

16.6.2021

EOAK/3567/2021

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen****Esittelijä: Notari Riina Tuominen****TARKASTUS: SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ, TYÖSUOJELUVALVONTA  
JA HALLINTO, 2.6.2021**

Tarkastuskohde	Sosiaali- ja terveysministeriö, työsuojeluvalvonta ja -hallinto
Tarkastusajankohta	2.6.2021 klo 9–12
Osallistujat EOAK:sta	Pasi Pölönen, apulaisoikeusasiamies Päivi Pihlajisto, vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riina Tuominen, notaari
Osallistujat tarkastuskohteesta	valvontajohtaja osastopäällikkö neuvotteleva virkamies erityisasiantuntija

**1 Oikeusasiamiehen tehtävät ja työsuojeluhallinnon laillisuusvalvonta**

Tapaamisen aluksi apulaisoikeusasiamies (AOA) Pölönen kertoi oikeusasiamiehen kanslian tehtävistä ja toimivallasta, erityisesti suhteessa työsuojeluhallintoon. AOA kertoi oikeusministeriölle tehdystä esityksestä, joka koski työrikosten vanhenemisajan pidentämistä ([EOAK/6954/2017](#)). AOA otti esille myös oikeusasiamiehen tekemän linjauksen siitä, ettei työsuojeluvalvontaa voida ulottaa oikeusasiamiehen kansliaan valtiosääntöoikeudellisen näkökulman vuoksi (Dnro [1722/2/11](#)). AOA toi esille myös OA Jääskeläisen päätöksen ([EOAK/6924/2019](#)), jossa käsitellään kanteluiden käsittelyä ministeriön tehtävänä.

Oikeusasiamiehen kansliassa ratkaistiin ajalla 1.1.2017–31.5.2021 yhteensä 85 työsuojeluviranomaisten menettelyä koskevaa kantelua. Suurimmassa osassa kanteluja kantelun tekijänä oli aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle valvontapyynnön tehnyt työntekijä. Suurin osa kanteluista liittyi epäasiallista kohtelua ja syrjintää koskevien asioiden käsittelyyn.

Ratkaisuista 14 oli ns. toimenpideratkaisuja (13 moittivaa käsitystä ja yksi ohjaava käsitys). Toimenpideratkaisut koskivat muun muassa asiakirjapyyntöjen käsittelyä, tiedusteluihin vastaamista sekä tarkastajan käyttäytymistä ja kielenkäyttöä. Noin puolet ratkaistuista kanteluista oli sellaisia, että niistä ei pyydetty työsuojeluviranomaiselta selvitystä, vaan asia ratkaistiin kantelun perusteella. Kantelut, joissa arvostellaan sitä, etteivät työsuojeluviranomaiset ole toimineet valvontalain mukaisesti, ja joissa kantelija ei ole tehnyt valvontalain mukaista muistutusta,

jätetään yleensä tutkimatta, koska valvontalain mukainen muistutus on ensisijainen oikeusturvakeino.

Kerrottiin työsuojeluviranomaisten toimintaa koskevasta omasta aloitteesta EOAK/2313/2021. Apulaisoikeusasiamies on pyytänyt kaikilta työsuojelun vastuualueilta tietoja työsuojelutarkastusten toteuttamisesta, työsuojelutarkastusta koskevista muistutuksista, työsuojeluvalvontaa koskevista ohjeista, STM:n ohjauksesta ja valvonnasta sekä henkilöstöstä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian vuositeemana on viranomaisien riittävien resurssien tarkastelu. STM:n työ- ja tasa-arvo-osaston resurssien koetaan olevan riittävät, kun toiminta on muuttunut entistä strategisemmän ohjauksen suuntaan.

Tarkastuksella keskusteltiin siitä, katsooko TTO tarvitsevansa kattavammin tietoja oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaratkaisuksista. Nyky-menettely, jonka mukaan laillisuusvalvoja lähettää oman harkintansa mukaan relevantteja ratkaisuja ministeriölle tiedoksi, koettiin riittäväksi.

