

16.12.2013

Dnro 388/2/12

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä**

## **TYÖSUOJELUVIRANOMAISEN SIDOSRYHMÄYHTEISTYÖ**

1

ASIA

MTV Oy esitti televisiossa MTV 3 -kanavallaan ohjelman nimeltä 45 minuuttia, jossa käsiteltiin rakennusyritysten ja työsuojeluviranomaisen välistä yhteistyötä.

Ohjelmassa todettiin muun muassa, että rakennusyritykset tarjoavat työsuojelutarkastajille iltatilaisuuksia alkoholitarjoilun ja viihteellisen ohjelman kera. Ohjelman mukaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen työsuojelutarkastajille on tarjottu muun muassa illallisia, jääkiekko-otteluita, saunomista ja viininmaistajaisia. Esimerkkeinä ohjelmassa mainittiin erään rakennusyrityksen työsuojeluvirkamiehille järjestämä tilaisuus katsoa jääkiekko-ottelua yhtiön omistamassa aitiassa sekä erään toisen rakennusyrityksen työsuojelutarkastajille perjantaina 4.11.2011 virka-ajan jälkeen järjestämä tilaisuus, joka sisälsi muun muassa saunomista. Vapaamuotoista illanviettoa on televisio-ohjelman mukaan yleensä edeltänyt asiaohjelmaa.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen johtaja oli ilmoittanut ohjelman tekijöille sähköpostitse, että sanotut kestitykset eivät vaikuta rakennusalan valvonnan uskottavuuteen. Hän oli korostanut, että työmaatarkastukset tehdään kalibroituja mittareita käyttäen ja niitä tekevät eri tarkastajat ristiin.

Valtiovarainministeriö on antanut 23.8.2010 ohjeen virkatoiminnassa vastaanotettavista eduista, lahjoista ja muusta vieraanvaraisuudesta (VM/1592/00.00.00/2010). Siinä on todettu muun muassa, että virkamiehen on syytä pidättäytyä jokseenkin kaikista tarjotuista etuuksista, jos hänen tehtävänä on valvonta- tai tarkastuspäätöksen tekeminen. Ohjeiden mukaan virkamiehen tulee myös huolellisesti harkita mahdollinen osallistumisensa yritysten kustannuksella urheilukilpailuihin tai muihin vastaaviin tilaisuuksiin, joihin joutuu normaalisti lunastamaan pääsylipun.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla otin omasta aloitteestani tutkittavaksi, olivatko työsuojeluviranomaiset syyllistyneet lainvastaiseen menettelyyn tai laiminlyöneet muutoin velvollisuuksiaan.

Pyysin 30.1.2012 sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastoa toimittamaan minulle selvitystä edellä mainitussa televisio-ohjelmassa selostetuista rakennusyritysten ja työsuojeluvirkamiesten välisen sidosryhmäyhteistyön muodoista sekä arvioimaan menettelyjä valtiovarainministeriön antaman ohjeen valossa. Pyysin lisäksi osastolta selvitystä niistä linjauksista, joita se mahdollisesti on työsuojelun vastuualueille antanut sanotunkaltaisia tilanteita varten. Pyysin osastoa antamaan myös oman lausuntonsa asiaan.

- - -

## 3 RATKAISU

### 3.1 Aluksi

Sosiaali- ja terveysministeriö hankki asiaan selvityksen kaikilta viideltä aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelta.

Pohjois-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen, Lounais-Suomen ja Itä-Suomen aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet ovat selvityksissään todenneet, että niiden alueella ei ole esiintynyt tilanteita, joissa yksittäiset rakennusliikkeet olisivat kohdentaneet vastuualueelle puheena olevan kaltaista vieraanvaraisuutta.

Tämän vuoksi keskitynkin tässä tarkastelemaan jäljempänä ainoastaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen menettelyä.

### 3.2 Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen selvitys

#### *Osallistuminen rakennusliikkeiden järjestämiin tilaisuuksiin*

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen mukaan alueen virkamiehet ovat osallistuneet kutsusta rakennusliikkeiden tilaisuuksiin, joissa on käsitelty yleensä ao. yrityksen uusimmat toimet ja innovaatiot työturvallisuuden kehittämiseen. Samoin yritykset ovat esitelleet saavutettuja tuloksia työturvallisuudesta. Yritysten alustusten pohjalta on keskusteltu turvallisuuden edelleen kehittämisestä.

Yritysten osalta työturvallisuusiltapäiviin on osallistunut työturvallisuusasiantuntijoita ja työsuojeluorganisaation henkilöitä esim. työsuojelupäällikkö ja työsuojeluvaltuutettu. Tilaisuuksiin ei ole osallistunut sellaisia linjaorganisaation kuuluvia työnantajan edustajia, jotka olisivat vastuussa työturvallisuuslaiminlyönneistä tai joiden johtamille työmaille tarkastuksia suoritetaan.

Pääsääntöisesti tilaisuudet on pidetty yrityksen omissa tiloissa virka-aikana. Tilaisuudet ovat yleensä ajoittuneet iltapäivään ja varsinaista ohjelmaa on voinut seurata vapaamuotoisempi osio. Iltaohjelma ja mahdollinen saunominen on tapahtunut virkamiehen vapaa-ajalla.

Tilaisuuksiin osallistujat arvioidaan tapauskohtaisesti. Kutsu tulee yleensä johtajalle, rakennustiimin esimiehelle ja koordinaattorille. Rakennustiimin koordinaattori on sopinut, ketkä kulloinkin osallistuvat. Tiimin esimies ja koordinaattori tai heidän sijaisensa on pyrkinyt aina olemaan paikalla. Tarkastajien osallistuminen on ollut jokaisen omassa harkinnassa työtilanteen mukaan. Tilaisuuksiin osallistujista kaikki eivät ole osallistuneet iltaohjelmaan tai ruokailuun vaan ovat olleet paikalla vain virallisen ohjelman.

Jos tilaisuuksiin on liittynyt päivällinen, se on ollut tavanomainen ja kohtuullinen. Tarjoilu on ollut työpaikkaruokalatasoista ruokaa esim. salaatti ja lohikiusaus, ja ruokajuomana olut tai viini. Lopuksi on voinut olla kahvi ja konjakki. Tilaisuuden lopuksi isännät ovat voineet antaa vähäarvoisen mainoslahjan, esim. pipon.

Tilaisuuksiin osallistumisesta ei ole yleensä tullut matkakustannuksia, koska ne on järjestetty yrityksen tiloissa pääkaupunkiseudulla muutoin kuin niissä tapauksissa, että rakennusalan tarkastaja on tullut tilaisuuteen muulta paikkakunnalta. Tällöin työsuojelun vastuualue on maksanut matkakustannukset.

Skanskalla on aitio Hartwall Areenalla ja he ovat järjestäneet turvallisuusiltapäivän viimeisinä parina kolmena vuotena siellä. Tilaisuuden jälkeen on ollut ruokailu ja mahdollisuus jäädä katsomaan peliä.

