

7.7.2021

EOAK/6207/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

TYÖSUOJELUTARKASTUKSEN TOTEUTTAMINEN JA MUISTUTUKSEN KÄSITTELY

1 KANTELU

Kantelijat arvostelivat Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen (AVI) tarkastajan menettelyä ja tarkastuksesta tehtyä raportointia työsuojelutarkastuksessa, joka kohdistui Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) tilintarkastusvalvonnan toimintaan. Lisäksi kantelijat arvostelivat tarkastuskertomuksesta tehdyn muistutuksen käsittelyyn osallistuneiden AVI:n virkamiesten menettelyä.

AVI:lle valvontapyynnön tehneet henkilöt esittivät kantelijoiden näkemyksen mukaan yleisiä väitteitä kantelijoiden käyttäytymisestä, tarpeista, ajatuksista ja ominaisuuksista, mutta he eivät esittäneet valvontapyynnössä tai asioiden käsittelyn aikana yksilöityjä tilanteita, jotka osoittaisivat kantelijoiden käyttäytyneen epäasiallisesti. Työsuojelutarkastuksen tehnyt tarkastaja ei tuo kantelijoiden mukaan esille mitään konkreettista siitä, mihin hänen näkemyksensä häirinnästä ja epäasiallisesta kohtelusta perustuu.

Kantelijoiden mukaan AVI:n tarkastaja ei näytä ottaneen huomioon sitä, että valvontapyynnössä ja sen johdosta annetussa tarkastuskertomuksessa esitetyt seikat perustuvat vain kertojien henkilökohtaiseen kokemukseen ja mielipiteisiin, eivätkä ole osoitus siitä, että häirintää tai epäasiallista kohtelua olisi todella tapahtunut.

Tarkastajan tilannearviossa ei kantelijoiden mukaan näy millään tavoin se tosiseikka, että tilintarkastusvalvonnasta yksi yksikkö ei ole valvontapyynnön takana eikä myöskään suurin osa laadunvarmistusyksiköstä eivätkä edes kaikki tutkinta- ja laillisuusvalvontayksikön lakimiehet. Kantelijat katsoivat jäävän epäselväksi, miten tarkastaja on arvioinut sitä, että valvontapyynnössä on esitetty tilintarkastusvalvonnasta poislähteneiden henkilöiden määrä osoituksena ongelmista tilintarkastusvalvonnan johtajan ja laadunvarmistusyksikön päällikön toiminnassa. Suurin osa poislähteneistä ei ole millään tavoin valvontapyynnössä mukana eivätkä he välttämättä koe oikeutettuna käyttää poislähtemistään lyömäaseena kantelijoita vastaan. Tarkastaja ei näyttäisi ylipäätään lainkaan harkinneen sitä vaihtoehtoa, että epäasiallinen kohtelu ja häirintä kohdistuvatkin kantelijoihin. Jos tarkastaja olisi toiminut huolellisesti ja ottanut huomioon myös kantelijoiden työsuojelun,

tarkastaja olisi pidättynyt kirjoittamasta näkemystään vain toisen osapuolen kertomusten perusteella.

Kantelijat viittasivat AVI:n muistutuksen johdosta antamaan vastaukseen, jossa todetaan, että koska kantelijat eivät ole asianosaisia, heitä ei ollut tarpeen kuulla valvontapyyntöjen käsittelyn yhteydessä. Vastauksessaan AVI kuitenkin totesi, että kantelijoille toimitetaan heidän pyytämänsä materiaali, joka on mahdollista toimittaa vain asiassa asianosaisille. Ennen materiaalin toimittamista AVI pyysi kantelijoita perustelemaan, miksi he ovat asiassa asianosaisia. Toisen kantelijan toimittamien perustelujen jälkeen AVI toimitti kantelijoille heidän pyytämänsä materiaalin. Kantelijoiden mukaan tällöin AVI katsoi, että kantelijat ovat asiassa asianosaisia. Kantelijat katsoivat, että näin ollen AVI:n kantelijoiden muistutukseen antamassa vastauksessa esittämät perustelut sille, miksi kantelijoita ei asian käsittelyn yhteydessä ollut tarpeen kuulla, eivät pidä paikkaansa.

Kantelijoiden näkemyksen mukaan AVI:n ja sen tarkastajan menettely valvontapyyntöjen käsittelyssä, suoritettuna tarkastuksessa ja muistutuksen käsittelyssä loukkaa heidän perusoikeuksiaan ja on hyvän hallintotavan vastaista. AVI:n tarkastaja on kantelijoiden näkemyksen mukaan tarkastuskertomuksessa esittänyt kantelijoita kohtaan vakavia syytöksiä, jotka loukkaavat kantelijoiden kunniaa. Eriyksen raskauttavaksi asian tekee kantelijoiden mukaan se, että valvontapyyntö vuodettiin julkisuuteen ennen tarkastuksen tekemistä ja oli ennakoitavissa, että myös tarkastuskertomus päättyy toimittajalle. Kantelijoiden mukaan syytökset ovat merkittävästi vaikuttaneet kantelijoiden työhyvinvointiin, työtehtäviin ja asemaan PRH:n organisaatiossa.

Kantelijoiden mukaan heitä ei ole esitettyjen syytösten osalta missään vaiheessa tai kenenkään toimesta kuultu. Kantelijat katsovat, että heidän oikeuttaan yhdenvertaiseen kohteluun on loukattu, ja että AVI:n tarkastaja on toiminut tarkastusta suorittaessaan kantelijoita syrjivästi, koska tarkastaja kuuli asian käsittelyn yhteydessä ainakin PRH:n ylijohtajaa, jonka toiminnasta AVI:lle osoitetussa valvontapyyntöissä myös kanneltiin. Tarkastuskertomuksessa esitetään tarkastajan tulkitsemana PRH:n johdon kertomaa asioiden kulusta. Kantelijat totesivat, etteivät pidä kaikkea työnantajan sanomaksi kirjattua selvitystä todellisuutta vastaavana.

Kantelijat totesivat, että heidän ymmärtääkseen työsuojelutarkastuksen tarkoituksena ei ole syyllisten etsiminen tai osoittaminen, vaan käsityksen muodostaminen siitä, onko organisaatiossa tilanne, joka edellyttäisi työsuojelullisia toimia ja onko organisaatio, tässä tapauksessa PRH, ryhtynyt asianmukaisiin toimenpiteisiin tilanteen selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi. Sen toteaminen, että tilanne on tulehtunut, ei edellytä tarkastajalta yksittäisten henkilöiden syyttämistä tai leimaamista. Käsityksen muodostaminen PRH:n toiminnasta ei myöskään edellyttänyt käsityksen muodostamista yksittäisten työsuojeluorganisaatioon

kuulumattomien henkilöiden toiminnasta. Koska tarkastaja on kuitenkin näin toiminut, tarkastajan olisi asian puolueettoman käsittelyn sekä kantelijoiden työturvallisuuden ja oikeusturvan varmistamiseksi tullut kuulla kantelijoita asiassa ennen käsityksensä muodostamista ja tarkastuskertomuksen antamista.

Sen asian esiintuominen, että PRH:n tulee ryhtyä toimenpiteisiin, ei olisi kantelijoiden mukaan edellyttänyt, että kantelijat yksilöidään kertomuksessa ja esitetään tarkastajan yksipuolisiin ja puutteellisiin tietoihin perustuva näkemys kantelijoiden toiminnasta. Tarkastuskertomuksessa ei tunnistettavasti yksilöidä PRH:n työsuojelusta vastaavia henkilöitä, joiden toiminta on kantelijoiden mukaan ollut ilmeisen puutteellista vaikean ja pitkään jatkuneen asian käsittelyssä. Yksittäiseen henkilöön kohdistuva leimaaminen ei olisi kenenkään osalta oikeassa suhteessa tarkastuskertomuksessa käsiteltyyn asiaan nähden.