## **2 STM:n rooli ja tehtävät työsuojeluvalvonnassa ja -hallinnossa – erityisesti aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden ohjaus ja valvonta**

### 2.1 Työsuojeluhallinto ja työsuojeluviranomaisten riippumattomuus

Aluksi kerrottiin työsuojeluhallinnon organisoitumisesta STM:n hallinnonalaan ja siellä työ- ja tasa-arvo-osastolle. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimus nro. 81 edellyttää, että työsuojelun vastuualueet ovat toiminnassaan riippumattomia ja että toiminta on järjestetty EU:n johtavien työsuojelutarkastajien komitean (SLIC) työsuojeluvalvonnan yleisten periaatteiden mukaisesti. ILO:n sopimukset ja ministeriön ohjaus korostavat työsuojeluvalvonnan itsenäistä ja riippumatonta asemaa.

ILO:n sopimuksen 81 artikla 6 edellyttää tarkastushenkilökunnan olevan julkisia virkamiehiä, joiden asema ja työehdot takaavat heille vakinaisen virka-aseman sekä riippumattomuuden kaikista hallituksen vaihdoksista ja asiaankuulumattomasta ulkopuolisesta vaikutuksesta. EU:n Johtavien työsuojelutarkastajien muodostama komitea SLIC on arvioinut suomalaista työsuojeluvalvontaa vuosina 2005 ja 2014.

SLIC 2005 arviointiin perustuvaa raporttia ei lopulta virallisesti julkaistu, koska lopullisesta versiosta ei päästy yksimielisyyteen arviointiryhmän ja työsuojeluosaston johdon välillä. Vuoden 2014 SLIC -arvioinnissa nostettiin esiin monia positiivisia asioita ja hyviä menettelytapoja suomalaisesta työsuojeluvalvonnasta, kuten asiakaslähtöisyys, vastuualueiden keskinäinen vertaisarviointi toiminnan parantamiseksi sekä työsuojeluhallinnon organisointi. Valvontakäytäntöjen loppupäätelmissä SLIC 2014 -arviointiryhmä kuitenkin nosti myös esiin jatkotoimenpiteisiin kannustamisen työsuojelun vastuualueiden yhteistyön parantamisessa, jotta tarkastusten menettelytavat saadaan yhdenmukaisemmiksi koko maassa. Yhtenä valvontaa yhtenäistävänä tekijänä arviointiryhmä mainitsi valtakunnalliset valvontahankkeet.

Aluehallintovirastoista annetun lain 5 §:ssä säädetään, että työsuojelun vastuualueiden toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus työsuojelun valvontatehtävässä on turvattu.

Työsuojelun vastuualueet ovat seuraavissa aluehallintovirastoissa: Pohjois-Suomi, Itä-Suomi, Länsi- ja Sisä-Suomi, Lounais-Suomi ja Etelä-Suomi. Työsuojelun vastuualueet huolehtivat työsuojelun alueellisesta valvonnasta, neuvonnasta ja ohjauksesta.

STM:n puolelta katsottiin, että työsuojeluhallinnon on oltava yhden keskitetyn johdon ohjauksessa. STM:n työ- ja tasa-arvo-osasto ohjaa aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueita. STM ei voi kuitenkaan valvoa tai ohjata yksittäisissä valvonta-asioissa työsuojeluviranomaisia. Ohjaus on toteutettu valvontaohjeiden tapaisella prosessien informaatio-ohjauksella sekä tulosohjauksen kautta.

Aiemmin kaavailtuun lupa-, ohjaus- ja valvontavirasto Luovaan oli tarkoitus siirtää työsuojelu ja organisoida se valtakunnalliseksi. Tässä hankkeessa nähtiin paljon potentiaalia toiminnan yhtenäisyyden ja kehittämisen näkökulmasta mutta myös negatiivisia puolia. Tällä hetkellä on käynnissä pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelmaan liittyvä selvitystyö aluehallinnon kehittämisestä, joka koskee myös työsuojeluhallintoa osana aluehallintovirastoja.