NCC Oy on muutaman kerran (v. 2010 toukokuu ja v. 2011 kesäkuu) tarjonnut mahdollisuuden turvallisuusasioiden käsittelyn jälkeen osallistua viinimaistajaisiin, koska yrityksessä on alan asiantuntija ja näitä tilaisuuksia heillä on ollut tapana järjestää sekä oman talon henkilökunnalle että ulkopuolisille. Huomattavaa on, että esim. rakennusalan koordinaattori on ollut näissäkin tilaisuuksissa autolla.

VR-Track Oy on järjestänyt yhden kerran työturvallisuusiltapäivän, jonka virallisen ohjelman jälkeen on ollut mahdollista jäädä katsomaan jalkapallo-ottelua.

Lifa-Air Oy:n vuonna 2010 järjestämässä tilaisuudessa on esitelty pölyntorjunnan ja asbestipurkutyön uusimpia teknisiä innovaatioita ja vuoden 2011 tilaisuudessa on aluksi käyty läpi ajankohtaisia työturvallisuusasioita ja -lainsäädäntöä. Esitysten jälkeen osallistujilla on ollut mahdollisuus jäädä päivälliselle Klaus K -ravintolaan.

Vastuualueen mukaan asiakasaloitteisissa ryhmissä olevat tarkastajat hoitavat kaikki asiakasaloitteiset yhteydenotot riippumatta mistä yrityksistä ne tulevat. Vastuualue kävi selvitystä antaessaan läpi rakennusalaan koskevat käsitellyt työtaturma-asiat. Se toteaa, että esim. vastuualue on esittänyt syytettä nostettavaksi myös Peab Oy:tä, YIT:tä ja Skanskaa koskevilla asioilla.

Selvityspyynnön johdosta työsuojeluviranomainen kävi läpi diaarissa olevat ko. yrityksiä koskevat merkinnät vuosilta 2010–2011. Diaarissa ei ollut yhtään vireillä tai käsitellyssä olevaa Lifa-Air Oy:tä tai VR-Track Oy:tä koskevaa asiaa.

NCC Oy:tä koskevia asioita on ollut vireillä työsuojeluviranomaisessa 23, joista 13 on koskenut tapaturmien tutkintaa, 8 tilaajan selvitysvelvollisuuden laiminlyömisestä kuulemista, yksi poikkeuslupaa ja yksi ulkomaalaisvalvontaa. NCC:n tilaisuuksiin osallistuneet vastuualueen virkamiehet eivät ole käsitelleet diaarissa olevia kyseistä työnantajaa koskevia asioita tilaisuuksien aikaan tai lähiaikoina kuin kolmessa tapauksessa. Niistä kahdessa oli kyse kannanotoista poliisille ja yhdessä työturvallisuusrikosasiasta, josta tuli tuomio.

Skanskaa koskevia asioita on ollut vireillä työsuojeluviranomaisessa 21, joista yksi epäasiallisen kohtelun asia, 3 tilaajan selvitysvelvollisuuden laiminlyömisestä kuulemista, 13 tapaturmien tutkintaan liittyvää, yksi räjähdysaineen valmistusta ja kemikaalien säilyttämistä koskeva ja 3 poikkeuslupa-asiaa. Skanskan tilaisuuksiin osallistuneet vastuualueen virkamiehet eivät ole käsitelleet diaarissa olevia kyseistä työnantajaa koskevia asioita tilaisuuksien aikaan tai lähiaikoina kuin kahdessa tapauksessa, jotka ovat olleet kannanottoja poliisille.

Peab Oy:tä koskevia asioita on ollut vireillä työsuojeluviranomaisessa 10, joista 3 tilaajan selvitysvelvollisuuden laiminlyömisestä kuulemista ja 7 tapaturmien tutkintaan liittyvää. Peab Oy:n tilaisuuksiin osallistuneet vastuualueen virkamiehet eivät ole käsitelleet diaarissa olevia kyseistä työnantajaa koskevia asioita tilaisuuksien aikaan tai lähiaikoina kuin yhdessä tapauksessa, josta on laadittu tarkastuskertomus.

YIT:tä koskevia asioita on ollut vireillä työsuojeluviranomaisessa 47, joista 5 on koskenut tilaajan selvitysvelvollisuuden laiminlyömisestä kuulemista, 32 tapaturmien tutkintaan liittyvää, yksi edustajan asettamista koskeva kuuleminen, 3 työaika-asiaa, 3 poikkeuslupa-asiaa ja 3 räjähdysaineen työmaavalmistusta ja kemikaalien säilyttämistä koskevaa asiaa. YIT:n tilaisuuteen osallistuneet vastuualueen virkamiehet eivät ole käsitelleet diaarissa olevia kyseistä työnantajaa koskevia asioita tilaisuuden aikaan tai lähiaikoina kuin kahdessa tapauksessa, jotka ovat olleet kannanottoja poliisille.

Työsuojelun vastuualueen työjärjestyksessä 12 §:ssä edellytetään, että tarkastajien on varmistettava, että hänen linjauksensa vastaa vastuualueen yleistä käytäntöä. Viranomaisasioissa tarkastajan/esittelijän on hankittava tiimin käsitys asian tarkoituksenmukaisuudesta ja laillisuusharkinta lakimiehiltä. Ratkaisijana viranomaisasioissa on aina vastuualueen johto. Tämä käytäntö varmistaa esittelijästä riippumatta työsuojeluviranomaisen ratkaisujen objektiivisuuden ja riippumattomuuden.

Ohjeessa esitetyn esimerkin mukaan valvonta- ja tarkastustehtävää suorittaessa on syytä pidättäytyä jokseenkin kaikista tarjoiluista etuisuuksista. Työsuojeluviranomaisen selvityksen mukaan 8 tapauksessa on ollut yritystä koskeva asia vireillä työsuojeluviranomaisessa tilaisuuden lähiaikoina. Tällöinkin ratkaisu asiassa eli kannanotto on tehty työjärjestyksen 12 §:n mukaisesti eli tarkastaja on toiminut asiassa esittelijänä ja ratkaisija on viime kädessä tehnyt päätöksen asiassa. Lisäksi tapauksissa tutkittavana olleissa työtapaturma-asioissa vastuullisena tahona eli työnantajan edustajana ovat olleet kyseisen rakennustyömaan esim. vastaavat mestarit, jotka eivät ole osallistuneet tilaisuuksiin.

#### *Vastuualueen arvioita yritys yhteistyötilaisuuksista*

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen mukaan työsuojeluviranomaisen toimintaa ohjaavat mm. laki työsuojeluhallinnosta 16/1993 sekä sosiaali- ja terveysministeriön ohjeet ja linjaukset. Näiden perusteella työsuojeluviranomaisen tehtävänä on valvonnan ohella edistää ja kehittää työsuojelua sekä tehdä yhteistyötä työsuojelua kehittävien toimijoiden kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön linjausten mukaisesti tarkastajien on mm. seurattava työsuojelun kehittymistä ja hyviä käytäntöjä. Tämän toteutumiseksi työsuojeluviranomainen osallistuu kutsusta tärkeänä pitämiinsä alan edelläkävijöiden järjestämiin tilaisuuksiin. Tärkeimpien sidosryhmien, kuten työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen kanssa tavoitteena on pitää säännönmukaisesti vastaavia tiedonvaihtoon liittyviä tilaisuuksia kerran vuodessa tai kahdessa.