Kantelijat saivat vastauksen tekemäänsä muistutukseen, mutta katsoivat, etteivät saaneet vastauksia kaikkiin muistutuksessa esittämiinsä asiallisiin kysymyksiin. AVI ei ole myöskään ryhtynyt toimenpiteisiin kantelijoiden muistutuksessa esiin tuomien seikkojen perusteella siinä-kään vaiheessa, kun AVI totesi kantelijat asianosaisiksi. Kantelijat katsoivat, että AVI:n tarkastajan tulee omatoimisesti oikaista tarkastuskertomus ja poistaa siitä kantelijoita koskevat syytökset, erityisesti ottaen huomioon, että kyseessä on julkinen asiakirja.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin työsuojelutarkastuksen tehneen AVI:n tarkastajan sekä muistutuksen käsitelleiden lakimiehen ja vastuualueen johtajan selvitykset (liitteenä). AVI toimitti jäljennökset myös seuraavista asiakirjoista:

- tarkastuskertomus ja siihen tulleet vastineet ESAVI/4774/2020
- asiakirjat muistutusasiassa ESAVI/11075/2020
- asiakirjat asiakirjapyyntöasiassa ESAVI/14619/2020
- asiakirjat valvonta-asiassa ESAVI/36082/2019
- asiakirjat valvonta-asiassa ESAVI/36084/2019
- asiakirjat valvonta-asiassa ESAVI/36093/2019
- asiakirjat valvonta-asiassa ESAVI/36102/2019
- asiakirjat valvonta-asiassa ESAVI/36103/2019

2.1 Työsuojelutarkastuksen tehneen tarkastajan selvitys

Tarkastaja totesi noudattaneensa asian käsittelyssä hallintolakia ja valtion virkamieslain 4 luvun edellyttämiä virkamiehen yleisiä velvollisuuksia. Tarkastajan mukaan hän on asian käsittelyssä objektiivisesti arvioiden verrannut viiden valvontapyyntöä jättäneen virkamiehen ja työnantajan työsuojelutarkastuksella 4.2.2020 esittämiä selvityksiä

työturvallisuuslakiin. Tarkastaja totesi noudattaneensa asian käsittelyssä työsuojelun valvontalakia ja sosiaali- ja terveysministeriön valvontaohjeita. Asian käsittely on edennyt AVI:n työjärjestyksen mukaisesti noudattaen työsuojelun vastualueen työhyvinvointiasioiden yleisiä linjauksia.

Koska valvontapyynnössä kuvattiin usean virkamiehen häirinnän ja epäasiallisen kohtelun kokemuksia sekä työssä kuormittumista, tarkastaja päätyi työparinsa kanssa siihen, että työnantajaa kuullaan työsuojelutarkastuksessa. Päätös työsuojelutarkastuksen toteuttamisesta tehtiin työjärjestyksen 12 §:n mukaisen yhteisen käsittelyn toimintatapaa noudattaen.

Viiden virkamiehen laatiman valvontapyynnön mukaan häirinnän ja epäasiallisen kohtelun kokemukset ja teot olivat yhteneväiset ja ne olivat aiheuttaneet virkamiehille terveydellistä haittaa. Tarkastuksella työnantaja toi esiin näkemyksensä siitä, että vielä keväällä 2019 tulleissa työsuojeluilmoituksissa kyse oli ollut vuorovaikutus- ja yhteistyöhäiriöistä, mutta syksyllä ilmeni, että tilanne oli muuttunut häirinnäksi ja epäasialliseksi kohteluksi, mikä ilmeni myös työnantajalle syksyllä 2019 lähetetyissä työsuojeluilmoituksissa. Tarkastuksella työnantajalle kerrottiin suullisesti valvontapyynnössä esiintyvistä, koetuista häirintäteoista ja kuormitustekijöistä.

Tarkastaja kertoi laatineensa tarkastuskertomuksen asiassa toimitettujen asiakirjojen ja tarkastuksella työnantajan edustajilta ja työsuojeluvaltuutetulta saatujen tietojen perusteella. Ennen asian ratkaisemista tarkastaja keskusteli toimivallan käytöstä kokeneen työparinsa kanssa. Työnantaja on toimittanut työsuojelun vastualueelle tarkastuskertomuksella pyydyt selvitykset. Tarkastaja kertoi toteuttavansa seurantatarkastusta käsiteltyjen asioiden osalta loppuvuonna 2021. Seurantatarkastuksella tarkastaja varmistaa muun muassa sen, että työnantajan toimenpiteet häirinnän ja epäasiallisen kohtelun kokemusten päättämiseksi ja työn kuormitustekijöiden vähentämiseksi ovat olleet riittäviä ja tarkoituksenmukaisia.

Koska kyseessä oli tilintarkastusvalvonnan tulosalueelle suunnattu työsuojelutarkastus, tarkastaja kertoi arvioineensa tarkastuksella työnantajan toimintaa viiden osallisen virkamiehen lisäksi koko tilintarkastusvalvonnan tulosalueen näkökulmasta.

Tarkastaja totesi, että hänen käsityksensä mukaan hallintolain 11 §:n mukainen asianosainen ei ole henkilö, johon kohdistuu mahdollisia työnantajan työnjohtovaltaan perustuvia välillisiä seuraamuksia, vaan lainkohdan mukaisesti hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asiakasaloitteisessa työsuojeluvälityksessä asianosaisia ovat työnantaja (organisaatio tai luonnollinen henkilö) ja asian vireille saattanut taho.

Tarkastaja viittasi kantelijoiden tuoneen esille, että myös he ovat kokeneet epäasiallista kohtelua työpaikallaan. Tarkastaja totesi, että etujen niin vaatiessa, kantelijat voivat halutessaan olla yhteydessä työsuojeluviranomaisen valtakunnalliseen puhelinneuvontaan ja päivystävään työhyvinvointitarkastajaan neuvojen ja ohjeiden saamiseksi sekä valvontatarpeen arvioimiseksi.

Tarkastaja katsoi noudattaneensa tarkastajan tehtävässä moitteetonta ja huolellista työtettä ja totesi, että kantelussa ei tuotu esille sellaisia asioita, jotka muuttaisivat hänen käsitystään työsuojelutarkastuksen asianmukaisesta toteuttamisesta ja menettelystä tarkastajana.

2.2 Muistutuksen käsitelleen ja esitelleen lakimiehen selvitys

Lakimies kertoi käsitelleensä asian työsuojelun valvontalain 45 §:n tarkoittaman muistutuksena. Lakimiehen mukaan asian käsittelyyn liittyneet tavanomaiset välitoimet – tarkastajan selvitys ja hänen lähiesimiehensä lausunto – ilmenevät muistutukseen annetusta vastauksesta. Vastuualueen käytännön mukaisesti selvitys ja lausunto lähetettiin varsinaisen vastauksen ohessa muistutuksen tekijälle.

Lakimiehen mukaan työsuojeluviranomaisen käytännössä on vakiintuneesti lähdetty siitä, että muistutuksen käsittelymenettely ei ole uusi tarkastus tai muu varsinainen valvontatoimi asiassa, vaan se on alkuperäiseen asiaan ja sen selvittämiseen verrattuna suppeampaa hallinnollista arviointia ja päätöksentekoa siitä, onko uudelle tarkastukselle aihetta muistutusmenettelyssä kertyvää selvitystä kokonaisuutena arvioiden. Mikäli arvioinnissa havaitaan sellaisia poikkeamia valvontalaista, valvontaa koskevista STM:n yleisohjeista tai vastuualueen omista ohjeista, joilla on saattanut olla vaikutusta asian lopputulokseen, muistutus johtaa uuteen tarkastukseen.

Muistutusten skaala on lakimiehen mukaan varsin laaja. Läheskään aina ei saapuvan reklamaation luonne – hallintokantelu, muistutus vai muu kirjallinen tyytymättömyyden ilmaus – ole kovinkaan selvä. Kantelijoiden kirjoitus oli joitakin terminologisia ja säädöksiin liittyviä epä-tarkkuuksia lukuun ottamatta otsikointinsa mukaisesti selkeä muistutus.

Lakimies totesi, että annetusta vastauksesta ilmenevin tavoin hän ei käsittelijänä ja esittelijänä havainnut muistutuksen kohteena olleen asian valvonnassa poiketun laista tai sen nojalle annetuista ohjeista. Lakimies kertoi pohtineensa pitkään kantelussa kritisoitua näkemystä (puuttuvasta) asianosaisasemasta ja sen vaikutusta valvontatoimiin ja päätyneensä lopulta tarkastajan esimiehen antamasta kirjallisesta lausumasta ilmenevälle kannalle.

Lakimies totesi, että PRH:n tarkastus oli sikäli epätyypillinen, että siinä tehtiin tarkastus työpaikalla (eikä asiakirjatarkastusta). Työsuojelun valvontalain ja valvonnan yleisten ohjeiden mukaan tarkastukselle oli

kutsuttu työnantaja (edustaja) ja työsuojeluvaltuutettu. Tarkastukseen ei osallistu ilmiannon tehnyt henkilö eikä esimerkiksi taho, jota on väitetty häiritsijäksi, elleivät nämä henkilöt satu samalla olemaan em. työnantaja tai valtuutettu.