Työsuojeluvalvontaan liittyvää kolmikantayhteistyötä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen kanssa tehdään alueellisissa työsuojelulautakunnissa ja valtakunnallisessa työsuojeluneuvottelukunnassa. Alueellisten työsuojelulautakuntien tarkoituksena on tukea ja kehittää työsuojeluvalvontaa sekä toimia yhdysiteenä työsuojelun vastuualueiden ja alueellisten työsuojelutoimijoiden ja työmarkkinajärjestöjen välillä. Työsuojeluneuvottelukunta käsittelee valtakunnallisesta näkökulmasta samoja asioita kuin alueelliset työsuojelulautakunnat. Lisäksi sen tehtäviin kuuluu merkittävien työsuojelua koskevien säädösvalmisteluasioiden käsittely. Kolmikannasta säädetään valtioneuvoston asetuksessa työsuojelulautakunnista (53/2010) ja asetuksessa työsuojeluneuvottelukunnasta (199/1993).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on edustanut kantaa, jonka mukaan sillä tulisi olla toimivaltaa työelämäasioissa. Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) on julkaissut 10.9.2019 Suomea koskevan viidennen [raporttinsa](#). ECRI esittää raportissaan Suomelle 20 suositusta rasismin ja suvaitsemattomuuden torjumiseksi. ECRI on suosittanut yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan muuttamista siten, että siihen sisältyisi oikeus tutkia yksittäisiä, väitettyjä työelämän syrjintää koskevia tapauksia ja oikeus nostaa kanteita tuomioistuimessa omasta aloitteestaan. Lisäksi se on suosittanut yhdenvertaisuusvaltuutetun paikallisten ja alueellisten toimistojen avaamista ja riittävien resurssien turvaamista niille.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta on työelämän kysymyksissä rajattu ja työelämän yksittäisissä syrjintätilanteissa yhdenvertaisuuslain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi tällä hetkellä edistää työelämän yhdenvertaisuutta avustamalla työnantajia edistämistoimenpiteiden suunnittelussa, antamalla

suosituksia sekä ryhtymällä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi yksittäisissä syrjintätilanteissa.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus (OM013:00/2021) on tällä hetkellä oikeusministeriössä käynnissä. Tavoitteena uudistuksessa on valmistella tarpeelliset ja ajantasaiset muutokset yhdenvertaisuuslakiin, lakiin yhdenvertaisuusvaltuutetusta ja lakiin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta. Hankkeen tavoitteena on myös tarkastella työelämä syrjintää koskevien säädösten muutostarpeita ja toteuttaa nykyistä selkeämpi ja toimivampi lainsäädäntö, joka edistää ihmisten yhdenvertaisuutta ja ehkäisee syrjintää.

## 2.2 STM:n työ- ja tasa-arvo-osaston ohjaus ja valvontaohjeet

Työ- ja tasa-arvo-osaston valvonta- ja ohjausyksikkö vastaa työsuojelun vastuualueiden tulosoajauksesta. Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelma tehdään yhteistyössä työsuojelun vastuualueiden kanssa neljäksi vuodeksi kerrallaan, nyt on menossa suunnitelma vuosille 2020–2023. Runkosuunnitelman laadinnan tavoitteena on määrittellä työsuojelun vastuualueiden toiminnalle ja sen kehittämiseksi yhteiset tavoitteet nelivuotiskaudelle. Runkosuunnitelman tavoitteiden sisältöön ovat vaikuttaneet STM:n strategia sekä strategiaa täsmentävät työympäristön ja työhyvinvoinnin linjaukset 2030, hallitusohjelman linjaukset sekä työelämän toimintaympäristöstä tehty analyysi.

Vuosittaisissa tulossopimuksissa puolestaan asetetaan valtakunnalliset tulostavoitteet, joilla nelivuotiskaudelle asetetut strategiset tavoitteet toteutetaan. Runkosuunnitelmassa määritellään aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden visio sekä toiminnan yhteiset linjaukset ja vaikuttavuustavoitteet vuosille 2020–2023. Vaikuttavuustavoitteisiin liittyvät konkreettiset toimenpiteet sovitaan erikseen vuosittaisessa tulossopimuksessa.

Työsuojelun vastuualueiden johtajien kanssa tehdään erilliset johtajasopimukset, joilla omalta osaltaan tuetaan asetettujen tavoitteiden johtamista. Valvontakokouksia järjestetään neljä kertaa vuodessa, joissa käsitellään tulostavoitteisiin ja toiminnan periaatteellisiin linjauksiin liittyviä kysymyksiä. Kuukausittain pidettävissä johtajakokouksissa puolestaan käsitellään enemmän ajankohtaisia asioita.

Kuluvan nelivuotiskauden lähtökohdaksi on valittu ilmiöperusteinen valvonta. Ilmiölähtöisyys näkyy myös tulosoajauksessa. Työelämän ilmiöiden on ajateltu olevan valtakunnallisesti hyvin yhteneviä, joiden pohjalta vastuualueet voivat suunnata valvontaa. Vuosittain toteutettavista valvontahankkeista työsuojelun vastuualueet päättävät itsenäisesti.