Vastuualueen mukaan rakennusosalalla tapaamiset ovat olleet säännönmukaisempia johtuen alan voimakkaasta panostamisesta turvallisuusasioihin. Suomen rakennusalan turvallisuustaso on ollut 2000-luvulle asti kansainvälisesti yllättävän heikolla tasolla. Turvallisuuskilpailujen avulla taso on lähtenyt nousuun. Työturvallisuuspäiviä järjestäneet rakennusliikkeet ovat työsuojelun edelläkävijäyrityksiä, jotka ovat lähteneet mukaan nollatapaturmaa-ohjelmaan ja vaativat esimerkiksi TR-mittareissa työmailtaan laissa edellytettyä kovempaa työturvallisuustasoa.

Rakennusalan vähimmäistason viranomaisvalvonnassa yritykset ovat jakautuneet niihin, jotka aktiivisesti itse kehittävät työturvallisuuttaan ja toisaalta niihin, joiden toiminnassa esiintyy selkeitä lainsäädännön puutteita. Ensin mainitut yritykset osallistuvat myös alan turvallisuuskilpailuihin. Näiden yritysten työmaiden vähimmäistason valvonta tapahtuu näiden kilpailuiden yhteydessä. Kilpailuihin on liittynyt myös vuosittain vaihtuvat osuudet, joiden hyväksymiskriteerit ovat usein ylittäneet selkeästi lainsäädännön minimivaatimukset. Työsuojelutasoltaan parhaat yritykset kehittävät jatkuvasti uusia tehokkaampia tapoja työturvallisuuden varmistamiseksi aivan omista lähtökohdistaan. Näitä uusia käytäntöjä

voidaan sitten vuosien saatossa määrittää uusiksi vähimmäistason vaatimuksiksi maailman muuttuessa. Näin voidaan kehittää työoloja koko rakentamisen kentässä.

Vastuualue toteaa lisäksi, että työsuojelun edelläkävijäyritykset ja turvallisuutta kehittävät työpaikat rakennusalalla järjestävät toisinaan tilaisuuksia, joissa sekä he että viranomaiset kertovat uusista tai muuten ajankohtaisista työturvallisuusasioista. Näihin tilaisuuksiin osallistuvat yrityksistä sekä työnantajan että työntekijöiden edustajat. Tilaisuudet on työsuojeluviranomaisessa katsottu hyödyllisiksi ja tärkeiksi valvonnan kehittämisen ja vaikuttavuuden kannalta. Usein tilaisuuksissa on ollut mahdollista saada tietoa käytännön tasolla myös kansainvälisistä turvallisuusasioista. Tietyissä maissa yrityksiin kohdistuvat vaatimukset ovat kovemmat kuin Suomessa. Työsuojelulainsäädäntöä kehitetään työsuojeluasioissa yritysmaailmassa otettujen hyvien käytäntöjen pohjalta.

### *Vastuualueen näkemys VM:n ohjeesta*

Vastuualue on käynyt selvityksessään läpi myös VM:n antamaa aiemmin mainittua ohjetta. Ohjeen mukaan tasapuolisuus ja virkamiehen puolueettomuus luovat perustan viranomaistoiminnalle. Lisäksi ohjeessa todetaan muun muassa, että tavanomaisen ja kohtuullisen vieraanvaraisuuden vastaanottaminen ei yleensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta virkatehtävien asianmukaiseen hoitoon. Virkamiesten yhteydenpito ympäröivään yhteiskuntaan on tärkeää ja edistää usein virkatehtävien tuloksellista hoitamista.

Ohjeen mukaan vastuu viimekädessä on etuuden ottamisesta jokaisella virkamiehellä ja epäselvissä tilanteissa edun vastaanottamisesta tulee pidättäytyä. Lisäksi merkitystä on myös sillä, tarjotaanko etu jossakin tilaisuudessa suuremmalle virkamiesjoukolla vai yksittäiselle virkamiehelle. Vastuualue korostaa, että rakennusliikkeiden järjestämissä tilaisuuksissa etu eli esim. päivällinen on aina tarjottu suuremmalle virkamiesjoukolla.

Oikeuskäytännössä lainvastaiseksi on todettu mm. ravintolatarjoilun vastaanottaminen. Tällöin etujen tarjoajaa koskevia asioita oli tai oli ollut avoinna ja näihin asioihin oli vaikutusmahdollisuus. Lifa-Air Oy on järjestänyt tilaisuuksia, joiden jälkeen on ollut mahdollista jäädä illalliselle Klaus K ravintolaan. Lifa-Air Oy:tä koskevia asioita ei ole ollut vireillä tai avoinna työsuojelun vastuualueella.

Ohjeen ulkopuolisten kustantamia aterioita koskevan kohdan mukaan kun viraston edustajat käyvät esimerkiksi ammatillisia valmiuksia lisäävillä tutustumiskäynneillä tai benchmarking -tilaisuuksissa, he voivat osallistua yhteiselle tavanomaiselle aterialle, joka tarjotaan koko matkaseurueelle. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan rakennusliikkeiden järjestämät turvallisuusiltapäivät ovat olleet benchmarking -tilaisuuksia, joissa on keskusteltu ajankohtaisista työturvallisuusasioista edellä kuvatun mukaisesti.

Ohjeen mukaan virkamiesten tulee huolellisesti harkita mahdollinen osallistuminen yritysten kustannuksella urheilukilpailuihin, joihin joutuu normaalisti lunastamaan pääsylipun. Kohdassa todetaan kuitenkin, että jos tapahtuma on osa yhteistyötahon järjestämää tapaamista ja sijoittautuu kokouksen jälkeen, on osallistuminen helpommin hyväksyttävissä. Huomiota tulee kiinnittää pääsylipun hintaan ja tapahtuman sijaintipaikkaan. Työturvallisuusiltapäivän jälkeen eräissä tapauksissa järjestetty jalkapallo- tai jääkiekko-ottelu on ollut osa yhteistyötahon järjestämää tapaamista.

### *Vastuualueen tekemät johtopäätökset*

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on selvityksessään linjannut omia johtopäätöksiään tilanteesta. Sen mukaan rakennusalan työsuojeluvalvonnan strategiana on

ollut, että mahdollisimman suuri osa rakennusalan toimijoista yritetään saada huolehtimaan omatoimisesti hyvin työolosuhteistaan. Näin niukat viranomaisresurssit on voitu paremmin valvonnassa kohdistaa sellaisiin kohteisiin, joilla itsellään ei ole osaamista tai halua työolosuhteidensa huolehtimisessa.