Lakimies totesi, että lopputulos, joka asiassa erityisesti mietitytti, oli se, että valvontalain soveltamiskäytäntö ja -ohjeistus tosiasiallisesti määrittävät asianosaisten piirin tällaisessa työpaikkatarkastuksessa ahtaammaksi kuin, mitä se ilmeisesti olisi pelkästään hallintolain 11 §:n perusteella arvioituna. Lakimiehen käsityksen mukaan omaksutun käytännön taustalla on ajatus siitä, että häiritsijäksi nimetyn kutsuminen ja osallistuminen olisi omiaan johtamaan siihen työpaikkatarkastuksen tarkoitusprien kannalta hyvin epätyytyttävään tilanteeseen, että tilaisuudet muuttuisivat luonteeltaan helposti ”työpaikkakäräjiksi”.

Valvontalain 45 §:n esitöissä arvioidaan muistutusten vähentävän tarvetta hallintokanteluun ja ylimääräiseen muutoksenhakuun. Tämän takia ja hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti lakimies kertoi muistutukseen vastattaessa aina pyrkineensä, kuten tässäkin tapauksessa, käsittelemään myös sellaisia väitteitä, käsityksiä ja kysymyksiä, jotka jollakin tavoin liittyvät kulloinkin käsiteltävänä olevaan asiaan. Lakimies totesi, että tässä tapauksessa hän ei ole pyrkimyksessään ilmeisesti parhaalla mahdollisella tavalla onnistunut.

Lakimies on liitteenä olevassa selvityksessä avannut muistutuksessa esitettyihin kysymyksiin annettuja vastauksia. Kysymykseen siitä, voiko tarkastaja muodostaa näkemyksensä kuulematta kaikkia osapuolia ja kehottaa ryhtymään toimenpiteisiin, jotka kertomuksessa esitetyn näkemyksen perusteella tulisi kohdistaa henkilöihin, joita ei ole kuultu, lakimies totesi, että tarkastaja oli kuullut kaikkia niitä tahoja, jotka työsuojeluvalvonnassa on katsottu ”osapuoliksi”. Kehotukset valvontatoimenpiteinä ovat olleet seurausta tarkastuksella havaitusta. Työnantajan asiana on sen jälkeen direktiovaltansa puitteissa päättää omista toimenpiteistään ja suorittaa myös siinä tarvittavat kuulemiset.

Kantelijoiden pyytämän aineiston toimittamisen osalta lakimies totesi, että kantelijat katsottiin asianosaisiksi julkisuuslain 11 §:n mukaisessa merkityksessä.

2.3 Työsuojelun vastuualueen johtajan selvitys

Vastuualueen johtaja totesi, että ratkaisua tehdessään hän on vakiintuneeseen tapaan tutustunut yksityiskohtaisesti muistutukseen, asiassa tehdyn valvonnan asiakirjoihin (tarkastuskertomus, asiassa saadut selvitykset jne.) ja muistutuskäsittelyn asiakirjoihin (tarkastajan ja hänen esimiehensä selvitykset).

Vastuualueen johtaja totesi, että muistutuksen käsittelyn osalta kantelijat ilmaisivat tyytymättömyytensä asianosaisasemansa arviointiin

valvontatoimenpiteiden yhteydessä ja valvonta-asiakirjojen luovuttamisen yhteydessä. Kantelijat katsoivat sen, että heille lopulta luovutettiin asianosaisjulkisia asiakirjoja, tarkoittavan sitä, että heillä olisi tullut olla asianosaisasema myös valvontaa suoritettaessa. Muistutusvastauksessakin mainittua päätöstä luovuttaa kantelijoille heidän pyytämänsä asiakirjat ei kuitenkaan ollut tarkoitus laajentaa takautuvasti heidän asianosaisasemaansa suhteessa tehtyihin valvontatoimenpiteisiin.

Vastuualueen johtaja viittasi AVI:n lakimiesten asian käsittelyyn liittyvissä selvityksissään todenneen, että työsuojeluvalvonnassa asianosaisiksi on valvontatoimenpiteissä vakiintuneesti katsottu työnantajat, joihin valvonta ja annetut velvoitteet kohdistuvat ja asiakasaloitteisissa valvonta-asioissa tämän lisäksi valvontapyynnön tehnyt työntekijä (asioissa, joissa vireille saattaneen työntekijän henkilöys on valvonnan toteuttamiseksi ilmoitettava työnantajalle).

Käytännössä valvontalain soveltaminen ja sen pohjalta muun muassa työsuojeluhallinnon valvontaohjeisiin kirjatut käytännöt, ovat vastuualueen johtajan mukaan ohjanneet asianosaisen määrittelyn valvontatoiminnassa ahtaaksi suhteessa hallintolan 11 §:än. Ahtaan tulkinnan periaatetta on työsuojeluvalvonnassa noudatettu johdonmukaisesti, mutta kaikilta osin se ei ole ongelmaton. Asiakirjojen luovuttamisen osalta ratkaisu pohjautui viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaiseen väljään tulkintaan asianosaisuudesta.

3 RATKAISU

3.1 Säännökset ja ohjeet

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006, valvontalaki) 3 §:ssä säädetään säännöksistä, joita sovelletaan työsuojeluviranomaisen toiminnassa. Muita säännöksiä sovelletaan siltä osin kuin niistä ei ole säädetty erityissäännöksiin valvontalaissa. Sovellettavia säännöksiä ovat hallintolaki (434/2003), kielilaki (423/2003), saamen kielilaki (1086/2003) ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki).

Hallintolaissa säädetään muun muassa hyvän hallinnon perusteista, joita valvontatoiminnassa on noudatettava. Hallintolaki sisältää myös menettelylliset vaatimukset. Näitä ovat perusteet asianomaisasemasta, asian vireille tulo ja käsittelyn menettely sekä tiedoksianto.

Julkisuuslaissa säädetään valvontatoiminnan eli viranomaistoiminnan julkisuudesta. Pääperiaatteena on, että viranomaisen toiminta on julkista. Sama koskee myös asiakirjajulkisuutta. Julkisuuslaki määrittelee myös viranomaisen vaitiolovelvollisuuden. Valvontalain 10 §:ssä on säädetty työsuojeluviranomaiselle tehdyn ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden salassapidosta.

Valvontalaki

Valvontalain 2 luvussa (3–12 §) on säännökset työsuojeluviranomaisen ja tarkastajan toimivaltuuksista ja velvollisuuksista.

Valvontalain 7 §:n mukaan tarkastuksesta ja sen ajankohdasta on ilmoitettava ennalta työnantajalle, jollei 8 §:stä muuta johdu. Työnantajan on ilmoitettava tarkastuksesta asianomaiselle työsuojeluvaltuutetulle tai, jos sellaista ei ole, sopivalla tavalla työpaikalla. Työnantajan on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että työsuojeluvaltuutettu on tarkastuksessa läsnä. Jollei työsuojeluvaltuutettu ole tarkastuksessa läsnä, työnantajan on ilmoitettava tarkastajalle syy tämän poissaoloon. Työnantajalla ja tämän edustajalla, työsuojeluvaltuutetulla ja muilla työntekijöillä osaltaan on oikeus olla tarkastuksessa läsnä ja tarkastuksen aikana esittää käsityksensä ja kysymyksiä sekä saada tietoa tarkastuksesta ja siihen liittyvistä jatkotoimenpiteistä. Tarkastajan on pyynnöstä keskusteltava näiden henkilöiden kanssa kahden kesken heitä koskevista valvonnan kohteena olevista asioista joko työpaikalla tai tarvittaessa muualla. Tarkastaja voi tarkastuksen luonteen tai laajuuden sitä edellyttäessä rajoittaa tai esittää lisättäväksi tarkastukseen osallistuvien lukumäärää.

Kun työsuojeluviranomaiselle on tehty ilmoitus työpaikan turvallisuutta tai terveellisyyttä koskevasta puutteellisuudesta tai epäkohdasta tai muusta sen valvontaan kuuluvien säännösten epäilystä rikkomisesta, ilmoittajan henkilöllisyys ja se, että valvontatoimenpide on tehty ilmoituksen johdosta, on valvontalain 10 §:n 1 momentin mukaan pidettävä salassa. Ilmoittajan henkilöllisyys saadaan kuitenkin ilmaista, jos se on valvonnan kannalta tarpeellista ja ilmoituksen tekijä on antanut siihen suostumuksensa.

Valvontalain 11 §:n mukaan tarkastajan on viipymättä laadittava tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus. Tarkastuskertomuksesta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Lisäksi sen tulee sisältää 13 §:ssä tarkoitetut toimintaohjeet ja kehotukset, selostus toimintaohjeen ja kehotuksen merkityksestä ja mahdollisista jatkotoimenpiteistä. Kehotus voidaan antaa myös erillisessä asiakirjassa. Tarkastuskertomus on annettava tiedoksi työnantajalle ja työsuojeluvaltuutetulle.