## 2.3 Työsuojelutarkastuksia tekevien henkilöiden perehdyttäminen ja kouluttaminen

Itä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue vastaa valtakunnallisesti uusien työntekijöiden perehdytyksestä ja koulutuksesta kaikkien vastuualueiden osalta. Koulutus toteutetaan pääosin verkko-opintoina eOppivassa ja Teams-koulutuksina sekä vastuualuekohtaisina ja valtakunnallisina perehdytystilaisuuksina.

Vastuualueet tekevät uusille työntekijöilleen perehdytysuunnitelmat, perehdyttävät vastuualueen käytännön asioihin ja ottavat mukaan tarkastuksille. Tarkastajan peruskoulutus kestää suunnilleen kuusi kuukautta. Peruskoulutuksen jälkeen tarkastajat voivat osallistua valtakunnallisiin ajankohtais- ja syventäviin koulutuksiin.

Työsuojelun vastuualueiden työntekijöistä suurin osa on korkeakoulutettuja. Työntekijöiden vaihtuvuuden ei koettu olevan suurta ja työntekijöiden liikkumista oli eniten Etelä-Suomen työsuojelun vastuualueella.

### 3 Työsuojeluviranomaisten toiminta

#### 3.1 Toiminnan yhdenmukaisuuden ja asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen

Työsuojelun vastuualueet ovat organisoituneet pitkälti samoin, vaikka vastuualueilla on paljon eroavuuksia. Valvonnan suunnittelu- ja seuranta-järjestelmiä kehitetään jatkuvasti ja niiden avulla pyritään yhtenäistämään toimintaa. Valvontaohjeiden tekemiseen osallistutaan jokaiselta vastuualueelta ja vaikka linjauksista käydään välillä paljonkin keskustelua, niin yhteisymmärrys on aina saavutettu.

Valvontaohjeita on laadittu vuodesta 2010 alkaen valvonnan keskeisistä substanssialueista. Tähän mennessä niitä on 13 kpl mutta osa on päivittämisen tarpeessa. Yleinen valvontaohje on uudistettu vuonna 2021 ja uudistamistyö etenee loppuvuodesta substanssiohjeisiin. Runkosuunnitelmassa 2020–2023 tunnistettiin valvontaohjeiden kehittämistarve työpaikkojen palvelun parantamiseksi sekä valvonnan tueksi.

Keskeinen syy valvontaohjeiden laatimiseen on ollut tarve toiminnan yhtenäisyyden lisäämiseen. Ohjeet valmistellaan työsuojelun vastuualueiden sekä työ- ja tasa-arvo-osaston yhteistyönä. Ohjeiden tavoitteena on mm. varmistaa valvonnan tasalaatuisuus ja asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu sekä tarkastustoiminnan laatu ja menettelytapojen selkiyttäminen.

Asiakasaloitteiset valvontapyynnöt pyritään hoitamaan kattavasti ja viranomaisaloitteinen valvonta puolestaan suunnitellaan pääosin valtakunnallisesti. Tulossopimuksessa tavoitteiksi on valvonnassa asetettu tarkastuskertomusten toimittaminen asetetussa määräajassa työpaikoille sekä kehotusten valvominen määräajassa.

Työsuojeluviranomaisilla on vastuualueiden yhteinen valtakunnallisesti järjestetty puhelinneuvonta. Puhelinneuvonnassa päivystävät asiantuntijat ovat työsuojelutarkastajia, jotka ohjaavat ja neuvovat soittajia sekä tarvittaessa vastaanottavat työturvallisuuteen liittyviä valvontapyyntöjä. Vuoden 2020 aikana puhelinneuvontaan oli tullut lähes 25 000 soittoa. Korona-epidemian nähtiin nostaneen kysyntää tilapäisesti noin viidenneksellä.

Vastuualueiden yhteinen asianhallintajärjestelmä Vera on ollut käytössä vajaa 10 vuotta ja osaltaan varmistaa asioiden yhdenmukaista

käsittelyä. Järjestelmässä on nyttemmin mahdollisuus turvapostin käyttöön.

Perehdytyksen ja koulutuksen ollessa keskitetty Itä-Suomen työsuojelun vastuualueelle kaikki uudet työntekijät saavat samankaltaisen perehdytyksen, joka myös edistää yhdenmukaista toimintaa. Henkilökohtaiset perehdyttäjät omilta vastuualueilta kuitenkin siirtävät osaltaan kunkin vastuualueen omia toimintatapoja ja käytäntöjä uusille tarkastajille. Noin kolmensadan tarkastajan toimesta todettiin ohjeistuksesta huolimatta tulevan pakostakin toisistaan eroavia lopputuloksia.