Asiakasaloitteisessa valvonnassa työsuojeluviranomainen toimii yhtenäisesti riippumatta siitä, mikä yritys tai työpaikka on valvonnan kohteena. Työsuojeluviranomaisella on sen työjärjestykseen perustuvat menettelyt yksittäisten valvontaratkaisujen puolueettomuuden ja objektiivisuuden turvaamiseksi.

Vastuualueen mukaan keskeisenä käytännön työmuotona työsuojeluasioistaan hyvin huolehtivien yritysten ja työpaikkojen kanssa työsuojeluviranomaisella ovat olleet jo useiden vuosien ajan turvallisuuskilpailut, joissa tarkastajat ovat toimineet ikään kuin tuomarin roolissa. Uudenmaan työsuojelupiiri, Rakennusteollisuus ry sekä Rakennusliitto palkittiin tämän menettelytavan osalta vuonna 2004 Euroopan turvallisuus- ja terveysviraston toimesta ns. hyvänä eurooppalaisena käytäntönä. Tähän kilpailukonseptiin on kuulunut myös hyvä yhteistyö sekä tiedonvaihto työsuojeluviranomaisen ja kilpailuun osallistuneiden yritysten välillä.

Vastuualueen näkemyksen mukaan rakennusalan yritysten kanssa pidetyt työturvallisuuspäivät on nähty tärkeiksi työturvallisuusasioiden edistämisen näkökulmasta. Työsuojeluviranomaisen harjoittama tarkastus- ja valvontatoiminnan puolueettomuus ei ole missään tapauksessa vaarantunut rakennusosalalla. Verrattaessa esimerkiksi Uudenmaan työsuojelupiirissä vuonna 1994 romutettua ns. vastuutarkastajajärjestelmää nykyiseen toimintatapaan, nykyinen on selkeästi puolueettomampi. Vastuutarkastajajärjestelmä on ollut käytössä työsuojeluhallinnossa vuosikymmeniä ja on edelleen käytössä useimmilla muilla vastuualueilla.

Yhteistyöhön on työsuojeluviranomaisen ja yritysten välisten työsuojeluseminaarien lisäksi joissain tapauksissa liittynyt myös vapaamuotoisempaa toimintaa. Tämä toiminta on työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan kaikilta osiltaan ollut kohtuullista ja on tapahtunut säännösten, hyvän virkamiestavan sekä -etiikan rajojen sisällä. Vastuualueella ei ole ollut mitään syytä olettaa, että em. yhteistyö olisi ollut jollakin tavalla uhaksi riippumattomalle ja säädösten mukaiselle viranomaisvalvonnalle.

Työsuojeluviranomaisen palveluksessa olevia virkamiehiä on ohjeistettu asianmukaisesti edellä kerrotulla tavalla puolueettoman ja riippumattoman valvonnan takaamiseksi. Kun nyt kuitenkin julkisuudessa on esitetty vääristelevällä tavalla näkemyksiä rakennusalan tarkastajien toiminnasta, vastuualueen mukaan kaikille työsuojeluviranomaisen virkamiehille on annettu tarkennetut ohjeet nyt puheena oleviin ja vastaaviin tilaisuuksiin liittyvän vapaamuotoisen ohjelman vastaanottamisesta niin, että julkisuudessa ei voi syntyä harhaanjohtavaa kuvaa työsuojeluvalvonnan puolueettomuudesta.

### 3.3

#### Ministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto on lausunnossaan selostanut vastuualueiden antamia selvityksiä ja lausunut sen jälkeen omat näkemyksensä asiaan.

Osaston mukaan valtionvarainministeriön ohjeesta on tiedotettu työsuojelun vastuualueilla ja sen noudattamisen seuraamista varten on luotu käytännöt. Osa vastuualueista on antanut lisäksi omia tarkentavia ohjeitaan. Tältä osin työsuojeluosasto toteaa, että ohje on ollut vastuualueiden johdon ja henkilöstön tiedossa.

Työsuojeluhallinnosta annetun lain 2 §:ssä on säädetty työsuojeluhallinnolle työsuojelun edistämiseksi kuuluvista tehtävistä. Näihin tehtäviin kuuluu mm. kiinteää yhteistoimintaa työnantajien ja työntekijöiden järjestöjen kanssa. Laissa on säännökset myös pysyvistä valtakunnallisista ja alueellisista yhteistyöelimistä.

Myös kansainvälisen työjärjestön sopimuksen nro 81 ammattientarkastuksesta teollisuudessa ja kaupassa 5 artikla edellyttää työsuojeluviranomaisen edistävän nimenomaan ammattientarkastushenkilökunnan ja järjestöjen yhteistyötä. Valtion virkamieslain 15 §:n sääntelyn lisäksi sopimuksen 15 artikla kieltää, kansalliset poikkeukset huomioon ottaen, tarkastajaa ottamasta mitään välillistä tai välitöntä etua valvontansa alaisista yrityksistä. Artikla on yhteydessä sopimuksen 6 artiklassa edellytettyyn tarkastushenkilökunnan riippumattomuuteen asiaankuulumattomasta ulkopuolisesta vaikutuksesta.

Osaston mukaan työsuojeluhallinnon tehtäviin kuuluu kiinteä sidosryhmäyhteistyö. Tämä toiminta ulottuu eri muodoissa aina hallinnon ja toiminnan kehittämistoimenpiteistä säädösvalmisteluun ja lopulta säädösten noudattamisen valvonnan toimeenpanon suunnitteluun. Sidoryhmäyhteistyö nähdään työsuojeluhallinnossa voimavarana eikä sen asemaa tai roolia tulisi perusteettomasti kyseenalaistaa. Jatkuva vuoropuhelu ja yhteinen pohdinta siitä, miten alan toimintatapoja voitaisiin parantaa tai kehittää, on usein tehokkain ja vaikuttavin tapa parantaa säädösten noudattamista. Kokonaan eri asia on, miten yhteistyötä käytännössä toteutetaan siten, että erityisesti valvontatoiminnan puolueettomuus voidaan turvata.

Työsuojeluosaston mukaan sidoryhmäyhteistyöllä työsuojeluhallinnossa tarkoitetaan ennen kaikkea viranomaisen työnantaja-, työntekijä- tai omaa työtään tekevien järjestöjen kanssa tekemää ja em. työsuojeluhallintoa koskevan lain säännöksiin perustuvaa yhteistyötä. Tämän lisäksi keskeisenä yhteistyömuotona on viranomais- ja toisaalta yritys- tai järjestötasoinen erilaisiin turvallisuuskilpailuihin tai muuhun vastaavaan hanketyyppisen valvonnan suunnitteluun osallistuminen. Tällöinkään yhteistyö ei ulotu varsinaiseen valvonnan toimeenpanoon ja toiminta tapahtuu virka-aikana järjestetyissä tilaisuuksissa. Oma kysymyksensä on sitten tarkastajien ja yksittäisten yritysten väliset hyviin käytäntöihin tutustumista ja alan kehittämistä edesauttavat tilaisuudet, joista 45 -minuuttia ohjelmassa oli kyse. Tällöin on vielä erotettava, onko kyse tilanteesta, jolloin tarkastaja parhaillaan käsittelee, on hiljattain käsitellyt tai tietää lähiaikoina käsittelevänsä isäntäyritystä koskevaa valvonta-asiaa.