Valvontalain 45 §:ssä on muistutusta koskeva säännös, jonka mukaan työnantajalla, asianomaisella työsuojeluvaltuutetulla ja työntekijällä on oikeus tehdä aluehallintovirastolle kirjallinen muistutus siitä, ettei työsuojelutarkastuksessa ole toimittu tämän lain mukaisesti. Muistutus on tehtävä kahden kuukauden kuluessa työsuojelutarkastuksesta tai muusta valvontatoimenpiteestä. Muistutuksen johdosta on tutkittava tehdyt valvontatoimenpiteet ja tarvittaessa tehtävä uusi tarkastus. Muistutuksen tekijälle on kohtuullisessa ajassa asian selvittämisestä ilmoitettava muistutuksen aiheuttamista toimenpiteistä.

Valvontalakia koskevan hallituksen esityksen (hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, [HE 94/2005 vp](#)) 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälässä säädettäisiin myös selvyuden vuoksi siitä, että työsuojeluviranomaisten toiminnassa sovelletaan hallintolakia ja lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Siltä osin kuin ehdotetussa laissa ei ole erityissäännöksiä sovelletaan yleisiä hallintosäännöksiä.

HE 94/2005 vp:n 45 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että

ehdotuksen mukaisen muistutuksen kohteena on työsuojelupiirin työsuojelutoimiston tai sen tarkastajan menettely valvontatoiminnassa. Muistutuksella on tarkoitus saattaa asia määräajassa työsuojelutoimiston uuteen harkintaan. Muistutuksen voisi tehdä työnantaja, asianomainen työntekijä tai työsuojeluvaltuutettu, jonka edustamien henkilöiden oikeudesta tai velvollisuuksista on kysymys. Uuden tarkastelun kohteena voivat olla esimerkiksi puutteelliset tai ylimitoitettut tarkastustoimet. Menettely vähentäisi tarvetta hallintokanteluun ja ylimääräiseen muutoksenhakuun.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#)) 11 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan

asianosaisen käsite ehdotetaan säädettäväksi määräytymään asian oikeudellisen vaikutuksen perusteella. Pykälästä ilmenevän pääsäännön mukaan asianosainen olisi se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. ...

Ehdotettu säännös on kirjoitettu väljään muotoon, jotta se mahdollistaisi riittävän joustavuuden ja tapauskohtaisen harkinnan asianosaisaseman määräytymisessä. Ehdotuksen mukaan asianosainen olisi ensinnäkin ratkaisutoimenpiteen välitön kohde eli se, jonka oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta asiassa päätetään taikka jonka kanssa viranomainen tekee hallintosopimuksen. Tällaiset asianosaiset ovat menettelyn varsinaisia asianosaisia, joiden omasta asiasta käsittelyssä voidaan katsoa olevan kysymys. Varsinaisia asianosaisia olisivat siten hakija omassa asiassaan ja muut henkilöt, joihin asiassa annettava päätös kohdistetaan.

Hallintoasioissa on tyypillistä, että asianosaisasema saattaa syntyä myös muun kuin välittömäksi luonnehdittavan oikeusvaikutuksen perusteella. Ehdotuksen mukaan asianosaisasema olisi myös sillä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, mutta johon asiassa tehtävä päätös ei nimenomaisesti tule kohdistumaan. ...

Hallintoasian käsittelyssä sovellettavaa asianosaiskäsitettä ei ole tarkoituksenmukaista rajata suppeammaksi kuin hallintolainkäytössä noudatettavat valitusoikeuden perusteet. Lähtökohtana kuitenkin olisi, etteivät pelkästään asiaan liittyvät tosiasialliset intressit riittäisi tuottamaan laissa tarkoitettua asianosaisasemaa. Vaikutusten tulee olla oikeudellisia. ...

Hallintolain mukaisissa hallintoasioissa asianosaisasema määräytyisi hallintomenettelylain tavoin ensisijaisesti vireillepanon yhteydessä. ...

Asianosaisuus ei kuitenkaan edellyttäisi, että asian tulisi koskea ennalta käsillä olevaa erityistä oikeutta, etua tai velvollisuutta. Asianosaisaseman edellytykset voisivat täytyä myös käsittelyn myöhemmässä vaiheessa. Asianosaisaseman perusteita arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, millainen yhteys tällaisella henkilöllä on käsiteltävänä olevaan asiaan. Ratkaisevaa on, voidaanko asiassa tehtävän ratkaisun katsoa koskevan siinä määrin henkilön oikeutta, etua tai velvollisuutta, että se riittää tuottamaan tälle asianosaisaseman. Asianosaisaseman määräytyminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa.

Oikeuskirjallisuuden (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon ta-
keet 2016, s. 154 ja 159) mukaan

asianosaisasema määräytyy käsiteltävän asian ja siinä tehtävän ratkaisun oikeudellisten vaikutusten mukaisesti. Asianosaisten piirin laajuus voi siten vaihdella riippuen asian luonteesta ja siinä tehtävän päätöksen suoranaisten oikeusvaikutuksista. Asianosaisasemaan perustuvat oikeusvaikutukset voivat olla välittömiä tai välillisiä.

Asianosaisasemaa hallintoasian käsittelyssä ei tavallisesti perusta vielä se, että hallintoasian ratkaisulla on tosiallisesti huomattavia vaikutuksia esimerkiksi henkilön asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava 34 §:n 1 momentin mukaan tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (*asianosainen*), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) 11 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan

Asianosaisella on oikeus saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta, jos asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. ...

Asiakirjalla, joka voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn, tarkoitetaan asiakirjaa, joka kysymyksessä olevassa asiassa on viranomaiselle esitetty tai jonka viranomaisen asiaa käsitellessään on itse hankkinut tai laatinut. Lisäedellytys on, että asiakirja tosiasiallisesti voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. Viranomaisen ratkaisun sisältöön asiakirjan ei välttämättä tarvitse olla vaikuttanut. ...

Asianosaisen määritelmä on sananmuodoltaan säilytetty sellaisena kuin se on voimassa olevassa laissa. Asianosaisella tarkoitetaan ehdotuksessa paitsi hallinto- tai lainkäyttöasian varsinaisia osapuolia myös muuta luonnollista henkilöä ja oikeushenkilöä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Oikeuskirjallisuuden (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, 2020) mukaan

asianosaisjulkisuus tarkoittaa hallintomenettelyn ja oikeudenkäynnin asianosaisen oikeutta saada tieto muun kuin julkisen asiakirjan sisällöstä. Perusedellytyksenä tämän oikeuden toteuttamiselle on, että asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa asianosaisen asian käsittelyyn (JulkL 11.1 §). Viranomaisella on velvollisuus antaa asianosaisen asemassa olevalle tällainen asiakirja joko asianosaisen kuulemisen yhteydessä tai kun asianosainen sitä pyytää muussa yhteydessä.

Asianosaisjulkisuus koskee sekä viranomaisen laatimia että sille toimitettuja asiakirjoja. Niin ikään viranomaisen toimeksiannosta laaditut asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja (JulkL 5.2 §), joten ne kuuluvat asianosaisjulkisuuden piiriin.

Asianosaisen tiedonsaantioikeus kohdistuu muun kuin julkisen asiakirjan sisältöön, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisjulkisuuden kohteena on yleensä asiakirja, jonka sisältö ainakin joltain osin kohdistuu tai vaikuttaa suoraan asianosaisen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen ja jolla siksi on vaikutusta myös asian käsittelyyn. Pelkästään asian yksittäiseen käsittelyvaiheeseen tai käsittelytapaan mahdollisesti vaikuttanut tai vaikuttava asiakirja voi myös olla asianosaisjulkisuuden kohteena, vaikka se ei kohdistu suoraan ratkaisun sisältöön. Rajanveto asiaan mahdollisesti vaikuttavan ja vaikuttamattoman tiedon välillä ei aina ole yksiselitteinen, mutta sitä tulkittaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asianosaisen oikeusturvan tarve.

Asiakirjan sisällön mahdollinen vaikutus asian käsittelyyn riittää asianosaisjulkisuuden perusteeksi, vaikka asiakirjalla ei olisi vaikutusta ratkaisun sisältöön. Näin ollen asianosaisen ei tarvitse osoittaa, että asiakirjalla tai siinä olevalla tiedolla todella on tai on ollut konkreettista tai välitöntä vaikutusta päätöksen sisältöön. Asiakirjan sisällön vaikutukselle asiakirjan käsittelyyn tulee kuitenkin objektiivisesti arvioiden olla

ainakin jossain määrin todennäköisiä perusteita. Jos on aivan selvää, että asiakirjalla ei ole ollut tai ei voi olla tällaista vaikutusta, asianosaisjulkisuus ei koske asiakirjan sisältöä tältä osin.

Hallintomenettelyssä asianosaisen tiedonsaantioikeus kytkeytyy aina yksittäisen hallintoasian käsittelyyn. Kysymys voi olla hallintoasiasta, joka koskee esimerkiksi taloudellista etua, julkista palvelua, velvoitteen asettamista tai kieltoa. Tässä asiassa asianosaisena olevalla on oikeus saada tieto vain kyseisen asian käsittelyyn vaikuttavista asiakirjoista.

Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin edellyttää, että asiakirjan sisällöllä voi olla tai on voinut olla vaikutusta ”hänen asiansa käsittelyyn” (Julkl 11.1 §). Asianosaisjulkisuus tulee tämän rajauksen mukaan kysymykseen yleensä vain käsiteltäessä asianosaisen omaa asiaa viranomaisessa. Asianosaisen tiedonsaantioikeus ei sen sijaan välittömästi ulotu muihin asioihin, jotka ovat vireillä toisessa viranomaisessa tai tuomioistuimessa.

Käytännössä tämä rajoitus tarkoittaa, että asianosaisjulkisuuden nojalla ei voida vaatia viranomaiselta esimerkiksi muuta henkilöä koskevaa salassa pidettävää tietoa sillä perusteella, että tieto on tarpeen toisessa viranomaisessa vireillä olevassa asianosaisen asiassa.

Asianosaisjulkisuus kytkeytyy aina yksittäisen *asian* käsittelyyn. Tässä asiassa asianosaisena olevalla on oikeus saada tieto vain kyseisen asian käsittelyyn vaikuttavista asiakirjoista. Mikäli asiakirja ei liity tällaisen yksittäisen asian – tai minkään asian – käsittelyyn, se jää asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle. Asianosaisjulkisuus ei kuitenkaan rajoitu vain käsittelevän viranomaisen laatimiin asiakirjoihin, vaan se koskee myös viranomaisen asian käsittelyn yhteydessä saamia asiakirjoja.

Hallintoasiassa asianosainen on hallintolain 11 §:n mukaan se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Se, millä tavoin asia koskee jotakuta, määräytyy sekä asian oikeudellisten että tosiasiallisten vaikutusten mukaan. Asianosaisten piirin laajuus voi siten vaihdella riippuen asian luonteesta ja siinä tehtävän päätöksen välittömistä vaikutuksista.

Asianosaisasema on yleensä yksiselitteinen, kun hallintoasian käsittelyn panee vireille omaa oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevassa asiassa esimerkiksi hakija, vaatimuksen esittäjä tai esityksen tekijä. Samoin asianosaisasema on selvä, kun kyseessä on viranomaisen päätöksenteon välitön kohde, kuten edun saaja taikka velvoitteen tai kiellon kohde. Kummassakin tyyppitapauksessa on kysymys yksittäisen asianosaisen ja päätösvaltaa asiassa käyttävän viranomaisen välisestä oikeussuhteesta.

Koska asianosainen on vain se, jonka oikeusasemaa asia koskee, asianosaisasema puuttuu niiltä, joiden asemaan hakemusasia tai siinä tehtävä päätös vaikuttaa vain välillisesti.

Asianosaisen asemaa on yleensä asianosaisjulkisuutta toteutettaessa arvioitava tapauskohtaisten vaikutusten perusteella. Asianosaisen tiedonsaantioikeus voi olla myös sillä, jota ei asiaa käsiteltäessä ole pidetty asianosaisena mutta jolle olisi kuulunut asianosaisen asema.

Asian käsittelyn voi viranomaisessa panna vireille periaatteessa kuka tahansa esimerkiksi tekemällä esityksen, aloitteen, ilmoituksen, hallintokantelun tai muun vireillepanotoimen. Tällainen asian vireillepano ei sellaisenaan tuota asianosaisen asemaa asian käsittelyssä. Tilanne on toinen, jos asia samalla koskee vireille panijan etua, oikeutta tai velvollisuutta. Esimerkiksi hallintokantelun tai ilmoituksen tekijällä on asianosaisen oikeus saada tieto vain siltä osin kuin asia koskee myös hänen omaa etuaan, oikeuttaan tai velvollisuuttaan.

Hallintoasian käsittely voi tulla vireille myös muun kuin asianosaisen omasta aloitteesta. Asian voi panna vireille viranomainen tai toinen henkilö, jolloin asianosaisena on yleensä asian käsittelyn kohteena oleva henkilö. Tällainen asianosaisasema on esimerkiksi käsiteltävänä olevan hallintokantelun tai viranomaisen valmisteleman kieltopäätöksen kohteella. Kiellon, rajoituksen tai muun velvoitteen sisältävään päätökseen johtavan asian käsittelyssä ovat asianosaisia myös ne, joiden etuun velvoite vaikuttaa välittömästi ja oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla.

Valvontaohjeet

Sosiaali- ja terveysministeriö antaa aluehallintovirastojen työsuojelun vastualueille ohjeita työsuojeluvalvonnasta.

Tapahtuma-aikana sovelletun yleisen valvontaohjeen (Työsuojeluvalvonnan ohjeita 1/2016) mukaan

tarkastajan on laadittava tarkastuksesta viipymättä tarkastuskertomus. Siitä tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan keskeiset havainnot. Tarkastuksen kulun kirjaaminen tarkoittaa tarkastuksen kohteen, ajan ja paikan, tarkastuksessa läsnä olleiden ja muiden tarpeellisten yksilöintitietojen kirjaamista. Lisäksi tarkastuskertomus sisältää kuvauksen niistä tosiseikoista, joita tarkastuksella on havaittu ja joiden johdosta toimintaohje tai kehotus annetaan. Kirjattavaa tietoa ovat myös eriävät käsitykset tarkastuksen kohteena olevista seikoista. Tarkastuskertomuksen tulee olla tiivis ja ytimekäs ja sen tulee sisältää olennaiset tiedot tarkastuskohteen ja asian jatkokäsittelyn kannalta.

Tarkastuskertomukseen kirjataan tarkastushavainnot, kehotukset ja toimintaohjeet sekä muut tarkastuksella käsitellyt asiat. Tarkastajan tulee kuvata riittävän konkreettisella tasolla työoloissa oleva puute tai muu lainvastainen olotila ja antaa kehotus tai toimintaohje niin, että työnantajalle määritellään lainsäädännön edellyttämä taso, jolle tulee päästä. Velvoite yksilöidään tarkastuskertomukseen riittävän selkeästi. Velvoite sisältää otsikon, havainnon, lainsäädännön asettamat vaatimukset ja lainsäädäntöviitteen. Sen sijaan yksityiskohtainen määräys keinoista, joita puutteen poistamisessa pitää noudattaa, ei kuulu tarkastajan tehtäviin tai toimivaltaan. Kehotuksen ja muun velvoitteen tulee olla riittävän yksiselitteinen, jotta sen noudattamista voi valvoa ja jotta asiasta on mahdollista myöhemmin tehdä velvoittava päätös. Ongelmien ja puutteiden yksilöinnillä ja selostamisella on merkitystä asian jatkokäsittelyssä, esimerkiksi mahdollisessa oikeudenkäynnissä.

Häirinnästä ja muun epäasiallisen kohtelun valvonnasta annetun ohjeen (Työsuojeluvalvonnan ohjeita [6/2016](#)) mukaan

edellytys valvontatoimenpiteille on, että tarkastaja arvioi asiakkaan toimittamien asiakirjojen tai muun selvityksen perusteella kyseessä olevan laissa tarkoitettu häirintä. Tarkastaja lähettää selvityspyynnön työnantajalle, jos hän arvioi, että työnantaja ei ole ryhtynyt lainsäädännön vaatimiin toimenpiteisiin häirinnästä tiedon saatuaan.

Häirinnäksi koetut teot selvitetään siinä laajuudessa, että tarkastaja saa käsityksen, onko työnantajalle syntynyt velvollisuus ryhtyä työturvallisuuslain 28 §:n tarkoittamiin toimenpiteisiin. Vain poikkeustapauksissa on kokonaisuuden ymmärtämisen kannalta tarpeen selvittää yksityiskohtaisesti tapausten kulkua.

Tarkastaja pyytää selvityspyynnössä työnantajalta tietoja selvittääkseen, onko työnantaja noudattanut työturvallisuuslain 28 §:n mukaista toimintavelvollisuuttaan. Työnantajalta selvitetään, milloin työnantaja on saanut tiedon epäilyistä terveyttä vaarantavasta häirinnästä, kuinka työnantaja on selvittänyt asiaa sekä mihin lopputulokseen työnantaja on päätenyt. Työnantajan näkemys yksittäisistä häirintäteoista selvitetään tarvittavassa laajuudessa. Tarkastaja selvittää myös mihin toimenpiteisiin työnantaja on ryhtynyt häirinnän lopettamiseksi ja onko toimenpiteistä kerrottu työntekijälle. Työpaikalta pyydetään tarvittaessa selvitystä vaarojen arvioinnista ja työterveyshuollon työpaikkaselvityksestä. Selvityspyynnössä pyydetään yksilöityjä asiakirjoja tai tietoja työpaikan tilanne huomioon ottaen kohtuullisen määräjän kuluessa. ...

Tarkastaja arvioi, milloin asiassa on saatu riittävät tiedot asian ratkaisemiseksi. Selvitysten perusteella arvioidaan, onko työnantaja toiminut työturvallisuuslain mukaisesti. Tarkastajan on ensin arvioitava, onko työntekijään kohdistunut työturvallisuuslain 28 §:ssä tarkoitettua häirintää hänen terveyttään vaarantavalla tavalla ja, mikäli näin on tapahtunut, onko työnantaja laiminlyönyt toimimisvelvollisuutensa.

Arvioidessaan työnantajan toimenpiteiden riittävyttä, tarkastaja kiinnittää huomiota siihen, että työnantajalla on velvollisuus pyrkiä selvittämään tapahtumien kulku ja noudattaa johdonmukaisia toimia ja ratkaisuja suhteessa työntekijöihinsä. Työnantajalta voidaan edellyttää, että tietoon saatettu häirintä selvitetään huolellisesti ja viivyttämättä. Selvittäminen tulee tehdä niin, että sen perusteella työnantaja voi päättää, millaiset toimet ovat tarpeen häirinnän lopettamiseksi. Tarkastaja arvioi, ovatko työnantajan toimet riittäviä. Toimenpiteiden tulee kohdistua ongelmien ja epäkohtien poistamiseen ja niiden ratkaisuun. Työnantajan valitsemat keinot epäkohdan poistamiseksi tulee olla työpaikan olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. ...

Tarkastaja laatii tarkastuksesta tarkastuskertomuksen, johon kirjataan tarkastajan keskeiset havainnot ja toimintaohjeet ja/tai kehotukset.

Tarkastuskertomuksessa tarkastaja arvioi työnantajan toimintaa ja kirjaa perustellun käsityksensä siitä, onko asiassa kyse työturvallisuuslain 28 §:n tarkoittamasta häirinnästä, ja onko työnantaja laiminlyönyt

toimintavelvoitettaan. Velvoitteen havainnosta tulee käydä ilmi, miltä osin työnantaja ei ole noudattanut lainsäädäntöä. Siinä ei selosteta yksityiskohtia tapahtumien kulusta tai osapuolten näkemyksistä.

Tarkastuskertomukseen ei kirjata valvontapyynnön tehneen asiakkaan nimeä.

Tarkastuskertomus toimitetaan työnantajalle ja se annetaan tiedoksi asiakkaalle ja työsuojeluvaltuutetulle.

Psykososiaalisen työkuormituksen valvontaa koskevan ohjeen (Työsuojeluvallan ohjeita [1/2018](#)) mukaan

Jos asiakkaan toimittamien asiakirjojen tai muun selvityksen perusteella epäillään, että työnantaja on toiminut työsuojeluviranomaisen valvoman lainsäädännön vastaisesti, tarkastaja lähettää selvityspyynnön työnantajalle. Selvityspyynnössä pyydetään yksilöityjä asiakirjoja tai tietoja työpaikan tilanne huomioon ottaen kohtuullisen määräajan kuluessa.

Tarkastaja pyytää selvityspyynnössä työnantajalta tietoja selvittääkseen, onko työnantaja noudattanut työturvallisuuslain 8 §:n huolehtimisvelvollisuuttaan ja 25 §:n mukaista toimintavelvollisuuttaan. Työnantajalta selvitetään, onko työnantaja saanut tiedon työntekijän työssä kuormittumisesta, miten työssä kuormittumisen epäilyä on käsitelty työntekijän ja esimiehen kesken ja onko tarvittaessa käytetty työterveyshuollon apua työssä kuormittumisen toteamisessa. Mikäli terveyttä vaarantava työssä kuormittuminen on todettu, selvityspyynnössä pyydetään tietoja, kuinka työnantaja on selvittänyt kuormittumisen syyt sekä mihin toimenpiteisiin työnantaja on ryhtynyt todettujen terveyttä vaarantavien kuormitustekijöiden vähentämiseksi. ...

Tarkastaja arvioi, milloin asiassa on saatu riittävät tiedot asian ratkaisemiseksi. Selvitysten perusteella arvioidaan, onko työnantaja toiminut lainsäädännön mukaisesti. ...

Tarkastaja laatii tarkastuksesta kirjallisen tarkastuskertomuksen, johon kirjataan tarkastajan keskeiset havainnot ja tarvittavat toimintaohjeet ja/tai kehotukset. Tarkastuskertomuksessa tarkastaja arvioi työnantajan toimintaa ja kirjaa saatujen selvitysten perusteella perustellun käsityksensä siitä, onko työnantaja rikkonut lainsäädäntöä. Velvoitteen havainnosta tulee käydä ilmi, miltä osin työnantaja ei ole noudattanut lainsäädäntöä.

Asiakasaloitteisessa valvonnassa tarkastuskertomukseen ei kirjata valvontapyynnön tehneen asiakkaan nimeä.

Tarkastuskertomus toimitetaan työnantajalle ja se annetaan tiedoksi asiakkaalle ja työsuojeluvaltuutetulle.

3.2 Asian arviointi

PRH:n viisi virkamiestä toimitti 2.10.2019 AVI:lle valvontapyynnön, jossa ilmoituksen tekijät olivat määrittäneet, että valvontapyyntö

kohdistuu ensisijaisesti tilintarkastusvalvonnan (TIVA) johtajan ja laadunvarmistusyksikön päällikön (kantelijat) menettelyyn johtamis- ja esimiestyössä sekä toissijaisesti pääjohtajan ja ylijohtajan menettelyyn, kun he viraston ylimpinä virkamiehinä eivät ole ryhtyneet konkreettisiin toimiin ratkaistakseen TIVA:n johtamisongelman.

AVI:n tarkastaja lähetti 26.11.2019 tiedon työsuojelutarkastuksen tarpeellisuudesta ja tarkastuksella käsiteltävistä asioista työnantajan (ylijohtajan ja työsuojelupäällikön) ja työsuojeluvaltuutetun tietoon sähköpostitse. Ennen tarkastusta tarkastaja toteutti koko tilintarkastusvalvonnan henkilöstölle vastuualueen psykososiaaliset kuormitustekijät -kyselyn.

Tarkentavina lisätietoina työsuojelutarkastusta varten tarkastaja pyysi viideltä osalliselta virkamieheltä 3.1.2020 päivätyissä lisäselvityspyynnöissä selvitystä mahdollisista uusista, konkreettisista häirinnän kokemuksista ja työn kuormitustekijöistä. Lisäksi tarkastajan käytettävissä oli tilintarkastusvalvonnan virkamiehiä koskevat syksyn 2019 VMBaro-työtyytyväisyyskyselyn tulokset ja tiedot kyseisen yksikön sairauspäivien lukumääristä vuosina 2018 ja 2019.

AVI:n tarkastaja teki 4.2.2020 työsuojelutarkastuksen, joka kohdistui PRH:n tilintarkastusvalvontaan. Työsuojelutarkastukseen osallistuivat työnantajan edustajina ylijohtaja ja työsuojelupäällikkö sekä henkilöstön edustajana työsuojeluvaltuutettu. Työsuojelutarkastuksen tehneen tarkastajan mukaan työnantajalle kerrottiin tarkastuksen loppukeskustelussa alustavista velvoitteista, minkä lisäksi tarkastaja kuuli työnantajaa sähköpostitse 2.3.2020 tarkastuskertomukseen kirjatusta velvoitteista. Työnantajalla ei ole ollut huomautettavaa annettavista velvoitteista.

AVI:n tarkastaja laati tarkastuksesta 3.3.2020 päivätyyn tarkastuskertomuksen. Tarkastuskertomuksen kohdassa 1.1 Työn vaarojen selvittäminen ja arviointi todetaan, että tarkastus toteutettiin kohdennettuna työsuojelutarkastuksena koskien PRH:n tilintarkastusvalvonnan tulosaluetta.

Tarkastuskertomuksen kohdassa 1.2 Häirintä ja epäasiallinen kohtelu todetaan, että

työpaikalla useat työntekijät ovat kokeneet terveyttä vaarantavaa häirintää ja epäasiallista kohtelua yhden päällikön sekä tulosalueen johtajan taholta. Tämän jälkeen tarkastuskertomuksessa kuvataan työntekijöiden kokemuksia ja todetaan työntekijöiden ilmoittaneen kokemastaan häirinnästä ja epäasiallisesta kohtelusta työsuojelupäällikölle ja ylijohtajalle. Tarkastaja katsoo työnantajan saaneen tiedon työntekijöihin kohdistuneesta häirinnästä ja epäasiallisesta kohtelusta ja näin ollen työnantajalle on syntynyt työturvallisuuslain 28 §:n mukainen toimintavelvollisuus. Tarkastuskertomuksessa on kuvattu työnantajan toimenpiteitä asiassa. Tarkastaja toteaa tarkastuskertomuksessa näkemyksensä,

että työntekijöihin on kohdistunut työturvallisuuslain 28 §:ssä tarkoitettua häirintää ja epäasiallista kohtelua heidän terveyttään vaarantavalla tavalla yhden päällikön sekä tulosalueen johtajan taholta. Tämän jälkeen tarkastuskertomuksessa kuvataan, miten häirintä on ilmennyt. Tarkastajan tarkastuksella saaman käsityksen mukaan työnantajan toimenpiteet eivät ole olleet riittäviä, jotta niillä olisi ollut todellisia vaikutuksia päättää työntekijöiden kokema epäasiallinen kohtelu ja häirintä. Näkemyksensä tueksi tarkastaja viittaa toteutettuun VMBaro -työtyytyväisyyskyselyn tulokseen ja työsuojeluviranomaisen tulosalueelle tekemän työn psykososiaaliset kuormitustekijät kyselyn vastauksiin.

Tarkastuskertomuksen kohdassa 1.3 Psykososiaaliset kuormitustekijät todetaan, että

tarkastuksella tuli esille, että työpaikalla esiintyy haitallisia psykososiaalisia kuormitustekijöitä ja häiriöitä vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä tulosalueen yhden päällikön ja johtajan kanssa. Työntekijät ovat tuoneet kokemansa työssä kuormittumisen työsuojelupäällikön ja ylijohdajan tietoon. Työntekijöiden mukaan ylin johto ei ole ryhtynyt selvittämään työssä kuormittumista kohtuullisessa ajassa. Tarkastuskertomuksessa kuvataan tehtyjä toimenpiteitä ja todetaan työnantajan tunnustaneen, että kyseessä on yhteistyö- ja vuorovaikutushäiriöt työntekijöiden ja keskihoidon välillä.

Tarkastuskertomuksessa työnantajalle annettiin kehotuksia työn vaarojen selvittämiseen ja arviointiin, häirintään ja epäasialliseen kohteluun sekä psykososiaalisiin kuormitustekijöihin liittyen. Työnantajalle annettiin määräajat selvitysten toimittamiselle niistä toimenpiteistä, joihin työnantaja on ryhtynyt kehotusten noudattamiseksi.

Kantelijat toimittivat 6.4.2020 AVI:lle muistutuksen työsuojelutarkastuksen toteuttamisesta. AVI vastasi muistutukseen 11.5.2020. Vastauksen liitteenä oli työsuojelutarkastuksen tehneen tarkastajan ja hänen lähiesimiehensä selvitykset. AVI:n vastauksessa todetaan, että lausunnossaan lähiesimies on selostanut kuulematta jäämiseen liittyviä syitä ja perusteita muun muassa seuraavasti:

Työsuojelun valvontalain ja valvonnan yleisten ohjeiden mukaan tarkastukselle kutsutaan työnantaja (edustaja) ja työsuojeluvaltuutettu. Sen, kuka tarkastuksella edustaa työnantajaa, päättää työnantaja. Tavanomaisesti tarkastukseen ei osallistu ilmiannon tehnyt henkilö eikä esimerkiksi taho, jota on väitetty häiritsijäksi, elleivät nämä henkilöt ole nimenaan edellä mainitut työnantaja tai valtuutettu.

Kun otetaan huomioon valvontaohjeessakin mainittu linjaus siitä, että ”työsuojeluviranomaisen tehtäviin eivät kuulu asiakkaan avustaminen häirintäasioiden käsittelyssä työpaikalla tai ristiriitojen sovittelu” on luontevaa, että häirintää kokenut tai häiritsijäksi väitetty eivät ole työpaikkatarkastuksella läsnä. Tarkastajan tehtävänä on selvittää kursorisesti tapahtumien kulku. Em. valvontaohjeen mukaan ”vain poikkeustapauksissa on kokonaisuuden ymmärtämisen kannalta tarpeen selvittää yksityiskohtaisesti tapausten kulkua.” Selvittäessään työnantajan

menettelyn oikeellisuutta tarkastaja kerää tietoa työnantajalta. Mikäli työnantajan menettelyyn liittyvät moitteet liittyvät yhden tai muutaman työnantajan edustajan (esimiehen) menettelyyn olisi toki suotavaa, että työnantaja selvittää sisäisesti asiaa myös häiritsijäksi väitetyiltä, mutta tätä ei juuri koskaan erikseen edellytetä.

AVI:n vastauksessa todetaan muun muassa, että

Työsuojelutarkastus osana työsuojeluviranomaisen valvontaa on muistutuksen tarkoittamassa asiassakin kohdistunut työnantajaanne, Patentti- ja rekisterihallitukseen, organisaationa. Viranomaisohjausta tarkastuskertomuksessa on vastaavasti annettu työnantajalle.

Hallintolain (434/2003) 11 §:n mukaan: ”Hallintolaissa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.” Muistutukseenne arvioinnissa olennaista on se, pidetäänkö teitä tässä valvonta-asiassa asianosaisina. Tältä osin työsuojeluviranomainen katsoo, lakimies X:n tavoin, että asianosaisia työsuojeluvalvonnassa ovat työnantaja itse ja asian vireille saattanut taho. Sitä vastoin asianosainen ei em. säännöksen merkityksessä ole tarkastuskertomuksessa mainittu taho tai henkilö, johon mahdollisesti kohdistuu sen johdosta työnantajan työjohtovaltaan perustuvia (välillisiä) seuraamuksia.

Mitä itse tarkastuskertomukseen ja sen sisältöön tulee, työsuojeluviranomainen katsoo, että po. tarkastuskertomuksesta ilmenevät tapahtumien pääpiirteittäisen kulun ohella yksilöidysti sekä ne seikat että ne säännökset, joiden perusteella tarkastaja on tehnyt kertomuksen mukaiset päätelmänsä ja käyttänyt toimivaltaansa em. kehotuksen antaessaan. Tarkastaja on siinä menetellyt toimintaansa koskevien säännösten ja valvontaohjeiden mukaisesti ja harkintavaltansa rajoissa.

Edellä kerrotuilla perusteilla, kun työsuojelutarkastuksessa on työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan toimittu valvontalain mukaisesti, asiassanne ei ole syytä uuteen tarkastukseen eikä tehdä valvontaa enemmälti muutoinkaan.

Kantelijat saivat AVI:lta 18.5.2020 pyynnön perustella, miksi kantelijoiden pyytämät liitteet tulisi toimittaa kantelijoille. Kantelijat toimittivat 25.5.2020 AVI:lle pyydetyt perustelut ja saivat 26.5.2020 pyytämänsä asiakirjat.

Kannanotto

Kantelijoiden mukaan heitä ei ole missään vaiheessa tai kenenkään toimesta kuultu. Työsuojelutarkastuksen toteuttaneen tarkastajan menettely loukkaa kantelijoiden näkemyksen mukaan heidän oikeuttaan yhdenvertaiseen kohteluun ja syrjii heitä, koska tarkastaja on asian käsittelyn yhteydessä kuullut ainakin PRH:n ylijohtajaa, jonka toiminnasta AVI:lle osoitetussa valvontapyynnössä myös kanneltiin.

Työsuojeluvalvonta kohdistuu työnantajaan organisaationa. Työsuojelutarkastuksen tekevän tarkastajan tehtävänä on kerätä tietoa

työnantajalta ja tältä pohjalta arvioida, onko työnantaja noudattanut työturvallisuuslain mukaisia toimintavelvollisuuksiaan. Häirintää ja epäasiallista kohtelua sekä psykososiaalisia kuormitustekijöitä koskevassa tarkastuksessa selvitetään, onko työnantaja ryhtynyt työturvallisuuslain edellyttämiin toimenpiteisiin asiassa.

Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa työsuojeluilmoitusten ensisijaisena kohteena oli PRH:n keskijohtoon kuuluvien esimiesten toiminta, mikä tarkoittaa sitä, että työturvallisuuslain mukainen toimimisvelvollisuus oli ylimmällä johdolla. PRH:n ylimmän johdon velvollisuutena oli selvittää asiaa keskijohdon kanssa. Saamani selvityksen perusteella työnantaja oli ryhtynyt työsuojeluilmoitusten johdosta toimenpiteisiin, mutta koska työsuojeluilmoituksen tehneet työntekijät eivät pitäneet toimenpiteitä riittävinä, he tekivät AVI:lle valvontapyyntöjä. Häirinnän ja epäasiallisen kohtelun osalta AVI:n tarkastaja katsoi, että työnantajan toimenpiteet eivät ole olleet riittäviä. Psykososiaalisten kuormitustekijöiden osalta AVI:n tarkastaja totesi, että työnantaja oli vain osin tunnistanut tilintarkastusvalvonnan työntekijöitä kuormittavia tekijöitä.

AVI:n näkemyksen mukaan asiakasaloitteisessa työsuojeluvalvonnassa asianosaisia ovat työnantaja (organisaatio tai luonnollinen henkilö) ja asian vireille saattanut taho. Hallintolain 11 §:n mukainen asianomainen ei ole tämän näkemyksen mukaisesti henkilö, johon kohdistuu mahdollisia työnantajan työnjohtovaltaan perustuvia välillisiä seuraamuksia.

Tarkastuskertomuksessa tarkastaja tuo näkemyksensä esille, että työntekijöihin on kohdistunut työturvallisuuslain 28 §:ssä tarkoitettua häirintää ja epäasiallista kohtelua heidän terveyttään vaarantavalla tavalla yhden päällikön sekä tulosalueen johtajan taholta. Kertomuksessa kuvataan myös, miten häirintä on ilmennyt.

Minulla ei ole käytettävissäni olevin keinoin edellytyksiä arvioida, onko kantelijoita PRH:n toimesta kuultu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti työsuojeluilmoituksia käsiteltäessä. Yhdyn AVI:n näkemykseen siitä, että mikäli työnantajan menettelyyn liittyvät moitteet liittyvät yhden tai muutaman työnantajan edustajan (esimiehen) menettelyyn, suotavaa olisi, että työnantaja selvittää sisäisesti asiaa häiritsijäksi väitetyiltä. Nähdäkseni työnantajalla on velvollisuus tuoda häiritsijöiksi nimettyjen henkilöiden kuulemisessa esiin tulleet seikat esille työsuojelutarkastuksessa.

Kantelijat ovat tuoneet esille tyytymättömyytensä siihen, että AVI on eri yhteyksissä määritellyt heidän asemansa eri tavoin. AVI on katsonut työsuojelutarkastuksen toteuttamisen osalta, että kantelijat eivät ole asianosaisia. Sitä vastoin asiakirjapyyntöä käsitellessään AVI on katsonut kantelijoiden olevan asianosaisia.

Muistutuksen käsitellyt AVI:n lakimies totesi selvityksessään, että asiassa mietitytti erityisesti se, että valvontalain soveltamiskäytäntö ja -ohjeistus tosiasiallisesti määrittävät asianosaisten piirin työpaikkatarkastuksessa ahtaammaksi kuin mitä se ilmeisesti olisi pelkästään hallintolain 11 §:n perusteella arvioituna.

Työsuojelun vastuualueen johtaja totesi selvityksessään, että käytännössä valvontalain soveltaminen ja sen pohjalta muun muassa työsuojeluhallinnon valvontaohjeisiin kirjatut käytännöt ovat ohjanneet asianosaisten määrittelyn valvontatoiminnassa ahtaaksi suhteessa hallintolain 11 §:än. Ahtaan tulkinnan periaatetta on työsuojeluvalvonnassa noudatettu johdonmukaisesti, mutta kaikilta osin se ei ole ongelmantonta. Asiakirjojen luovuttamisen osalta ratkaisu pohjautui viranomaisien toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaiseen väljään tulkintaan asianosaisuudesta.

Valvontalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 94/2005 vp) 45 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että muistutuksen voisi tehdä työnantaja, asianomainen työntekijä tai työsuojeluvaltuutettu, jonka edustamien henkilöiden oikeudesta tai velvollisuuksista on kysymys.

HE:stä ei käy ilmi, mitä ”asianomaisella työntekijällä” tarkoitetaan. Asianomaisella työntekijällä voidaan tarkoittaa työntekijää, jonka valvontapyyynnön perusteella työsuojelutarkastus on tehty, tai kaikkia tarkastuksen kohteena olleen työpaikan työntekijöitä.

AVI on käsitellyt kantelijoiden tekemän muistutuksen ja antanut siihen vastauksen, jossa on viitattu hallintolain 11 §:ään ja todettu, että muistutuksen arvioinnissa olennaista on se, pidetäänkö kantelijoita tässä valvonta-asiassa asianosaisina. Vastauksessa todetaan AVI:n katsovan, että asianosaisia työsuojeluvalvonnassa ovat työnantaja itse ja asian vireille saattanut taho. Sitä vastoin asianosainen ei em. säännöksen merkityksessä ole tarkastuskertomuksessa mainittu taho tai henkilö, johon mahdollisesti kohdistuu sen johdosta työnantajan työnjohtovaltaan perustuvia (välillisiä) seuraamuksia.

Työsuojelutarkastuksen toteuttaminen ja asiakirjapyyynnön käsittely ovat kaksi erillistä asiaa. AVI on katsonut voivansa antaa pyydyt asiakirjat, koska se katsoi kantelijoiden olevan julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettuja asianosaisia.

Saamani selvityksen perusteella työsuojelutarkastuksessa on toimittu valvontalain ja valvontaohjeiden mukaisesti, mistä johtuen katson, että työsuojelutarkastuksen toteuttamisessa ei ole ilmennyt oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista tai virheellistä menettelyä taikka velvollisuuden laiminlyöntiä.

Tarkastuskertomuksen mukaan tarkastaja on perustanut näkemyksensä työntekijöiden tekemiin valvontapyyntöihin ja heidän toimittamiinsa selvityksiin, työnantajan selvityksiin, VMBaro -työtyytyväisyyskyselyn tuloksiin ja työsuojeluviranomaisen tekemän työn psykososiaaliset kyselyn vastauksiin.

Näkemykseni mukaan AVI on ratkaissut asian harkintavaltansa rajoissa. Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten viranomainen on käyttänyt tätä harkintavaltaa, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin.

Tässä tapauksessa AVI:n tarkastuksen kohteena oli PRH:n toiminta työnantajaorganisaationa eikä kantelijoiden toiminta. Tarkastuskertomus ja siinä olevat toimintaohjeet kohdistuivat PRH:een. Tarkastuksella ei ole ollut välittömiä yksittäisiä henkilöitä kuten kantelijoita koskevia oikeusvaikutuksia. Vaikka työsuojelutarkastuksella on ollut kantelijoiden mukaan vaikutusta heidän asemaansa ja työtehtäviinsä, nämä välilliset vaikutukset eivät näkemykseni mukaan ole työsuojelussa vakiintuneen käytännön mukaan luoneet kantelijoille hallinto-laissa tarkoitettua asianosaisasemaa.

Tiedossani ei ole hallinto-oikeuksien oikeuskäytäntöä työsuojelutarkastuksen asianosaismäärittelystä. Koska aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on pitänyt asianosaisen käsitteen määrittelyä osin ongelmallisena työsuojeluvalvonnassa, pitäisin hyvänä, jos asiasta saataisiin lainkäyttöelimen kannanotto.

Kantelijat katsoivat, että he eivät ole saaneet vastauksia kaikkiin muistutuksessa esittämiinsä asiallisiin kysymyksiin.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin on laillisuusvalvonnassa katsottu sisältävän viranomaisille yleisen velvoitteen vastata niille niiden tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvissa asioissa osoitettuihin asiallisiin yhteydenottoihin.

Viranomaisella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata toimivaltaansa kuuluviin, asiallisiin tiedusteluihin. Vastaaminen jättää sisältönsä puolesta sijaa viranomaisen harkinnalle.

Saamani selvityksen perusteella katson, että kantelijoiden tiedusteluun vastaamisessa ei ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä taikka velvollisuuden laiminlyöntiä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen AVI:n tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni AVI:lle. Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös aluehallintovirastojen

työsuojelun vastuualueille valvontaohjeita antavalle sosiaali- ja terveysministeriölle.

Kantelu ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.