsottu johtuvan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen rinnasteisuudesta, vaikka toimivallan raja ei ilmene mistään säännöksestä (HE 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi).

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivallan suhde on mielestäni muutoinkin painava peruste tämän asian arvioinnissa. Kun edes toimivallaltaan rinnakkainen toinen ylin laillisuusvalvoja, oikeuskansleri, ei voi kohdistaa tarkastus- tai muitakaan valvontatoimenpiteitä oikeusasiamieheen, en pysty näkemään, kuinka työsuojeluviranomainen, joka on oikeusasiamiehen valvonnan alainen, voisi niin tehdä.

Yksi keskeinen peruste työsuojeluviranomaisen oikeusasiamieheen kohdistuvaa toimivaltaa vastaan on tarve turvata ylimmän laillisuusvalvonnan riippumattomuus.

Professori Viljanen on lausunnossaan kuvannut asiantilan ongelmallisuutta asetelmalla, jossa oikeusasiamiehelle tehtäisiin myöhemmin kantelu sen työsuojeluviranomaisen toiminnasta, joka on tarkastanut työsuojelunormien noudattamista oikeusasiamiehen kansliassa ja mahdollisesti antanut asiasta toimintaohjeen tai kehotuksen. Kuten professori Viljanen on todennut, tällaisessa tilanteessa oikeusasiamiestä tuskin voitaisiin pitää riippumattomana laillisuusvalvojana suhteessa valvontansa kohteeseen.

Jos työsuojeluviranomaisilla olisi toimivalta oikeusasiamieheen nähden, professori Viljasen kuvaama asetelma konkretisoituisi vääjäämättä. Viimeisten neljän vuoden aikana oikeusasiamiehen kansliassa on käsitelty aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueita koskevia kanteluasioita runsaat 60. Pelkästään Etelä-Suomen aluehallintovirastoa koskevia kanteluasioita on ollut yhteensä 23 (2011 4 kpl, 2012 7 kpl, joista yksi oma aloite, 2013 9 kpl ja 2014 3 kpl). Oikeusasiamiehen kansliassa on siis käytännössä aina vireillä työsuojeluviranomaisia koskevia kanteluasioita.

Korostan, että tässä asiassa ei ole kysymys siitä, että oikeusasiamies pyrkisi asettumaan lain yläpuolelle. Työturvallisuutta ja -suojelua koskevat aineellisoikeudelliset normit koskevat myös oikeusasiamiestä työnantajana. Kysymys on siitä, että ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamies ei voi olla työsuojeluviranomaisten normaalien valvontatoimien piirissä. Oikeusasiamiehen valvonta kuuluu perustuslain mukaan yksinomaan eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle. Tämä on johdonmukaista sen kanssa, että eduskunta ja kansanedustajat edustajantoimessaan ovat ainoita julkisen vallan tahoja, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin.

Järjestely, jossa valvonnan ja vastuun toteuttamisen kynnys on joko nimenomaisesti tai menettelymuotojen takia tosiasiallisesti normaalia korkeammalla, koskee perustuslain mukaan useita ylimpiä julkisen vallan käyttäjiä. Näitä ovat paitsi kansanedustajat edustajantoimessaan, myös tasavallan presidentti, ministerit ja muut valtakunnanoikeudessa syytettävät eli oikeusasiamies, oikeuskansleri sekä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentit ja jäsenet. Tällaiset poikkeukselliset järjestelyt on toteutettu perustuslaissa siitä huolimatta, että pelkästään niiden henkilöiden oikeusturvan näkökulmasta, joiden oikeuksia ensin mainitut ovat saattaneet loukata, voitaisiin puoltaa kaikkien normaalien valvonta- ja oikeussuojakeinojen soveltuvuutta.

Korostan lopuksi, että pidän oikeusasiamiehen kanslian työntekijöiden työturvallisuutta ja kaikinpuolista työhyvinvointia ensiarvoisen tärkeänä. Käsitykseni mukaan heidän oikeusturvansa niiden suhteen ei tosiasiallisesti ole huonompi kuin muissa työpaikoissa, joihin nähden työsuojeluviranomaisilla on normaalit toimivaltuudet. Oikeusasiamiehen kansliassa työolot ovat ylimmän laillisuusvalvojan suorassa ja välittömässä valvonnassa. Kun oikeusasiamiehelle on valtiosäännössä annettu ylimmän laillisuusvalvojan tehtävä ja erityisasema, järjestelmä lähtee ymmärrettävästi ja perustellusti siitä, että oikeusasiamies ei laiminlyö velvollisuuksiaan sen enempää työnantajana kuin muutoinkaan, vaikka hän ei olekaan normaalin viranomaisvalvonnan piirissä. Kokonaan vailla merkitystä ei ole sekään, että oikeusasiamiehen kanslia ei ole työturvallisuuden suhteen – esimerkiksi työtapaturmia ajatellen – erityisen riskialtis työpaikka.

5

LOPPUTULOS JA TOIMENPITEET

Kohdassa 1 esitetyssä lausumapyynnössäni, kohdassa 3.2 esitetyssä valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljasen lausunnossa ja kohdassa 4 esitetyillä perusteilla työsuojeluviranomaisilla ei ole toimivaltaa suorittaa tarkastuksia eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa taikka muutoinkaan valvoa tai ohjata oikeusasiamiehen toimintaa. Päinvastainen tulkinta olisi ristiriidassa sen kanssa, mitä edellä mainituissa kohdissa on todettu valtiollisten tehtävien jaosta, valtioelinten välisistä toimivaltasuhteista, viranomaisvalvonnan periaatteista, ylimmän laillisuusvalvonnan riippumattomuudesta, kaiken viranomaistoiminnan valvonnanalaisuudesta sekä oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuuden tutkinnasta ja valvonnasta.

Kohdassa 4 esitetyt lainsäätäjän kannanotot osoittavat tämän asiantilan nimenomaisesti niissä tilanteissa, joita nuo kannanotot koskevat. Kannanottojen muotoilu ja perusteet osoittavat kuitenkin selvästi, että kysymys on yleisemmästä, ylimmän laillisuusvalvonnan järjestämiseen kuuluvasta, valtiojärjestyksen perusteisiin nojautuvasta ratkaisusta.

Saatan tässä päätöksessä esitetyt kannanottoni sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tietoon ja huomioon otettavaksi. Ilmoitan ratkaisustani myös valtioneuvoston oikeuskanslerille.

Sisällytän kannanottoni eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukseen vuodelta 2014, jolloin perustuslakivaliokunnalla on halutessaan mahdollisuus ottaa asiaan kantaa.