Vastuualueiden selvityksistä ilmenee, että Etelä-Suomessa ainakin rakennusalan sidoryhmäyhteistyö on pidemmälle vietyä kuin muilla vastuualueilla ja painottuu etujärjestöjen lisäksi tarkastajien kanssakäymiseen yksittäisten yritysten kanssa. Tätä voidaan selittää vastuualueen esittämien seikkojen lisäksi alan yritysten ja toiminnan volyymin maantieteellisellä keskittymisellä, kyseisen vastuualueen perinteestä toimeenpanna valvontaa hankemuotoisena ja vastuualueen ja yritysten aktiivisuudesta alan turvallisuuskilpailuissa. Myös koko työsuojeluhallinnon tavoitteena on runkokautta 2012–2015 koskevansuunnitelman mukaan organisoida valvonta pääosin hankkeiksi, jotka suunnitellaan yhteistyössä sidoryhmien kanssa.

Ministeriön näkemyksen mukaan saadun selvityksen perusteella Etelä-Suomen vastuualueellakin yritystason tilaisuuksiin osallistumiselle on ollut viranomaisen tarpeista johtuva peruste. Tarkastajien ja rakennusliikkeiden tapaamisia on pidettävä vastuualueen lausunnossa kuvatun mukaisesti monessa suhteessa hyödyllisenä ja toiminnan tuloksellisuutta edistävänä. Myös valtionvarainministeriön ohjeessa pidetään tärkeänä virkamiesten yhteydenpitoa ympäröivään yhteiskuntaan. Etelä-Suomen vastuualueen selvityksessä ei kuitenkaan ole tuotu esiin, miksi näitä tilaisuuksia ei voisi järjestää virka-

aikana työkokouksena. Myös viranomainen voi vuorollaan aivan hyvin toimia tämänkaltaisten työkokousten järjestäjätahona.

Tarkastajien ja rakennusliikkeiden välisiä yksittäisiä tilaisuuksia on arvioitava niistä muodostuvan kokonaisuuden perusteella ja myös suhteessa edun vastaanottajan asemaan ja vaikutusmahdollisuuksiin asioiden käsittelyssä. Työsuojeluosaston näkemyksen mukaan yritystilaisuuksien ruokatarjoilua on valtionvarainministeriön ohjeen valossa pidettävä pääosin kohtuullisena, vaikkakin Klaus K -ravintolan päivällinen tai Hartwall Areenan aiotarjoilu ovat kovin kaukana työpaikkaruokalatason normaalista merkityksestä. Osasto katsoo, että tarkastajien osallistumista viinimaistajaisiin ja myös jääkiekko- tai jalkapallo-otteluiden vastaanottamista voidaan heidän asemassaan pitää kyseenalaisena. Tällaisella vieraanvaraisuudella ei ole yhteyttä tarkastajan virkatehtävien hoitamiseen, eikä se ole yhteydenpidon alkuperäisen tarkoituksen kannalta perusteltavissa. Myös yleisesti voidaan todeta, että tarkastajien yritysvierailujen virka-ajan jälkeiseen vapaamuotoisempaan ohjelmaan ruokailun yhteyteen sisältyvässä alkoholitarjoilussa on perusteltua noudattaa pidättyväistä linjaa. Mainoslahjat ovat selvitysten mukaan olleet vähäarvoisia eli ns. pipotasolla.

Saadun selvityksen mukaan vuosina 2010–2011 tilaisuuksiin osallistunut tarkastaja oli kahdeksassa tapauksessa käsitellyt tilaisuuden järjestäjää koskevia asioita tilaisuuden aikana tai ainakin sen lähiaikoina. Lisäksi työsuojeluosasto toteaa, että Etelä-Suomen vastuualueen antamassa selvityksessä kuvatut rakennusliikettä koskeneet vireillä olleet viranomaisasiat (yhteensä 101 kappaletta) eivät pidä sisällään viranomaisaloitteista rakennustyömaan työolosuhdetarkastuksia, jotka tehdään apulaisoikeusasiamiehen lausuntopyynnössä viitatun ns. TR- mittarin avulla. Valvontatietojärjestelmästä ilmenevän mukaan esimerkiksi Peab Oy:öön (Peab Oy ja Peab Infra Oy) tehtiin Etelä-Suomen toimialueella 89 viranomaisaloitteista työpaikkatarkastusta vuosina 2010–2011.

Työsuojeluosasto toteaa, että tarkastajan toimiessa työsuojeluviranomaisen ratkaisemissa asioissa esittelijänä hänellä on luonnollisesti mahdollisuus arvioida itse mahdollista esteellisyyttään ja hyvän hallinnon vaatimuksia asian käsittelyssä. Sen sijaan työpaikkatarkastuksesta laadittua tarkastuskertomusta ei voi allekirjoittaa tai sen sisältämää viranomaisohjausta antaa muu kuin tarkastuksen tehnyt tarkastaja. Tämän johdosta tarkastajan ja hänen valvottavakseen kuuluvan yksittäisen yrityksen väliset yhteistyötapaamiset ja vieraanvaraisuuden vastaanottaminen silloin kun asioita on, on ollut tai on tulossa käsittelyyn, on viranomaistoimintaan kohdistuvan luottamusvaatimuksen näkökulmasta ongelmallista.

Valtionvarainministeriön ohjeen mukaan tarkastus- ja valvontatehtävissä onkin ministeriön mukaan syytä pidättäytyä jokseenkin kaikista tarjotuista etuuksista. Etelä-Suomen vastuualue on selvityksissään korostanut, että yksittäiset valvontaratkaisut tehdään työjärjestyksen ohjaamana riippumattomasti ja puolueettomasti. Osastolla ei ole syytä epäillä tätä käsitystä. Sen käsityksen mukaan asiaa voidaan kuitenkin arvioida myös hallintolain 28 §:n esteellisyyssäännöksen ns. yleislausekkeen valossa. Valtioneuvoston oikeuskansleri on korostanut (OKV/1280/I/2009, 16.9.2010), että esteellisyyden syntyminen ei välttämättä vaadi, että ratkaisuihin tosiasiallisesti vaikuttaisivat vieraat vaikuttimet, vaan yleislausekkeella on tarkoitus turvata luottamusta julkisten tehtävien hoidon puolueettomuuteen.