### 3.2 Valvontakohteiden kuuleminen työsuojelutarkastuksilla

Ohjeessa työsuojelun valvonnasta ja toimivallan käytöstä valvontakohteiden kuulemisesta työsuojelutarkastuksilla todetaan seuraavasti: ”Tarkastuksen lopussa tarkastaja esittää yhteenvedon keskeisistä havainnoistaan. Tarkastaja kertoo, mitä veloituksia hän harkitsee asettavansa työnantajalle ja varaa työnantajan ja työntekijöiden edustajille tilaisuuden esittää näkemyksiään ja varmistaa, että he ovat ymmärtäneet mitä edellytetään. Tarkastaja keskustelee työnantajan tai hänen edustajansa kanssa annettujen toimintaohjeiden ja kehotusten toteutusaikatauluista ja seurantatavasta. Lisäksi tarkastaja toteaa, että tarkastuksesta laaditaan tarkastuskertomus ja kertoo toimintaohjeen ja kehotuksen merkityksen”.

Tarkastuksen lopussa ei kuitenkaan ole aina mahdollista todeta tarkastuksen havainnot, sillä tarkastuskohde voi toimittaa tarvittavia selvityksiä myös jälkikäteen tarkastajan kanssa sovitun määräajan puitteissa. Tällöin keskeiset havainnot ja mahdollisuus näitä kommentoida voidaan varata sähköpostitse.

Kun työsuojelun vastuualueella tehdään esim. velvoittava päätös, niin päätöksentekomenettelyssä noudatetaan hallintolain päätöksentekoa koskevia säännöksiä. Niiden mukaisesti työnantajalle tai muulle veloitettulle taholle varataan tilaisuus tulla asiassa kuulluksi. Asianosaisten lisäksi myös työsuojeluvaltuutetulle varataan tilaisuus tulla kuulluksi. Kuuleminen tehdään kirjallisesti lähettämällä kuultavalle asiakirja, jossa pyydetään määräaikaan mennessä selvitystä. Kuulemisessa kerrotaan, että työsuojeluviranomainen harkitsee työnantajaa velvoittavan päätöksen tekemistä ja kuvataan asetettava velvoite riittävällä tarkkuudella.

Työsuojeluviranomaisen antamaan velvoittavaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Päätökseen liitetään ohjeet valituksen tekemiseen ja päätöksen tiedoksisaannista alkaa kulua 30 päivän valitusaika.

### 3.3 Työsuojeluviranomaisten päätöksistä tehdyt valitukset

Uudistetuilla Työsuojelu.fi -kotisivuilla on pyritty tuomaan aikaisempaa selkeämmin esiin muistutusmenettely ja hallintokantelun tekeminen. Valvontalain 45 §:n mukaan muistutus on tehtävä kahden kuukauden kuluessa työsuojelutarkastuksesta tai muusta valvontatoimenpiteestä. Mikäli muistutus on saapunut tämän määräajan jälkeen, se käsitellään

hallintokanteluna. Muistutusmenettely on lopputulokseltaan kuitenkin tehokkaampi oikeusturvakeino hallintokanteluun nähden.

Vastuualueilla on käytössään määrämuotoinen lomakepohja muistutuksille ja kanteluille sekä käsittelymenettely näille. Vastuualueille tehtyjen muistutusten ja hallintokanteluiden määrä on ollut melko vähäinen. Ministeriöön tehtyjen kanteluiden määrä on ollut vieläkin pienempi.

#### 3.4 Yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjinnän ehkäisy

Yhdenvertaisuuslain 18 §:n mukaan lain noudattamista valvovat yhdenvertaisuusvaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä työsuojeluviranomaiset. Toimivaltakysymykset eivät aina ole selviä valvontaviranomaistahoon liittyen ja yhteydenpito ja yhteistyö onkin hyvin aktiivista yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston suuntaan. Yhdenvertaisuuslain valvonnan tiimoilta valvontaviranomaiset tapaavat noin kerran vuodessa.

Työsuojelun vastuualueet valvovat yhdenvertaisuuslain toteutumista osana muuta valvontaansa. Yhdenvertaisuuslain valvontaa tehdään myös valvontapyyntöjen ja ilmoitusten perusteella sekä oma-aloitteisesti esim. ottamalla yhteyttä syrjivien työpaikkailmoitusten perusteella.