Työsuojeluosaston käsityksen mukaan luottamuksen vaarantumiselle on kuitenkin oltava erityinen syy, jotta jääviys ei syntyisi näennäisperusteella. Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2008) esitetyn kannanoton mukaan ”yhteisön virkamiehelle osoittama tavanomaista runsaampi vieraanvaraisuus tai muut huomattavat taloudelliset edut voivat epäilemättä kuulua esteellisyyden yleislausekkeen piiriin”. Vaikka



käsiteltävissä tapauksissa ei välttämättä olekaan ylittynyt esteellisyyden näkökulmasta tavanomaista runsaamman vieraanvaraisuuden kynnyks ja konkreettinen puolueettomuuden vaarantuminen, osaston käsityksen mukaan silloin, kun tarkastaja tietää parhaillaan käsittelevänsä, jonkin aikaa sitten käsitelleensä tai lähiaikoina tulevansa käsittelemään tilaisuuden järjestäjätahoa koskevaa tarkastus-, lausunto- tai muuta valvonta-asiaa, tilanne ei ole yleisen viranomaistoimintaan kohdistuvan luottamuksen näkökulmasta ristiriidaton. Tämän vuoksi näissä tilanteissa olisi ollut perusteltua pidättäytyä nyt käsiteltävän kaltaisiin yritystilaisuuksiin tai -seminaareihin sisältyneen vieraanvaraisuuden vastaanottamisesta. Tästä viranomaistoiminnan yleisen luotettavuuden näkökulmasta ei ole myöskään oleellista, ovatko tilaisuuksiin osallistuneet yrityksestä linjaorganisaation työmaakohtaiset vastuutahot vai muut. Myöskään se ei riitä perusteluksi, että vieraanvaraisuutta osoitetaan suuremmalle joukolle, koska selvitysten mukaan vieraat olivat kaikki tarkastajia, eikä muita ulkopuolisia tahoja ole ollut.

Osaston mukaan asiassa onkin kyse ennen kaikkea yleisestä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavasta luottamuksesta. Myös työsuojeluhallinnossa on toimittava niin, että sidosryhmien ja kansalaisten luottamus työsuojeluviranomaisen toiminnan puolueettomuuteen ja muuhun lainmukaisuuteen ei vaarannu. Tämän vuoksi ei aina riitä, että viranomaisen tai virkamies omasta mielestään toimii puolueettomasti. Perustuslain 21 §:ssä säädetyt hyvän hallinnon takeet pitävät sisällään vaatimuksen, että asioiden valmisteluun ja ratkaisuun osallistuvat virkamiehet myös ulkopuolisen silmin tarkasteltuna menettelevät uskottavasti siten, ettei työsuojeluvalvonnan puolueettomuutta ja tasapuolisuutta ole aiheutta epäillä. Tavanomaisuuden ja kohtuullisuuden ylittävän vieraanvaraisuuden vastaanottaminen voi vaarantaa tai ainakin heikentää työsuojeluviranomaisen toiminnan luotettavuutta, hämärtää sen julkisuuskuva tai antaa ulospäin kuvan mahdollisuudesta suunnata tai ohjata valvontatoimintaa yhteistyötahon toivomalla tavalla. Tällaisten käsitysten syntyminen on pidettävä ei-toivottavana.

Osaston on todennut lausuntonsa lopussa yhteenvedonaan, että työsuojeluhallinnon kiinteälle sidosryhmäyhteistyölle on olemassa säädösperusta ja yhteistyö eri muodoissaan on vakiintunutta ja vaikuttavaa. Tätä lähtökohtaa ei ole sen mukaan perusteita kyseenalaistaa. Eri tasoilla tämä toiminta voi pitää sisällään kokoustapaamisten ohella neuvotteluja ja muita lyhytkestoisia tilaisuuksia, jotka sellaisenaan ovat normaaliin yhteistyöhön sekä tavanomaiseen toimintaan kuuluvia ja sellaisina hyväksyttäviä. Tällaisia ovat esimerkiksi työsuojeluhallinnosta annetun lain mukaiset lakisääteiset sidosryhmäyhteistoimielimet. Myös hanketyyppisen valvonnan suunnitteluyhteistyö tulee jatkossa laajentumaan rakennusalan lisäksi uusille toimialoille.

Sidosryhmäyhteistyötä voidaan tehdä eri tavoilla tai muodoissa ja myös viranomaisen voi olla yhteistyötilaisuuden järjestäjätaho. Valtionvarainministeriön ohje antaa hyvät suuntaviivat sallitun ja kielletyn vieraanvaraisuuden rajanvetoon edellä tarkoitetussa sidosryhmäyhteistyössä.

Tarkastajan ja yksittäisen yrityksen välinen kanssakäyminen ja hyvien käytäntöjen levittäminen on sekin sellaisenaan hyödyllistä ja kannatettavaa. Työsuojeluosaston käsityksen mukaan yhteistyön tulee tällöin tapahtua virka-aikana normaaliin kokouskäytäntöjen puitteissa ja mahdollisessa vieraanvaraisuudessa tulee noudattaa valtionvarainministeriön ohjeen linjauksia, varovaisuusperiaatetta ja huolellista harkintaa. Lisäksi tilanteissa, joissa tarkastajalla on parhaillaan, on hiljattain ollut tai on tiettävästi tulossa käsittelemään isäntäyritystä koskeva tarkastus- tai muu valvonta-asia, yritystilaisuuksien vieraanvaraisuutta ei tulisi vastaanottaa lainkaan. Asiassa saatujen selvitysten mukaan näin ei ole nyt käsiteltävissä tapauksissa aina ollut. Lisäksi osa vieraanvaraisuutena vastaanotetuista eduista on ollut jo sellaisenaan kyseenalaisia ja toiminta on ollut toistuvaa.

Sidosryhmätyöskentely ja siihen mahdollisesti sisältyvä valtionvarainministeriön ohjeen valossa sallitun ja kielletyn rajamailla olevan vieraanvaraisuuden vastaanottaminen aiheuttaa sen, että vastuualueilla on tarpeellista entistä tarkemmin arvioida vieraanvaraisuuden vastaanottamista yleistä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen ja puolueettomuuden toteutumisen näkökulmasta. Esimerkiksi Etelä-Suomen vastuualue on päättänyt tarkentaa henkilöstölle antamaansa ohjeistusta ja Pohjois-Suomen vastuualue on ilmoittanut ottavansa aihepiirin esille kevään henkilöstökoulutuksessa.

Työsuojeluosasto tulee käytettävissään olevin keinoin ohjaamaan, että kaikki vastuualueet toimivat jatkossa tässä lausunnossa esitettyjen linjausten ja apulaisoikeusasiamiehen myöhemmin asian ratkaisussa esittämien käsitysten mukaisesti.

### 3.4

#### Asian arviointia

##### 3.4.1

#### Vastuualueiden väliset erot

Asiassa on siis kyse rakennusliikkeiden ja työsuojelun vastuualueen välisestä yhteistyöstä ja sen ilmentymismuodoista. Saamani selvityksen mukaan nyt esillä olevan kaltaista yhteistyötä on siis esiintynyt ainoastaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueella. Tämä seikka selittynee sillä, että selvityksissä mainittujen rakennusliikkeiden Suomen päätoimipaikat tai vastaavat sijaitsevat pääkaupunkiseudulla.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on korostanut mainittujen rakennusalan tapaamisten tärkeyttä johtuen alan voimakkaasta panostamisesta turvallisuusasioihin. Myös ministeriön mukaan työsuojeluhallinnossa kiinteälle sidosryhmäyhteistyölle on olemassa perusta ja se on vakiintunutta ja vaikuttavaa. Sen mukaan hyvien käytänteiden levittäminen on sellaisenaan hyödyllistä ja kannatettavaa.

Työsuojelualan sidosryhmäyhteistyöllä saavutettavia etuja ei minullakaan ole perusteita kiistää. Totean kuitenkin, että vaikka rakennusliikkeiden päätoimipaikat Suomessa olisivatkin pääkaupunkiseudulla, myös muualla Suomessa rakennetaan pääsääntöisesti samantapaisia hankkeita, joissa myös työsuojelunäkökohdat ovat nähdäkseni samanlaiset. Se, että pääkaupunkiseudulla rakentamista esiintyy enemmän, ei nähdäkseni ole ratkaisevaa arvioitaessa esimerkiksi työturvallisuutta yksittäisen työpaikan ja työntekijän kohdalla. Tämän vuoksi työsuojeluhallinnossa tuleekin nähdäkseni sidosryhmäyhteistyön tarvetta ja muotoja suunniteltaessa ja järjestettäessä varmistaa se, että yhteistyökumppaneilta saatava työsuojelua ja työturvallisuutta edistävä tieto kulkeutuu samalla tavoin kaikkiin työsuojelun vastuualueisiin. Tällä tavoin sidosryhmäyhteistyöstä saatava tieto hyödyttää nähdäkseni parhaiten koko työsuojeluhallintoa.

##### 3.4.2

#### Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen yhteistyömuodoista

Olen ottanut tarkastelussani lähtökohdaksi sen, että työsuojelutoiminnassa sidosryhmäyhteistyö on sinänsä perusteltua myös nyt esillä olevana rakennusliikkeiden ja työsuojelun vastuualueen välisenä yhteistyönä. Tietoisuuden lisääminen erityisesti työturvallisuuteen liittyvien hyvien käytänteiden osalta on tärkeää. Kun tätä tietoa on vastuualueen mahdollista saada rakennusliikkeiltä, on niiden nähdäkseni voitava myös tehdä yhteistyötä.

Vastuualue on toimittanut selvityksensä liitteiksi materiaalia sen ja rakennusliikkeiden välisistä tapaamista siltä osin kuin niitä on ollut saatavilla. Saamani selvityksen perusteella tapaamisissa rakennusliike on esitellyt omaa toimintaansa yleisellä tasolla. Myös vastuualueen puolelta on yleensä pidetty alustus alueen toiminnasta. Lisäksi erityisesti työturvallisuuteen liittyvät asiat näyttävät olleen tapaamisissa esillä. Minulla ei olekaan syytä epäillä, etteikö vastuualueen selvityksessään mainitsemisissa yhteistyötilaisuuksissa olisi käsitelty sinänsä työsuojelutoiminnan kannalta tarpeellisia aihealueita. Siitä, kuinka merkittävästä tietojenvaihdosta niissä on kulloinkin ollut kyse, minulla ei ole mahdollisuuksia arvioida. Työturvallisuuden edistäminen on kuitenkin jo itsessään asia, jota koskeva tietojenvaihto lienee aina perusteltua. Totean kuitenkin, että käsitykseni mukaan vastuualueen tulee luonnollisesti arvioida sitä, olisiko vastaava tieto saatavissa myös esimerkiksi viranomaisesteitse. Tässä kohdin olisi oma roolinsa myös koko työsuojeluhallinnolla ottaen huomioon sen, mitä olen edellä todennut tiedontarpeen olemassaolosta myös muilla vastuualueilla.

Puheena olevat yhteistyötilaisuudet on pääsääntöisesti aloitettu iltapäivisin ja ne on yleensä järjestetty rakennusliikkeen tiloissa. Ajankohtaa on perusteltu tapahtumiin osallistujien muiden työtehtävien hoitamisella. Tältä osin totean, että vastuualueen työntekijöille työsuojeluasioita käsittelevä keskustelutilaisuus on nähdäkseni työtehtävä. Tämän vuoksi ne tulisi nähdäkseni pyrkiä järjestämään myös siten, että niihin olisi mahdollisuus osallistua ns. virka-ajan puitteissa. Totean lisäksi ministeriön tavoin, että myös viranomaisen eli tässä tapauksessa vastuualue voisi toimia tilaisuuden järjestäjätahona.

Selvityksestä ilmenee kuitenkin, että sanottuja tilaisuuksia on myös järjestetty Helsingissä sijaitsevassa monitoimihallissa, jossa osallistujilla on ollut mahdollisuus jäädä työturvallisuuspäivän jälkeen jäädä seuramaan jääkiekko-ottelua rakennusliikkeen aitoon. Erään toisen iltapäivän jälkeen on ollut mahdollisuus jäädä katsomaan jalkapallo-ottelua. Lisäksi selvityksissä mainitaan viininmaistajaiset ja ravintolapäivällinen poikkeuksina tavanomaisen työpaikkaruokalatasoisen ruokailun sisältäneistä tapaamisista. Tapaamisiin on saattanut sisältyä varsinaisen ohjelman jälkeen vapaamuotoisempi osio, esimerkiksi mahdollisesti saunominen ja iltapala.

Käsitykseni mukaan juuri nämä vapaamuotoiset osiot ja mahdolliset oheishjelmat herättävät kysymyksen työsuojeluvalvonnan puolueettomuudesta. Työsuojelun vastuualueen rakennusalan työsuojelutoiminnassa on nimittäin nähdäkseni kyse muun muassa rakennustyömaiden työturvallisuuden valvonnasta. Vastuualue harjoittaa tätä valvontaa joko oma-aloitteisesti työmaatarkastuksilla tai jonkin työmaalla jo tapahtuneen vahingon jälkikäteisellä valvonnalla. Tällöin valvonnan kohteena ja mahdollisten työsuojelutoimien kohteena ovat työnantajat eli muun muassa nytkin selvityksissä mainitut rakennusliikkeet.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Lainkohdan esitöiden mukaan viranomaisen toiminnan on yleensäkin oltava puolueetonta. Toiminnan on myös näytettävä puolueettomalta. Valtiovarainministeriön antamassa ratkaisun alussa mainitussa ohjeessa on todettu, että viranomaisten on huolehdittava erityisen tarkkaan, että toiminta on puolueetonta ja myös näyttää puolueettomalta sidosryhmien ja kansalaisten näkökulmasta.

Käsitykseni mukaan silloin, kun viranomaisen tehtävänä on valvoa jonkin toiminnan asianmukaisuutta ja tarvittaessa ryhtyä jopa sanktioluontoiisiin toimenpiteisiin laiminlyöntejä havaitessaan, valvontatoiminnan puolueettomuus ja myös puolueettomalta näyttäminen on erityisen tärkeää. Katsonkin, että tämänkaltaisessa valvontatoiminnassa tulisi suhtautua hyvin pidättyväisesti sellaiseen sidosryhmäyhteistyöhön, joka on omiaan vaarantamaan toiminnan puolueettomuuteen kohdistuvaa luottamusta.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueella on muodostunut rakennusalan työsuojeluvalvontaan käytäntöjä, jotka antavat aihetta kritiikkiin arvioitaessa vastuualueen toiminnan puolueettomuutta.

Korostankin nyt esillä olevassa asiassa työsuojelun vastuualueen tehtävää työsuojelutoiminnan puolueettomuuden vaalijana. On toki selvää, että myös jokainen virkamies on vastuussa omasta toiminnastaan. Rakennustyömailla konkreettista työsuojeluvalvontaa harjoittavat esimerkiksi tarkastajat. Saamissani selvityksissä on vertailtu rakennusliikkeiden isännöimien yhteistyötapaamisten ja tarkastajien rakennusliikkeisiin kohdistamien työsuojelutoimenpiteiden ajallista suhdetta. Saamani selvityksen perusteella en katso kuitenkaan asiassa ilmenneen näiltä osin sellaista puolueettomuuden vaarantumista työsuojelutoimenpiteessä, joka antaisi minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Sen sijaan kohdistan arvosteluni koko vastuualueeseen. Sen johto on saamani selvityksen perusteella kuitenkin ollut tietoinen rakennusalan työsuojeluvalvonnan menettelytavoista sidosryhmäyhteistyössä. Hyvin erikoinen tilanne olisi nähdäkseni ollutkin, mikäli näin ei olisi ollut. Pidän näin ollen selvänä, että sillä on myös ollut tiedossa, että tilaisuuksiin on liittynyt edellä kerrotun kaltaista vapaamuotoista oheisohjelmaa. Kun tilaisuuksissa on siis ollut kyse työsuojelutoiminnan kehittämisen kannalta tärkeästä tiedonvaihdosta, olisi käsitykseni mukaan vastuualueen tullut varmistaa, että niihin on voitu osallistua ilman uhkaa siitä, että työsuojelutoiminnan puolueettomuus tai edes sitä kohtaan tunnettava luottamus vaarantuisi.

Mielestäni menettelytavat, joissa työsuojeluvalvontaviranomainen järjestää rakennusliikkeiden kanssa tilaisuuksia, joissa rakennusliikkeet tarjoavat viranomaisen edustajille päivällisen ravintolassa, mahdollisuuden osallistua urheilutapahtumaan tai muun vastaavan etuuden, eivät ole asianmukaisia. Ne ovat nähdäkseni omiaan vaarantamaan yleisesti työsuojelutoimintaa kohtaan tunnettavaa luottamusta.

Käsitykseni mukaan työsuojeluviranomaisen tulisi näissä sidosryhmätapaamisissa pyrkiä kaikessa siihen, ettei sen puolueettomuudesta pääse syntymään epäilystä. Tämä tarkoittaisi nähdäkseni sitä, että tapaamisia tulisi pyrkiä järjestämään virka-aikaan ja myös siten, että viranomainen toimisi esimerkiksi vuorollaan isäntänä. Mahdollisissa kokoustarjoiluissa tulisi nähdäkseni ottaa huomioon tapaamisten kesto sen arvioimisessa, tuleeko esimerkiksi ruokailua järjestää lainkaan vai riittääkö kahvitarjoilu. Alkoholin tarjoamiseen edes ruokajuomana suhtaudun torjuen ottaen huomioon sen, että kyse on viranomaisen osalta virka-ajaksi luettavasta työtehtävästä. Viini ja olut eivät käsitykseni mukaan myöskään ole osa suomalaista ruokailukulttuuria siten, että niiden tarjoaminen kuuluisi luonnollisena osana työpaikkaruokalatasoiseen ruokailuun. Nähdäkseni on selvää, että ohjelman tulee rajoittua asiapitoiseen keskusteluun ja tietojenvaihtoon.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen johto antoi 14.2.2012 henkilökunnalle tiedotteen, jossa se kävi läpi menettelytapoja vieraanvaraisuuden vastaanottamista varten. Se ohjeisti tarkastajia kertaamaan annettuja ohjeita ja pidättymään aiempaa tiukemmin vieraanvaraisuuden vastaanottamisesta.

Ministeriön työsuojeluosasto on lausunnossaan todennut johtopäätöksensä, että vastuualueilla on tarpeellista entistä tarkemmin arvioida vieraanvaraisuuden vastaanottamista viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen ja puolueettomuuden toetutumisen näkökulmasta.

Pidän työsuojelun vastuualueiden toimintaa työturvallisuuden ja työsuojelua koskevien säännösten noudattamisen valvojana erittäin tärkeänä. Toiminnan merkitys työympäristön, työolojen ja työturvallisuuden parantamiseksi on suuri. Käsitykseni mukaan tämän vuoksi

erityisen tärkeää on myös se, että toiminta on luotettavaa ja puolueetonta. Toiminnan puolueettomuuteen on voitava myös luottaa.

Työsuojeluvalvontaa harjoitetaan siis viidellä työsuojelun vastuualueella. Vaikka nyt saadun selvityksen mukaan esimerkiksi rakennusliikkeiden ja vastuualueiden kuvatunkaltainen sidosryhmäyhteistyö on keskittynyt Etelä-Suomeen, en pidä poissuljettuna, etteikö samankaltaisia asetelmia voisi syntyä muuallakin. Tämän vuoksi olisikin nähdäkseni perusteltua, että kaikki vastuualueet menettelisivät sidosryhmäyhteistyössä samalla tavoin ja siten, ettei valvontatoiminnan puolueettomuus vaarannu.

Kehotankin ministeriön työsuojeluosastoa yhdessä vastuualueiden kanssa käymään läpi menettelytapoja erilaisten sidosryhmäyhteistyömuotojen osalta ja neuvottelujen tuloksena laatimaan alueille asiasta ohjeet. Kehotan kiinnittämään huomiota ohjeita laadittaessa edellä esittämiin näkökohtiin ja ottamaan erityisesti huomioon sen, mikä merkitys toiminnan luonteella (valvontaa) on sidosryhmäyhteistyötä arvioitaessa.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualuetta kehotan jo ennen sitä kiinnittämään huomiota ratkaisussa esittämiini näkökohtiin ja ottamaan ne huomioon toiminnassaan.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan kohdassa 3.4 esittämäni käsitykset sosiaali- ja terveysministeriön sekä Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tietoon. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle 31.3.2014 mennessä, mihin toimenpiteisiin ratkaisuni on antanut aihetta.

Pyydän ministeriötä ilmoittamaan asian ratkaisusta siinä selvityksiä antaneille. Lähetän ratkaisuni erikseen tiedoksi Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle.