

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Oikeustieteiden laitos

---

Anni Kulmala

**Työsuojeluviranomaisten tiedonsaanti ja tarkastusoikeuden problematiikka lain  
työsuojelun valvonnasta ja työpaikan yhteistoiminnasta 20.1.2006/44 4 §:n  
mukaan**

-

**Erityishuomio työnantajan kirjaamisvelvoitteisiin**

---

Pro gradu -tutkielma  
Julkisoikeus  
Tampere 2007

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

KULMALA, ANNI: Työsuojeluviranomaisten tiedonsaanti ja tarkastusoikeuden problematiikka

lain työsuojelun valvonnasta ja työpaikan yhteistoiminnasta 20.1.2006/44 4 §:n mukaan –

Erityishuomio työnantajan kirjaamisvelvoitteisiin

Pro gradu -tutkielma, XI+ 106 s.

Julkisoikeus

Helmikuu 2007

---

Tutkimukseni tehtävänä on tutkia työsuojeluviranomaisen tiedonsaantioikeutta valvontalain 4 §:n pohjalta. Varsinaisena tutkimuskysymyksenä on työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti ja tarkastusoikeus, joka on rajoitettu koskemaan työnantajan kirjaamisvelvoitteita. Tutkimuksessa ovat kokoajan vastakkain työnantajan laissa säädetyt velvoitteet ja työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti ja tarkastusoikeus. Työnantajan laatimat asiakirjat ovat työsuojeluviranomaisen kannalta katsottuna sekä valvonnan kohteita että viranomaisen työn välineitä.

Tutkimuksen aluksi käsittelen työsuojeluvalvonnan taustalla vaikuttavia kansallisia ja kansainvälisiä tavoitteita, periaatteita ja keinoja. Kolmannessa luvussa käsittelen viranomaisen valvontakeinoja ja neljännessä luvussa viranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia. Tutkimuksen loppuosassa käsittelen valitusoikeutta työsuojeluviranomaisen päätökseen sekä työsuojelu- ja työturvallisuusrikkomuksia ja niiden seuraamuksia.

Työsuojelun valvontalain kuvaama työsuojeluviranomaisen tiedonsaantioikeus on alun perin syntynyt ILO:n jäsenyyden ja muiden kansainvälisten sopimusten kautta. Nykyään valvontaoikeuden laajuuteen tai sen muotoutumiseen vaikuttaa myös Euroopan unioni ja jäsenyyden tuomat velvoitteet. EU:n työvoiman ja tavaroiden vapaata liikkumista turvaavien velvoitteiden takia kaikella dokumentoinnilla tulee olemaan tarkastuksessa yhä merkittävämpi asema.

Työsuojeluviranomaisella on valvontalain nojalla käytössään moninaiset valvontakeinot. Tutkiesani työsuojeluvalvonnan keinoja, nousi sieltä esiin ennakkovalvonnan suurempi rooli, mitä valvontalaki antaa olettaa. Valvontalain 4 §:n nojalla työsuojeluviranomaisella on oikeus nähdä kaikki valvottavan kohteen kannalta tarpeelliset asiakirjat, eli tiedonsaanti- ja tarkastusoikeutta ei ole laissa yksilöity tiettyihin asiakirjoihin. Tiedonsaanti ja tarkastusoikeudelle on kuitenkin säädetty rajat, joita viranomainen ei saa ylittää.

# Sisällysluettelo

<b>Sisällysluettelo .....</b>	<b>III</b>
<b>Lähdeluettelo .....</b>	<b>VI</b>
<b>Lyhenneluettelo .....</b>	<b>X</b>
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>XI</b>
1.1 Valvottava lainsäädäntö .....	3
1.2 Keskeisimmät käsitteet .....	4
1.3 Aikaisempi tutkimus .....	6
1.4 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja tutkimusmenetelmä.....	8
1.4.1 Tätä tutkimusta koskeva teoreettinen viitekehys .....	8
1.4.2 Intressilainopista yleisesti .....	10
1.5 Tutkimusaineisto.....	11
1.6 Tutkimustehtävät, rajaukset ja tutkimuksen kulku .....	13
1.6.1 Tutkimustehtävät.....	13
1.6.2 Rajaukset.....	15
1.6.3 Tutkimuksen kulku .....	16
<b>2 Työsuojeluvalvonnan tavoitteet ja periaatteet .....</b>	<b>17</b>
2.1 Työsuojeluvalvonnan kansainvälinen perusta ja tavoitteet.....	17
2.2 Työsuojeluvalvonnan kansalliset tavoitteet .....	22
2.3 Työolojen parantamisen vaatimus ja lainsäädäntöä tukeva toiminta.....	24
2.3.1 Työolojen parantaminen .....	24
2.3.2 Lainsäädäntöä tukeva toiminta .....	25
2.4 Työsuojeluvalvonnan viranomaistoiminnan periaatteet .....	27
2.4.1 Noudatettava lainsäädäntö ja siinä esiintyvät periaatteet.....	27
2.4.2 Kansainväliset periaatteet .....	31
<b>3 Työsuojeluvalvonta ja sen keinot.....</b>	<b>33</b>
3.1 Valvonta.....	33
3.2 Työsuojeluviranomaisen oikeudet ja velvollisuudet.....	35
3.2.1 Työsuojelutarkastus ja tarkastajan oikeudet .....	35
3.2.2 Pääsy-, puhuttelu- ja tiedonsaantioikeudet.....	36

3.3. Ennakollisen valvonnan keinot .....	37
3.4 Jälkikäteisen valvonnan keinot .....	39
3.5 Markkinavalvonta .....	42
3.6 Hallinnolliset pakkokeinot .....	45
<b>4 Työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti ja tarkastusoikeus valvontalain mukaan .....</b>	<b>47</b>
4.1 Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden laajuus?.....	47
4.2 Työsuojeluviranomaisen valvonnan alaisten asiakirjojen määrä ja luonne .....	51
4.3 Oikeus saada nähtäväkseen asiakirjat .....	53
4.3.1 Esimerkkejä valvontalain 4 §:ään kuuluvista työnantajan laatimista asiakirjoista .....	55
4.3.2 Asiakirjojen teetto-oikeus? .....	60
4.3.3 Teetto-oikeuden voimassaolo ja oikeuskäytäntö .....	63
4.4 Tuotevalvonnan apuvälineet ja niiden merkitys .....	65
4.4.1 Markkinavalvonta ja sen apuvälineet.....	65
4.4.2 Esimerkki asiakirjojen merkityksestä tuotevalvonnassa.....	66
4.5 Oikeus saada nähtäväksi työnantajan antama muu selvitys ja muu todennettava muoto .....	68
4.5.1 Muu selvitys.....	68
4.5.2 Muu todennettava muoto .....	69
4.6 Oikeus saada työntekijältä tarpeellisia tietoja .....	72
4.7 Oikeus saada työnantajalta selostus muistakin selvityksistä ja suunnitelmista .....	74
4.8 Oikeus saada työnantajalta muitakin tarpeellisia tietoja ja jäljennöksiä asiakirjoista .....	75
<b>5 Valitusoikeus ja rangaistukset .....</b>	<b>77</b>
5.1 Valitusoikeus.....	77
5.2 Työturvallisuus- ja työsuojelurikkomus.....	78
5.3 Asiakirjojen merkitys todisteena.....	81
5.4 Rangaistukset .....	82
<b>6 Tutkimustulokset .....</b>	<b>84</b>
6.1 Valvontakeinot.....	84
6.2 Esimerkki ensivalvonnan asiakirjoista.....	85
6.3 Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden rajat.....	87
6.4 Minkälaisia asiakirjoja tiedonsaanti ja tarkastusoikeuteen kuuluu? .....	88
6.5 Asiakirjojen teetto-oikeudesta.....	89
6.6 Asiakirjojen merkitys tuotevalvonnalle .....	90

6.7 Muu selvitys ja 10 §:n muu todennettava muoto .....	90
6.8 Oikeus saada tietoja työntekijöiltä .....	92
6.9 Oikeus saada selostus muistakin selvityksistä ja suunnitelmista .....	92
6.10 Oikeus saada muitakin tarpeellisia tietoja ja jäljennöksiä asiakirjoista .....	93
6.11 Rikkomuksista rangaistuksiin .....	95
<b>7 Tutkimustulosten pohdinta ja johtopäätökset .....</b>	<b>96</b>
7.1 Ennakkovalvonnasta .....	96
7.2 Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta .....	97
7.3 Teetto-oikeus termistä.....	100
7.4 Velvoitteiden tulkinnallinen väljyys ja asiakirjojen merkitys.....	101
7.5 Oikeus saada muitakin tietoja .....	103
7.6 Asiakirjojen merkityksestä.....	104
7.7. Lopuksi.....	105

## Lähdeluettelo

### Kirjallisuus

*Aarnio, Aulis*: Oikeussäännösten tulkinnasta. Helsinki 1982.

*Bruun, Niklas – Von Koskull, Anders (2004)*: Työoikeuden perusteet. Juridica-kirjasarjan 4. teos. Talentum, Helsinki 2004. Karisto Oy, Hämeenlinna 2004.

*Encyclopaedia iuridica Fennica*: suomalainen oikeustietosanakirja. 7. osa: Oikeuden yleistieteet Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 1999. s. 224 – 228.

*Hallberg, Pekka (1997)*: Hallintolainkäyttölaki. Helsinki. Kauppakaari 1997.

*Hietala, Harri – Kaivanto, Keijo (2006)*: Työpaikalla nähtävänä oltava lainsäädäntö 2006 ja yhteistoimintalaki. Talentum Media Oy. Helsinki 2006.

*Hietala, Harri – Kaivanto, Keijo – Kuikko, Tapio (2002)*: Uusi työsuojeluvastuuopas. Talentum, Helsinki 2002. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2002.

*Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo (2002)*: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Gummerus Kirjapaino Oy. Helsinki 2002.

*Häyhä, Juha (1997)*: Johdanto. Teoksessa Juha Häyhä (toim.) Minun metodini. WSOY. Sivut 15–34.

*Ihering, Rudolph von (1948)*: Taistelu oikeudesta ”Der Kampf um’s Recht”. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen juhlaulkaisuja B-sarja N:032. WSOY 1948.

*Kairinen, Martti (1998)*: Työoikeuden pääsisältö. Kustantaja: Työelämän tietopalvelu Oy, Masku 1998. Uudistettu ja ajantasaistettu 3. painos.

*Kettunen, Pauli (1994)*: Suojelu, suoritus, subjekti. Työsuojelu teollistuvan Suomen yhteiskunnallisessa ajattelu- ja toimintatavoissa. Suomen historiallinen Seura. Historiallisia tutkimuksia 189. Vammala. Vammalan kirjapaino Oy.

*Kuikko, Tapio (2006)*: Työturvallisuus ja sen valvonta. Neljäs, uudistettu painos. Talentum Media Oy ja Tapio Kuikan perikunta. Helsinki 2006.

*Kultalahti, Jukka*: Julkisoikeuden menetelmäseminaarin luentomateriaalia, luento Tampereen yliopistossa 27.4.2006.

*Kämäräinen, Markku (1999)*: Itsesuojelusta EY-direktiiveihin. Työsuojelukoulutuksen muotoutuminen Suomessa vuosina 1889 – 1994. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 1999.

*Laakso, Seppo - Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo (2006)*: Yleishallinto-oikeus. Tampere. Tampereen yliopisto, oikeustieteen laitos 2006.

*Merkoski, V (1938)*: Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938.

- Merikoski, V – Vilkkonen, Eero (1938):* Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. 8. painos. Juva 1983.
- Mäenpää, Olli (2000):* Hallinto-oikeus. Werner Söderström Lakitieto Oy. Helsinki 2000.
- Mäenpää, Olli (2004):* Hallinto-oikeus. 5. painos. WSOY Lakitieto. Porvoo 2004.
- Nieminen, Liisa (1999):* Teoksessa Liisa Nieminen (toim.) Perusoikeudet Suomessa. Kauppakaari OYJ. Helsinki 1999.
- Niemivuo, Matti:* JOIKS2 lainvalmistelukurssin luentomateriaalia, luento Tampereen yliopistossa 11.4.2005.
- Nuutila, Ari-Matti – Tapani, Jussi – Kinnunen, Essi (2001):* Pääsykoekirja 3/2001. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Hakapaino Oy. Helsinki 2001.
- Tuori, Kaarlo (1998):* *Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä.* S. 295–353. Artikkeliteoksessa: Oikeustiede – Jurisprudentia XXXI (1998). Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Gummeruksen Kirjapaino Oy. Jyväskylä 1998.
- Saloheimo, Jorma (2006):* Työturvallisuus: Perusteet, vastuu ja oikeussuoja. Talentum, Helsinki 2006.
- Saloheimo, Jorma (1996):* Uudistuva työympäristö. Työturvallisuuden EY-oikeudelliset perusteet. Helsinki. Lakimiesliiton kustannus.
- Saloheimo, Jorma (1987):* Hallintopakosta työsuojelun valvonnassa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 174. Vammala 1987. Vammalan Kirjapaino Oy.
- Siiki, Pertti(2006):* Uusi työsuojelun yhteistoiminta ja työturvallisuus. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.
- Siltala, Raimo:* Oikeustieteen tieteenteoria. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2003.
- Sipilä, Arto (1938):* Suomen työoikeuden käsite ja järjestelmä sekä suhde sosiaaliseen lainsäädäntöön. Helsinki 1938. Kauppalehti Oy:n Kirjapaino 1938.
- Pöyhönen, Juha (1983):* Valta on tietoa. Ajatuksia lainopin yhteiskunnallisuudesta. Artikkeliteoksessa: Studia Juridica 1983. Oikeustieteen uudet haasteet. Toimittanut: Jukka Kekkonen. Helsingin yliopisto 1983. Paragraaffi Oy.
- Suikkanen, Asko (1983):* Työsuojelu ja vallankäyttö – ”Safety First” työsuojelun genesiksenä. Turun yliopisto. Sosiaalipolitiikan julkaisuja. Sarja A:8.
- Tala, Jyrki (2004):* Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista. Artikkeliteoksessa: Oikeuspoliittisen yhdistyksen Demla ry & Oikeus- ja yhteiskuntatieteellisen yhdistyksen julkaisussa OIKEUS 4/2004. s. 394.
- Tarukannel, Veijo (1999):* Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimissa. Tampere. Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos 1999.

*Timonen, Pekka*: Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsinki 1998. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

*Tiilikainen, Teija – Helander, Petri – Heliskoski, Joni (2005)*: Euroopan perustuslaki. Edita Publishing Oy. Helsinki 2005.

*Tolonen, Hannu (2003)*: Oikeuslähdeoppi. Hannu Tolonen ja WSOY Lakitieto. Vantaa 2003.

*Tähti, Aarre (1995)*: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Gummerus, Jyväskylä 1995.

*Uotila, Jaakko (1989)*: Intressianalyysi oikeustutkimuksen apuvälineenä. Esimerkkinä henkilökisterilaki. Artikkelijuhlajulkaisussa: Vapaus, veljeys ja vallankäyttö. Toimittaneet: Pekka Kosonen ja Anneli Levo-Kivirikko. Helsinki 1989. Hakapaino. s. 178–192.

*Ylhäinen, Marjo (2005)*: Työoikeuden kentällä. Oikeus 2005:2, s. 116–129.

*Sosiaali- ja terveysministeriö, Työsuojeluosasto (2004)*: Työsuojelu Suomessa. Uudistettu painos 2004. Kirjapaino Hermes Oy. Tampere 2004. Julkaisu löytyy myös sähköisessä muodossa osoitteesta: <http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2004/05/hm1084511780629/passthru.pdf>.

*Komiteamietintö 2004:19*: Työsuojelun valvontalakitoimikunnan mietintö. Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 2004:19. Edita Prima Oy, Helsinki 2004. (KOM 2004:19).

## **Virallislähteet**

Komission päätös (95/319/EY), tehty 12 päivänä heinäkuuta 1995, johtavien työsuojelutarkastajien komitean perustamisesta. Virallinen lehti nro L 188, 09/08/1995. s. 0011–0013. Päätös löytyy sähköisenä versiona osoitteesta: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995D0319:FI:HTML>. Sivustolla käyty 27.3.2006.

Komission tiedonanto (KOM(2002) 118) Työn ja yhteiskunnan muutoksiin sopeutuminen: Yhteisön uusi työterveys- ja työturvallisuusstrategia vuosiksi 2002–2006. Bryssel 11.3.2002. KOM(2002) 118 lopullinen. Löytyy sähköisenä versiona osoitteesta: [europa.osha.eu.int/systems/strategies/future/com2002\\_fi.pdf](http://europa.eu.int/systems/strategies/future/com2002_fi.pdf). Sivustolla käyty 8.8.2006.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 86. Kansainvälisen työkonferenssin eräiden päätösten johdosta, HE 194/1999.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 265/2004.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työsuojelun valvonnasta, HE 76/1972.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 94/2005.

Hallituksen esitys Eduskunnalle vuosilomalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 238/2004.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 42/2005 vp – HE94/2005 vp.



Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 9/2004 vp – HE 125/2003 vp.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö 7/2005 vp – HE94/2005 vp.

### **Oikeustapaukset**

KKO:2000:4	Oikeusvoima, työtodistus	Diaarinumero: R98/802.
KKO:1994:56	Työsopimus, työtodistus	Diaarinumero: R93/575.
KKO:1987:68	Työsopimus, työtodistus	Diaarinumero: S86/46.

### **Sähköiset lähteet**

European Social Charter (uudistettu). Strasbourg, 3.v.1996. Löytyy sähköisenä osoitteesta: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/163.htm>. Sivustolla käyty 29.3.2006.

Euroopan unionin portaali: [http://europa.eu/index\\_fi.htm](http://europa.eu/index_fi.htm).

Johtavien työsuojelutarkastajien komitean luomat periaatteet. s. 2. Löytyy sähköisenä osoitteesta: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/health\\_safety/docs/slic\\_principles\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/health_safety/docs/slic_principles_en.pdf). Sivustolla käyty 14.8.2006.

Kuluttajaviraston kotisivu: [http://www.kuluttajavirasto.fi/user\\_nf/default.asp?site=34&tmf=6475&lmf=6511&id=8159&mode=readdoc](http://www.kuluttajavirasto.fi/user_nf/default.asp?site=34&tmf=6475&lmf=6511&id=8159&mode=readdoc). Sivustolla käyty 15.8.2006.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan työsuojelustrategia (STM/TSO 23.4.1998). Löytyy sähköisenä osoitteesta: [http://www.tyosuojelutietopankki.fi/systems/strategies/stm/ts\\_strategia.stm](http://www.tyosuojelutietopankki.fi/systems/strategies/stm/ts_strategia.stm). Sivustolla käyty 21.3.2006.

Työsuojelupiirin kotisivu: Työsuojelun valvonta ja viranomaistoiminta / Markkinavalvonta <http://www.tyosuojelu.fi/fi/markkinavalvonta/123>. Sivustolla käyty 15.8.2006.

### **Julkaisemattomat lähteet**

*Kanerva, Reijo (2006):* Työsuojeluasioiden oikeuskäsittelyt. Julkaisematon selvitys sosiaali- ja terveysministeriö, työsuojeluosasto, valvontayksikkö 1.3.2006.

*Kulmala, Anni (2005):* Työnantajaan kohdistuvat asiakirjojen tai muiden dokumenttien laatimisvelvoitteet Suomen työsuojelulainsäädännössä sekä muusta turvallisuutta koskevasta lainsäädännöstä johtuvat työnantajaan kohdistuvat asiakirjojen laatimisvelvoitteet. Velvoitteiden keskinäinen yhteensopivuus ja vastaavat velvoitteet yhteisölainsäädännössä. Julkaisematon selvitys sosiaali- ja terveysministeriö, 2005.

## Lyhenneluettelo

A	Asetus (Euroopan yhteisöjen asetus)
Art.	Artikla
CE	CE -merkintä on valmistajan vakuutus viranomaisille, maahantuojille ja myyjille siitä, että tavara täyttää sitä koskevat Euroopan yhteisölainsäädännön vaatimukset
ETY	Euroopan talousyhteisö eli ETY (englanniksi European Economic Community EEC)
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö (englanniksi European Community eli lyhenne EC)
HE	Hallituksen esitys
HLL	Hallintolainkäyttölaki (586/1996)
ILO	Kansainvälinen työjärjestö (englanniksi International Labour Organisation)
K	Kohta
KOM	Komiteamietintö
L	Luku
Mom.	Momentti
N:o	Numero
OK	Oikeudenkäymiskaari (1.1.1734/4)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto

PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RL	Rikoslaki (39/1889)
SLIC	Johtavien työsuojelutarkastajien komitea (englanniksi Senior Labour Inspectors Committee)
SopS	Sopimussarja
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
TSHall	Laki työsuojeluhallinnosta 16/1993 (478/2004 viimeisin muutos)
TSO	Työsuojeluosasto
TSValvA	Asetus työsuojelun valvonnasta 954/1973 (905/1999 viimeisin muutos)
TSValvL	Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006 (viimeisin muutos 701/2006)
TUKES	Turvatekniikan keskus
TyVM	Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö
Valvontalaki	Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006 (viimeisin muutos 701/2006)
VNa	Valtioneuvoston asetus
VNp	Valtioneuvoston päätös

# 1 Johdanto

Työsuojelun lähtökohta on Suomen perustuslain (731/1999) 18.1 §, jonka mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään julkisen vallan velvollisuudeksi turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistää väestön terveyttä. Suomen valtiosäännön tarkoituksena on sekä turvata ihmisen oikeusaseman perusteet että määrätä ylimmän vallankäytön perusteet<sup>1</sup>. Näin ollen PL:n 18 § ilmentää valtion vastuuta työvoiman suojelusta ja valvontavastuu kohdistuu nimenomaan julkista valtaa käyttävälle viranomaiselle<sup>2</sup>.

PL:n 18 §:ää vastaava velvoite on ilmaistu Euroopan unionin tasolla Rooman sopimuksessa (A:25.3.1957<sup>3</sup>), jonka 137 artiklan 1 kohdan (entinen 118a art.) mukaan jäsenvaltiot pyrkivät parantamaan erityisesti työympäristöä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi, ja niiden tavoitteena on tämän alan olojen yhdenmukaistaminen niitä parannettaessa. Täten unionin neuvosto toteuttaa toimenpiteitä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämiseksi aloittein, joilla pyritään parantamaan tiedon saantia, kehittämään tiedon ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa, edistämään innovatiivisia lähestymistapoja ja arvioimaan kokemuksia. Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista. Lisäksi unionin neuvosto voi antaa määritetyillä aloilla direktiivein säännöksiä vähimmäisvaatimuksista, jotka pannaan täytäntöön asteittain ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edellytykset ja kussakin jäsenvaltiossa voimassa oleva tekninen sääntely. Saman artiklan 4 kohdan (entinen 3 kohta) mukaan sen nojalla annetut säännökset eivät estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta tiukempia työsuojelua koskevia toimenpiteitä, jos ne ovat sopusoinnussa tämän sopimuksen kanssa.

---

<sup>1</sup> Husa – Pohjolainen (2002) s. 42 - 43

<sup>2</sup> Husa – Pohjolainen (2002) s. 42 - 43

<sup>3</sup> Nykyinen Euroopan yhteisön perustamissopimus (konsolidoitu toisinto). Virallinen lehti nro C 325, 24. joulukuuta 2002.

Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta annetussa selonteossa 11.11.1998 todetaan nimenomaisesti, että Suomen ihmisoikeuspolitiikkaan kuuluvat sekä kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän kehittäminen ja ihmisoikeuksien arvostuksen lisääminen kansainvälisen yhteisön työjärjestyksessä että toiminta ihmisoikeuksien kunnioittamisen edistämiseksi käytännössä ja ihmisoikeusloukkausten torjuminen kaikkialla maailmassa. Suomella on myös ILO:n jäsenmaana velvollisuus kunnioittaa ja edistää työelämän peruseriaatteita ja -oikeuksia sekä niiden toteutumista.<sup>4</sup> Philadelphian julistuksessa<sup>5</sup> ja ILO:n perussäännössä<sup>6</sup> on määritelty Kansainvälisen työjärjestön päämäärät, tehtävät sekä oikeudet, joita jokainen jäsenvaltio on sitoutunut noudattamaan liittyessään Kansainvälisen työjärjestön jäseneksi<sup>7</sup>.

Yhteisölainsäädäntö ei varsinaisesti säädi kansallisesta valvonnasta.<sup>8</sup> Euroopan unionin jäsenvaltiot voivat hoitaa työsuojeluvalvonnan parhaaksi katsomallaan tavalla. Siten perinteisen työpaikkavalvonnan näkökulmasta yhteisölainsäädäntö ei vaikuta viranomaistoimintaan. Työsuojeluviranomaiset valvovat työpaikkojen työsuojelua samoin kuin ennen EU-jäsenyyttä. Sen sijaan koneiden ja laitteiden (tuotteet) valvontaan yhdistymisellä on ollut varsin merkittävä vaikutus. Aikaisemmin tuotteiden turvallisuuden valvonta oli hyvin viranomaispainotteista, ja siihen kuului lukuisia tyyppitarkastus- ja tyyppihyväksyntämenettelyjä. Ennen jäsenyyttä viranomaiset valvoivat valtakunnan rajoilla, ettei maahan tuotu kansallisten määräysten vastaisia tuotteita. Nyt on luotu uusia menettelyjä kaupan teknisten esteiden poistamiseksi ja vapauttamiseksi sekä tuotteiden turvallisuuden varmistamiseksi. Uusi järjestelmä korostaa valmistajan itsenäistä vastuuta.<sup>9</sup> EU:n johtavien työsuojelutarkastajien komitea<sup>10</sup> on antanut työsuojeluvalvonnasta yleisperiaatteet, jotka perustuvat

---

<sup>4</sup> HE 194/1999 vp s. 4 - 5

<sup>5</sup> Julkilausuma, joka koskee Kansainvälisen työjärjestön päämäärää ja tehtäviä (Philadelphian julistus, 1944)

<sup>6</sup> ILO:n perussääntö (The Constitution), joka luotiin vuonna 1919, on muutettu kuusi kertaa ja viimeisin muutos tehtiin vuonna 1972. Viimeisin muutos tuli voimaan 1.11.1974.

<sup>7</sup> HE 194/1999 vp

<sup>8</sup> HE 94/2005 vp s. 14

<sup>9</sup> Hietala – Kaivanto – Kuikko (2002) s. 25-26

<sup>10</sup> 95/319/EY: Komission päätös, tehty 12 päivänä heinäkuuta 1995, johtavien työsuojelutarkastajien komitean perustamisesta. Virallinen lehti nro L 188, 09/08/1995 s. 0011 – 0013. <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995D0319:FI:HTML> Sivustolla käyty 27.3.2006.

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukseen nro 81. Yleissopimus koskee ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa.<sup>11</sup>

Suomessa työsuojeluvalvonta perustuu lakiin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 20.1.2006/44 (jäljempänä valvontalaki) ja siinä annetun toimivallan mukaisesti työsuojeluviranomaisella on oikeus tehdä tarkastuksia työpaikoilla ja valvoa työturvallisuuslain (23.8.2002/738) ja sen nojalla annettujen alemman tasoisten säännösten noudattamista. Valvontalaissa säädetään menettelytavoista, joita työsuojeluviranomainen noudattaa sen valvontaan kuuluvien säädösten valvonnassa. Nimenomaisen säädöksen tai sen osan kuulumisesta työsuojeluviranomaisen valvontaan säädetään asianomaisessa valvottavassa laissa<sup>12</sup>.

### **1.1 Valvottava lainsäädäntö**

Työsuojelua koskevalla lailla tarkoitetaan lakeja, jotka kuuluvat työsuojeluviranomaisen valvontaan<sup>13</sup>. Työsuojeluviranomaiselle valvottavaksi annettu lainsäädäntö on laajentunut jatkuvasti. Valvonnasta ja sen kohteista on säännelty yhteensä noin sadassa laissa ja lain nojalla annetuissa alemmassa säännöksessä. Säädöksen tai sen osan kuulumisesta työsuojeluviranomaisen valvontaan säädetään kussakin valvottavassa laissa<sup>14</sup>. Valvottavat säännökset voidaan jaotella aineellisen sisältönsä perusteella työolosuhteita koskevaan lainsäädäntöön, työaikaa ja työsuhdetta koskevaan lainsäädäntöön, työterveyshuoltolainsäädäntöön ja muuhun lainsäädäntöön.<sup>15</sup>

Työolosuhteita koskevan lainsäädännön keskeinen laki on työturvallisuuslaki (738/2002). Laki määrittelee vähimmäisvaatimukset työolosuhteille ja hyvälle työturvallisuustoiminnalle työpaikoilla. Työterveyshuoltolaki (1383/2001) säättää työnantajan velvollisuudesta

---

<sup>11</sup> HE 94/2005 vp s. 14

<sup>12</sup> Ibid s. 19

<sup>13</sup> HE 94/2005 vp s. 11

<sup>14</sup> Ibid s. 6

<sup>15</sup> HE 94/2005 vp s. 6–9, KOM 2004:19 s. 20-25

järjestää työterveyshuolto sekä työterveyshuollon sisällöstä ja toteuttamisesta. Työsopimuslaki (55/2001) säättää työsopimuksen vähimmäisehdoista. Muita keskeisiä lakeja ovat muun muassa työaikalaki (605/1996), laki nuorista työntekijöistä (998/1993), laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) ja yhdenvertaisuuslaki (21/2004). Tuotteiden valmistajien ja jakelijoiden velvollisuuksien noudattamisen valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisille osittain myös muun kuin työpaikalle tapahtuvien luovutuksien osalta. Tästä säädetään eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta annetussa laissa (1016/2004).<sup>16</sup>

## 1.2 Keskeisimmät käsitteet

Tässä tutkimuksessa käytän käsitteitä työsuojeluviranomainen, tarkastaja ja työsuojeluvalvontaan kuuluvat säädökset samassa merkityksessä kuin ne on määritelty laissa työsuojelun valvonnasta ja työsuojelun yhteistoiminnasta (44/2006) ja työturvallisuuslaissa (738/2002). Käytän tutkimuksessani pääasiassa termiä työsuojeluviranomainen, jolla tarkoitan työsuojelutoimistoa ja tuotevalvonta-asioissa ministeriötä. Käytän tarkastaja termiä niissä tilanteissa, joissa haluan korostaa tarkastajalle kuuluvia oikeuksia. Käytän tässä tutkielmassani Saloheimon määritelmää työsuojelun valvonnasta eli jäsenän tässä aineessa valvontakeinot ennakolliseen ja jälkikäteiseen valvontaan<sup>17</sup>.

Lisäksi käytän samoja määritelmiä velvoitetyypeistä, joita olen käyttänyt aikaisemmassa selvitystyössäni<sup>18</sup>. Määritelmät ovat laatimisvelvoite, ilmoitusvelvoite, tiedonantovelvoite, nähtävänäpitovelvoite, hallussapitovelvoite, hankintavelvoite, lausunnonantovelvoite, arviointi- ja selvitysvelvoite, velvoite lähettää tarkastettavaksi/hyväksyttäväksi, ajan tasalla pitovelvoite ja järjestämisvelvoite. Näillä määritelmillä tarkoitan työturvallisuuslaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä, pääasiassa

---

<sup>16</sup> HE 94/2005 vp s. 6-7

<sup>17</sup> Saloheimo, Jorma (1987) s. 11. Alkuperäinen lähde Merikoski (1938) ja Merikoski – Vilkkonen (1983)

<sup>18</sup> Katso enemmän Kulmala, Anni (2005)

työnantajalle, määrättyjä erilaisten asiakirjojen ja dokumenttien laatimiseen tai kirjaamiseen koskevia velvoitteita.

Laatimisvelvoite on ilmaistu säännöksissä esimerkiksi sanoilla, on oltava, on laadittava, on pidettävä luettelo, pöytäkirjaan on merkittävä, tulee laatia, tulee tehdä ja tulee pitää kirjaa. Ilmoitusvelvoite ilmenee säännöksistä sanoilla, tulee tehdä ennakoilmoitus, ilmoitetaan, on kirjallisesti ilmoitettava, on ilmoitettava ja on annettava kertomus.

Tiedonantovelvoite on ilmaistu säännöksissä sanoilla, tulee antaa tiedot, on huolehdittava, että työntekijät saavat tiedot ja on pyynnöstä annettava tiedot. Nähtävänäpitovelvoite on yleensä ilmaistu sanoilla, on pidettävä työntekijöiden nähtävänä, on pidettävä työpaikalla nähtäväksi saatavana ja on pidettävä nähtävänä. Hallussapitovelvoite on ilmaistu muun muassa sanoilla, tulee olla hallussa, on säilytettävä, on säilytettävä hallussaan ja on oltava kirjallisessa muodossa työmaalla.

Hankintavelvoite löytyy taas sanoilla, että henkilön on varmistettava, että hän on saanut tiedot, on varmistettava, että työpaikalle on toimitettu tiedot/asiakirja ja työnantajan on hankittava. Lausunnonantovelvoite on ilmaistu esimerkiksi sanoilla, että on pyynnöstä annettava kirjallinen selvitys/lausunto. Arviointi- ja selvitysvelvoite on ilmaistu sanoilla on selvitettävä ja tunnistettava, arviointi ja mittaus on suunniteltava, on tunnistettava vaarat ja arvioitava niistä aiheutuvat riskit, on arvioitava ja tulee arvioida. Velvoite lähettää tarkastettavaksi/hyväksyttäväksi löytyy sanoilla, on hankittava todistus, tulee hakea kirjallisesti vahvistamista, selvitystä haetaan kirjallisesti, on oltava lupa, jota koskevaan kirjalliseen hakemukseen on liitettävä asiaa x koskeva kirjallinen selvitys.

Ajan tasalla pitovelvoite taas löytyy hyvin yhdenmukaisesti säännöksistä. Yleensä ajan tasalla pitovelvoite löytyy säännöksistä muodossa, on pidettävä ajan tasalla tai tulee uusia säännöllisesti. Järjestämisvelvoite löytyy säännöksistä sanoilla, on järjestettävä tai on velvollinen huolehtimaan, että X suoritetaan laissa säädetyllä tavalla. Tämän



tutkimuksen suppeuden takia en voi kuitenkaan havainnollistaa kaikkia edellä mainittuja velvoitetyyppejä tässä tutkimuksessa.

Dokumentointivelvoitteella tarkoitan omassa tutkimuksessani yleisesti ja pääasiassa työnantajalle määrättyä velvoitetta laatia eri asiakirjoja ja selvityksiä työturvallisuus- ja työterveyssäädösten nojalla. Dokumentointivelvoite on synonyyminä asiakirjan laatimisvelvoitteelle tai muulle kirjaamisvelvoitteelle, jonka työnantaja voi tehdä kirjallisesti, sähköisesti tai muuten todennettavassa muodossa, kuten suullisena selvityksenä työsuojeluviranomaisille.

### 1.3 Aikaisempi tutkimus

Työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti ja tarkastusoikeuksista on kirjallisuutta pääasiassa lainmuutosten yhteydessä syntyneinä soveltamisoppaina tai komiteamietintöinä. Puhtaasti työsuojeluviranomaisen tiedonsaantioikeuksiin ja tarkastusoikeuksiin keskittyntä tutkimusta ei ole Jorma Saloheimon vuonna 1987 ilmestyneen tutkimuksen, hallintopakosta työsuojelun valvonnassa, jälkeen esiintynyt. Tutkimus koskee työsuojeluviranomaisten toimivaltakysymyksiä jo kumotun työsuojelun valvontalain 15 §:n mukaan. Saloheimo on tutkinut myös vuonna 1996 ilmestyneessä kirjassaan EY-oikeudesta johtuvia perusteita Suomen työturvallisuuslainsäädännössä. Saloheimo on lisäksi laatinut useampia yleisteoksia työturvallisuudesta, jotka ovat tarkoitettuja mm. oppikirjoiksi. Näissä perehdytään voimassaolevan lainsäädännön mukaisiin viranomaisten valvontakeinoihin ja niissä tapahtuneisiin muutoksiin.<sup>19</sup>

Viranomaisen toimivalta- ja tehtäväkysymyksistä on runsaasti yleisiä teoksia, joissa ei paneuduta erikseen esimerkiksi työsuojeluviranomaisen oikeuksiin. Viranomaisen oikeuksia on käsitelty muun muassa teoksissa Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, Laakso, Seppo - Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus, Hallberg, Pekka: Hallintolainkäyttölaki, Tarukannel, Veijo: Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimissa.

---

<sup>19</sup> Saloheimo, Jorma (2006). Teos on vuonna 1996 julkaistun Työympäristöoikeus- nimisen kirjan uusittu ja laajennettu teos.

Näissä edellä mainituissa teoksissa on käsitelty laajasti kaikkia viranomaisia koskevia periaatteita, oikeuksia, tehtäviä ja toimivaltakysymyksiä.<sup>20</sup> Esimerkiksi em. Mäenpään teos käsittelee hallintolain tuomia yleisiä viranomaisen oikeuksia ja periaatteita, joita jokaisen viranomaisen on noudatettava. Valvontalaki on erityislaki suhteessa hallintolakiin, joten hallintolain säännöksiä sovelletaan silloin, kun valvontalaissa ei ole siitä asiasta toisin säädetty (*Lex specialis derogat legi generali*).

Muuta tutkimusta työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista on hyvin rajatusti. Kairinen on tutkinut työsopimusoikeutta koskevien tutkimustensa ohessa myös työsuojeluun liittyviä kysymyksiä yksityisoikeuden näkökulmasta, jossa pääpaino on erityisesti työaika- ja työsuhdelain säädännön käsittelyssä.

Lisäksi on olemassa erityisaloja koskevia oppaita työsuojelusta, oppaita työsuojeluvastuun kohdentumisesta ja työsuojelun perusteista.

Tämä tutkimukseni koskee juuri uudistuneen valvontalain tuomia viranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia, mistä ei ole vielä ehtinyt syntyä vielä muuta tutkimusaineistoa kuin lain soveltamisoppaita ja lainvalmistelumateriaalia. Ne ovat tässä tutkimuksessa kuitenkin hyvin relevanttia materiaalia, koska tutkimuskohde on kovin tuore säännös. Lainvalmistelumateriaalin lisäksi valvontalain soveltamisoppaita on ilmestynyt useampia, mitkä ovat tarkoitettu sekä valvontaviranomaisten että työpaikkojen käyttöön.

Suomessa ei ole aikaisemmin tutkittu, pääasiassa työnantajalle säädettyjen, kirjaamisvelvoitteiden merkitystä työsuojeluviranomaisen suorittamaan valvontaan. Täten toivon, että tutkimukseni tulokset antavat uusia näkökulmia työsuojeluviranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden problematiikkaan.

---

<sup>20</sup> Mäenpää, Olli (2004), Laakso, Seppo - Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo (2006), Hallberg, Pekka (1997) ja Tarukannel, Veijo (1999).

## 1.4 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja tutkimusmenetelmä

### 1.4.1 Tätä tutkimusta koskeva teoreettinen viitekehys

Tutkimukseni alkuperäisenä teoreettisena lähtökohtana oli selvittää työnantajan dokumentointivelvoitteiden vaikutusta työsuojeluviranomaisen suorittamaan valvontaan. Tutkimuksen lähtökohta oli asiakirjojen välineellisen arvon selvittäminen työsuojeluvalvonnassa. Tutkimukseni lähtökohta oli hyvin intressipainotteinen. Tämän tutkimuksen lähtökohta on kuitenkin oikeusdogmaattinen eli tutkin valvontalain 4 §:ää. Tutkimuksen tarkoituksena on saada sekä perusteltu käsitys valvontalain 4 §:n tulkinnasta että saada systemaattinen käsitys 4 §:n suhteesta työturvallisuussäädösten tuomiin velvoitteisiin. Tutkimusotteeni on siis sekä ongelmakeskeinen että normikeskeinen. Lisäksi tutkimustehtäväni alakysymykset vastaavat osin myös intressilainopin lähtökohtia.

Tutkimukseni alakysymyksiä koskevaksi tausta- tai tukimetodiksi oikeusdogmatiikan lisäksi olen hyväksynyt intressilainopin. Vaikka olen hyväksynyt intressilainopin ajatuksia tämän tutkimuksen taustaksi, niin intressilainoppi ei yksinään voisi olla tämän tutkimuksen metodina, sillä se ei nykyisen oikeuspositivismin aikakautena vastaisi tämän päivän auditorion arvoja<sup>21</sup>. Tässä tutkimuksessa intressistä tulee tehtävä, jota lainsäädännöllä, tässä työturvallisuuslailla ja valvontalailla, pyritään edistämään. Asiakirjojen tutkiminen ei sinänsä ole oikeusdogmaattista tutkimusta, mutta lain intressi säädösten noudattamisessa, ja tässä tapauksessa asiakirjojen laatimisvelvoitteen ts. kirjaamisvelvoitteiden noudattamisen valvonnassa, liittyy tutkimuksen lain lähtökohtiin ja lain perimmäisiin tavoitteisiin. Työsuojeluviranomaiset valvovat asiakirjojen laatimisvelvoitteiden noudattamista. Tähän viranomaisen toimivaltaan kuuluu saada työnantajalta nähtäväkseen asiakirjoja, joita työnantajan on työsuojeluviranomaisen valvottavan lainsäädännön mukaan tehtävä, säilytettävä tai pidettävä hallussaan muulla tavoin kuin kirjallisesti (20.1.2006/44, 4.1 § 2 k).

---

<sup>21</sup> Husa, Jaakko (1995), s. 16

Tutkimukseni taustalla vaikuttavat oikeusdogmatiikan ja intressilainopin teorioiden lisäksi myös perinteisen lain valmistelun teoriat. Lainvalmisteluun liittyvät teoriat ovat säädösohjailun tavoitteet, mahdollisuudet ja keinot. Säädösohjailun keinoina ovat muun muassa peruseriaatteiden ja tavoitteiden sääntely (perustuslaissa mainitut perusoikeudet), ohjeet ja kiellot (vaatimuksia, aktiivista toimintaa, pidättäytymistä toimista, negatiivisia sanktioita), taloudelliset etuudet ja raskaudet (verot ja maksut), viranomaisohjaus – ja valvonta (hallinnollisten sanktioiden antamisen mahdollisuus) ja tiedonvälitys (voi olla viranomaisen velvoite tai normaali viran tuoma palvelutehtävä). Viranomaisohjauksen- ja valvonnan laajuus ja muodot vaihtelevat tavoiteltavan intressin mukaan, säädösvalmistelussa määritellään tarkat toimivaltarajat eri viranomaistoimille (esim. tarkastuksien tekeminen, selvityksien laatiminen, konkreettinen valvonta).<sup>22</sup> Säädösohjailun tavoitteet ovat niitä intressejä, joita työturvallisuuslailla ja työsuojelun valvontalailla pyritään edistämään. Tavoitteena on saavuttaa työpaikoilla turvalliset työolot ja työmenetelmät. Työturvallisuuden toteutumista valvotaan tarkastuksilla, joiden kohteena on osaksi työnantajan laatimisvelvoitteeksi määrätyt asiakirjat.

Lisäksi tutkimukseni alakysymyksenä oleva työturvallisuutta ja työterveyttä koskevien asiakirjojen tutkimus sisältää eri oikeudenalat ylittävän tieteellisen kokonaisuuden. Sillä on yhtymät kunkin oikeudenalan lähellä oleviin reaalitieteisiin, kuten esimerkiksi kemiaan, teknillisiin tieteenaloihin, sosiologiaan, käyttäytymistieteisiin, jne. Hallinto-oikeuden näkökulmasta hallinto-oikeudelliset normistot sisältyvät jossain muodossa hallinnon arvioinnin piiriin.<sup>23</sup> Hallintokulttuuriin kuuluvat keskeisesti asiakirjat, joiden laatimisvelvoitteeseen tutkimukseni osittain kohdistuu. Kappaleessa 2.4. tutkimuksen tarkastelutapa kohdistuu osittain myös niihin periaatteisiin, joiden soveltamista työsuojeluviranomaiselta vaaditaan ja jotka sen toimintaa normatiivisesti sitovat.

---

<sup>22</sup> Niemivuo, Matti: JOIKS2 lainvalmistelukurssin luentomateriaalia, luento Tampereen yliopistossa 11.4.2005.

<sup>23</sup> Vertaa lainsäädäntötutkimuksen sisältyminen oikeuden yleistieteisiin ja suhde valtiosääntö- ja hallinto-oikeuteen. Tala, Jyrki: (2004), s. 394

Tutkimukseni on siis työsuojeluvalvontasäännöksiä koskeva oikeusdogmaattinen analyysi, jossa tarkoituksena on systematisoida työsuojelusäännöksen sisältöä asettamani tutkimustehtävien näkökulmasta. Eli tarkoituksena on selvittää sekä valvontalain 4 §:n ja työturvallisuussäännösten johdonmukaisuus että arvioida 4 §:n tulkintavaihtoehtoja. Jotta voin vastata tutkimuskysymykseen työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta työnantajan laatimiin asiakirjoihin, tulee tässä tutkimuksessa tarkastella samalla myös asiakirjojen välineellistä arvoa tarkastustoiminnassa. Tässä pyrin intressilainopin näkemyksillä tukemaan muuten oikeusdogmaattista tutkimusta.

#### **1.4.2 Intressilainopista yleisesti**

Intressilainoppi on 1800-luvun jälkipuoliskolla syntynyt oikeusteoreettinen ja oikeusdogmaattinen suuntaus, joka korosti oikeussäännösten tavoitetaustan huomioon ottamista tarkasteltaessa niiden syntyä ja tulkintaa<sup>24</sup>. Toisin sanoen suuntaus korosti oikeuden yhteiskunnallisia vaikutuksia. Intressilainopin ensimmäinen kehittäjä oli saksalainen Rudolf von Ihering (1818-1892), joka oli kiinnostunut oikeusdogmatiikan metodisista perusteista ja hän pyrki osoittamaan oikean ratkaisun mahdollisuuden ja sellaisen ratkaisun edellytykset. Perusajatuksena hänellä oli perustavien intressien oikea ymmärtäminen yhteiskunnallisessa muutosprosessissa. Kun nämä intressit ovat luonnollisia välttämättömyyksiä, niiden varassa voidaan johtaa objektiivisesti oikea ratkaisu.<sup>25</sup>

Iheringin edustama intressilainopin ajatussuunta toi voimakkaasti esiin kaiken sääntelyn yhteiskunnallisen tavoitteellisuuden. Tarkoitus oli siis kaiken oikeuden luoja. Uotila viittaa artikkelissaan Philipp Heckin kehittämään teoriaan laintulkinnasta<sup>26</sup>. Philipp Heck oli intressilainopin toinen kehittäjä (1858–1943). Heck ei tarkoita intresseillä yksinomaan

---

<sup>24</sup> Encyclopaedia iuridica Fennica (1999), s. 224-228

<sup>25</sup> Ibid

<sup>26</sup> Uotila, Jaakko (1989) s. 182 - 184

aineellisia intressejä vaan myös henkisiä, kuten uskonnollisia ja eettisiä arvoja. Hän pitää myös oikeudenmukaisuutta ja kohtuutta yhteiskunnallisina intresseinä. Heck näkee tavoitteen ja intressin välisen suhteen siinä, että tavoitteena on lain tärkeimmiksi tunnustamien intressien edistäminen.<sup>27</sup> Tämä ilmenee työsuojelun valvontalain tavoitteena edistää työntekijöiden turvallisuutta työpaikoilla eli työturvallisuuslain intressiä. Työturvallisuuslaissa ja sen nojalla annetuissa laeissa on työnantajille säädetty velvollisuus laatia erinäisiä työsuojeluun ja työturvallisuuteen liittyviä asiakirjoja (kirjaamisvelvoitteita), joiden noudattamista työsuojelun valvontalailla pyritään valvomaan.

Iheringin oikeuskäsityksen mukaan tarkoitus (Zweck) on kaiken oikeuden luoja<sup>28</sup>. Kaikessa lainsäädännössä on taustalla tavoitteita, jotka tulee jo valmistelutyössä määritellä esiin. Tarkoitus tai tavoite ei kuitenkaan voi olla lain itseisarvona, jos itseisarvo ymmärretään arvona, jota ei tarvitse eikä voida perustella muilla arvoilla, vaan on arvo itsessään. Välinearvot ovat muita arvoja, jotka tähtäävät itseisarvoihin ja jotka mahdollistavat lain pysymisen voimassa. Tässä tutkimuksessa välinearvot mahdollistavat työturvallisuuslain noudattamisen paremman seurannan. Välinearvona voi olla esimerkiksi asiakirjan laatimisvelvoite, joka mahdollistaa terveellisen työympäristön teoreettisen toteutumisen. Käytännön toteutuminen on aina ihmisten itse toteutettava. Tolonen on tutkimuksessaan viitannut Aarnion näkemykseen, jonka mukaan sekä lainsäännöksellä että viranomaisratkaisulla on välinearvoa<sup>29</sup>. Ne ovat keinoja ja instrumentteja joidenkin muiden asiantilojen saavuttamiseksi<sup>30</sup>.

## 1.5 Tutkimusaineisto

Tutkimusaineistonani on laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006), työturvallisuuslaki (738/2002) ja muutamat työturvallisuuslain nojalla annetut säännökset. Valvontalaista

---

<sup>27</sup> Uotila, Jaakko (1989) s. 182 - 184

<sup>28</sup> Rudolph von Ihering (1948)

<sup>29</sup> Tolonen, Hannu (2003), s. 155-156

<sup>30</sup> Ibid

tutkin erityisesti sen 4 §:ää, jossa säädetään työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista. Tarkastelen valvontalain muita pykäläiä 4 §:stä nostamieni kysymysten pohjalta. Tarkastelen työturvallisuuslakia, koska työsuojeluvalvonta perustuu työturvallisuuslaissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen seurantaan. Käsittelen työturvallisuuslain työnantajalle asettamia velvoitteita ja niiden noudattamisen seurantaa sekä normi- että ongelmakeskeisesti.

Lisäksi tarkastelen työturvallisuuslakia ja muita työturvallisuuslain nojalla annettuja säännöksiä 4 §:n valossa siten, että otan esimerkkejä valvontaan kuuluvista säännöksistä, jotka ovat hyviä kuvaamaan tutkimusongelmaani tai ne ovat jotenkin ongelmallisia 4 §:ään nähden. Nämä esimerkit kuvaavat kirjaamisvelvoitteita, jotka olen poiminut aikaisemmin tekemästani selvitystyöstä. Siinä olen selvittänyt työnantajan kirjaamisvelvoitteita ja niistä muodostuvia velvoitetyppejä.

Tämän tutkimuksen puitteissa ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan käsitellä kaikkia työsuojeluviranomaisten valvontaan kuuluvia säädöksiä, joten rajaan tutkimusaineistoni valvontalakiin, työturvallisuuslakiin ja työturvallisuuslain nojalla annettuihin ja erikseen työsuojeluvalvonnan alaiseksi määrättyihin säännöksiin, joista kahdesta viimeksi mainituista tutkin vain muutamia säännöksiä havainnollistavin esimerkein. Tutkimuksen suppeuteen nähden em. esimerkit on poimittu siten, että ne tuovat esiin mahdollisimman laajasti sekä tiedonsaanti ja tarkastusoikeuden laajuuden että viranomaistoimien rajat. Tutkitut säännökset on lueteltu niitä käsittelevissä kappaleissa.

Kansainvälisiä sopimuksia ja Euroopan yhteisön primääri- ja sekundäärisäännöksiä sekä Euroopan unionin toimijoiden vaikutuksia lainsäädäntöömme käsittelen tutkimuksen toisessa ja kolmannessa kappaleessa siltä osin, kuin ne ovat vaikuttaneet kansallisen työsuojeluvalvontamme tavoitteisiin, periaatteisiin ja keinoihin. EY-oikeus ei ole kansallisesta oikeudestamme erillistä vaan hierarkkisessa suhteessa siihen (hierarkiassa perustuslain tasolla), joten sen tunteminen ja soveltaminen on välttämätöntä myös kansalliseen oikeuteen perustuvissa

tutkimuksissa ja niiden ongelmanasetteluissa<sup>31</sup>. Lisäksi tuon sekundäärisäännöksistä esille muutamia työsuojeludirektiivien aiheuttamia säädösmuutos velvoitteita, jotka on toteutettu kansallisessa lainsäädännössämme.

## **1.6 Tutkimustehtävät, rajaukset ja tutkimuksen kulku**

### **1.6.1 Tutkimustehtävät**

Tutkimukseni yleisenä tehtävänä on tutkia työsuojeluviranomaisen tiedonsaantioikeutta uuden valvontalain 4 §:n pohjalta. Tutkimuksen tavoitteena on tutkimuksen alussa luoda kuvaus työsuojeluvalvonnan tavoitteista, periaatteista ja keinoista. Tavoitteiden, periaatteiden ja keinojen tarkastelu tutkimuksen alussa luo pohjaa tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden käsittelylle ja antaa kuvan työsuojelusäännösten yhteiskunnallisesta merkityksestä. Varsinaisena tutkimuskysymyksenä on selvittää valvontalain 4 §:ssä säädetyn työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti ja tarkastusoikeuden sisältö, joka on rajoitettu koskemaan työnantajan dokumentointivelvoitteita, joita työnantajien on muun muassa laadittava, hankittava tai pidettävä hallussaan työturvallisuuslain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaan.

Tutkin erityisesti viranomaisen oikeutta saada nähtäväksi, oikeutta saada tietoja, selostuksia ja oikeutta saada muitakin tarpeellisia tietoja ja jäljennöksiä työnantajan laadittavaksi säädetyistä asiakirjoista. Näihin valvontalain 4.1 §:n kohtiin keskittymällä pyrin systematisoimaan 4.1 §:n sisältöä ja saamaan käsityksen siitä, mitä valvontalaki kertoo tiedonsaanti ja tarkastusoikeudesta työnantajan kirjaamisvelvoitteisiin.

Tuotevalvontaa käsittelem tässä tutkimuksessa siitä näkökulmasta, miten kirjaamisvelvoitteet vaikuttavat sen velvoitteiden seurantaan. Käsittelem sekä tarkastuksen toimittajan työpaikoilla suorittamaa tuotevalvontaa että ministeriölle kuuluvaa tuotevalvontaa. Erittelen Saloheimon näkemyksen mukaan tuotevalvonnan sekä ensivalvontaan että markkinavalvontaan. Näitä

---

<sup>31</sup> Timonen, Pekka (1998)



käsittelen kappaleessa 4.4, jossa havainnollistan tuotevalvontaan liittyvien asiakirjojen merkitystä esimerkein.

Jotta voin vastata esittämäni tutkimuskysymykseen, minun on myös selvitettävä työnantajan laadittavaksi säädettyjen asiakirjojen määrää ja laatua. Asiakirjojen määrää ja laatua olen selvittänyt aikaisemmassa selvitystyössäni, joka toimii osaksi tämän tutkimuksen lähdemateriaalina<sup>32</sup>.

Työnantajan dokumentointivelvoitteiden tarkastelu vastaa osaltaan kysymykseeni työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden problematiikasta. Ne ovat ikään kuin vastakkaisia oikeushyviä. Työnantajan laissa säädetyt velvoitteet vastaan työsuojeluviranomaisen tiedonsaannin ja tarkastusoikeuden laajuus. En voisi vastata tutkimustehtävääni, ellen tutkisi myös työnantajan velvoitteita, johon viranomaisen velvoitteet kohdistuvat. Tarkastelen myös asiakirjojen välineellistä merkitystä, joka auttaa vastaamaan tiedonsaanti ja tarkastusoikeuden problematiikkaan.

Oikeusdogmatiikka on tässä tutkimuksessa väline, työkalu, jonka avulla päästään käsiksi johonkin sen itsensä kannalta ulkopuoliseen tietoon<sup>33</sup>. Tässä tutkimuksessa on tavoitteena saavuttaa tietoa työnantajalle laissa säädettyjen kirjaamisvelvoitteiden merkityksestä työsuojeluvalvonnassa. Tässä oikeusdogmatiikan tarkoituksena on tuottaa tietoa työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta. Tämä on saatavissa selville ainoastaan tutkimalla lakeja, alemman asteisia säännöksiä, lainvalmistelumateriaalia, nykyistä oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta.

Intressilainopillisella näkökulmalla pyrin tukemaan muuten oikeusdogmaattista päättelyä työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden tarkastelussa. Tässä lailla turvattu työntekijöiden suojeleminen on kaikkia koskeva yhteinen intressi, jonka suojaaminen on moraalisesti oikeutettu lain vahvistamin keinoin.

---

<sup>32</sup> Kulmala, Anni (2005)

<sup>33</sup> Häyhä, Juha (1997), s. 15-34

## 1.6.2 Rajaukset

Rajaan tutkimukseni ulkopuolelle valvontalain 4.1 §:n 6 ja 7 kohdat. Nämä viranomaisen oikeudet eivät anna tietoa kirjaamisvelvoitteiden merkityksestä valvonnassa, joten niitä ei ole tutkimustehtävän kannalta tarkoituksenmukaista käsitellä. Valvontalain 4.1 §:n 5 kohtaa käsittelen asiakirjojen saamisoikeuden yhteydessä, joten en käsittele sitä erikseen.

Rajaan tutkimukseni ulkopuolelle myös työsuojelun yhteistoiminnan. Yhteistoimintamenettelyssä käsitellään mm. turvallisuuden ja terveyteen välittömästi vaikuttavia asioita sekä niitä periaatteita ja tapoja, joilla työpaikan vaaroja ja haittoja työpaikoilla selvitetään. Nämä kertovat myös kirjaamisvelvoitteiden merkityksestä ja erityisesti työntekijöiden tiedonsaantioikeuden näkökulmasta. Jätän yhteistoimintamenettelyssä käsiteltävät kirjaamisvelvoitteet tässä käsittelemättä, koska se olisi jo yksinään niin laaja aihe, että siitä voisi tehdä oman tutkimuksen. Jotta tämä tutkimus pysyisi tarkoituksenmukaisessa pituudessa, en voi ottaa niitä tässä käsiteltäväksi.

Tähän tutkielmaan en ole voinut ottaa esimerkkejä kaikista velvoitetyypeistä, vaan olen valinnut esimerkit niin, että ne kuvaavat velvoitetyyppien erityispiirteitä mahdollisimman selkeästi.

En tutki työsuojeluvastuuseen liittyviä kysymyksiä tutkimukseni suppeuden takia, mutta esittelen huolehtimisvelvollisuuden vaikutuksia kuitenkin suppeasti kappaleessa 2.3.1. Työnantajan laissa säädetyllä huolehtimisvastuulla on merkitystä tiedonsaanti ja tarkastusoikeuden kohteeseen, mutta suoraa vaikutusta viranomaisen tiedonsaanti ja tarkastusoikeuteen sillä ei ole. Huolehtimisvastuulla ja siihen liittyvillä periaatteilla on kuitenkin viranomaisen päätöksentekoa ohjaava vaikutus. Työturvallisuusrikkomuksia ja rangaistuksia käsittelen kirjaamisvelvoitteiden noudattamisen näkökulmasta.

### 1.6.3 Tutkimuksen kulku

Tutkimuksen aluksi käsittelen toisessa luvussa työsuojeluvalvonnan taustalla vaikuttavia kansallisia ja kansainvälisiä tavoitteita, periaatteita ja keinoja. Näihin taustavaikuttajiin on ensin perehdyttävä, jotta voin tutkijana ymmärtää työsuojeluvalvonnan lähtökohdat ja yhteiset alalla vallitsevat käsitykset, jotka määrittävät valvontaa ja sen arviointia. Jokin perusteltu käsitys työsuojeluvalvonnan lähtökohdista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista on välttämätöntä, jotta voin soveltaa ja ymmärtää tutkimaani aineistoa kunnolla.

Käsittelen tutkimukseni kolmannessa luvussa viranomaisen valvontakeinoja ja neljännessä luvussa viranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia, josta on säädetty valvontalain 4 §:ssä. Käsittelen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden problematiikkaa esimerkkien valossa, jotka olen poiminut työsuojeluviranomaisen valvottavana olevista säännöksistä.

Tutkimuksen loppuosassa käsittelen työsuojeluviranomaisen päätöksen kohteen ja työsuojeluviranomaisen valitusoikeutta sekä työsuojelu- ja työturvallisuusrikkomuksia ja niiden seuraamuksia. Havainnollistan työturvallisuus- ja työsuojelurikkomuksia esimerkein, jotka koskevat kukin jotain laissa säädettyä dokumentointivelvoitetta. Tällä viidenteen kappaleeseen sijoitetulla tutkimuksella pyrin lyhyesti havainnollistamaan asiakirjojen merkityksen työsuojeluvalvonnan välineenä ja niiden merkityksen työturvallisuusvelvoitteiden noudattamisen ja noudattamatta jättämisen todisteena.

Kuudennessa kappaleessa käsittelen tutkimuksen tuloksia ja seitsemännessä kappaleessa pohdin niitä ja teen niistä johtopäätöksiä.

## 2 Työsuojeluvalvonnan tavoitteet ja periaatteet

### 2.1 Työsuojeluvalvonnan kansainvälinen perusta ja tavoitteet

Tämän kappaleen tarkoituksena on kartoittaa työsuojeluvalvonnan takana olevia tavoitteita ja periaatteita, jotka vaikuttavat työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksiin. Esittelen sekä kansallisia että kansainvälisiä tavoitteita ja periaatteita, sillä kansainväliset sopimukset ja Euroopan unioni vaikuttavat sopimustensa tai lainsäädäntönsä kautta kansalliseen työsuojelulainsäädäntöömme. Vaikutukset näkyvät uusina tavoitteina ja periaatteina joita implementoidaan tai transformoidaan osaksi kansallista lainsäädäntöämme. Lisäksi osa säädösaineksesta voi jollaisenaan olla Suomessa voimassa olevaa lainsäädäntöä (asetukset<sup>34</sup>).

Työsuojeluvalvonnan tavoitteet koostuvat sekä kansallisten että kansainvälisten eri organien laatimista tavoitelausumista, yleisesti hyväksytyistä periaatteista ja sopimuksista, joihin on kirjattu työsuojelun perimmäisiä tavoitteita. Kansainväliset tavoitteet ja periaatteet sitovat Suomen valtiota sekä pelkän jäsenyyden perusteella että erillisin täytäntöönpanokeinoin. Esimerkiksi kansainvälinen organisaatio voi velvoittaa Suomen panemaan täytäntöön laatimansa velvoitteet myös kansallisella tasolla lailla tai muin keinoin. Esimerkiksi Euroopan yhteisön työsuojeludirektiivit, jotka ovat jäsenvaltioille suunnattuja lainsäädäntöohjeita<sup>35</sup>, asettavat velvoitteita jäsenmaiden hallituksille ja parlamenteille, jotta kansallinen lainsäädäntö saataisiin direktiivien edellyttämälle tasolle<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 249 artiklan mukaan asetukset ovat kaikilta osiltaan velvoittavia, ja niitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

<sup>35</sup> Hietala – Kaivanto – Kuikko (2002) s. 26. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 249 artiklan mukaan direktiivit velvoittavat jäsenvaltioita asetettujen tavoitteiden osalta. Direktiivit on siirrettävä osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja ne jättävät siten liikkumavaraa täytäntöönpanon muodon ja välineiden valinnassa.

<sup>36</sup> Hietala – Kaivanto – Kuikko (2002) s. 26

## Kansainvälinen työjärjestö ILO

Ensimmäisenä ja yhtenä tärkeimmistä työsuojeluvalvonnan kehittäjistä on Kansainvälinen työjärjestö ja sen ammattien tarkastusta koskevan sopimuksen (N:o 81) mukaiset tavoitteet ja periaatteet. Kansainvälisen työjärjestön yleisen konferenssin vuonna 1947 hyväksymän, ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskevan sopimuksen (yleissopimuksen nro 81) tavoitteena on turvata työntekijöiden suojelua koskevien määräysten noudattaminen säännöllisten työpaikoille kohdistettavien tarkastusten (valvonnan) avulla ensisijaisesti teollisilla ja kaupan työpaikoilla. Yleissopimus edellyttää, että säännösten noudattamisen varmistamiseksi on tarkastusjärjestelmä. Yleissopimus koskee työsuojelutarkastuksen organisointia ja tehtäviä, toimivaltuuksia ja toimintaedellytyksiä ja työsuojeluyhteistyötä.<sup>37</sup> Erityisesti yleissopimuksen 12 artiklan 1 c kohdassa on mainittu, että ammattientarkastajat ovat oikeutettuja vaatimaan esitettäväksi kaikki kirjat, luettelot tai muut asiakirjat, jotka työlaainsäädännön mukaan on määrätty pidettäväksi todetakseen, että ne ovat lain määräysten mukaisia tai ottaakseen niistä jäljennöksiä tai otteita. Suomi on ratifioinut yleissopimuksen vuonna 1949 (SopS 44/1949). Vastaavat tavoitteet maatalouden työpaikoille on sovittu yleissopimuksessa nro 129, jonka Suomi on ratifioinut vuonna 1974 (SopS 51/1974).

Viimeisin ILO:n työkonferenssi, joka oli 95., pidettiin 31.5.–16.6.2006 Genevessä. Kokouksessa hyväksyttiin työterveyttä ja -turvallisuutta koskeva yleissopimus (N:o 187) ja suositus (N:o 197) sekä työntekosuhteita koskeva suositus (N:o 198)<sup>38</sup>. Sopimuksen tavoitteena jäsenvaltiot sitoutuvat edistämään jatkuvaa kehitystä työturvallisuuden ja terveyden toteutumiseksi, jotta tällä kehitystyöllä saataisiin ehkäistyä työtapaturmia,

---

<sup>37</sup> HE 94/2005 vp s. 15

<sup>38</sup> ILO:n työterveyttä ja -turvallisuutta koskeva yleissopimus N:o 187 (Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006), ILO:n työterveyttä ja -turvallisuutta koskeva suositus N:o 197 (Promotional Framework for Occupational Safety and Health Recommendation, 2006) ja ILO:n työntekosuhteita koskeva suositus N:o 198 (Employment Relationship Recommendation, 2006)

työperäisten tautien syntymistä ja kuolemaan johtaneita työtapaturmia (Sopimus N:o 187, 2 art.).

## **Euroopan yhteisö**

Toisena työsuojeluvalvonnan vaikuttajana on EY-lainsäädäntö, joka on Liisa Niemisen mukaan työntekijöiden perusoikeussääntelyä. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus (ja siihen liittyvä liikkuvan työntekijän syrjintäkielto) että sukupuolten palkkauksellinen tasa-arvo ovat esimerkkejä perusoikeuksista, joille annetaan turvaa EY-oikeudessa. EY-oikeuden etusijaa ja välitöntä vaikutusta koskevat periaatteet takaavat näille oikeuksille merkittävän aseman myös jäsenvaltioiden kansallisissa oikeusjärjestelmissä.<sup>39</sup> Saloheimon mukaan lain soveltamiskäytännössä voidaan osittain korjata kansallisen lainsäädännön puutteita direktiivin tulkinta- ym. vaikutusten nojalla<sup>40</sup>. EY:n sekundäärilainsäädäntöön kuuluvat direktiivit ja asetukset, joista työturvallisuuden kannalta merkittävien säädös on Euroopan unionin neuvoston puitedirektiivi 89/391/EEC ja siinä luetellut yleiset työsuojeluperiaatteet. Neuvoston direktiivi toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 89/391/ETY, jäljempänä työsuojelun puitedirektiivi, sisältää aineellisten työsuojelusäännösten lisäksi myös vähimmäisvaatimukset työntekijöiden kuulemisesta ja yhteistoiminnasta työpaikalla. Vähimmäisvaatimukset on otettu huomioon Suomen työturvallisuuslaissa. Johtavien työsuojelutarkastajien komitea on lausunut, että puitedirektiivi luo laillisen pohjan ja laajuuden työsuojelutarkastuksille ja se määrittää EU:n työterveys- ja työturvallisuussäädösten yleisen soveltamisalan<sup>41</sup>. Samalla puitedirektiivi luo työntekijöiden työsuojelulle minimitason kaikissa jäsenvaltioissa. Direktiivin tarkoituksena on lisäksi varmistaa vapaa ja reilu kilpailu EU:n sisäisillä markkinoilla.

---

<sup>39</sup> Nieminen, Liisa (1999), s. 266

<sup>40</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 86

<sup>41</sup> Johtavien työsuojelutarkastajien komitean luomat periaatteet. s. 2

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/health\\_safety/docs/slic\\_principles\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/health_safety/docs/slic_principles_en.pdf) Sivustolla käyty 14.8.2006.

## **EY:n strategia 2002-2006**

Kolmantena työsuojeluvalvonnan vaikuttajana on Euroopan yhteisön strategia terveydestä ja turvallisuudesta työssä 2002–2006. Strategia tukee unionin säädöksissään asettamia tavoitteita ja periaatteita työvoiman suojelun valvonnassa. Strategian toteutuksessa kunnioitetaan jäsenvaltioiden erilaisia instituutorakenteita ja hallintokulttuuria, mutta jäsenvaltioiden on pohdittava, mitkä rakenteet soveltuvat parhaiten tällaiseen kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan. Esimerkiksi ennaltaehkäisypalvelujen olisi oltava monialaisia, myös sosiaalisten ja psykologisten riskien osalta, ja niissä olisi otettava huomioon sukupuoli- ja sukupuolinäkökohdat. Toiseksi työsuojelussa on käsiteltävä kaikkia riskejä erityisesti paikoissa, joissa riskit ovat monimutkaisia ja samanaikaisia (esimerkiksi sairaaloissa). Työsuojelussa strategian mukaan on valvottava yritysten ja työntekijöiden toimintaa ja ennaltaehkäistävä riskejä. Työsuojeluakin on tarkastettava tulos- ja laatuindikaattoreiden perusteella, jotta asiassa edistyttäisiin. Kansallisten työsuojeluyksiköiden tarkastusten perusteella langetettavien seuraamusten on oltava kaikille samanlaisia: varoittavia, oikeasuhteisia ja tehokkaita.<sup>42</sup>

## **Johtavien työsuojelutarkastajien komitea SLIC**

Neljäntenä vaikuttajana ovat johtavien työsuojelutarkastajien komitean (SLIC<sup>43</sup>) luomat työsuojelutarkastuksen periaatteet<sup>44</sup> ja päätöslauselma. Komitean työn tarkoituksena on yhteisön oikeuden tehokas täytäntöönpano, joka on edellytys työympäristön laadun kehittämiseksi. EU:n johtavien työsuojelutarkastajien työsuojeluvalvonnan yleiset periaatteet perustuvat edellä mainittuun ILO:n yleissopimukseen N:o 81 ja EU:n työsuojelustrategiaan. Periaatteet on uusittu vuonna 2004. Ne koskevat tarkastuksen päämääriä, tarkastustoiminnan viranomaisohjautuvuutta, työsuojelutarkastajien toimivaltuuksia, työsuojelutarkastuksen organisointia

---

<sup>42</sup> Komission tiedonanto (KOM(2002) 118) s. 10-11

<sup>43</sup> Senior Labour Inspectors Committee (SLIC).

<sup>44</sup> Periaatteet löytyvät sähköisenä versiona osoitteesta:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/health\\_safety/docs/slic\\_principles\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/health_safety/docs/slic_principles_en.pdf) Sivustolla käyty 14.8.2006.

ja toimenpiteitä tarkastuksen jälkeen sekä kansallisten tarkastusjärjestelmien arviointia.

## **Euroopan unionin perusoikeuskirja**

Euroopan unionin perusoikeuskirja, joka sisältyy Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen II osaan, on viides ja tuorein kansainvälinen sopimus, joka vaikuttaa työsuojeluvalvonnan taustalla. Perusoikeuskirjaan sisältyvät oikeudet jakautuvat kuuteen luokkaan: ihmisarvo, vapaudet, tasa-arvo, yhteisvastuu, kansalaisten oikeudet ja lainkäyttö. Työsuojeluvalvontaan liittyviä tärkeitä artikloja ovat perusoikeuskirjan II osan 81, 83, 87, 91, 92 ja 95 artikla. 91 artiklassa taataan oikeudenmukaiset ja kohtuulliset työolot ja työehdot. 92 artiklassa taataan lapsityövoiman käytön kieltö ja nuorten suojeleminen työssä. Lisäksi työsuojeluvalvontaan liittyvät II osan artikkelit 95 terveydenhoito, 81 syrjintäkieltö, 83 naisten ja miesten välinen tasa-arvo ja 87 työntekijöiden oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi yrityksessä.<sup>45</sup> Perusoikeuskirja on vuoden 2000 jälkeen osoittanut, että Euroopan tuomioistuimet pitävät sitä sekä innoituksen lähteenä että viiteasiakirjana. Kaksi vuotta sen julkistamisen jälkeen Euroopan yhteisöjen julkisasiamiehet ovat viitanneet siihen yli puolessa käsittelemistään ihmisoikeuksia koskevista tapauksista. Perusoikeuskirjasta voi näin ollen tulla sitova, sillä se muodostaa osan EU:n oikeuskäytännöstä jo ennen kuin Euroopan perustuslaki tulee sitovaksi kaikissa jäsenmaissa.<sup>46</sup> Täten julkisasiamiesten käytäntö tukee perusoikeusasiakirjan voimassaoloa. Aarnio on oikeussäännöksen voimassaolon analyysissään pohtinut muun muassa oikeussäännön tehokkuutta perusteena oikeussäännön voimassaololle. Sen mukaan säännön tehokkuus merkitsee mm. sitä, että viranomaiskoneisto

---

<sup>45</sup> Tiilikainen – Helander – Heliskoski (2005), s. 66 – 77. Nämä periaatteet ovat jo nyt EU:ssa suojattuja oikeushyviä, mutta Perusoikeuskirja kokoaa ne yhteen asiakirjaan.

<sup>46</sup> Sopimus Euroopan perustuslaista (engl. Treaty establishing a Constitution for Europe) on Euroopan unionin perustuslailliseksi sopimukseksi tarkoitettu sopimus, joka lakkauttaisi Euroopan unionin jäsenvaltioiden kesken vallitsevat kansainväliset valtiosopimukset (Euroopan unionin perussopimukset) ja korvaisi ne perustuslain kaltaisella perustuslailla. Ehdotus perustuslakisopimukseksi valmisteltiin Ranskan entisen presidentin, Valéry Giscard d'Estaingin, puheenjohtamassa EU-konventissa eli valmistelukunnassa. Hallitustenvälinen konferenssi pääsi 18. kesäkuuta 2004 sopuun luonnoksesta Euroopan perustuslaiksi ja virallinen allekirjoitusseremonia pidettiin Roomassa 29. lokakuuta 2004. European Trade Union Confederation ETUC:n julkaisu perusoikeuskirjasta suomeksi osoitteessa: [http://www.akava.fi/upload/pdf%202006/Perusoikeusasiakirja\\_2006.pdf#search=%22perusoikeuskirja%20site%3Aakava.fi%22](http://www.akava.fi/upload/pdf%202006/Perusoikeusasiakirja_2006.pdf#search=%22perusoikeuskirja%20site%3Aakava.fi%22) Sivustolla käyty 6.10.2006



huolehtii oikeussäännön soveltamisesta tai sitä, että tuomioistuimet perustavat ratkaisunsa siihen<sup>47</sup>.

## **Euroopan Neuvoston sosiaalinen peruskirja**

Kuudentena vaikuttajana kansalliseen työsuojelulainsäädäntöömme on Euroopan Neuvoston sosiaalinen peruskirja (1961), joka tuli voimaan 1965. Suomea sitovaksi se tuli vasta vuonna 1991. (SopS 43-44/91). Peruskirja laajensi perinteisiä ihmisoikeuksia sosiaalisiin ja taloudellisiin oikeuksiin. Peruskirjaan sisältää 29 yksityiskohtaista materiaalista artiklaa, jotka sääntelevät työmarkkinapolitiikkaa, palvelussuhteen ehtoja, työsuojelua, yhdistymis- ja neuvotteluoikeutta, sosiaaliturvaa sekä terveyden suojelua, sosiaalipalveluja ja perhepolitiikkaa. Se sisältää myös siirtotyöläisten ja hänen perheensä asemaa takaavia oikeuksia.<sup>48</sup>

Työpaikkavalvonnan tulee olla laadultaan ja vaikuttavuudeltaan korkeatasoista sekä kansainvälisesti että eurooppalaisesti arvioituna. Näin ollen kaikki edellä mainitut vaikuttajat ovat vaikuttaneet ensinnäkin Suomessa viranomaisten toimintaperiaatteisiin, perusoikeuksien korostuneempaan tulkintaan, työturvallisuuslainsäädännön sisältöön ja sitä kautta työsuojeluvalvontaan. Toiseksi työsuojeluvalvonta on yhdenmukaistunut Euroopan unionissa. Myös työssä käytettävien tuotteiden valvontaa yhdenmukaistetaan Euroopan unionin alueella. Sisämarkkinoiden toiminnan perustana ovat korkeaan turvallisuustasoon perustuva yhteisölainsäädäntö, sen tehokas täytäntöönpano ja noudattamisen valvonta.<sup>49</sup>

## **2.2 Työsuojeluvalvonnan kansalliset tavoitteet**

Työsuojelulainsäädännöllä on historiallisesti pyritty torjumaan ja rajoittamaan talouselämän vapautta räikeimpien epäkohtien korjaamiseksi. Tästä lähtökohdasta työelämän sääntelyn keskeisiä tavoitteita ovat olleet

---

<sup>47</sup> Timonen, Pekka (1998), s. 19-20

<sup>48</sup> Nieminen, Liisa (1999), s. 264-265

<sup>49</sup> STM/TSO 23.4.1998. Löytyy osoitteesta: <http://fi.osha.europa.eu/systems/strategies/stm/perustelumuihistio.stm>  
Sivustolla käyty 15.8.2006.

vähimmäistyoehdojen takaaminen työntekijöille sekä sen avulla riittävän ja työkykyisen työvoiman saannin turvaaminen ja yhteiskunnallisen tyytymättömyyden hillitseminen. Tällaista sääntelyä on luonnehdittu valtiointerventioksi, valtion puuttumiseksi yksityisten toimijoiden välisiin suhteisiin taloudellisessa toiminnassa. Työsuojelu on valtiointervention ensimmäisiä alueita, mutta sittemmin valtio on puuttunut laajalti muillekin elämänalueille, kuten ympäristönsuojelu- ja kuluttajansuojelulainsäädännön avulla.<sup>50</sup>

Työllä ja työoloilla on suuri merkitys niin ihmisen kuin koko yhteiskunnankin hyvinvoinnille. Suomessa työsuojelu perustuu hyvän työympäristön käsitteelle, joka kattaa työn turvallisuuden ja terveellisyyden lisäksi palvelussuhteen ehdot sekä henkisen hyvinvoinnin.<sup>51</sup> Työsuojelun integroiminen yritysten muuhun toimintaan sekä tuottavuuden ja talouden näkökulma ovat merkinneet työsuojelun käsitteen laajentumista. Turvallisuuden ja terveellisyyden lisäksi siihen liitetään nyt myös henkinen hyvinvointi ja työtyytyväisyys, osaaminen ja motivaatio, organisaation toimivuus sekä johtaminen.<sup>52</sup>

Lisäksi työsuojelulla on taloudellinen merkitys. Nykyään työsuojelussa painotetaan hyvien työolojen aikaansaamaa yhteiskunnan maksurasituksen pienenemistä, yrityksen toiminnan ja tuotteiden laatua sekä kannattavuutta ja tuottavuutta korostavaa näkökulmaa.<sup>53</sup>

Työsuojeluvalvonnan tavoitteet on ilmaistu työsuojelun valvontalain 1 §:ssä. Sen 3 momentin mukaan lain tarkoituksena on varmistaa työsuojelusäännösten noudattaminen<sup>54</sup> sekä parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työsuojelun viranomaisvalvonnan sekä työnantajan ja työntekijöiden yhteistoiminnan avulla. Työsuojeluvalvonnan yksi osa-alue

---

<sup>50</sup> Saloheimo, Jorma (1987) s. 2

<sup>51</sup> Työsuojelu Suomessa (2004) s. 5

<sup>52</sup> Työsuojelu Suomessa (2004) s. 5

<sup>53</sup> Hietala – Kaivanto – Kuikko (2002) s. 18 - 20

<sup>54</sup> Työsuojelusäännöksillä tarkoitetaan HE 94/2005 vp mukaan lakeja, jotka kuuluvat työsuojeluviranomaisten valvontaan. Näistä keskeisiä ovat työturvallisuuslaki ja sen nojalla annetut säännökset.

on työsuojelutarkastukset, jonka tavoite toteutuu parhaiten yhteistoiminnalla viranomaisen ja tarkastuksen kohteen välillä<sup>55</sup>.

## **2.3 Työolojen parantamisen vaatimus ja lainsäädäntöä tukeva toiminta**

### **2.3.1 Työolojen parantaminen**

Työsuojelun valvontalailla pyritään turvaamaan työsuojelusäännösten noudattaminen. Työolosuhteita koskevista säännöksistä olennaisin on työturvallisuuslaki. Saloheimon mukaan työturvallisuuslain keskeinen uudistus on se, että puitedirektiivin mukainen työolojen parantamisen vaatimus on nostettu sekä työturvallisuuslain tavoitteeksi (1 §) että työturvallisuuslain 8.3 §:n nojalla yhdeksi työnantajan velvollisuuksista. Säännös merkitsee sitä, että kerran saavutettuun suojelutasoon ei voida ilman muuta pysähtyä, vaan tämän jälkeenkin on aiheellisin toimenpitein pyrittävä työolojen parantamiseen. Lain kohta voi siis merkitä tiettyä turvallisuustason nostamista esimerkiksi terveystorjunta- tai niiden torjumistapojen koskevan tiedon kasvaessa.<sup>56</sup>

Työturvallisuuslain 8.1 §:ssä on todettu, että työntekijöiden turvallisuudesta on huolehdittava tarpeellisilla toimenpiteillä. Saloheimon mukaan suojelutoimien tarpeellisuus ja riittävyys tulee harkittavaksi ennen muuta tilanteissa, joissa mitään valmiita, esimerkiksi alemmanasteisten normien edellyttämiä turvallisuusratkaisuja ei ole. Tällöin on käytettävä kaikkea saatavilla olevaa informaatiota tapaturmariskin tai terveystaitojen minimoimiseksi.<sup>57</sup>

Työturvallisuuslain 8.3 §:n 4 kohdan mukaan työoloja on parannettava ottaen mahdollisuuksien mukaan huomioon tekniikan ja muiden käytettävissä olevien keinojen kehittyminen. Tämä periaate on myös työympäristön puitedirektiivissä (89/391/ETY), jonka johdannossa lausutaan lisäksi työnantajien velvollisuudesta olla perillä viimeisistä

---

<sup>55</sup> HE 94/2005 vp s. 16

<sup>56</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 76

<sup>57</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 73-74

teknologian ja tieteen saavutuksista työpaikkoja suunniteltaessa. Saloheimon mukaan vaaroihin voidaan varautua entistä paremmin, kun tieto työympäristön riskitekijöistä toisaalta lisääntyy sekä tällöin tekninen kehitys tarjoaa myös aikaisempaa parempia ratkaisuja turvallisuusongelmiin. Saloheimon mukaan aina ei kuitenkaan ole mahdollista eikä toivottavaakaan pitää yllä ajan tasalla olevaa yksityiskohtaista normistoa ja siksi yleislauseke tekniseen kehitykseen sopeutumisesta on tarpeen juuri tästä syystä. Säännös edellyttää, että aiempien, kenties väljästi muotoiltujen säännösten tulkintaa muutetaan teknisen kehityksen vaatimuksia vastaavalla tavalla. Säännöksen nojalla myös yksityiskohtaisten, mutta vanhentuneiden normien vaatimustaso voidaan tarvittaessa vaatia ylitettäväksi.<sup>58</sup> Tämä vaatimustason nostaminen, vaikkakin tapauskohtaisesti, tarkoittaa laajentavaa tulkintaa viranomaisten valvontaoikeuksiin.

### **2.3.2 Lainsäädäntöä tukeva toiminta**

Työsuojeluvalvonnan taustalla tavoitteisiin vaikuttaa Suomessa (samoin EU:ssa ja ILO:ssa) kolmikantaperiaattein valmisteltu työlainsäädäntö. Kolmikantaperiaatteen mukaan kaikilla työmarkkinaosapuolilla tulee olla mahdollisuus osallistua sekä työlainsäädännön valmisteluun että työmarkkinoita koskevien hallinnollisten päätösten tekemiseen. Työturvallisuus- ja työsuojelulainsäädäntö on Kairisen jaottelun mukaan osa työlainsäädäntöä, joten edellä mainitut osapuolet pääsevät vaikuttamaan myös työsuojeluvalvonnan muotoutumiseen ja sen tavoitteisiin<sup>59</sup>. ILO:n uusi työterveyttä ja -turvallisuutta koskeva yleissopimus (Sopimus N:o 187) ja suositus (N:o 197) sekä työntekosuhteita koskeva suositus (N:o 198) velvoittavat myös jäsenvaltioita huolehtimaan siitä, että työturvallisuusasioiden päätöksenteossa ovat mukana myös työnantajien ja työntekijöiden edustus. Koolla on siis oltava kolmikantaneuvottelun osapuolet. Suomessa työmarkkinaosapuolet pääsevät vaikuttamaan työsuojelusäännöksen valmisteluun muun muassa Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön perustamien työsuojeluneuvottelukunnan (hankenumero

---

<sup>58</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 89-90

<sup>59</sup> Kairinen, Martti (1998) s. 8

STM036: 00/2006) ja työsuojelusäännöksiä valmisteleva neuvottelukunnan (hankenumero STM127:00/2003) välityksellä.

Lisäksi paikallishallintotasolla on työturvallisuusasioiden päätöksenteossa kolmikantaedustus. Tästä esimerkkinä työsuojelupiirien yhteydessä toimivat neuvottelu- ja yhteydenpitoelimet sekä työsuojelulautakunnat, jotka koostuvat työsuojeluneuvottelukunnan tavoin kolmikantaperiaatteen mukaisesti valituista jäsenistä. Työsuojelulautakuntien poikkeuslupajaostot ratkaisevat myös yksittäisiä hallintoasioita, kuten työaikalakien mukaisia poikkeuslupia.<sup>60</sup>

Edelleen työsuojelulainsäädännön tavoitteita tukee vuonna 1998 laadittu Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan työsuojelustrategia, jonka mukaan työ on hyvinvoinnin perusta ja terveys on ihmisen tärkeimpiä asioita. Työsuojelu yhdistää tuotannossa nämä asiat toisiinsa. Hallinnollisella tavoitetasolla työsuojelulla pyritään ensisijaisesti terveyttä ja turvallisuutta edistämällä ylläpitämään työkykyä. Toisaalta työsuojelulla pyritään tunnistamaan, arvioimaan ja torjumaan huonoissa työoloissa syntyviä turvallisuus- ja terveysriskejä. Toissijaisesti työsuojelulla pyritään korjaavin toimin poistamaan jo syntyneitä ongelmia.<sup>61</sup>

Lopuksi käytännön tasolla sosiaali- ja terveysministeriö sekä työsuojelupiirit valmistelevat ja sopivat tulostavoitteet työsuojelun valvonnan vaikuttavuustavoitetta painottaen. Työsuojelupiirit kohdistavat valvontansa työpaikkojen omiin työsuojelua tukeviin ja edistäviin menettelytapoihin ja toisaalta olennaisiin kohteisiin, joissa on kysymys lainsäädännön täsmällisten vaatimusten noudattamisen valvonnasta, kuten työsuhdevalvonnasta (esim. työaika- ja vuosilomakirjanpitovelvoite).<sup>62</sup> Työsuojelupiirit sovittavat toimenpiteensä oman alueensa työpaikkojen tarpeiden ja tärkeimpien työsuojelukysymysten mukaisesti. Suurten ja pienten työpaikkojen samoin kuin pysyvien, tilapäisten ja ketjuuntuvien töiden erilaiset tarpeet ja valmiudet otetaan huomioon. Ministeriö seuraa

---

<sup>60</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 152-153

<sup>61</sup> STM/TSO 23.4.1998. Strategia löytyy sähköisenä osoitteesta: [http://www.tyosuojelutietopankki.fi/systems/strategies/stm/ts\\_strategia.stm](http://www.tyosuojelutietopankki.fi/systems/strategies/stm/ts_strategia.stm) Sivustolla käyty 21.3.2006.

<sup>62</sup> Ibid

työsuojeluvalvonnan vaikuttavuutta tutkimuksin ja selvityksin sekä pitää ajan tasalla työsuojelun vaikuttavuusselvitykset ja vaikuttavuuden arviointimenetelmät.<sup>63</sup>

## **2.4 Työsuojeluvalvonnan viranomaistoiminnan periaatteet**

Julkisen vallan käyttöön luetaan Suomen valtiosääntöoikeudessa sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin ja mitkä tehdään yksipuolisesti. Toisena keskeisenä julkisen vallan käytön muotona pidetään muun muassa ulosottotointa ja toimintaa, jossa viranomaisella on mahdollisuus määrätä ulkopuoliselle oikeudellisia seuraamuksia kuten uhkasakko.<sup>64</sup> Näin ollen Suomen perustuslain 2.3 §:ään on kirjattu, että julkisen vallan käyttämisen tulee perustua lakiin. Tästä esimerkkinä valvontalain 4 §:n viranomaisen oikeudet, jotka on kirjattu lain tasolle eikä esimerkiksi asetukseen työsuojelun valvonnasta. Tämän lisäksi PL:n edellä mainittu säännös edellyttää, että kaikessa julkisessa toiminnassa tulee noudattaa tarkoin lakia.

### **2.4.1 Noudatettava lainsäädäntö ja siinä esiintyvät periaatteet**

Vuoden 2004 alusta voimaan tullut hallintolaki (434/2003) on hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki. Sitä sovelletaan työsuojeluasioihin siltä osin kuin asiasta ei ole valvontalailla toisin säädetty. Lailla säädetään hyvän hallinnon perusteista ja sellaisista hallintoasiassa noudatettavista keskeisistä menettelytavoista, jotka olennaisesti vaikuttavat yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnollisessa päätöksenteossa. Hallintolain säännökset tulevat sovellettavaksi työsuojelun valvonnassa esimerkiksi asian vireille tulon, käsittelyn ja tiedoksiannon sekä virheen korjaamisen yhteydessä. Yleiset säännökset valituksesta ja muista hallinto-oikeudellisista oikeusturvakeinoista sekä niiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä sisältyvät hallintolainkäyttölakiin (586/1996). Sitä sovelletaan muutoksenhakuun työsuojeluasioissa siltä osin kuin asiasta ei ole

---

<sup>63</sup> Ibid. Ministeriön suorittama työsuojeluvalvonnan vaikuttavuuden seuranta on näin ollen EY:n strategian 2002-2006 tavoitteiden mukaista. Katso kappale 2.1.

<sup>64</sup> Husa – Pohjolainen (2002) s. 61-62

valvontalaissa toisin säädetty. Sovellettavaksi tulevat säännökset valitusosoituksesta, puhevallan käyttämisestä sekä valituksen tekemisestä ja sen käsittelemisestä. Lisäksi työsuojeluasioissa sovelletaan hallintolainkäyttölain säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta. Valitusoikeutta koskevilta osin hallintolainkäyttölakia sovelletaan työsuojelutoimiston päätöksen osalta. Ministeriön ja hallinto-oikeuden päätöksen osalta asiasta on erityissäännökset valvontalain 44 §:ssä.<sup>65</sup>

Hyvän hallinnon periaatteita noudattaen työsuojeluviranomaisen on käytettävä toimivaltuuksia niin, että pyydettyjen asiakirjojen, tietojen ja muiden selvitysten tulee olla tarpeen valvontatehtävän kannalta ja että pyynnön laajuus on oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate)<sup>66</sup>. Työsuojeluviranomaisen päätöksentekoa ohjaavat lisäksi harkintavallan rajoitusperiaatteet, jotka ovat Aarre Tähten mukaan kiteytyneet hallintotoimintaa konkreettisesti ohjaaviksi normeiksi<sup>67</sup>. Ne ovat lainalaisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate sekä edellä mainittu suhteellisuusperiaate. Hallintolain 19 §:n mukaisen asianosaisen kuulemisvelvoitteen lisäksi työsuojeluviranomaisen on varattava tilaisuus tulla kuulluksi myös asianomaiselle työsuojeluvaltuutetulle. Viranomaistoimintaan kuuluu myös 19 §:n mukaan velvollisuus antaa viranomaisen päätös maksutta tiedoksi.

Työsuojeluviranomaisen toimintaan sovelletaan lakia viranomaistoimien julkisuudesta (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki, joka on viranomaistoiminnan julkisuutta koskeva yleislaki. Lailla lisättiin viranomaisten toiminnan avoimuutta, tehostettiin julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa ja lisättiin mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten käsittelyssä olevista asioista. Viranomaisilla on velvollisuus noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa asiakirja- ja tietohallinnossaan ja varmistaa julkisuusperiaatteen käytännön toteutuminen.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> 44/2006 44 § Muutoksenhaku työsuojeluviranomaisen päätöksestä. Katso myös HE 94/2005 vp

<sup>66</sup> HE 94/2005 vp s. 21, STM 2004:19, s. 43

<sup>67</sup> Tähti, Aarre (1995), s. 1

<sup>68</sup> KOM 2004:19, s. 36-37

Henkilötietolain (523/1999) tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä. Tarkoituksena on edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista<sup>69</sup>. Yksityisyyden suoja työelämässä työntekijän näkökulmasta on siinä, että työntekijällä on oikeus tietää, mitä tietoja hänestä kerätään ja käytetään. Hänellä on intressi valvoa tietojen keräämistä ja vaikuttaa siihen, miten ja mihin häntä koskevia tietoja käytetään. Työntekijällä on oikeus vaatia, että tiedot ovat käyttötarkoituksensa kannalta tarpeellisia. Työntekijällä on lisäksi oikeus vaatia, että tiedot ovat paikkansapitäviä. Lakia laadittaessa on otettava huomioon muitakin näkökohtia, esimerkiksi työnantajan ja yhteiskunnan hallinnolliset tarpeet sekä valvonta- ja turvallisuustarpeet.<sup>70</sup> Näin ollen henkilötietojen ja yksityisyyden suojaa voidaan rajoittaa myös valvonta- ja turvallisuussyillä, kunhan rajoitus on oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on valvontalain 4.1 §:n 8 kohdan perusteella oikeus valvonnan toteuttamiseksi ja valvonnan edellyttämässä laajuudessa saada työnantajalta valvontaa varten muitakin tarpeellisia tietoja kuin momentin edeltävissä kohdissa on nimenomaisesti mainittu. Oikeus voidaan 12.1 §:n nojalla myöntää työsuojeluviranomaisen antamassa yksilöidyssä valtakirjassa myös ulkopuoliselle asiantuntijalle. Hallituksen esityksessä (94/2005) on todettu vastaavasti viranomaisen tiedonsaantioikeuksista, että kysymys on ensisijaisesti muista kuin perustuslain 10.1 §:ssä turvattujen henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisistä tiedoista<sup>71</sup>. Työnantajan ja työntekijän yksityiselämän ja yksityisyyden suojan kannalta viranomaisen tietojensaantioikeus voidaan ulottaa vain sen tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiin tietoihin<sup>72</sup>.

Kodeissa tehtävät työt ovat viime aikoina lisääntyneet, ja niiden arvioidaan yhä lisääntyvän muun muassa väestön ikääntymisen vuoksi. Tällaisia ovat

---

<sup>69</sup> KOM 2004:19, s. 37

<sup>70</sup> Bruun ja Koskull (2004) s. 28 - 29

<sup>71</sup> PeVL 42/2005 vp s. 3

<sup>72</sup> PeVL 42/2005 vp s. 3



esimerkiksi kotisairaanhoido ja kotipalvelut. Näissä tapauksissa työtä tehdään sellaisessa paikassa, joka nauttii perustuslain 10 §:ssä turvattua kotirauhan suojaa. Työsuojelutarkastus saattaa olla tarpeen suorittaa sen selvittämiseksi, ovatko kotityössä työolosuhteet ja käytettävät koneet, työvälineet, työmenetelmät tai kemikaalien käyttö säännösten mukaisia. Tällöin tarkastus voidaan osittain tai kokonaan joutua tekemään perustuslaissa turvatun kotirauhan piirissä olevissa kohteissa. Viranomaisen tarkastusoikeus on tällöin rajattu. Tarkastus voidaan kotirauhan piirissä olevissa tiloissa tehdä vain, jos on perusteltua syytä epäillä, että tiloissa tehtävästä työstä tai työolosuhteista aiheutuu vaaraa työntekijän hengelle tai olennaista haittaa tai vaaraa hänen terveydelleen<sup>73</sup>. Lisäedellytyksenä on vielä se, että valvontaa ei voida muutoin toteuttaa riittävästi (välttämättömyysvaatimus). Kotirauhan piirissä oleviin kohteisiin ei voida tehdä työsuojelutarkastusta edes asukkaan omasta pyynnöstä, jos mainitut edellytykset eivät täyty. Viranomaisella on aina oltava perusteltu syy olettaa, että työstä aiheutuu vaaraa työntekijän hengelle tai olennaista vaaraa hänen terveydelleen.<sup>74</sup> Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnön (TyVM 7/2005 vp) perusteella hallituksen esitystä muutettiin siten, että lakiehdotuksesta poistettiin sanat "muutoin kuin asukkaan omasta pyynnöstä", jonka perusteella asunnon omistajalta ei ole pakko saada lupaa tarkastuksen suorittamiseen, jos edellä mainitut ehdot täyttyvät.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) tarkoituksena on lisätä asioinnin sujuvuutta ja joutuisuutta sekä tietoturvallisuutta edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä.<sup>75</sup>

Uhkasakon, teettämisuhan ja keskeyttämisuhan käyttöä koskevat keskeisimmät säännökset sisältyvät uhkasakkolakiin (1113/1990). Se on yleislaki, jota sovelletaan siltä osin kun valvontalaissa ei ole asiasta säännöksiä. Uhkasakkolaissa on uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevat yhtenäisen sääntelyn kohteeksi soveltuvat menettelytapaperiaatteet. Uhkasakkolain 2:6.3 §:n mukaan

---

<sup>73</sup> PeVL 42/2005 vp s. 2

<sup>74</sup> PeVL 42/2005 vp s. 2 ja katso myös Siiki, Pertti (2006) s. 160-161

<sup>75</sup> KOM 2004:19, s. 37

asettamispäätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on velvoitettu ja milloin sekä mihin mennessä tai mistä lähtien päävelvoitetta on noudatettava. Määräajan pituutta harkittaessa on lisäksi otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus sekä velvoitetun mahdollisuus noudattaa sitä sekä muut asiaan vaikuttavat seikat. Uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat (2:8 §). Uhkasakkolain säännökset tulevat työsuojeluasioissa sovellettavaksi lähes sellaisinaan.<sup>76</sup>

Julkishallinnon ja työsuojeluviranomaisten toimintaan kuuluu julkinen luotettavuus. Julkinen luottamus siihen, että viranomaiset toimivat puolueettomasti, on hallintotoiminnan uskottavuuden ja hyväksyttävyyden edellytys. Julkisella luotettavuudella on Mäenpään mukaan useita sovellutuksia, joista tärkeimmät ovat viranomaisten asiakirjoihin liittyvä laillisuusolettama ja vilpittömässä mielessä toimivaa yksityistä oikeussubjektia suojaava luottamuksensuojaperiaate.<sup>77</sup> Valvontalain esitöissä on myös tarkasteltu kansalaisten oikeusturvaa, johon kuuluu luottamus viranomaistoiminnan ennakoitavuuteen samanlaisissa asioissa. Näin ollen valvontatoiminnan ennakoitavuus edellyttää, että työsuojeluviranomaisten toimenpiteiden johdonmukainen eteneminen on säädöksistä selvästi todettavissa. Valvontalaissa viranomaistoiminta etenee selkeästi sitomattomasta huomautuksesta velvoittavaan päätökseen.<sup>78</sup> Valvontalaissa ei kuitenkaan ole mainintaa ennakkollisen valvonnan keinoista, mikä on hieman harhaanjohtavaa<sup>79</sup>.

#### **2.4.2 Kansainväliset periaatteet**

Näiden edellä mainittujen periaatteiden lisäksi kansainväliset periaatteet kuuluvat Suomen lainsäädäntöön. Suomen liittyessä jäseneksi paitsi ILO:on, myös Euroopan Neuvostoon ja EU:hun, jotka kaikki painottavat sosiaalisia

---

<sup>76</sup> Ibid. Valvontalaissa on erityissäännöksiä lähinnä vain teettämiskustannusten perimisestä (23 §), väliaikaisen käyttökiellon vaikutuksesta (17 §), ja uhan kohdistamisesta (18 §).

<sup>77</sup> Mäenpää (2000) s. 47

<sup>78</sup> HE 94/2005 vp, s. 16

<sup>79</sup> Katso enemmän kappaleesta 3.3, 6.1 ja 7.1.

perusoikeuksia, näistä oikeuksista tuli myös Suomen työoikeudessa ja työsuojelun valvonnassa entistä tärkeämpiä.<sup>80</sup> Sosiaalisten perusoikeuksien korostunut asema näkyy myös Euroopan yhteisön vähimmäistasodirektiiveissä, jotka yleensä asettavat vähimmäistason esimerkiksi työolosuhteille. Näiden vähimmäisolosuhteiden valvonnassa työsuojeluviranomainen joutuu konkreettisessa tilanteessa pohtimaan edellä mainittujen periaatteiden toteutumista yksittäisellä työpaikalla.

Työsuojeluvalvonnan taustalla vaikuttava kansainvälinen sääntely (ILO:n sopimukset, EY-säädökset ja kansainväliset sopimukset) ja niiden intressit ovat oikeusjärjestyksessämme ylätasolla perustuslain kanssa. Näitä ylätasolla olevia intressejä, tavoitteita ja arvoja pidetään suuremmissa arvossa kuin oikeusjärjestyksen alatasoin intressejä. Alatasoon kuuluvat muun muassa eduskuntalait, asetukset ja hallinnolliset määräykset. Nämä ylätasoin arvot voivat antaa rajoja alatasoin arvojen ja intressien noudattamiselle. Näistä esimerkiksi perustuslain 18 §:n julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta ja EY:n puitedirektiivin (89/391/EEC) yleiset työsuojeluperiaatteet, jotka määrittävät kaikissa jäsenvaltioissa noudatettavan työturvallisuusmääräysten vähimmäistason sekä ILO:n yleissopimus 81, jossa on jäsenvaltiolle säädetty velvoitteita koskien muun muassa työsuojelutarkastuksen organisointia ja tehtäviä, toimivaltuuksia ja toimintaedellytyksiä ja työsuojeluyhteistyötä. Suomen lainsäädäntö vastaa ILO:n sopimuksia ja EU:n ja direktiivejä.

---

<sup>80</sup> Bruun ja Koskull (2004) s. 30

### 3 Työsuojeluvalvonta ja sen keinot

Tämän kappaleen tarkoituksena on kartoittaa keinoja, jotka mahdollistavat työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet. Esittelen valvontalain antamia keinoja puhtaasti kansallisesta näkökulmasta, paitsi markkinavalvonnan yhteydessä otan kantaa myös EU:n tuomiin vaikutuksiin, sillä kansainväliset sopimukset ja Euroopan unioni vaikuttavat sopimustensa ja lainsäädäntönsä kautta kansalliseen työsuojelulainsäädäntöömme. Vaikutus ei kuitenkaan ulotu itse valvonnan järjestämiseen.

Työsuojeluviranomaiset toimivat työsuojelun edistämiseksi monin tavoin, joista valvonta on vain yksi toimintamuoto. Työsuojeluhallinnolle kuuluu lain mukaan mm. työsuojelua koskevia tiedotus- ja koulutustehtäviä, erilaisia suunnittelutehtäviä, osallistumista säädösten valmisteluun ja antamiseen, yhteydenpitoa työmarkkinajärjestöihin jne.<sup>81</sup> Näiden tehtävien ohella työsuojeluhallinnon tulee valvoa tarkastuksia ja tutkia, että työsuojelua koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan, milloin se säädetään sen tehtäväksi.<sup>82</sup> Tässä tutkimuksessa tutkin ainoastaan valvontaa. En käsittele muita työsuojeluhallinnon tehtäviä.

#### 3.1 Valvonta

Valvonnan (kontrollin) käsite ja termin merkitys vaihtelee eri käyttöyhteyksissä. Merikosken mukaan tavallisesti valvonnan on oikeudellisessa mielessä katsottu olevan enemmän kuin kohteen pelkkää tarkkailua. Valvonta edellyttää, että tarkkailutoimintaan liittyy mahdollisuus ryhtyä joko ennakolta tai jälkikäteen vaikuttaviin toimiin valvonnan tarkoituksen toteuttamiseksi.<sup>83</sup> Valvonnan tarkoitus on se tekijä, joka sitoo tarkkailun ja korjaustoimet yhteen<sup>84</sup>. Saloheimon mukaan tämä seikka on ominainen myös työsuojelun valvonnalle ja lienee hänen mielestään tyypillinen myös niille muillekin tapauksille, joissa valvonta kohdistuu

---

<sup>81</sup> Ks. työsuojeluhallinnon tehtävistä TSHaL 2 §

<sup>82</sup> Ibid

<sup>83</sup> Saloheimo, Jorma (1987) s. 11. Alkuperäinen lähde Merikoski (1938) ja Merikoski – Vilkkonen (1983)

<sup>84</sup> Saloheimo, Jorma (1987) s. 11. Alkuperäinen lähde Merikoski (1938) ja Merikoski – Vilkkonen (1983)

viranomaiskoneiston ulkopuolisiin subjekteihin. Sen sijaan viranomaisten sisäisiin alaisuussuhteisiin liittyvä valvonta saatetaan ymmärtää suppeammin, siten, ettei siihen välttämättä kuulu oikeutta käyttää oikaisukeinoja tms. keinoja.<sup>85</sup>

Työsuojelun valvonnassa, kuten muussakin julkisoikeudellisessa valvonnassa on keskeisellä sijalla sen arviointi, onko valvonnanalaisia normeja noudatettu. Tätä arviointia voidaan luonnehtia Saloheimon mukaan vertailuoperaatioksi, jossa valvonnan kohteen tosiasiallista menettelyä verrataan valvonnanalaista toimintaa säänteleviin normeihin. Vertailun mittapuuna olevat käyttäytymisnormit ilmenevät yleensä valvonnan piiriin kuuluvasta työsuojelulainsäädännöstä ja työsuojelun valvontaa voidaan siten luonnehtia laillisuusvalvonnaksi. Itse valvontakohteen toiminnan tarkoituksenmukaisuus ei kuulu valvonnan piiriin.<sup>86</sup> Julkisoikeudellinen sääntely ja valvonta on työsuojelun alueella ulotettu koskemaan yksityisoikeudellisia suhteita, koska vain siten on voitu riittävän tehokkaasti pitää huolta tärkeiksi katsotuista intresseistä ja korjata markkinavoimien aiheuttamia vääristymiä<sup>87</sup>.

Valvontalain 3 §:n mukaan valvonta tarkoittaa kaikkia työsuojeluviranomaisen tehtäviä, joista säädetään valvontalaissa ja muussa valvottavana olevassa lainsäädännössä. Käytän tässä tutkielmassani Saloheimon määritelmää työsuojelun valvonnasta eli jäsenän tässä työsuojelun valvontakeinot ennakolliseen ja jälkikäteiseen valvontaan. Euroopan unionin lainsäädäntövaikutusten markkina- ja valvonnassa ei voida enää puhua ennakollisesta valvonnasta. Esimerkkinä ennakollisen valvonnan poistumisesta on markkina- ja valvonta, jossa tuotteiden valvonta tapahtui ennen maan rajoilla. Nykyisin työsuojeluviranomaisten valvonta kohdistuu jo markkinoilla olevien tuotteiden valvontaan. Esittelen tässä luvussa ensin työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia. Toiseksi esittelen ennakollisen valvonnan keinoja, jotka ovat työtiloja koskevien suunnitelmien ja työmenetelmien ennakkotarkastukset sekä

---

<sup>85</sup> Ibid

<sup>86</sup> Ibid s. 12

<sup>87</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 149

käyttöön otettujen tuotteiden ja työmenetelmien määräaikaistarkastukset<sup>88</sup>. Kolmanneksi esittelen työsuojeluviranomaisen jälkikäteisen valvonnan keinoja. Jälkikäteisiä valvontakeinoja ovat suositusluontoiset ohjeet, kirjalliset toimintaohjeet (13 §), kehoitus (13 §), velvoittava päätös (15 §), käyttökielto ja väliaikainen käyttökielto (16 §), väliaikainen tuotteen luovutuskielto (18 §) ja hallinnolliset pakkokeinot (15 §). Ministeriöllä on lisäksi käytössään oikeus määrätä tuote luovutuskieltoon (18 §), oikeus poistaa tuote joko markkinoilta tai käytöstä (19 §) ja hallinnolliset pakkokeinot (20 §).

## **3.2 Työsuojeluviranomaisen oikeudet ja velvollisuudet**

### **3.2.1 Työsuojelutarkastus ja tarkastajan oikeudet**

Kun työsuojelupiirin työtoimisto ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat valvontalain mukaan työsuojeluviranomaisia valvontalakia sovellettaessa, on niillä kummallakin TSVaLV:n mukaan sekä toimivalta tarkastuksien suorittamiseen että oikeus tietojen saamiseen ja pakkokeinojen käyttämiseen.

Työsuojelutarkastuksella tarkoitetaan asetuksen työsuojelun valvonnasta (21.12.1973/954) 2 §:n mukaan työsuojeluhallinnon virkamiehen suorittamaa toimitusta, jonka tarkoituksena on selvittää, onko työsuojelua koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatettu. Tarkastus voi koskea työsuhdetta, työympäristöä, tuotetta, työmenetelmää, työntekijän terveyttä taikka muuta työsuojeluun tai työsuhteeseen kuuluvaa asiaa siltä osin kuin sitä koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvonta on säädetty työsuojeluviranomaisten tehtäväksi.

Tarkastuksen toimittajan oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään valvontalain 4 §:ssä. Lyhyesti ne voidaan jakaa pääsy-, puhuttelu- ja tiedonsaantioikeuksiin. Työsuojelutarkastuksia voidaan edelleen jakaa valvottavan asian mukaan olosuhdevalvontaan, työsuhdeasioiden

---

<sup>88</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 155

valvontaan ja markkina- ja markkinavalvontaan<sup>89</sup>. Käsittelen tässä valvontakeinoja jaottelulla jälkikäteiseen valvontaan. Näiden valvonnan eri muotojen lisäksi työsuojeluviranomaisella on valvontalain 3 luvun mukaan käytössään hallinnollisia pakkokeinoja, joita voi käyttää, jos työnantaja ei ole noudattanut työturvallisuuslain tai sen nojalla annettujen säännösten velvoitteita.

### **3.2.2 Pääsy-, puhuttelu- ja tiedonsaantioikeudet**

Työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on valvonnan toteuttamiseksi ja valvonnan edellyttämässä laajuudessa työsuojelunvalvontalain 4.1 §:n 1 kohdan mukaan ensinnäkin oikeus päästä paikkaan, jossa tehdään työtä tai jossa perustellusti otaksutaan tehtävän työtä sekä muihin tiloihin ja lisäksi paikkaan, jossa valmistetaan, säilytetään tai esitellään markkinoille tai käyttöön luovutettavaksi tarkoitettuja tuotteita.

Toiseksi viranomaisella on 4.1 §:n 2 kohdan mukaan oikeus saada työnantajalta nähtäväkseen asiakirjat, jotka tämän on työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvien säännösten mukaan tehtävä tai säilytettävä ja saada muu selvitys asioista, jotka tämän on työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvien säännösten mukaan tehtävä, säilytettävä tai pidettävä hallussaan muulla tavoin kuin kirjallisesti.

Kolmanneksi viranomaisella on 4.1 §:n 3 kohdan mukaan oikeus keskustella työn tekemiseen tarkoitettussa paikassa työskentelevän tai muun siellä olevan henkilön kanssa kahden kesken tai todistajien läsnä ollessa ja saada häneltä tehtävänsä varten tarpeellisia tietoja ja asiakirjoja.

Neljänneksi viranomaisella on 4.1 §:n 4 kohdan mukaan oikeus saada työnantajalta selostus muistakin kuin 4.1 §:n 2 kohdassa tarkoitetuista työhön, työympäristöön tai työyhteisön tilaan liittyvistä työntekijöiden turvallisuuteen ja terveellisyysvaikuttavista työnantajan tekemistä selvityksistä sekä työpaikan rakenteisiin, työ- ja tuotantomenetelmiin ja

---

<sup>89</sup> HE 94/2005 vp s. 7. Katso lisää kappaleesta 1.1

muista työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen vaikuttavista olennaisista suunnitelmista.

Viidenneksi viranomaisella on 4.1 §:n 5 kohdan mukaan oikeus saada työnantajalta nähtäväkseen työnantajan ja työterveyspalvelujen tuottajan välinen työterveyshuollon järjestämistä koskeva sopimus tai työnantajan laatima kuvaus itse järjestämästään työterveyshuollosta ja työterveyshuollon toimintasuunnitelma, työpaikkaselvitys sekä muu valvonnan kannalta tarpeellinen selostus työterveyshuollon toiminnasta.

Kuudenneksi viranomaisella on 4.1 §:n 8 kohdan mukaan oikeus saada työnantajalta valvontaa varten muitakin tarpeellisia tietoja sekä jäljennöksiä valvontalain 4 §:ssä mainituista asiakirjoista. Kysymys on ensisijaisesti muista kuin perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus henkilö tietojen suojan kannalta merkityksellisistä tiedoista<sup>90</sup>.

Lisäksi työsuojeluviranomainen voi käyttää valvontalain 12 §:n mukaan apunaan pätevää ulkopuolista asiantuntijaa valvonnan kannalta merkityksellisen seikan selvittämisessä. Asiantuntijalla on 4 §:ssä tarkoitetut oikeudet siinä laajuudessa kuin selvittäminen edellyttää sen mukaan kuin työsuojeluviranomaisen asiantuntijalle kutakin tapausta varten antama yksilöity valtakirja osoittaa. Asiantuntijalla ei kuitenkaan ole oikeutta suorittaa tehtävänsä valvontalain 9 §:n tarkoittamassa kotirauhan suojaamassa paikassa muutoin kuin yhdessä sen tarkastajan kanssa, jota hän avustaa.<sup>91</sup>

### **3.3. Ennakollisen valvonnan keinot**

Myös valvonnassa pyritään ennakoivin toimin vaikuttamaan siihen, että työympäristö saadaan alun alkaen turvalliseksi. Ennakollisen valvonnan keinoja ovat työtiloja koskevien suunnitelmien ja työmenetelmien ennakkotarkastukset sekä käyttöön otettujen tuotteiden ja työmenetelmien

---

<sup>90</sup> PeVL 42/2005 vp, s. 3

<sup>91</sup> Lisäksi työsuojeluviranomaisella on 4 § 1 mom. 6 ja 7 kohdan mukaiset oikeudet ottaa näytteitä ja tehdä työhygieenisiä mittauksia työpaikoilla, joita en käsittele tässä tutkimuksessa.



määräaikaistarkastukset.<sup>92</sup> Tuotevalvontaan kuuluva ensivalvonta kuuluu myös ennakkolliseen valvontaan, josta huolehtiminen kuuluu pääosin valmistaja itse. En käsittele ensivalvontaa tätä enempää, sillä se ei enää kuulu työsuojeluviranomaisten tehtäviin. Huomattavaa on, että ennakkollisen valvonnan keinot eivät löydy työsuojelun valvontalaista vaan työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvista säännöksistä.

Työolojen suunnittelu on tärkeä osa ennakoivaa työsuojelua. Ennakoivalla työsuojelulla tarkoitetaan työturvallisuuden varmistamista ennen työtilojen, työvälineiden, työmenetelmien tai vastaavien käyttöönottoa. Ennakoivan työsuojelun edut verrattuna jälkikäteisiin, korjaaviin toimenpiteisiin ovat ilmeisiä. Etukäteinen suunnittelu tuottaa paitsi tehokkaampia, myös kustannuksiltaan edullisempia ratkaisuja. Kun työntekijät osallistuvat ratkaisujen suunnitteluun, saadaan mukaan myös henkilöstön asiantuntemus. Työolojen suunnittelusta on yleisiä säännöksiä mm. työturvallisuuslain 12 §:ssä.<sup>93</sup>

Ennakkolliseen valvontaan kuuluu myös työmenetelmien ennakkotarkastukset. Työturvallisuuslaki velvoittaa suunnittelemaan työ- ja tuotantotilat terveellisiksi ja turvallisiksi. Työntekijöiden altistuminen mm. haitallisille kemiallisille, fysikaalisille ja biologisille tekijöille on rajoitettava mahdollisimman vähäiseksi. Näitä koskevia ennakkollisia valvontakeinoja on säädetty alemmanasteisissa säännöksissä, esimerkiksi valtioneuvoston asetuksissa ja päätöksissä.<sup>94</sup>

Ennakkollisen valvonnan keinoihin kuuluvat myös käyttöön otettujen tuotteiden ja työmenetelmien määräaikaistarkastukset. Koneiden ja laitteiden rakenteellisia turvallisuusominaisuuksia koskevat työnantajan velvoitteet ovat sisällöltään lähtökohtaisesti yhdenmukaiset tuotevaatimusten kanssa. Työturvallisuuslain 41.1 §:n mukaan työssä saadaan käyttää vain säännösten mukaisia koneita ja muita laitteita. Keskeisiä normistoja ovat tällöin valtioneuvoston päätökset koneiden turvallisuudesta

---

<sup>92</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 155

<sup>93</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 94

<sup>94</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 95-96. Katso esimerkki ennakkollisesta valvonnasta kappaleesta 3.5. Ennakkoilmoitus.

(1314/1994) sekä työssä käytettävien koneiden ja muiden työvälineiden hankinnasta, turvallisesta käytöstä ja tarkastamisesta (856/1998).<sup>95</sup>

### 3.4 Jälkikäteisen valvonnan keinot

Jälkikäteisen valvonnan keinoja valvontalain mukaan ovat tietojen saanti valvonnan alaisen lain mukaisesta toiminnasta, työpaikkatarkastukset ja työpaikkojen tarkastusten yhteydessä työnantajalle annettavat ohjeet ja neuvot. Lisäksi muita jälkikäteisiä valvontakeinoja ovat toimintaohje, kehoitus, velvoittava päätös, käyttökielto ja väliaikainen käyttökielto sekä tuotteen luovuttamiskiello. Käsittelen seuraavaksi jälkikäteisen valvonnan keinoja tässä järjestyksessä. Lisäksi keinoina ovat myös hallinnolliset pakkokeinot, joita selvitän kappaleen lopussa.

Jälkikäteisen valvonnan keinoja valvontalain 11 §:n mukaan ovat työpaikkojen tarkastusten yhteydessä työnantajalle annettavat ohjeet ja neuvot. Työnantajalle voidaan antaa ohjeita ja neuvoja työpaikkatarkastuksen aikana mahdollisesti havaittujen puutteiden korjaamisesta ja muista esille tulleista asioista. Nämä suositusluontoiset ohjeet ja neuvot antaa tarkastuksen suorittaja tarkastuspöytäkirjassa tai muulla tavalla.<sup>96</sup> Suositusluontoiset ohjeet ovat nimensä mukaisesti suosituksia, joiden laiminlyöminen ei johda viranomaisten puolelta mihinkään toimenpiteisiin.

Lisäksi jälkikäteisen valvonnan keinoja ovat toimintaohje, kehoitus ja velvoittava päätös. Näistä valvontalain 13 §:n mukainen toimintaohje ja kehoitus ovat luonteeltaan oikeudellisesti sitomattomia työsuojelutarkastajan kannanottoja siihen, että työpaikalla on todettu säännösten vastainen olotila, joka edellyttää työnantajan toimenpiteitä asiantilan korjaamiseksi. Toimintaohje ja kehoitus eivät tarkoita työsuojeluviranomaisen sitovaa ratkaisua asiassa.<sup>97</sup> Valvontalain 15 §:n mukainen velvoittava päätös on työnantajaa oikeudellisesti velvoittava työsuojeluviranomaisen ratkaisu. Hallinnolliset velvoittavat päätökset

---

<sup>95</sup> Ibid, s. 96

<sup>96</sup> 44/2006 11 § ja Siiki, Pertti (2006) s. 163

<sup>97</sup> HE 94/2005 vp, s. 25 – 27 ja Siiki, Pertti (2006) s. 162-163

pakkokeinoineen ovat viimekätinen keino, joiden käyttöön turvaudutaan pääsääntöisesti vain silloin, kun ohjeilla ja neuvoilla tai kehotuksella ei saavuteta toivottua tulosta.<sup>98</sup>

Ensimmäiseksi työsuojeluviranomainen voi antaa valvontalain 13 §:n mukaisen toimintaohjeen, joka tarkoittaa sitä, että työsuojelutarkastaja havaitsee työpaikalla säännösten vastaisen puutteellisen tai virheellisen olotilan. Hän toteaa samalla, että työnantaja ei ole noudattanut hänelle lainsäädännössä annettuja velvollisuuksia. Tällöin tarkastaja antaa työnantajalle kirjallisen toimintaohjeen poistaa tai korjata säännösten vastaisen olotilan.<sup>99</sup>

Toiseksi työsuojeluviranomainen voi antaa valvontalain 13 §:n mukaisen kehotuksen, mikä on toimintaohjetta voimakkaampi, mutta käyttöalaltaan suppeampi valvontatoimenpide. Kehotus voidaan antaa kahdella eri perusteella. Ensimmäiseksi se voidaan antaa, jos tarkastaja toteaa työpaikalla säännösten vastaisen tilanteen ja jos tästä johtuva vaara tai haitta on vähäistä suurempi. Tarkastaja antaa tällöin kirjallisen kehotuksen edellä mainitun toimintaohjeen sijasta. Toiseksi tarkastaja voi antaa kirjallisen kehotuksen silloin, kun työnantaja ei noudata edellä tarkoitettua toimintaohjetta. Tässä tapauksessa kehotus seuraa ajallisesti toimintaohjetta. Kehotuksen käyttöala on rajattu, ja se voidaan antaa vain valvontalain 13 §:ssä mainituissa asioissa.<sup>100</sup>

Kolmanneksi työsuojeluviranomainen voi antaa valvontalain 15 §:n mukaisen velvoittavan päätöksen, jos työnantaja ei ole ryhtynyt kehotuksen mukaisiin toimenpiteisiin puutteen tai epäkohdan korjaamiseksi asetetussa määräajassa. Ennen päätöksen tekemistä tarkastajan tulee viipymättä ilmoittaa asia työsuojelupiirin työsuojelutoimistolle, jotta se voi antaa oikeudellisesti velvoittava päätöksen. Tarkastaja voi antaa päätöksen myös jos hän arvioi, että toimintaohjeen tai kehotuksen antaminen ei ilmeisesti johda säännösten vastaisen olotilan korjaamiseen tai poistamiseen tai jos

---

<sup>98</sup> HE 94/2005 vp, s. 27 ja Siiki, Pertti (2006) s. 162-163

<sup>99</sup> HE 94/2005 vp, s. 25–26 ja Siiki, Pertti (2006) s. 162-163

<sup>100</sup> HE 94/2005 vp, s. 25–27 ja Siiki, Pertti (2006) s. 164

asian korjaaminen ei siedä viivytystä.<sup>101</sup> Työsuojeluviranomainen, käytännössä työsuojelupiirin työsuojelutoimisto, voi antaa hallinnollisen päätöksen, jolla se velvoittaa työnantajan korjaamaan tai poistamaan säännösten vastaisen olotilan. Samalla asetetaan määräaika, jonka kuluessa työnantajan on tehtävä vaaditut toimenpiteet. Työsuojeluviranomaisen velvoittava päätös voidaan antaa vain niissä asioissa, joissa kehotuksen käyttö on valvontalain 13 §:n mukaan mahdollista.<sup>102</sup>

Neljänneksi työsuojeluviranomaisella (käytännössä työsuojelupiirin työsuojelutoimistolla) on valvontalain 16 §:n mukainen mahdollisuus päätöksellään kieltää vaaraa aiheuttavan koneen, työvälineen tai muun teknisen laitteen, tuotteen tai työmenetelmän käyttäminen tai työnteon jatkaminen, kunnes lain vastainen olotila on korjattu tai poistettu<sup>103</sup>. Tämä on mahdollista edellyttäen, että työpaikalla vallitsevasta puutteellisuudesta tai epäkohdasta aiheutuu työntekijälle hengen tai terveyden menettämisen vaara. Myös työsuojelutarkastajalla on oikeus väliaikaisesti kieltää työntekijän hengen tai terveyden menettämisen vaaraa aiheuttavan koneen, laitteen tai työmenetelmän käyttö tai työnteon jatkaminen. Tarkastaja antaa väliaikaisen käyttökiellon yleensä tarkastuksen yhteydessä tai välittömästi sen jälkeen. Väliaikaista käyttökieltoa on heti noudatettava.<sup>104</sup>

Välitön vaara tarkoittaa ensinnä konkreettisesti käsillä olevaa suurta ja usein vakavaa tapaturman sattumisen tai terveyden menettämisen vaaraa. Toisaalta välitön vaara ei tarkoita sitä, että seuraus ilmenisi välittömästi, vaan seuraus voi ilmetä pitemmänkin ajan kuluttua. Lisäksi valvontalain 20 §:n mukaan työsuojeluviranomainen voi määrätä käyttökiellon tehosteeksi uhkasakon siten kuin uhkasakkolaissa säädetään.<sup>105</sup> Työsuojeluviranomainen voi määrätä uhkasakon myös valvontalain 15 §:n velvoittavan päätöksen tehosteeksi.

---

<sup>101</sup> HE 94/2005 vp, s. 27 ja Siiki, Pertti (2006) s. 165

<sup>102</sup> Ibid

<sup>103</sup> 44/2006 16 § Käyttökielto ja väliaikainen käyttökielto, HE 94/2005 vp s. 27

<sup>104</sup> HE 94/2005 vp s. 27 ja Siiki, Pertti (2006) s. 167

<sup>105</sup> Ibid

### 3.5 Tuotevalvonta

Työsuojeluhallinnossa tuotevalvonta voidaan jakaa ensivalvontaan ja markkinavalvontaan. Ensivalvonnan tehtävänä on varmistaa tuotteen suunnittelun ja valmistuksen asianmukaisuus. Siitä huolehtii pääosin valmistajan itse tuotedirektiiveissä ja niiden toimeenpanopäätöksissä määritellyllä tavalla. Näihin velvoitteisiin kuuluu vaatimustenmukaisuusvakuutuksen ja CE-merkin liittäminen tuotteeseen ja joissakin tapauksessa tuotteen tai sen tyyppin testauttaminen päteväksi todetussa ns. ilmoitetussa laitoksessa.<sup>106</sup> Esimerkkejä ensivalvonnasta löytyy kappaleesta 4.4.2.

Markkinavalvonnan tehtävänä on varmistaa, että ensivalvonta on ollut asianmukaista ja että tuotteet ovat muutenkin turvallisia<sup>107</sup>. Markkinavalvontaa tehdään jälkikäteisenä, eli vasta silloin, kun tuote on jo otettu käyttöön. Markkinavalvontaa tehdään työpaikkavalvonnan yhteydessä, jolloin tarkastajan pitää pystyä arvioimaan, onko tuote ollut vaatimustenmukainen markkinoille tullessaan eli luovutettaessa. Valvontaviranomaisten tehtävänä on markkinavalvonnalla (valvontalain 18 §) varmistaa, että luovuttajien ensivalvonta toimii. Tarvittaessa luovuttajan on pystyttävä osoittamaan valvontaviranomaiselle, että hänen tuotteensa täyttävät markkinavalvontaa koskevat vaatimukset. Markkinavalvonnan toimintatapoja ovat ilmoitukset, notifikaatiot, työsuojeluviranomaisten valvontahankkeet, rekisterit ja eurooppalainen yhteistyö.<sup>108</sup> Seuraavaksi esitän edellä mainittujen toimintatapojen ydinsisällön.

Ensimmäisenä toimintatapana ovat ilmoitukset (myös lakisääteiset) viranomaisille. Nämä lakisääteiset ilmoitusvelvoitteet löytyvät työsuojeluviranomaisen valvottavana olevista säännöksistä. Esimerkiksi valtioneuvoston päätöksen (VNp 1155/1993) 17 §:n mukainen elinkeinonharjoittajan tekemä ennakoilmoitus biologisesta tekijästä.

---

<sup>106</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 164-165

<sup>107</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 164-165

<sup>108</sup> Työsuojelupiirin kotisivu: [Työsuojelun valvonta ja viranomaistoiminta / Markkinavalvonta](http://www.tyosuojelu.fi/fi/markkinavalvonta). Löytyy osoitteesta: <http://www.tyosuojelu.fi/fi/markkinavalvonta/123> Sivustolla käyty 15.8.2006.

Viranomaiset saavat lisäksi kuluttajilta, toisilta viranomaisilta ja elinkeinonharjoittajilta ilmoituksia tuotteissa havaituista puutteista. Lisäksi tuotteet tutkitaan ja testataan tarvittaessa. Havaituista puutteista tehdään myös ilmoitus Euroopan yhteisöjen komissiolle<sup>109</sup>.

Toisena markkinavalvonnan toimintatapana ovat valvontalain 20.3 §:n mukaiset notifikaatiot Euroopan yhteisöjen komissiolle, joita ministeriön on ilmoitettava/tehtävä valvontalain 18.2 §:ssä tarkoitetuista päätöksistä. Viranomaisille määrätystä tehtävästä laatia ilmoituksia Euroopan komissiolle säädetään asianomaisissa direktiiveissä<sup>110</sup>. Viranomaiset saavat EU:n komission kautta ilmoituksia (notifikaatioita) tuotteista, jotka on jossain jäsenmaassa havaittu vaaralliseksi<sup>111</sup>. Viranomaiset selvittävät, onko näitä tuotteita Suomen markkinoilla, ja ryhtyvät tarvittaviin toimenpiteisiin. Suomen viranomaiset lähettävät vastaavasti notifikaatioita EU:lle markkinoiltamme poistetuista laitteista. Tästä esimerkkinä konedirektiivin 98/37/EY 7 artiklan 3 kohta. Artiklan mukaan, jos koneessa, joka ei ole vaatimusten mukainen, on CE-merkintä tai sellaista turvakomponenttia, joka ei ole vaatimusten mukainen, seuraa EY-vaatimustenmukaisuusvakuutus. Toimivaltaisen jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sitä vastaan, joka on kiinnittänyt merkinnän tai laatinut vakuutuksen, ja ilmoitettava tästä komissiolle ja muille jäsenvaltioille.

Kolmantena toimintatapana ovat työsuojeluviranomaisten valvontahankkeet. Valvontahankkeet ovat usein tuotevalvontahankkeita, jotka voivat kohdistua tuotteiden valmistajien velvollisuuksien valvontaan. Valvontahankkeiden yhteydessä voidaan myös tarkastaa käytön aikaisia asioita eli työnantajan velvollisuuksia. Tämän jälkeen valvontaviranomaisen toimenpiteet tulee osata kohdistaa oikein joko valmistajalle tai työnantajalle. Työsuojeluviranomaiset toteuttavat tuotevalvontaa pääasiassa

---

<sup>109</sup> Katso valvontalain 20 §:n 3 momentti.

<sup>110</sup> 44/2006, 20.3 § Ministeriön on ilmoitettava 18.2 §:ssä tarkoitettua päätöksestä Euroopan yhteisöjen komissiolle ja tarvittaessa muille Euroopan unionin jäsenvaltioille siten kuin ilmoittamisesta yhteisön lainsäädännössä tai muualla säädetään. Komiteamietinnön mukaan ilmoituksia on tähän mennessä tehty suoraan direktiivien nojalla (KOM 2004:19), s. 55.

<sup>111</sup> Euroopan komission ylläpitämä RAPEX-systeemi, jonka kautta jäsenvaltiot saavat tietoa vaarallisista tuotteista muissa jäsenmaissa. Katso lisää osoitteesta: [http://ec.europa.eu/consumers/dyna/rapex/rapex\\_archives.cfm](http://ec.europa.eu/consumers/dyna/rapex/rapex_archives.cfm) Sivustolla käyty 3.10.2006

työpaikoilla ja selvittävät, onko tuotteissa esimerkiksi CE-merkintää<sup>112</sup> ja onko niistä annettu vaatimustenmukaisuusvakuutus. Esimerkiksi valtioneuvoston päätös koneiden turvallisuudesta (1314/1993), jonka perusteella ensinnäkin STM valvoo työssä käytettäviä koneita. Saman VN:n mukaan kuluttajavirasto valvoo yksityiseen käyttöön tarkoitettuja koneita. Turvatekniikan keskus (TUKES) taas valvoo koneiden ja laitteiden sähköturvallisuutta muun muassa käyttöönottotarkastuksilla ja käyttöturvallisuustiedoilla, joista on säädetty esimerkiksi valtioneuvoston asetuksessa henkilönostoista nosturilla ja haarukkatrukilla (793/1999 (634/2004)), valtioneuvoston asetuksessa työssä käytettävien koneiden ja muiden työvälineiden hankinnasta, turvallisesta käytöstä ja tarkastamisesta (856/1998 (355/2005)) ja valtioneuvoston asetuksessa rakennustyön turvallisuudesta (629/1994 (426/2004)).

Neljäntenä markkinavalvonnan toimintatapana viranomaiset ylläpitävät rekistereitä käsittelemistään tuotteista. Tällainen rekisteri on muun muassa TUKESin ylläpitämä rekisteri kemikaaleista, jonne toiminnanharjoittajan on kemikaalilain (744/1989) 17.3 §:ssä tarkoitettua kemikaalista toimitettava asetuksen<sup>113</sup> (374/2002 (101/2005)) mukainen (ilmoitus) markkinoille luovutettavista kemikaaleista.

Viidentenä markkinavalvonnan toimintatapana on Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 137 artiklan 2a kohdan mukainen yhteistyö. Euroopan unionin neuvosto toteuttaa toimenpiteitä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämiseksi aloittein, jonka pohjalta jäsenvaltioiden viranomaiset ovat tiiviissä yhteistyössä keskenään tietojenvaihdon, markkinavalvonnan ja tutkimuksen kehittämiseksi<sup>114</sup>. Komission päätöksen (88/383/ETY)<sup>115</sup> 1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle viipymättä työturvallisuutta, työhygieniää ja työterveyshuoltoa

---

<sup>112</sup> CE -merkintä on valmistajan vakuutus viranomaisille, maahantuojille ja myyjille siitä, että tavara täyttää sitä koskevat Euroopan yhteisöä sääntöjen vaatimukset. Lisää tietoa Kuluttajaviraston kotisivuilta osoitteesta: [http://www.kuluttajavirasto.fi/user\\_nf/default.asp?site=34&tmf=6475&lmf=6511&id=8159&mode=readdoc](http://www.kuluttajavirasto.fi/user_nf/default.asp?site=34&tmf=6475&lmf=6511&id=8159&mode=readdoc) Sivustolla käyty 15.8.2006.

<sup>113</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetus kemikaaleja koskevien tietojen toimittamisesta (374/2002 (101/2005)).

<sup>114</sup> Euroopan yhteisöjen perustamissopimus (Konsolidoitu toisinto). Virallinen lehti nro C 325, 24. joulukuuta 2002. 137 art. 2a kohta. (entinen 118a art. 1 kohta)

<sup>115</sup> Komission päätös (88/383/ETY) työturvallisuutta, työhygieniää ja työterveyshuoltoa koskevan tiedottamisen kehittämiseksi. Päätös tehty 24 päivänä helmikuuta 1988.

koskevista laeista, asetuksista ja hallinnollisista määräyksistä sekä ehdotuksista tämän alan laeiksi, asetuksiksi ja hallinnollisiksi määräyksiksi, lukuun ottamatta direktiivin 83/189/ETY 1 artiklan 6 kohdassa määriteltyjä teknisiä määräyksiä. Jäsenvaltioiden on toimitettava myös muut tätä alaa koskevat säädökset tai määräykset.

Kuudentena markkinavalvonnan toimintatapana ministeriöllä on oikeus valvontalain 18 §:n nojalla päätöksellään kieltää tuotteen luovuttamisen markkinoille tai käyttöön, jos tuote ei ole säädettyjen vaatimusten mukainen. Kielto on voimassa, kunnes tuote on saatettu vaatimuksia vastaavaksi. Kiellon sijasta ministeriö voi myös määrätä rajoituksia tai ehtoja tuotteen luovuttamiselle.<sup>116</sup>

### **3.6 Hallinnolliset pakkokeinot**

Pakkokeinoja voidaan käyttää, jos työnantaja ei ole noudattanut työturvallisuuslain tai sen nojalla annettujen säännösten velvoitteita. Toinen pakkokeinojen käyttöalue on valvontalain ja -asetuksen noudattaminen. Tällaisia asioita voivat olla esimerkiksi tietojen ja asiakirjojen saaminen ja eräät ilmoitusvelvollisuutta koskevat asiat. Edelleen pakkokeinoja voidaan käyttää muissa työsuojeluviranomaisen valvottavina olevissa laeissa säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi, esimerkiksi työterveyshuollon järjestämiseksi tai työaika-asiakirjojen pitämiseksi.<sup>117</sup>

Hallinnollisten pakkokeinojen käyttö ei sulje pois syyteilmoituksen tekemistä, eikä syyteilmoituksen tekeminen sulje pois pakkokeinojen käyttöä. Oikeuskäytännössä rangaistusuhkaisten säännösten noudattamiseksi on katsottu voitavan asettaa esim. teettämisuhka.<sup>118</sup> Tästä esimerkkinä valvontalain 15 §, jossa viranomaisen asettaman määräajan tehosteeksi voidaan asettaa 15.2 §:n mukainen uhkasakko tai teettämis- tai keskeyttämisuhka.

---

<sup>116</sup> HE 94/2005 vp, s. 28

<sup>117</sup> KOM 2004:19, s. 25

<sup>118</sup> Ibid



Työsuojeluviranomaisten päätöstä voidaan tehostaa pakkokeinoilla, jossa käytännössä tärkein on valvontalain 15.2 §:n ja 16.1 §:n mukainen uhkasakko. Se voi uhkasakkolain (1113/1990) mukaan olla kertaluotoinen kiinteä määräraha tai ajan kulumisen mukaan määräytyvä juokseva uhkasakko. Jos työnantaja ei ole tehnyt vaadittuja toimenpiteitä asetettuun määräaikaan mennessä, uhkasakko voidaan tuomita maksettavaksi, ellei velvoitteen noudattamatta jättämiseen ole pätevää syytä. Uhkasakon maksettavaksi tuomitseminen ei vapauta työnantajaa suorittamasta niitä toimenpiteitä, joita häneltä on vaadittu lain noudattamiseksi. Tekemättä jätetty toimenpide voidaan määrätä tehtäväksi uuden sakon uhalla. Työsuojeluviranomainen voi asettaa myös valvontalain 15,2 §:n mukaisen teettämis- tai keskeytysuhan päätöksen tehosteeksi.<sup>119</sup> Lisäksi työsuojeluviranomainen voi asettaa valvontalain 20 §:n mukaan 4 luvussa tarkoitettussa päätöksessä asetetun velvoitteen tehosteeksi uhkasakon tai teettämis- tai keskeyttämisen suten kuin uhkasakkolaissa säädetään.

---

<sup>119</sup> Siiki, Pertti (2006), s. 166

## 4 Työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti ja tarkastusoikeus valvontalain mukaan

### 4.1 Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden laajuus?

Työsuojeluviranomaisen on vaadittava valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja, jotka ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Pitääkö viranomaisella täten olla tietojen ja tarkastuksen laajuus jo etukäteen tiedossa ja määriteltynä? Viranomaisen tarkastusoikeuteen kuuluu pääsääntöisesti valvontalain 4 §:n nojalla oikeus päästä paikkaan, jossa tehdään töitä. Poikkeuksena pääsäännöstä on kotirauhan suojaama alue. Kotirauhan piiriin kuuluvassa tarkastuksessa viranomainen tarvitsee perustellun epäilyn vaaran aiheutumisesta työntekijän hengelle tai terveydelle ennen kuin se voi suorittaa tarkastuskäynnin kotirauhan piiriin kuuluvaan taloon.<sup>120</sup> Perusteltu epäily viittaa siihen, että viranomaisella on tiedossa tarkastuksen laajuudesta se, että työn teon jatkaminen voi aiheuttaa hengen tai terveyden menettämisen vaaraa. Tarvitseeko työsuojeluviranomainen vastaavasti esimerkiksi markkinavalvonnassa perustellun epäilyn tuotteen mahdollisesti aiheuttamasta vaarasta työntekijän hengelle ja terveydelle? Ei tarvitse, sillä markkinavalvonta on osa työpaikkatarkastuksia, jonka kuluessa viranomainen voi pyytää tietoja koneen tai laitteen käytöstä työpaikalla. Eri asia on laitteen valmistajan vastuu, johon en tämän tutkimuksen puitteissa puutu. Nykyjärjestelmässä korostetaan enemmän laitteen valmistajan vastuuta.

Lainsäätäjä on ollut johdonmukainen siinä, ettei se ole yksilöinyt viranomaisen tietojensaantioikeutta tiettyihin asiakirjoihin. Kumottu työsuojelun valvontalaki (131/1973) lähti myös siitä, ettei tarkastuksen tai tutkimuksen toimittajan oikeutta saada erilaisia työsuojelua koskevia tietoja voida ennakoita tyhjentävästi luetella. Lisäksi tutkimuksen tai tarkastuksen toimittajalla olisi yleisesti oikeus saada asettamassaan kohtuullisessa määrääjassa kaikkia valvontaa varten tarpeellisia tietoja työnantajalta.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> 44/2006, 9 § ja PeVL 42/2005 vp, s. 2

<sup>121</sup> HE 76/1972 vp, s. 3

Nykyisen valvontalain esitöissä lähdetään edelleen siitä, että tietojen saamisen tulee olla riittävän laajaa ja joustavaa, jotta lain noudattamisen valvonta olisi tehokasta ja tuloksellista. Oikeuksien rajaaminen tyhjentävästi ei ole tarkoituksenmukaista. Työsuojeluviranomaisen valvottava lainsäädäntö muuttuu ja laajenee, jolloin valvonnan tarpeet erilaisten tietojen saamiseen vastaavasti muuttuvat.<sup>122</sup>

Lainsäätäjällä on päätynyt samaan tulkintaan tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksissa myös sisäministeriön valvontavaltaan kuuluvissa asioissa. Viranomaisen tietojensaantioikeuden laajuutta on käsitelty muun muassa järjestyksenvalvontalupien yhteydessä, jossa on painotettu, että viranomaisten tietojensaantioikeus liittyy nimenomaisesti valvontatehtävän kannalta olennaisiin tietoihin. Valvontatehtävään liittyvä tietojensaantioikeus voisi koskea hyvin erilaisia asiakirjoja tai tiedostoja, joiden yksityiskohtainen määrittely ei ole käytännön tarpeet huomioiden mahdollista.<sup>123</sup>

Viranomaisella ei ole itsenäistä oikeutta saada tietoja luottamuksellisista viesteistä ja niiden sisällöstä työsuojelutarkastusten yhteydessä, koska niiden ei yleisesti katsota kuuluvan valvonnan kannalta välttämättömiin tietoihin.<sup>124</sup> Lisäksi niissä on kyse PL:n 10 §:ssä turvatuista henkilötiedoista. Henkilötietojen suojan tärkeyttä tukee myös oikeudenkäymiskaaren (OK) 12.3 §:ssä on säädetty poikkeus asiakirjan esittämisvelvollisuudesta oikeudessa. OK:n 12 §:n mukaan sellaista kirjallista muistiinpanoa tai muuta kirjoitusta, joka on tarkoitettu yksinomaan henkilökohtaista käyttöä varten, älköön määrättäkö tuotavaksi oikeuteen, elleivät erittäin tärkeät syyt sitä vaadi. Tämä erittäin tärkeä syy voi olla työsuojeluasioissa työntekijän hengen tai terveyden menettämisen vaara. Pääsääntö luottamuksellisten tietojen saamisessa kuitenkin on, etteivät luottamukselliset viestit kuulu tarkastuksen kannalta välttämättömiin tietoihin ja näin ollen niiden

---

<sup>122</sup> HE 94/2005 vp, s. 20

<sup>123</sup> HE 265/2004

<sup>124</sup> PeVL 42/2005 vp, s.2-3

saaminen vaatii erittäin tärkeän syyn ja perustellut argumentit niiden saamiseksi.

Tietojen saannin laajuuteen ei kuulu työolojen ja työmenetelmien tarkoituksenmukaisuuden valvonta. Tarkastajan olisi käytännössä hankala valvoa ja arvioida esimerkiksi riskien arvioinnin tarkoituksenmukaisuutta. Arviointivelvoitteen puutteellisuuteen/ tarkoituksenmukaisuuteen viranomaisen voi puuttua vain neuvonnalla ja tarkastuspöytäkirjaan merkityillä havainnoilla. Työsuojeluvalvonnan päätarkoitus on laillisuusvalvonnassa eli onko normeja noudatettu eikä tarkoituksenmukaisuuden valvonnassa. Tämä on yksi tietojen saannin ja tarkastusoikeuden raja. Tähän on kuitenkin olemassa poikkeus, sillä työnantaja voidaan tietyissä tapauksissa määrätä järjestämään dokumentointi laissa säädettyjen vaatimusten mukaisesti<sup>125</sup>. Eli kyse on siitä, ettei asiakirjaa ole laadittu tarkoituksenmukaisella tavalla, joka tulee korjata.

Esimerkiksi työnantajalle työturvallisuuslain 8 §:ssä säädetty tarkkailuvelvoitetta koskeva säännös ei edellytä erityisen seuranta- tai tilastointijärjestelmien luomista, jollei lailla ole toisin säädetty<sup>126</sup>. Tarkkailun järjestämisen ja tulosten tallentamisen tapa on työpaikan olosuhteista riippuva tarkoituksenmukaisuuskysymys, joka jää työnantajan, ei valvontaviranomaisen, ratkaistavaksi<sup>127</sup>. Työturvallisuuslain 8 §:n mukaan työnantajan huolehtimisvelvollisuuden laajuutta rajaavina tekijöinä otetaan huomioon epätavalliset ja ennalta arvaamattomat olosuhteet, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa, ja poikkeukselliset tapahtumat, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimista. Kuikon tulkinta vastaa työturvallisuuslain lähtökohtia siitä, että edellä mainittu tarkkailun järjestäminen ja tulosten tallentamisen toteuttaminen ja niiden laajuus ovat aiheellisten varotoimien järjestämisen jälkeen työnantajan päätettävissä. Tätä tukee myös Saloheimon ja

---

<sup>125</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 87

<sup>126</sup> Kuikko, Tapio (2006), s. 43

<sup>127</sup> Kuikko, Tapio (2006), s. 43

Merikosken tulkinta, jonka mukaan itse valvontakohteen toiminnan tarkoituksenmukaisuus ei kuulu työsuojeluvalvonnan piiriin.<sup>128</sup>

Kaikissa edellä mainituissa hallituksen esityksissä korostettiin sitä, että viranomaisten tietojensaantioikeuden yksilöiminen tiettyihin asiakirjoihin ei ole valvontatehtävän kannalta tarpeen, koska se vaikeuttaa käytännössä valvontatehtävän suorittamista. Tämä pätee myös työsuojelun valvontalain säännökseen viranomaisen tiedonsaantioikeudesta. Lisäksi edellä mainittu hallituksen esitys (HE 265/2004) tukee vallitsevaa käsitystä siitä, ettei valvonnan kannalta ole tarkoituksenmukaista yksilöidä säännöksissä tarkastajan tai viranomaisen oikeutta saada tietoja<sup>129</sup>.

Säännöksissä on kuitenkin aina ilmevä viranomaisten toimivaltuuksien rajat, kuten valvontalaissa on rajoitettu tietojen saamista valvonnan kannalta välttämättömiin tietoihin, jotka ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Lisäksi viranomaisen oikeutta saada tietoja on rajoitettu perusoikeuksien turvaamiseksi. Viranomaisen ei saa vaatia tietoja, jotka ulottuvat henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisiin tietoihin eikä tarkastuksia saa suorittaa kotirauhan suojaamalle alueelle, ellei viranomaisella ole olemassa perusteltua epäilyä vaarasta.<sup>130</sup> Edelleen viranomaisen tietojensaantioikeus voi ulottua esimerkiksi työolosuhteita koskevien riskien arviointien tai riskikartoitusten näkemiseen, joissa on pohdittu toimien tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä, mutta viranomaisen oikeuteen ei kuulu valvoa sitä, kuinka laaja arviointien ja kartoitusten tulee olla. Viranomaiselle riittää se, että arviointivelvoite on täytetty. Lisäksi kustannuksiin ja korvaamiseen liittyvät asiakirjat eivät ole valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja, jotka eivät kuulu viranomaisten tiedonsaantioikeuksiin (rajoitus viranomaisen tiedonsaantioikeudelle)<sup>131</sup>.

Lisäksi oikeus saada tietoja ja selvityksiä työnantajalta, soveltuu myös muuhun henkilöön, johon työsuojeluviranomaisen valvottavana olevan lainsäädännön mukaiset velvollisuudet kohdistuvat. Tällaisia ovat

---

<sup>128</sup> Saloheimo, Jorma (1987) s. 12. Alkuperäinen lähde Merikoski (1938) ja Merikoski – Vilkkonen (1983)

<sup>129</sup> HE 94/2005 vp, s.20

<sup>130</sup> 44/2006, 9 § ja PeVL 42/2005 vp, s. 2-3

<sup>131</sup> Kuikko, Tapio (2006), s. 156

esimerkiksi työturvallisuuslain 3, 4 ja 7 §:ssä tarkoitettut henkilöt ja eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta annetussa laissa (1016/2004) tarkoitettut valmistajat ja luovuttaja sekä kemikaalilaissa (744/1989) tarkoitettut toiminnan harjoittajat. Myös valvontalain 3 luvussa ehdotettu toimintaohje, kehoitus ja päätösmenettely voitaisiin kohdistaa työnantajan lisäksi myös muuhun henkilöön, johon työsuojeluviranomaisen valvottavaksi säädetyn lainsäädännön velvoitteet kohdistuvat.<sup>132</sup>

#### **4.2 Työsuojeluviranomaisen valvonnan alaisten asiakirjojen määrä ja luonne**

Työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluu useita työnantajan dokumentointia koskevia velvoitteita. Valvonnan kohteena olevat työnantajan dokumentointia koskevat velvoitteet voidaan jakaa yhteentoista eri velvoitetyyppiin. Nämä ovat laatimisvelvoite, ilmoitusvelvoite, tiedonantovelvoite, nähtävänäpitovalvoite, hallussapitovalvoite, hankinta-velvoite, lausunnonantovelvoite, arviointi- ja selvitysvelvoite, velvoite lähettää tarkastettavaksi/hyväksyttäväksi, ajan tasalla pitovalvoite ja järjestämisvelvoite.<sup>133</sup>

Työsuojeluviranomaisen oikeuteen kuuluu valvontalain 4 §:n mukaan saada nähtäväkseen työnantajalta asiakirjoja, joita työnantajan on tehtävä tai säilytettävä ja saatava muu selvitys asioista, jotka tämän on valvontaan kuuluvien säännösten mukaan tehtävä, säilytettävä tai pidettävä hallussaan muulla tavoin kuin kirjallisena. Tämä 4 §:n oikeus kattaa kaikki edellä mainitut velvoitetypit. Velvoitetyyppien määrä kertoo osaltaan siitä, kuinka laajasti työnantajan on dokumentoitava työturvallisuuteen ja terveyteen liittyvistä velvoitteista. Toisaalta se kertoo siitä, miten paljon erilaisia asiakirjoja työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluu ja miten laaja oikeus valvontalain 4 § oikein on. Työsuojeluviranomaisella on oikeus nähdä kaikki valvottavan kohteen kannalta tarpeelliset asiakirjat. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että viranomaisella on oikeus saada kaikkiin velvoitetyyppeihin kuuluvia työnantajan laatimia asiakirjoja. Olen

---

<sup>132</sup> HE 94/2005 vp, s. 19

<sup>133</sup> Kulmala, Anni (2005), s. 5-17

selvittänyt aikaisemmassa selvitystyössäni säädöspohjaa, josta olen kerännyt nämä velvoitetyypit. Tutkittuja kansallisia säännöksiä selvitystyössäni oli 59 ja niistä kaikista säännöksistä löytyy yksi tai useampi työnantajan velvoitteeksi säädetty velvoitetyyppi, joka määrittää minkälaisen asiakirjan tai dokumentin työnantajan tulee muun muassa laatia, antaa tiedoksi tai pitää hallussaan.<sup>134</sup>

Poikkeuksena viranomaisen tiedonsaantioikeudesta työnantajan laatimiin asiakirjoihin ovat perustuslain 10.1 §:ssä turvatus henkilötietojen suojan kannalta merkitykselliset tiedot. Tässä lainsäätäjä on lähtenyt siitä, että viranomaisen tietojensaantioikeus ulotetaan vain sen tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiin tietoihin<sup>135</sup>.<sup>136</sup> Viranomaisella ei ole itsenäistä oikeutta saada esimerkiksi tietoja luottamuksellisista viesteistä ja niiden sisällöstä työsuojelutarkastusten yhteydessä, koska niiden ei yleisesti katsota kuuluvan valvonnan kannalta välttämättömiin tietoihin. Lisäksi niissä on kyse PL:n 10 §:ssä turvatuista henkilötiedoista.

Työsuojeluviranomaisen valvonnan yhtenä kohteena ovat työnantajan nähtävänäpitovelvoitteen mukaiset asiakirjat. Näistä edellä mainituista dokumentointivelvoitteista nähtävänäpitovelvoite on yleisesti tunnetuin ja helpoimmin toteutettavissa. Nähtävänäpitovelvollisuuteen koskevista säännöksistä on tehty myös kokoelmateoksia<sup>137</sup>, mitä ei ole vastaavasti tehty muista kirjaamisvelvoitteista. Nähtävänäpitovelvoite perustuu laissa olevaan nimenomaiseen määräykseen, jonka perusteella laki, asetus tai päätös on pidettävä työpaikalla nähtävänä. Käytännössä velvoite voidaan täyttää pitämällä lainsäädäntökokoelma esillä kullakin työpaikalla esimerkiksi ilmoitustaululla tai muussa sopivassa paikassa. Tässä tutkimuksessa työpaikalla tarkoitetaan kahta asiaa. Ensinnä työpaikalla tarkoitetaan valvontalain 1 §:n mukaan paikkaa, jossa tehdään työtä työnantajan johdolla ja valvonnassa. Toiseksi työpaikalla tarkoitetaan työsuojelua koskevien säännösten ja määräysten valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista, eri

---

<sup>134</sup> Kulmala, Anni (2005)

<sup>135</sup> PeVL 9/2004 vp, s. 6

<sup>136</sup> PeVL 42/2005 vp, s. 3

<sup>137</sup> mm. Hietala – Kaivanto (2006)

työskentelypaikkojen muodostamaa toiminnallista kokonaisuutta<sup>138</sup>. Työsuojeluvalvonnan näkökulmasta työpaikka ei ole siis vain esimerkiksi yrityksen pääkonttori.<sup>139</sup> Työpaikalla nähtävänä oltava lainsäädäntö koostuu tällä hetkellä 82 laista ja alemman tasoisesta säännöksestä<sup>140</sup>.

Työsuojelun kannalta tärkeimpiin nähtävänäpidettäviin säännöksiin kuuluu nähtävänä pidettävät lait, asetukset ja päätökset, yleissitova työehtosopimus tai normaalisitova työsopimus, terveydenhuoltoa koskeva sopimus tai työnantajan kuvaus itse järjestämästä työterveyshuollosta, työterveyslain mukainen työpaikkaselvitys ja tiedonanto tapaturmavakuutusyhtiöstä, jolta korvausta haetaan työtapaturmatapauksissa. Lisäksi tärkeimpiin nähtävänäpidovelvoitteisiin kuuluu työvuoroluettelo ja työajan tasoittumisjärjestelmä, työsuojeluviranomaisen myöntämät poikkeukset ja työpaikkaa koskevat määräykset (esim. työaika, nuoret työntekijät, työturvallisuus) ja tieto eläkelaitoksesta, missä lainmukainen eläke on järjestetty.<sup>141</sup>

### **4.3 Oikeus saada nähtäväkseen asiakirjat**

Työsuojelun valvontalain 4.1 §:n 2 kohdan mukaan työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on valvonnan toteuttamiseksi ja valvonnan edellyttämässä laajuudessa oikeus saada työnantajalta nähtäväkseen asiakirjat<sup>142</sup>, jotka tämän on työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvien säännösten mukaan tehtävä tai säilytettävä ja saada muu selvitys asioista, jotka tämän on työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvien säännösten mukaan tehtävä, säilytettävä tai pidettävä hallussaan muulla tavoin kuin kirjallisena.

Tämä säännös soveltuu lainsäätäjän mukaan myös muuhun valvontaan kuin työpaikalla käynteihin, kuten tietojen ja selvitysten saantiin muilla

---

<sup>138</sup> 44/2006 4 § 1 mom. 1 k ja 25 §.

<sup>139</sup> Hietala – Kaivanto (2006), s. 3

<sup>140</sup> Marraskuu 2006. Hietala – Kaivanto (2006), s. 4-5

<sup>141</sup> Hietala – Kaivanto (2006), s. 7

<sup>142</sup> Tässä on lisäksi huomattava, että työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on samat oikeudet HE 94/2005 vp, s. 20. Asiantuntijalla on 4 §:ssä tarkoitetut oikeudet siinä laajuudessa kuin työsuojeluviranomainen asiantuntijalle osoittaa kutakin tapausta varten yksilöidyssä valtakirjassa. (44/2006 12 § 1 mom.)



valvontaan kuuluvilla tavoilla<sup>143</sup>. Muut valvontaan kuuluvat tavat ovat esimerkiksi tietojen ja selvityksien pyytäminen säännösten noudattamisesta jo ennen työpaikkatarkastusta.

Pykälässä on viranomaisen ja tarkastajan oikeudet pyritty kuvaamaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Toisaalta lainsäätäjä on pyrkinyt siihen, että tietojen saaminen olisi riittävän laajaa ja joustavaa, jotta lain noudattamisen valvonta olisi tehokasta ja tuloksellista. Oikeuksien rajaaminen tyhjentävästi ei ole tarkoituksenmukaista. Työsuojeluviranomaisen valvottava lainsäädäntö muuttuu ja laajenee, jolloin valvonnan tarpeet erilaisten tietojen saamiseen vastaavasti muuttuvat.<sup>144</sup> Lisäksi työsuojeluviranomaisen ja tarkastajan on valvontaa suorittaessaan noudatettava hallintolaista ilmeneviä hyvän hallinnon periaatteita, kuten suhteellisuusperiaatetta. Työsuojeluviranomaisen ja tarkastajan on huolehdittava, että pyydetävät asiakirjat, tiedot ja muut selvitykset ovat tarpeen valvontatehtävän kannalta ja pyynnön laajuuden tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden.<sup>145</sup> Pääsääntöisesti työnantajalla ei tulisi olla aihetta epäillä viranomaisen tarkastusoikeuden ulottumista valvonnan kannalta väärin asiakirjoihin. Julkisen vallan uskottavuus perustuu siihen, ettei kansalaisten tarvitse epäillä viranomaistoimien johdonmukaisuutta tai tarkoituksenmukaisuutta.

Valvontalain 3 §:n tarkoittamassa valvonnan toteuttamisessa työpaikoilla tehtävät tarkastukset ovat edelleen olennainen työpaikkavalvonnan osa. Lisäksi valvontaan voi sisältyä myös muita lainsäädännön noudattamisen selvittämisen kannalta tarpeellisia viranomaistehtäviä. Työnantajalta tai muulta tarkastuksen kohteelta voidaan pyytää selvityksiä säännösten noudattamisesta. Viranomaisen tai tarkastajan voi saada ennen tarkastuskäyntiä tarvittavaa tietoa työpaikalta, mikä tehostaa tarkastuksen tekemistä. Niin ikään tietoja voitaisiin tarkastuksen jälkeen täydentää.

---

<sup>143</sup> HE 94/2005 vp, s. 20

<sup>144</sup> HE 94/2005 vp, s.20

<sup>145</sup> HE 94/2005 vp, s. 21, hallintolaki 434/2003 6 §

Valvontalain esitöiden mukaan työpaikkakäynti ei ole välttämätön, jos asian selvittämiseksi tarpeellinen tieto saadaan muulla tavalla.<sup>146</sup>

#### **4.3.1 Esimerkkejä valvontalain 4 §:ään kuuluvista työnantajan laatimista asiakirjoista**

Valvontalain 4 §:n mukainen viranomaisen oikeus nähdä asiakirjoja kattaa ne asiakirjat, joiden laatimiseen, säilyttämiseen tai hallussa pitämiseen työnantajalla on lainsäädäntöön perustuva velvollisuus<sup>147</sup>. Näitä on esimerkiksi työaika- ja vuosilomakirjanpito sekä työn turvallisuuteen ja terveellisyteen liittyvät asiakirjat, kuten vaarojen arviointi niissä tapauksissa, joissa se on erikseen säädetty kirjallisesti tehtäväksi.<sup>148</sup> Viranomaisen oikeutta saada nähtäväkseen jäljennöksiä asiakirjoista ja oikeutta saada selvityksiä ja asiakirjoja muussa todennettavassa muodossa käsitellään jäljempänä kappaleissa 4.5 ja 4.2.6.

#### **Valtioneuvoston päätös rakennustyön turvallisuudesta 629/1994**

Esimerkkinä työnantajan laadittavaksi säädetyistä asiakirjoista ovat muun muassa rakennuttajan turvallisuusasiakirja, kirjalliset turvallisuussäännöt ja kirjalliset menettelyohjeet, joista säädetään valtioneuvoston päätöksessä rakennustyön turvallisuudesta (629/1994, 5 § (uusin muutos 702/2006)). Rakennuttajan on lisäksi pidettävä, 5 a §:n mukaan, 5 §:ssä tarkoitettujen asiakirjojen tiedot ajan tasalla (ajan tasalla pitovelvoite). Samaisen rakennustyömaan päätoteuttajan tulee 6 §:n mukaan tehdä asianomaiselle työsuojeluviranomaiselle liitteen 1 mukainen ennakoilmoitus työmaasta (pätoteuttajan ilmoitusvelvoite). Ilmoitus on pantava selvästi näkyville rakennustyömaalla ja pidettävä tarpeellisilta osin ajan tasalla. Lisäksi

---

<sup>146</sup> HE 94/2005 vp, s.20

<sup>147</sup> Työturvallisuuslain 52 §:n nojalla työsuojeluviranomainen valvoo myös muidenkin kuin työnantajan kirjaamisvelvoitteiden noudattamista. 52 §:n mukaan yhteisellä rakennustyömaalla on pääurakoitsijan asemassa olevan työnantajan tai, jos sellaista ei ole, rakennushanketta johtavan tai valvovan rakennuttajan tai muun henkilön huolehdittava 51 §:ssä tarkoitetuista velvoitteista sekä siitä, ettei työstä aiheudu vaaraa työmaalla työskenteleville eikä muillekaan työn vaikutuspiirissä oleville henkilöille. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yhteisen rakennustyömaan rakennuttajan, pääurakoitsijan tai muun päätoteuttajan velvollisuuksista ja niiden jakaantumisesta.

<sup>148</sup> HE 94/2005 vp, s. 21

päätoteuttajan on 7 §:n mukaan esitettävä rakennuttajalle tässä pykälässä tarkoitetut rakennustöiden työturvallisuutta koskevat suunnitelmat. Suunnitelmat on tehtävä kirjallisesti. Suunnitelmat on tarkistettava olosuhteiden muuttuessa, ja ne on muutenkin pidettävä ajan tasalla.<sup>149</sup>

VNp 629/1994 14 §:n mukaan saman säännöksen 9 §:ssä tarkoitetun työmaan vastuuhenkilön tai tämän tehtävään määräämän henkilön on tehtävä 11-13 §:ssä tarkoitetut tarkastukset. Näistä 11-13 §:ssä tarkoitetuista tarkastuksista on pidettävä pöytäkirjaa tai muuta tallennetta (laatimis/kirjaamisvelvoite), johon on merkittävä toimintaan osallistuneet, tarkastuskohteet, mahdolliset huomautukset, ja milloin esitetyt korjaukset on tehty (VNp 629/1994, 14 §).

VNp rakennustyön turvallisuudesta on laadittu erittäin yksityiskohtaisesti ja nämä edellä mainitut asiakirjat ovat kyseisessä säännöksessä selkeästi määrätty laadittavaksi kirjallisesti. Lisäksi ne on pidettävä ajan tasalla (työnantajan ajan tasalla pitovelvoite) ja niissä on sisältövaatimuksia laadittaville asiakirjoille. Tämän säännöksen vaatimustenmukaisuuden noudattamisen valvonta on viranomaisen kannalta selkeä ja yksiselitteinen. Nämä asiakirjat on lain mukaan löydyttävä työmaalta päivitettyinä. Lisäksi tiettyjen asiakirjojen tulee täyttää laissa määrätyt sisällölliset vähimmäisvaatimukset, mikä helpottaa lainsäädännön tuomien veloitteiden noudattamisen seuranta. Edellä mainitussa VNp:ssä on jaettu kirjaamisvelvoitteita työnantajalle, rakennuttajalle ja päätoteuttajalle, joten lain veloitteiden noudattamisen seuranta vaatii työpaikka- tai työmaatarkastuksen yhteydessä useamman henkilön läsnäoloa.

---

<sup>149</sup> Työturvallisuuslain 52 §:ssä on säädetty yhteisellä rakennustyömaalla työnantajan asemassa olevien henkilöiden vastuun jakautumisesta. Yhteisellä rakennustyömaalla on pääurakoitsijan asemassa olevan työnantajan tai, jos sellaista ei ole, rakennushanketta johtavan tai valvovan rakennuttajan tai muun henkilön huolehdittava 51 §:ssä tarkoitetuista velvoitteista sekä siitä, ettei työstä aiheudu vaaraa työmaalla työskenteleville eikä muillekaan työn vaikutuspiirissä oleville henkilöille (52 § 1 mom.).

## **VNa työntekijöiden suojelemisesta melusta aiheutuvilta vaaroilta (85/2006)**

Toinen esimerkki työnantajan laadittavaksi säädetyistä asiakirjoista ovat työturvallisuuslain 14 §:n mukaiset ohjeet. Työnantajan on annettava 14 §:n mukaan työntekijälle riittävät tiedot työpaikan haitta- ja vaaratekijöistä sekä huolehdittava siitä, että työntekijällä on riittävä ammatillinen osaaminen ja työkokemus. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä työntekijälle annettavasta opetuksesta ja ohjauksesta sekä kirjallisista työohjeista sekä niistä ammateista tai tehtävistä, joissa vaaditaan erityistä pätevyyttä, sekä tällaisen pätevyyden osoittamisesta.

Valtioneuvoston asetuksessa työntekijöiden suojelemisesta melusta aiheutuvilta vaaroilta (85/2006) 18 §:ssä säädetään muun muassa työntekijöille annettavasta opetuksesta ja ohjauksesta. 18 §:n mukaan työnantajan on annettava työntekijöille, jotka altistuvat työssään 4.1 §:ssä säädetylle alemmaa toiminta-arvoa vastaavalle tai sen ylittävälle melulle, tarpeelliset tiedot 10 §:n tarkoittaman riskin arvioinnin tuloksista (työnantajan tiedonantovelvoite). Työnantajan on lisäksi annettava opetusta ja ohjausta erityisesti haitta- ja vaaratekijöiden luonteesta, olosuhteista, joissa melua esiintyy sekä melusta aiheutuvien vaarojen ja haittojen poistamisesta tai vähentämisestä mahdollisimman vähäisiksi, jne. Säännöksessä oleva ohjeistusluettelo ei ole tyhjentävä, vaan siinä on lueteltu ne tiedot, mistä on vähintään annettava opetusta ja ohjausta työntekijöille.

## **VNa kemiallisista tekijöistä työssä (715/2001)**

Kirjallisen ohjeistuksen laatiminen on mainittu mm. VNa:ssa kemiallisista tekijöistä työssä (715/2001). Edellä mainitun säännöksen 16 §:n mukaan työnantajan on annettava työntekijöille opetusta ja ohjausta, johon on sisällytettävä tämän asetuksen 6 §:n mukaisen riskien arvioinnin edellyttämät tiedot ja lisätietoja aina tilanteen muuttuessa. Edelleen työnantajan on annettava opetusta ja ohjausta asianmukaisista varotoimista ja toimenpiteistä, jotka työntekijän on tehtävä suojatakseen itseään ja muita työntekijöitä työpaikalla. Työnantajan on myös annettava työpaikalla

esiintyvien vaarallisten kemiallisten tekijöiden nimet, tekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle aiheuttamat vaarat, työperäisen altistumisen raja-arvot ja muut määräykset. Lisäksi työnantajan on annettava käyttöturvallisuustiedotteiden, päällysmarkintöjen ja käyttöohjeiden edellyttämää opetusta ja ohjausta kemikaalien turvallista käyttöä ja käsittelyä varten. Työnantajan on tarvittaessa laadittava kirjalliset opetukseen ja ohjaukseen liitettävät yksityiskohtaiset vaarallisen kemikaalin käyttö- ja turvallisuusohjeet. Jos kemikaalin turvallisesta käsittelystä on käytettävissä yksityiskohtaiset käyttö- ja turvallisuusohjeet, on työnantajan varmistuttava ennen työn aloittamista, että työntekijä on omaksunut annetut ohjeet.

Tämä asiakirjan laatimisvelvoite (suulliset/kirjalliset ohjeet) onkin jo astetta hankalammin tarkastettavissa. Miten voidaan määritellä, milloin ohjeiden tulee olla tarvittaessa kirjalliset? Työpaikkatarkastuksen yhteydessä työnantaja voi antaa suullisen selvityksen ohjeiden antamisesta ja työntekijä voi vahvistaa saaneensa ne suullisesti. Jos laissa tai alemmantasoisissa säännöksissä ole vaadittu erikseen kirjallista ohjeistusta ei sellaista voida tarkastuksen yhteydessä vaatia nähtäväksi. Tarkastaja voi kuitenkin antaa esimerkiksi kirjallisesti suositusluontoisia ohjeita ohjeiden laatimisesta kirjallisessa muodossa, jos hän katsoo sen työturvallisuuden kannalta tarpeelliseksi. Ohjeiden laatimisen tarpeellisuus kuuluu tarkoituksenmukaisuusharkintaan, josta päättäminen kuuluu työnantajalle, ei valvontaviranomaiselle<sup>150</sup>. Lisäksi suositusluontoinen viranomaisohje ei kuitenkaan vielä ole sitova päätös vaan suositus, jota työnantajan ei ole pakko noudattaa<sup>151</sup>.

### **Vuosilomakirjanpito ja työterveyshuolto**

Työsuojeluviranomaisen tietojensaantioikeutta on aikaisemmin pohdittu muun muassa vuosilomalain (162/2005) säätämisen yhteydessä. Silloin painotettiin viranomaisen tietojensaantioikeuden ulottumista asiaan liittyviin

---

<sup>150</sup> Saloheimo, Jorma (1987) s. 12. Alkuperäinen lähde Merikoski (1938) ja Merikoski – Vilkkonen (1983)

<sup>151</sup> Tässä tutkimuksessa en ota kantaa viranomaisten antamien suositusluontoisten ohjeiden käytännön noudattamiseen. Arvioin suositusluontoisten ohjeiden noudattamiskynnystä vain lain antaman velvoittavuuden kannalta.

tietoihin ja kirjallisiin asiakirjoihin. ”Vuosilomalain valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisen tehtäviin. Valvontatehtävän hoitamisen edellytyksenä on, että viranomaisella olisi oikeus saada tiedot valvonnan kohteena olevasta asiasta ja sen perusteena olevista kirjallisista sopimuksista. Tämän vuoksi vuosilomalain 29.2 §:ssä säädettäisiin, että vuosilomakirjanpito sekä työnantajan ja työntekijän tämän lain nojalla tekemä kirjallinen sopimus on vaadittaessa näytettävä työsuojelutarkastuksen toimittajalle.”<sup>152</sup> Tämä lainsäätäjän kannanotto vastaa nykyisen valvontalain tulkintakäytäntöä, mikä tarkoittaa sitä, että viranomaisella on oikeus saada nähtäväkseen valvontatehtävän kannalta tarpeelliset tiedot joko työnantajalta tai sen edustajalta. Tässä on lisäksi huomioitava, että lainsäätäjä on esitöissä korostanut tiedonsaantioikeutta kirjallisiin sopimuksiin. Tässä voi leksikaalista tulkintaa käyttäen ymmärtää niin, että työsuojeluviranomaisella ei olisi oikeutta saada tietoja esimerkiksi suullisista sopimuksista tai muista suunnitteilla olevista suunnitelmista, jos ne eivät ole kirjallisessa muodossa<sup>153</sup>.

Valvontalain 4.1 §:n 5 kohdassa säädetään erikseen viranomaisen oikeudesta saada työnantajalta nähtäväkseen työnantajan ja työterveyspalvelujen tuottajan välinen työterveyshuollon järjestämistä koskeva sopimus. Tämä oikeus viranomaisella on tilanteessa, jossa työnantaja on järjestänyt työterveyshuollon sopimalla palvelujen tuottamisesta ulkopuolisen palveluntuottajan, esimerkiksi terveyskeskuksen tai lääkäriaseman kanssa. Mikäli työnantaja on itse omassa organisaatiossaan järjestänyt työterveyshuollon, sen on vastaavasti esitettävä viranomaiselle laatimansa kuvaus työterveyshuollostaan. Näiden asiakirjojen lisäksi viranomaisella on oikeus saada nähtäväkseen työterveyshuollon toimintasuunnitelma ja työterveyshuollon laatima työpaikkaselvitys. Velvoite näiden asiakirjojen laatimiseen on säädetty työterveyshuoltolaissa (1383/2001).

---

<sup>152</sup> HE 238/2004

<sup>153</sup> Kirjallisten asiakirjojen saamisoikeudesta lisää myös kappaleessa 4.7.

### 4.3.2 Asiakirjojen teetto-oikeus?

Jos jotain työsuojelusäännösten mukaan työnantajan laadittavaksi säädettyä asiakirjaa ei ole tehty, niin millä oikeudella työsuojeluviranomainen voi vaatia työnantajaa laatimaan kyseisen dokumentin (teetto-oikeus) vai voiko? Jos voi, niin onko se viranomaisen oikeus antaa määräys vai viranomaiselle asetettu velvoite määrätä työnantajaa laatimaan kyseinen dokumentti? Vai tuleeko viranomaisen tällaisessa edellä mainitussa tilanteessa turvautua oikeuteen saada työnantajalta muu selvitys kyseisestä velvoitteesta esimerkiksi suullisesti? Toteutuuko lain noudattamisen vaatimus muun selvityksen saamisella kyseisestä velvoitteesta? Tässä vaiheessa tutkimusta otan esille viranomaisen keinoihin liittyvän termin teetto-oikeus. Teetto-oikeus tarkoittaa työsuojeluviranomaisen oikeutta määrätä, pääasiassa työnantajaa, tekemään laissa säädetty kirjaamisvelvoitteet tai muita laissa säädettyjä velvoitteita, joiden noudattamista työsuojeluviranomainen valvoo.

Julkisen vallan subjektilla on yleensä paitsi oikeus myös velvollisuus käyttää toimivaltaansa kuuluvia keinoja<sup>154</sup>. Tätä käsitystä tukee PL:n 18 §, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on huolehtia työvoiman suojelusta. Valvontalain keinot on säädetty sitä varten, jotta viranomainen voi hoitaa näitä työnantajan piittaamattomuuteen tai huolimattomuuteen liittyviä tilanteita työpaikoilla.

Tämä teetto-oikeus on sekä ministeriöllä, työsuojelutoimistolla että tarkastajalla. Työsuojeluviranomaisen ja tarkastajan oikeuksiin kuuluvat nähdä samat työnantajan laatimat asiakirjat valvontalain 4 §:n mukaan. Erotuksena työsuojelutoimiston keinoihin tarkastaja voi antaa vain oikeudellisesti sitomattoman valvontalain 13 §:n mukaisen toimintaohjeen ja kehotuksen, jotka ovat suositusluontoisia ohjeita. Tarkastajalla on myös 16 §:n nojalla oikeus heti antaa 16.1 §:ssä tarkoitettu käyttökielto väliaikaisena, jos hengen tai terveyden menettämisen vaara on välitön. Väliaikaista käyttökieltoa on myös heti noudatettava. Tarkastajan on

---

<sup>154</sup> Oikeustiede - Jurisprudentia XXXI (1998), s. 302

viivytyksettä saatettava antamansa väliaikainen käyttökielto ja sen peruste työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi.

Edellä mainitun toimivallan mukaisesti (argumentum a simili ad simile) tarkastajalla oleva teetto-oikeus on myös oikeudellisesti sitomaton toimintaohjeen ja kehotuksen ollessa kyseessä. Tarkastajan teetto-oikeus on kuitenkin sitova väliaikaisen käyttökiellon kohdalla, mutta huomattavaa on, että teetto-oikeus määräys on tarkastajan antamana väliaikainen, jonka jatkumiseen tarvitaan työsuojelutoimiston erillinen päätös. Tarkastajan teetto-oikeus eroaa päätöksen sitovuudessa työsuojelutoimiston tai ministeriön teetto-oikeudesta, koska valvontalain 15 §:n mukaisen velvoittavan päätöksen antamisoikeus kuuluu työsuojeluviranomaiselle eli työsuojelupiirin työsuojelutoimistolle ja sosiaali- ja terveysministeriölle.

### **Esimerkkinä ajan tasalla pitovelvoite**

Otan tässä laatimisvelvoitteen laiminlyönnistä esimerkiksi ajan tasalla pitovelvoitteen laiminlyönnin. Työnantajalle on säädetty eri säännöksissä velvollisuus pitää asiakirjat ajan tasalla. Tästä esimerkkinä työturvallisuuslain (738/2002) 10.3 §, jonka mukaan ko. säännöksen selvitys ja arviointi on tarkistettava olosuhteiden olennaisesti muuttuessa ja se on muutenkin pidettävä ajan tasalla (työnantajan arviointi ja selvitysvelvoite). Toisena esimerkkinä, jo edellä esiin tullut, valtioneuvoston asetus kemiallisista tekijöistä työssä (715/2001), jonka 16 §:n mukaan tiedot on pidettävä ajan tasalla ja esitettävä tavalla, joka vastaa 6 §:n mukaisen riskien arvioinnin tuloksia. 6 §:n mukaan riskien arviointi on esitettävä tarkoituksenmukaisella tavalla kirjallisessa muodossa ja siinä on eriteltävä toteutettujen ennalta ehkäisevät toimenpiteet ja suojelutoimenpiteet.

Työsuojeluviranomaisella on valvontalain 4 §:n mukaan oikeus saada nähtäväksi asiakirjoja, joita työnantajan on lain mukaan laadittava ja edellä mainitun VNa:n 16 §:n mukaan työnantajan on pidettävä asiakirjat ajan tasalla ja ne on esitettävä kirjallisessa muodossa. Näin ollen 4 §:än sanamuotoa tulkiten viranomaisella on oikeus saada nähtäväksi ajan tasalla olevat tiedot asiakirjoista. Jos asiakirja ei ole ajan tasalla, on työnantajan



päivitettävä ne, jotta viranomaisella saa ajan tasalla olevat tiedot. Tässä 16 §:n mukaisen velvoitteen valvonnassa työnantajan on annettava viranomaiselle nähtäväksi päivitetty tieto kirjallisesti. Jos kirjallista muotoa ei olisi säännöksessä vaadittu, olisi viranomaisella oikeus vaatia ajan tasalla olevaa tietoa muuna selvityksenä, esimerkiksi suullisesti.

Tämä ajan tasalla pitovelvoite perustuu laissa olevaan nimenomaiseen määräykseen, jonka perusteella tietty asiakirja on pidettävä ajan tasalla. Tämä sama velvoite löytyy useista työsuojeluviranomaisen valvottavana olevista säännöksistä ja velvoite on ilmaistu niissä usein identtisesti. Nämä säännökset ovat ilmaisultaan hyvin yksiselitteisiä ja näiden ajan tasalla pitosäännösten seuranta ja laiminlyöntien perusteella tehtävien päätösten tekeminen ovat viranomaisen toiminnan kannalta rutiiniratkaisuja. Ajan tasalla pitovelvoitteen yhtenäisyydestä päätellen asiakirjojen tai muussa muodossa olevan tiedon saaminen päivitettyinä kuuluu tarkastajan ja työsuojeluviranomaisen tietojensaantioikeuteen. Tämä tarkoittaa käytännössä työsuojeluviranomaisen oikeutta määrätä (toisin sanoen antaa velvoittava päätös) työnantajaa päivittämään asiakirja eli laatimaan asiakirja (teetto-oikeus), jos asiakirjaa ei ole laadittu tai sitä ei ole päivitetty.

### **Esimerkkinä työtodistus**

Toinen esimerkki viranomaisen oikeudesta määrätä työnantaja laatimaan laissa säädetty asiakirja, jos sitä ei ole laadittu, on työtodistuksen laatiminen. Työsopimuslain (55/2001) 7 §:n mukaan työsuhteen päättyessä työntekijällä on oikeus saada pyynnöstään työnantajalta kirjallinen todistus työsuhteen kestosta ja työtehtävien laadusta. Työnantajalla on velvollisuus antaa työntekijälle työtodistus, jos sitä pyydetään 10 vuoden kuluessa työsuhteen päättymisestä. Jos työnantaja rikkoo velvollisuutta antaa työtodistus tai antaa työtodistuksen vääräsisältöisenä<sup>155</sup>, on oikeuskäytännössä muodostunut käytäntö siitä, että tuomioistuimen päätöksellä voidaan työnantaja

---

<sup>155</sup> Työnantaja on velvollinen antamaan uuden korjatun työtodistuksen, jos hän on kirjoittanut työtodistukseen virheellisiä tietoja tai maininnut siinä esimerkiksi työsuhteen päättymisen syyn tai arvion työaidosta ja käytöksestä, vaikka työntekijä ei ole näitä pyytänyt. Sama velvollisuus syntyy, jos työnantaja on kirjoittanut työtodistukseen sellaisia tietoja, joita siinä lain mukaan ei saa mainita. Katso oikeuskäytännöstä lisää KKO:1994:56, KKO:2000:4

määrätä laatimaan työtodistus ja tilanteesta riippuen uusimaan/poistamaan työsopimuksesta lainvastaisen sisällön.

Työnantajaa ei voida kuitenkaan määrätä laatimaan (teettää) arvolauseeltaan määrätyn sisällöstä työtodistusta<sup>156</sup>. Työnantaja, joka rikkoo työtodistusta koskevia säännöksiä, voidaan tuomita työsopimuslakirikkomuksesta<sup>157</sup> sakkorangaistukseen (työsopimuslaki 13 luku 11.2 §). Jos työntekijä on pyytänyt työtodistusta ja työnantaja ei ole sitä hänelle antanut, työntekijä voi saattaa rikkomuksen työsuojelupiiriin tietoon. Jos työnantaja ei työsuojelupiiriin kehotuksesta tai velvoittavasta päätöksestä anna työtodistusta, työsuojelupiiri ilmoittaa rikkomuksen viralliselle syyttäjälle.

Valvontalain 13.3 §:n 3 kohdassa on nimenomaisesti säädetty, että kehoitus voidaan antaa asiassa, joka koskee työsopimuslaissa tarkoitetun työtodistuksen antamista. Tätä kehotuksen noudattamatta jättämistä tehostaa valvontalain 15 §:n työsuojeluviranomaisen velvoittava päätös, jos kehotusta ei ole noudatettu määräajassa. Vasta tämän viranomaisen velvoittavan päätöksen (määräyksen) noudattamatta jättämisen jälkeen asia menee syyttäjäviranomaiselle.

#### **4.3.3 Teetto-oikeuden voimassaolo ja oikeuskäytäntö**

Tarkastajalla on oikeus antaa toimintaohje tai kehoitus kirjaamisveloitteen laiminlyönnistä valvontalain 13.3 § 2 kohdan nojalla. Lisäksi kehotukselle voidaan asettaa määräaika, jonka kuluessa työnantajan on saatettava olotila säännösten mukaiseksi. Jos valvontalain 14 §:n mukaan kehotusta ei ole noudatettu annetussa määräajassa on tarkastajan viivytyksettä saatettava asia työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. Tässä vaiheessa työsuojeluviranomaisella on oikeus määrätä asiakirja laadittavaksi eli käytännössä teetto-oikeus. Teetto-oikeutta ei ole laissa nimenomaisesti ilmaistu, mutta velvoittavan päätöksen antaminen kirjaamisveloitteen laatimisesta vastaa käytännössä samaa asiaa (argumentum a simili ad simile). Teetto-oikeuden

---

<sup>156</sup> KKO:1987:68

<sup>157</sup> Työsopimuslaki kuuluu työsuojeluviranomaisen valvottavana olevaan työsuhteasioita koskevaan lainsäädäntöön.

olemassaoloa tukee Pöyhösen käsitys lainopin ja oikeusnormin voimassaolosta. Pöyhönen viittaa myös auditorioajatteluun, jossa normi on voimassa, jos relevantti auditorio sen hyväksyy. Pöyhösen tulkinta oikeusnormin voimassaolosta kiteytyy siihen, että oikeussäännöillä toteutetaan yhteiskunnallista vallankäyttöä. Täten oikeusnormin voimassaolo merkitsee sitä, että oikeusnormi on yhteiskunnallisten valta- ja intressitilanteen mukainen.<sup>158</sup> Aarnion esittämä oikeusnormin voimassaoloanalyysi<sup>159</sup> tukee myös teetto-oikeuden voimassaoloa. Teetto-oikeusnormi täyttää Aarnion esittämän pätevyyden, tehokkuuden ja hyväksyttävyyden vaatimukset siten, jos teetto-oikeus ymmärretään velvoittavan päätöksen antamisena.

Työsuojeluviranomaisen oikeus teettää tietty kirjaamisvelvoite on havaittavissa voimassaolevassa laissa työnantajalle määrätystä velvoitteista. Kirjaamisvelvoitteet löytyvät säännöksistä sanoilla laadittava, tehtävä, on oltava ohjelma, on pidettävä luetteloa, on merkittävä ja tulee pitää kirjaa<sup>160</sup>. Käytännössä työsuojeluviranomaisten antamia suositusluontoisia ohjeita, määräyksiä/velvoittavia päätöksiä (teetto-oikeus) noudatetaan, mutta niiden määrä, jotka jättävät noudattamatta päätöksiä on myös suuri. Vuosittain rangaistusmääräysmenettelyssä annetaan yli 500 kpl rangaistusmääräyksiä, joilla vahvistetaan työsuojeluviranomaisen antama päätös<sup>161</sup>. Tämä oikeuskäytännön ilmaisema tieto tukee käsitystä siitä, että teetto-oikeusnormi on olemassa ja se vahvistetaan tarvittaessa tuomioistuimen kautta. Teetto-oikeuden noudattaminen ei kuitenkaan ole automaattista, vaan sitä tukevat laissa säädetyt mahdollisuudet uhkasakon tai teettämisen tai keskeyttämisen antamisesta.

---

<sup>158</sup> *Studia Juridica* (1983), s. 20-36

<sup>159</sup> Aarnio, Aulis (1982), s. 42 ja Timonen, Pekka (1998), s. 19-20

<sup>160</sup> Kulmala, Anni (2005), s. 8-9

<sup>161</sup> Kanerva, Reijo (2006), s. 2

## 4.4 Tuotevalvonnan apuvälineet ja niiden merkitys

### 4.4.1 Markkinavalvonta ja sen apuvälineet

Markkinavalvonta on jälkikäteistä valvontaa. Eli tuotteiden turvallisuus tarkastetaan niiden ollessa jo markkinoilla<sup>162</sup>. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö johtaa ja valvoo markkinavalvontaa Suomessa työsuojelun alalla. Ministeriöllä (työsuojeluosasto) on käytössään tarvittavat keinot tuotteiden saattamiseksi niitä koskevia vaatimuksia vastaaviksi. Työsuojelun piirihallinto osallistuu markkinavalvontaan seuraamalla ja tarkkailemalla tuotteiden turvallisuutta lähinnä työpaikkatarkastusten yhteydessä, messuilla tai näyttelyissä.<sup>163</sup> Huomiota kiinnitetään erityisesti tuotteisiin, joiden epäillään olevan vaarallisia esimerkiksi tapaturmien, ammattitautien tai riskianalyyysien perusteella<sup>164</sup>.

Markkinavalvonnassa työsuojeluviranomaisten ja tarkastajien valvonnan apuvälineinä ovat välillisesti työnantajan laatimat eri asiakirjat, arviot ja selvitykset (työnantajan arviointi ja selvitysvelvoite), joissa arvioidaan esimerkiksi työpaikalla käytettävien kemikaalien vaaroja ja riskejä (VNa 715/2001, 6 §). Esimerkiksi edellä mainitun 6.1 §:n 7 kohdan mukaan riskien arvioinnissa on otettava muun muassa huomioon käytettävissä olevat työntekijöiden terveydentilan seurannan johtopäätökset. Nämä arviot voivat antaa tärkeitä viitteitä kemikaalien vaarallisuudesta työntekijöille, eli asiakirjat auttavat konkreettisesti markkinavalvonnan suorittamista.

Markkinavalvontaa tehdään myös näyttelyissä ja messuilla, koska niissä uudet tuotteet ovat yleensä ensimmäistä kertaa esillä<sup>165</sup>. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö valvoo muun muassa työssä käytettävien koneita valtioneuvoston päätös koneiden turvallisuudesta (1314/1993) nojalla, työssä käytettävien kemikaaleja kemikaalilain (744/1989 (287/2006)) ja kemikaaliasetuksen (675/1993 (555/2001)) nojalla sekä työssä käytettävien

---

<sup>162</sup> Markkinavalvonnan painopisteet <http://www.tyosuojelu.fi/fi/markkinavalvonta> Sivustolla käyty 22.11.2006.

<sup>163</sup> Siiki, Pertti (2006), s. 168-169

<sup>164</sup> Markkinavalvonnan painopisteet <http://www.tyosuojelu.fi/fi/markkinavalvonta> Sivustolla käyty 22.11.2006.

<sup>165</sup> Markkinavalvonnan painopisteet <http://www.tyosuojelu.fi/fi/markkinavalvonta> Sivustolla käyty 22.11.2006.

henkilönsuojaimia valtioneuvoston päätöksen henkilönsuojainten turvallisuudesta (1406/1993 (1209/1996)) nojalla. Työpaikkatarkastusten yhteydessä suoritettussa markkinavalvonnassa ovat työnantajan arviointi ja selvitysvelvollisuuteen kuuluvat asiakirjat ja hankintavelvoitteeseen kuuluvat ohjeet hyvin tärkeitä asiakirjoja, koska markkinavalvonnan painopiste on siirtynyt jälkikäteiseen valvontaan ja näin ollen kaikki työnantajan laatimat riskiarvioinnit tulevat yhä tärkeämmiksi todisteaineistoiksi viranomaisille esimerkiksi tietyn laitteen vaatimustenmukaisuudettomuudesta.

Nämä riskiarvioasiakirjat ovat valvontaviranomaisten välineitä, joilla sekä arvioidaan että saadaan viitteitä markkinoilla jo olevien tuotteiden turvallisuudesta yksittäisten työpaikkatarkastusten yhteydessä. Työnantajalta tai muulta tarkastuksen kohteelta voidaan pyytää valvontalain 3 §:n nojalla lisäksi selvityksiä säännösten noudattamisesta. Viranomainen tai tarkastaja voi saada ennen tarkastuskäyntiä tarvittavaa tietoa työpaikalta, mikä tehostaa tarkastuksen tekemistä. Niin ikään tietoja voitaisiin tarkastuksen jälkeen täydentää. Valvontalain esitöiden mukaan työpaikkakäynti ei ole välttämätön, jos asian selvittämiseksi tarpeellinen tieto saadaan muulla tavalla.<sup>166</sup> Markkinavalvonnassa muun muassa koneisiin ja kemikaaleihin liittyvät selvitykset ovat tärkeitä, jotta viranomaiset voivat paneutua ensiksi asiakirjoihin. Toiseksi asiakirjoissa havaittujen puutteiden osalta viranomaiset keskittyvät havaittuihin puutteisiin enemmän työpaikkatarkastusten yhteydessä tai he voivat vaatia edelleen lisäselvityksiä.

#### **4.4.2 Esimerkki asiakirjojen merkityksestä tuotevalvonnassa**

Tuotevalvonnan ensivalvonnalla vaikutetaan tuotteen suunnittelun ja valmistuksen asianmukaisuuteen, josta on esimerkkinä muun muassa koneiden vaatimustenmukaisuusvakuutuksen oikeellisuuden tai virheettömyyden seuranta. Nämä velvoitteet löytyvät mm. laista eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta (1016/2004) ja sen 7 ja 8 §. Lisäksi

---

<sup>166</sup> HE 94/2005 vp, s.20

velvoite löytyy valtioneuvoston päätös koneiden turvallisuudesta (1314/1994) ja sen 8 §. Em. lain 7 §:n mukaan, jos valmistaja ei ole täyttänyt sille 4—6 §:ssä säädettyä yleistä huolehtimisvelvollisuuttaan ja vaatimustenmukaisuuden osoittamisvelvollisuuttaan, kuuluu velvollisuus sellaiselle muulle henkilölle, joka luovuttaa teknisen laitteen omista nimissään ensimmäistä kertaa markkinoille tai käyttöön Euroopan talousalueella.

Markkinoille voi ja usein pääseekin tuotteita, joissa ei ole CE-merkintää ja vaatimustenmukaisuusvakuutusta tai ne voivat olla annettu virheellisten tietojen perusteella. Edelleen muista EU-maista tulevia tuotteita ei tarkasteta Suomen rajoilla ja näin ollen puutteellisesti merkityjä tuotteita tulee Suomeen helposti. Tässä tuotevalvonnan ensivalvonnan puutteellisuutta korjaa markkinavalvonta ja sen keinot.

Tällaisissa edellä mainitun kaltaisissa tapauksissa työnantajan laatimat arviot koneiden aiheuttamista vaaroista ja riskeistä työssä ovat hyvin tarpeellisia. Työnantajan on huolehdittava VNp (856/1998 (355/2005)) 5 §:n mukaan muun muassa siitä, että työntekijä on selvillä häntä koskevista vaaroista ja hänen työympäristössään olevista työvälineistä sekä hänen välittömässä työympäristössään olevia työvälineitä koskevista muutoksista riippumatta siitä, käyttääkö työntekijä itse näitä työvälineitä<sup>167</sup>. Näin ollen työnantajan tulee antaa em. säännöksen 6 §:n mukaan työntekijälle riittävästi opetusta ja ohjausta työvälineen käytöstä, sen käytöstä saaduista kokemuksista ja vaarojen välttämisestä sekä ennakoitavissa olevista poikkeuksellisista tilanteista. Tarvittaessa ohjeiden tulee olla kirjalliset.<sup>168</sup>

Työsuojeluviranomaisilla on yhä jälkikäteisen valvonnan keinot, jotka ovat myös tehokkaita. Jälkikäteen suoritettu valvonta merkitsee yleensä, että viat huomataan vasta vikojen ja onnettomuuksien yhteydessä, mutta nykytilanne ei käytännössä, tulleja lukuun ottamatta, eroa ennen EU:hun liittymistä vallitsevasta tilasta. Lisäksi rajavalvonnan puuttumisesta on kulunut vasta

---

<sup>167</sup> VNp työssä käytettävien koneiden ja muiden työvälineiden hankinnasta, turvallisesta käytöstä ja tarkastamisesta 25.11.1998/856, 5 §.

<sup>168</sup> VNp 856/1998, 6 §.

vähän aikaa, joten meillä ei ole varmaa tietoa siitä, onko sen puuttuminen vaikuttanut markkinavalvonnan tehokkuuteen. Se, että tuotteiden valvonta rajoilla puuttuu EU:n sisällä, ei tarkoita kuitenkaan ettei markkinavalvontaa ole. Nykyään valvontaviranomaiset saavat muista EU-maista tietoja tuotteiden luovutuskielloista, jotka osaltaan vähentävät markkinavalvontaviranomaisten työmäärää<sup>169</sup>.

## **4.5 Oikeus saada nähtäväksi työnantajan antama muu selvitys ja muu todennettava muoto**

### **4.5.1 Muu selvitys**

Työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on lisäksi oikeus saada muu selvitys asioista, joita työnantajan on lainsäädännön mukaan tehtävä, säilytettävä tai pidettävä hallussaan muulla tavoin kuin kirjallisesti. Työnantajan velvollisuus on valvottavassa laissa ilmaistu niin, että varsinaisesti kirjaamisvelvoitetta ei ole. Näihin kuuluu muun muassa selvitys työnantajan hallussa olevan työturvallisuuslain 10 §:ssä tarkoitettusta vaarojen selvittämisestä ja arvioimisesta. Selvitys voidaan esittää tarkastajalle tai viranomaiselle muullakin tavoin kuin kirjallisesti.<sup>170</sup> Tässä tulkinnassa on kyse argumentum a maiore ad minus päättelystä, eli päättely suuremmasta pienempään. Kyseessä olevan lainkodan ollessa viranomaisen oikeuksia perustava normi, on säännöstä tulkittava niin, että viranomaisella on oikeus saada selvityksiä myös muista lailla työnantajalle säädetyistä velvoitteista, joita ei ole erikseen määrätty laadittavaksi kirjallisesti. Tämä on sallittu, koska viranomaiselle on sallittu lailla jo suurempi tiedonsaantioikeus työnantajan velvoitteeksi määrättyistä asiakirjoista. Viranomaisella on siis oikeus saada sekä kirjallisia dokumentteja nähtäväkseen että oikeus myös saada selvityksiä niistä, esimerkiksi lisäselvitykset.

---

<sup>169</sup> Katso sivut 36-37 markkinavalvonnan keinoista ja alaviitteet 81 ja 82.

<sup>170</sup> HE 94/2005 vp, s. 21

Esimerkkinä muusta selvityksestä on valvontalain 4.1 §:n 5 kohdan tuoma oikeus. Jos viranomaisella on nähdyistä terveyshuollon asiakirjoista huolimatta edelleen perusteltua syytä epäillä, että työterveyshuollon järjestämisessä on puutteita ja etteivät lainsäädännön vaatimukset täyty, tarkastaja voi pyytää muutakin selvitystä asiasta. Tällainen selvitys voi olla esimerkiksi työterveyshuollon toimintakertomus, jos sellainen on tehty ja se on työnantajan hallussa (työnantajan hallussapitovelvoite). Työterveyshuoltolaki ei sinänsä tällaista toimintakertomusta edellytä. Säännös ei kuitenkaan velvoita työnantajaa esittämään viranomaiselle työterveyshuollon kustannuksiin ja korvaamiseen liittyviä asiakirjoja.<sup>171</sup> Kustannuksiin ja korvaamiseen liittyvät asiakirjat eivät ole valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja (rajoitus viranomaisen tiedonsaantioikeudelle).

#### **4.5.2 Muu todennettava muoto**

Työturvallisuuslain 10 §:ssä säädetään työn vaarojen selvittämisestä ja arvioinnista. 10 §:n mukaan työnantajan on työn ja toiminnan luonne huomioon ottaen riittävän järjestelmällisesti selvitettävä ja tunnistettava työstä, työtilasta, muusta työympäristöstä ja työolosuhteista aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät sekä, milloin niitä ei voida poistaa, arvioitava niiden merkitys työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle. 10.3 §:n mukaan työnantajalla tulee olla hallussaan 1 momentissa tarkoitettu selvitys ja arviointi. Tällä tarkoitetaan tietoa vaaran arvioinnin tuloksista<sup>172</sup>. 10.4 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä selvityksen ja arvioinnin laatimisen kirjallisesta tai muusta todennettavissa olevasta muodosta. Säännös ei edellytä selvityksen ja arvioinnin tekemistä tai sen tulosten esittämistä kirjallisessa tai muussa määrämuodossa, mutta sen tulee kuitenkin olla todennettavissa<sup>173</sup>.

Työturvallisuuslain 10 § velvoittaa laatimaan jotain ja valvontalain 4 § oikeuttaa saamaan jotain. Mitä valvontalain antama oikeus saada nähtäväksi

---

<sup>171</sup> Kuikko, Tapio (2006), s. 156

<sup>172</sup> HE 59/2002 vp s. 30-32

<sup>173</sup> HE 59/2002 vp s. 30-32



selvitys muulla tavoin kuin kirjallisena sisältää ja mikä on tämä 10.4 §:n muu todennettava muoto? Työturvallisuuslain 10 §:n velvoitteen valvonta ja toteutumisen seuranta ei ole työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti ja tarkastusoikeuden näkökulmasta katsottuna aivan yksiselitteinen. Säännös vaatii työnantajaa laatimaan jossain muodossa olevan selvityksen riskikartoituksesta ja vaarojen arvioinnista, jonka tulee olla edelleen työnantajan hallussa ja päivitettyä, mutta ei vaadi kirjallista muotoa, ellei sitä ole valtioneuvoston asetuksella erikseen säädetty kirjallisesti tai muussa todennettavassa muodossa laadittavaksi.

Niilläkin työpaikoilla, joilla selvitystä ja arviointia ei ole tehty määräemuotoisena tai kirjallisena, työnantajan on pystyttävä osoittamaan täyttäneen lain edellyttämän velvoitteen vaarojen selvittämisestä ja arvioinnista (arvioinnin vähimmäisedellytysten rajat). Varsinkin pienillä työpaikoilla työn tai toiminnan luonne ja muut edellytykset huomioon ottaen, jollei asetuksella ole toisin säädetty, selvitys- ja arviointivelvoite voidaan hoitaa vapaamuotoisesti esimerkiksi siten, että niiden tekemiseen osallistuu työpaikan henkilöstö työterveyshuollon työpaikkaselvityksen yhteydessä tai muutoin työnjohdon kanssa. Vaarojen arvioinnin tulokset ovat tällöin arviointiin osallistuneiden tiedossa ja täten todennettavissa. Työnantajan on tarvittaessa osoitettava työsuojeluviranomaiselle velvoitteen hoitaminen. Työnantaja voi tehdä ne valitsemallaan tavalla, ellei selvityksen tai arvioinnin muodosta ole asetuksella annettu tarkempia säännöksiä.<sup>174</sup>

Saloheimon mukaan käytännössä työturvallisuuslain 8.2 §:n huolehtimisvelvollisuutta joudutaan soveltamaan ensimmäiseksi työpaikoilla tilanteissa, joissa mitään vahinkoseurausta ei vielä ole aiheutunut. Mahdolliset terveyshaitat on tällöin tunnistettava vaarojen arvioinnin tai vastaavasti viranomaisen asiantuntemuksen perusteella. Riskianalyysiin kuuluu terveyshaittojen tai tapaturmanvaarojen vakavuuden ja todennäköisyyden arviointi työturvallisuuslain 10 §:n nojalla. Jos vaarojen arviointia ei ole tehty asianmukaisesti ja riski on sen vuoksi jäänyt tunnistamatta, riskiä ei voida pitää epätavallisena, ennalta-arvaamattomana

---

<sup>174</sup> HE 59/2002 vp s. 30-32

tai poikkeuksellisenä. Vastaavasti jos työsuojelutarkastaja havaitsee työpaikalla riskin, sen ennalta-arvattavuus harkitaan ensisijaisesti viranomaisen arvion perusteella.<sup>175</sup>

Asetuksella voidaan siis antaa tarkempia säännöksiä selvityksen ja arvioinnin kirjallisesta tai muusta todennettavasta muodosta. Lainsäätäjän (HE 59/2002) mukaan yleinen kaikkia työnantajia koskeva kirjallinen vaatimus lisää tarpeettomasti myös asiakirjojen laadintavelvoitetta ilman, että tarkoitettua lopputulosta eli työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden sekä työkyvyn parantamista kuitenkaan saavutettaisiin. Vaatimusta käyttää kirjallista tai muuta dokumentoitua muotoa ei voitaisi myöskään sitoa yksinomaan työpaikan kokoon, koska vaaran tai haitan esiintyminen ei ole siihen välttämättä yhteydessä.

Kirjallisessa muodossa tehtävän vaarojen arvioinnin ja selvityksen tai erityisen turvallisuusasiakirjan tai vastaavan -suunnitelman laatimisvelvoite pyritään kohdentamaan niihin toimialoihin ja töihin, joissa vaarojen ja haittojen selvittämällä ja arvioinnilla kirjallisessa muodossa on työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden säilyttämisen sekä työpaikan työolosuhteiden kehittämisen kannalta olennaista merkitystä. Joissakin tapauksissa on jo säädetty turvallisuusasiakirjasta. Sellainen on esimerkiksi valtioneuvoston asetuksessa työntekijöiden suojelemisesta melusta aiheutuvilta vaaroilta (85/2006). Se edellyttää tietyissä tapauksissa meluntorjuntaohjelman laatimista. Tässä tarkoitettu asiakirja on myös rakennustyön turvallisuudesta annetun valtioneuvoston päätöksen (629/1994) 5 §:ssä tarkoitettu asiakirja. Niin ikään työntekijöille aiheutuvan suuronnettomuusvaaran torjunnasta annetun valtioneuvoston päätöksen (922/1999) 2 §:ssä tarkoitettut asiakirjat sekä räjäytys- ja louhintatyön järjestysohjeista annetun valtioneuvoston asetuksen<sup>176</sup> 8 §:n mukainen räjäytysuojasasiakirja olisivat näitä. Kirjallinen vaatimus on myös esimerkiksi valtioneuvoston asetuksessa kemiallisista tekijöistä työssä

---

<sup>175</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 81-82

<sup>176</sup> Valtioneuvoston asetus räjähdyskelpoisten ilmaseosten työntekijöille aiheuttaman vaaran torjunnasta (576/2003).

(715/2001). Sen 6.2 § edellyttää kirjallisessa muodossa tehtyä riskien arviointia sellaisessa työssä, jossa asetusta sovelletaan.<sup>177</sup>

Lisäksi VNa:ssa työntekijöiden suojelemisesta tärinästä aiheutuvilta vaaroilta (48/2005) on säädetty myös arvioinnin ja selvityksen kirjallisesta muodosta. Edellä mainitun asetuksen 9 §:ssä säädetään haitta- ja vaaratekijöiden arvioinnista. Sen mukaan työnantajan on 5 ja 6 §:ssä tarkoitetun selvityksen ja määrittelyn perusteella arvioitava haitta- ja vaaratekijöiden merkitys työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle (*riskin arviointi*<sup>178</sup>). Työnantajalla tulee olla hallussaan (työnantajan hallussapitovelvoite) riskin arvioinnin tulos, jonka hän voi sisällyttää työpaikkaselvitykseen tai muuhun selvitykseen. Työnantaja tulee laatituttaa arviointi 7 §:n mukaan asiantuntijalla, mikä tulee olla työnantajalla hallussaan kirjallisessa muodossa.

Työsuojelutarkastajan olisi mahdotonta tarkastaa tärinän aiheuttamia vaaroja, jollei siitä olisi mitään asiakirjoja. Lisäksi se, että arvioijan ja mittaaajan tulee olla 7 §:n mukaan työterveyshuollon asiantuntija tai muu työnantajan palveluksessa oleva tai ulkopuolinen henkilö, jolla on tarvittava kyky ja taito arvioida ja mitata tärinää, tekee asiakirjasta luotettavan ja lisää edelleen asiakirjan uskottavuutta. Tässä tapauksessa valvonnan kannalta merkittävää on viranomaisen oikeus nähdä työnantajan hallussa pidettävä riskien arviointiasiakirja, joka todistaa työnantajan noudattaneen asetuksessa säädettyjä velvoitteita.

#### **4.6 Oikeus saada työntekijältä tarpeellisia tietoja**

4.1 §:n 3 kohdan mukaan tarkastajalla on oikeus keskustella saman pykälän 1 kohdassa tarkoitettussa paikassa työskentelevän tai muun siellä olevan henkilön kanssa kahden kesken tai todistajien läsnä ollessa ja saada häneltä tehtävänsä varten tarpeellisia tietoja ja lainsäädännön edellyttämiä asiakirjoja. Tämä oikeus sisältää myös oikeuden saada työntekijältä hänen

---

<sup>177</sup> HE 59/2002 vp s. 30-32

<sup>178</sup> Teksti kursivoitu alkuperäisessä säännöksessä.

työnteko-oikeuttaan koskevasta asiakirjasta tietoja siten kuin valvontalaissa säädetään.<sup>179</sup>

Ulkomaalaislain (301/2004) 73.2 §:n mukaan työnantajan on varmistauduttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa (työnantajan hankintavelvoite). Saman pykälän 4 momentin mukaan työnantajan tulee säilyttää työpaikalla tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista siten, että ne ovat tarvittaessa vaivattomasti työsuojeluviranomaisen tarkastettavissa. Työnantajan on säilytettävä tiedot ulkomaalaisen palvelussuhteen päättymisestä neljä vuotta (työnantajan hallussapitovelvoite).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisenkin sääntelyn yhteydessä asianmukaisena, että viranomaisen tietojensaantioikeus ulotetaan vain sen tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiin tietoihin<sup>180</sup>. Työsuojeluviranomaiset ovat velvollisia huomioimaan suhteellisuusperiaatteen vaatiessaan tietoja valvontaa varten myös "muulta henkilöltä", joka toimii valvottavan yrityksen tiloissa. Tämä säännös on kuitenkin selkeä siinä, että viranomaisella on oikeus keskustella työntekijöiden ja muiden henkilöiden kanssa valvonnan kannalta tarpeellisista asioista, kuten esimerkiksi työmenetelmistä, työssä käytettävistä koneista ja työympäristöstä.

Lisäksi tarkastajalla on oikeus saada työntekijältä<sup>181</sup> tietoja hänen terveydentilastaan uuden valtioneuvoston asetuksen työntekijöiden työterveyskortista rakennustyössä (14.12.2006/1176) nojalla. Sen 3 §:n mukaan työntekijän on pidettävä työterveyskortti mukanaan rakennustyömaalla. Työterveyshuollon järjestämisen valvomiseksi työntekijän on pyydettäessä näytettävä työterveyskortti työnantajalle,

---

<sup>179</sup> HE 94/2005 vp, s. 21

<sup>180</sup> PeVL 42/2005 vp, s.3

<sup>181</sup> Lisäksi tarkastajalla on oikeus vaatia vastaavia tietoja myös työnantajalta. Lain (1176/2006) 2 §:n mukaan työnantajan on osana työterveyshuollon järjestämis- ja toteuttamisvelvollisuutta huolehdittava siitä, että rakennustyötä tekevällä työntekijällä on oma henkilökohtainen työterveyskortti. Työnantajan on huolehdittava, että työntekijällä on työterveyskortti ennen työskentelyn aloittamista rakennustyömaalla.

työsuojeluviranomaisen tarkastajalle, yhteisen rakennustyömaan päätoteuttajalle tai rakennuttajalle. Työntekijän on lisäksi työterveysstarkastuksen yhteydessä esitettävä työterveyskorttinsa työterveyshuollon ammattihenkilölle tai asiantuntijalle tietojen merkitsemistä ja päivittämistä varten.

#### **4.7 Oikeus saada työnantajalta selostus muistakin selvityksistä ja suunnitelmista**

Valvontalain 4.1 §:n 4 kohdan mukaan työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on oikeus saada työnantajalta selostus muistakin kuin 2 kohdan mukaisista lakisääteisistä työn ja työympäristön turvallisuuteen ja terveellisyteen ja työyhteisön tilaan liittyvistä työnantajan tekemistä selvityksistä. Lisäksi heillä on oikeus saada selostus työpaikan rakenteisiin, työ- ja tuotantomenetelmiin ja muihin työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen vaikuttavista suunnitelmista.<sup>182</sup>

Tämä kattaa esimerkiksi työhuoneistoa tai sellaisen rakentamista koskevan rakennus- tai muutossuunnitelman piirustuksineen sekä selostuksen sovelletusta tai käytäntöön otettavaksi suunnitellusta työ- ja valmistusmenetelmästä.<sup>183</sup> Säännöksen voidaan sanoa edellyttävän Kuikon tulkinnan mukaan tavanomaista keskustelua tarkastajan ja työnantajan välillä ja siinä esiin tulevien suunnitelmien ja mahdollisesti laadittujen suunnitelma-asiakirjojen selostamista tarkastajalle<sup>184</sup>.

Säännös ei kuitenkaan oikeuta viranomaista pyytämään selostuksia sen valvottavana olevien säännösten ulkopuolisista asiakirjoista, kuten ympäristönsuojeluun liittyvistä ympäristöluvista (ympäristönsuojelulaki (86/2000), 4 Luku 28 §), vaikka työsuojeluviranomaiset valvovat ympäristönsuojelulain 22 §:n nojalla ympäristönsuojelulain 13.1 §:n 2 kohdassa ja 108 a §:n 3 momentissa tarkoitetun valtioneuvoston asetuksen noudattamista.

---

<sup>182</sup> HE 94/2005 vp, s. 21-22

<sup>183</sup> HE 94/2005 vp, s. 21

<sup>184</sup> Kuikko, Tapio (2006), s. 155

Säännös koskee Kuikon mukaan pääasiassa työnantajan oma-aloitteisesti ja vapaaehtoisesti tekemiä kehittämis- ja vastaavia selvityksiä. Säännös ei edellytä tällaisten, mahdollisesti kirjallisessakin muodossa laadittujen selvitysten esittämistä tarkastajalle. Riittävää on, että niistä esitetään suullinen selvitys.<sup>185</sup>

#### **4.8 Oikeus saada työnantajalta muitakin tarpeellisia tietoja ja jäljennöksiä asiakirjoista**

4.1 §:n 8 kohdan mukaan työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on oikeus saada muitakin valvontaa varten tarpeellisia tietoja ja jäljennöksiä tässä pykälässä mainituista asiakirjoista. Tietoja voidaan antaa kirjallisesti, suullisesti tai sähköisesti. Tarkastajan pyynnöstä työnantajalla on velvollisuus esittää täyttäneensä lain velvoitteet. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi selvitystä suoritetuista työhygieenisistä mittauksista, jos on aihetta epäillä, että ilman epäpuhtaudet tai muut kemialliset, biologiset tai fysikaaliset tekijät voivat aiheuttaa vaaraa työntekijöiden turvallisuudelle tai terveydelle.

Työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on mahdollisuus saada myös jäljennöksiä 4 §:ssä tarkoitetuista asiakirjoista valvontatehtävän toteuttamiseksi ja siinä laajuudessa kuin se on valvonnan kannalta tarpeellista. Lisäselvityksiä pyydetessä on erityisesti noudatettava hallinnon suhteellisuusperiaatetta.<sup>186</sup> Koska valvontalaissa ei vaadita työnantajaa antamaan alkuperäisiä asiakirjoja tai tallenteita viranomaisen hallintaan vaan ainoastaan esittämään ne, ei lakiin ole ollut tarvetta lisätä säännöstä viranomaisen velvollisuudesta palauttaa sen käyttöön mahdollisesti luovutettuja alkuperäisiä asiakirjoja ja tallenteita.

Tämä viranomaisen ja tarkastajan tietojensaantioikeus voidaan valvontalain 12.1 §:n nojalla myöntää työsuojeluviranomaisen yksilöidyssä valtakirjassa myös ulkopuoliselle asiantuntijalle. Tässä asiantuntijan tietojen-

---

<sup>185</sup> Kuikko, Tapio (2006), s. 155

<sup>186</sup> HE 94/2005 vp, s. 21-22

saantioikeudessa on kysymys ensisijaisesti muista kuin perustuslain 10.1 §:n turvatun henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisistä tiedoista. Tässä lainsäätäjä on lähtenyt siitä, että viranomaisen tietojensaantioikeus ulotetaan vain sen tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiin tietoihin<sup>187 188</sup>.

---

<sup>187</sup> Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa vastaavaan asiaan myös aikaisemmin. Katso kannanotto PeVL 9/2004 s. 6

<sup>188</sup> PeVL 42/2005 vp, s. 3

## 5 Valitusoikeus ja rangaistukset

### 5.1 Valitusoikeus

Valitusoikeuteen työsuojeluviranomaisen päätöksestä sovelletaan Hallintolainkäyttölakia (586/1996). Hallintolainkäyttölaista tulevat sovellettavaksi säännökset valitusosoituksesta, puhevallan käyttämisestä sekä valituksen tekemisestä ja sen käsittelemisestä sekä ylimääräisestä muutoksenhausta työsuojeluvalvonnassa. Pääsäännön mukaan hallintovalituksessa voidaan vedota sekä viranomaisen päätöksen lainvastaisuuteen että epätarkoituksenmukaisuuteen<sup>189</sup>. Poikkeuksena on hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaan ministeriön päätökset, joista hallintovalituksen voi tehdä vain laillisuusperusteella. Valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä voi valittaa myös tarkoituksenmukaisuusperusteella. Valvontalain 2 §:n mukaan työsuojeluviranomaisella tarkoitetaan sekä ministeriötä että työsuojelupiirin työsuojelutoimistoa. Näin ollen sosiaali- ja terveysministeriön päätöksestä voi valittaa vain laillisuusperusteella. Ministeriölle kuuluu erikseen päätöksen tekeminen tuotteen luovuttamiskiellosta sekä markkinoilta ja käytöstä poistamisesta. Työsuojelupiirin ja työsuojelutoimiston päätöksestä voi valittaa laillisuusperusteen lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusperusteella, koska valitusperustetta ei ole hallintolainkäyttölain säännöksissä rajattu<sup>190</sup>.

Työsuojeluviranomaisella on myös valitusoikeus. Valvontalain 44.2 §:n mukaan työsuojelupiirin työsuojelutoimiston antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa myös valituksen kohteena olevan päätöksen tehnyt työsuojeluviranomainen eli työsuojelutoimisto. Hallituksen esityksessä (HE 94/2005) lainsäätäjällä oli sitä mieltä, että työsuojelutoimistolle kuuluu oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen silloin, kun hallinto-oikeus on muuttanut työsuojelutoimiston päätöstä. Säännöksen

---

<sup>189</sup> Mäenpää, Olli (2004), s. 461

<sup>190</sup> Katso esimerkiksi 26.2.2004/367 KHO:2004:20 ja Turun HAO 5.12.2005 05/0867/3 asianosaisten näkemys työsuojelupiirin päätöksen epätarkoituksenmukaisuudesta.



tavoitteena on varmistaa työsuojeluviranomaisen valvonnan yhtenäisyys ja oikeusvarmuus.<sup>191</sup>

Em. pykälän 3 momentissa lainsäätäjän tarkoituksena oli säätää voimassa olevaa valvontalakia vastaavasti muutoksenhakukiellosta väliaikaiseen päätökseen. Täten, kun tarkastajan antama kehoitus, väliaikainen käyttökielto tai muu toimenpide ei ole valituskelpoinen päätös, niin myöskään yksittäisellä tarkastajalla ei ole valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä, koska tarkastajan tekemä päätös ei ole valituskelpoinen.<sup>192</sup> Näin valitusoikeus on ainoastaan työsuojelutoimistolla.

## 5.2 Työturvallisuus- ja työsuojelurikkomus

Työrikoksista on pääosin säädetty rikoslain (39/1889) 47 luvussa. Työsuojelun keskeinen tavoite on työturvallisuus. Tämän tavoitteen sisältö määräytyy työturvallisuuslain ja sen nojalla annettujen asetusten mukaan. Työturvallisuuslain noudattaminen, johon oikeudellisesti pääosin perustuu työpaikkojen työturvallisuuden aineellinen sisältö, on laiminlyöntien tai rikkomusten suhteen myös kriminalisoitu. Tämä johtaa siihen, että työturvallisuuslain soveltamista käsitellään yleisissä tuomioistuimissa rangaistusten tuomitsemisen edellytyksenä.<sup>193</sup>

Työturvallisuuslaki ja sen nojalla annetut säännökset määrittelevät työsuojelun aineellista sisältöä. Tämä säännöstö osoittaa ne olotilat ja tavoitteet, joita voidaan pitää työturvallisuuden kannalta hyväksyttävänä. Jos niistä poiketaan, niin kysymys on lain rikkomisesta. Työturvallisuuslaki ja rikoslaki säätävät rangaistusvastuun niille, jotka laiminlyövät lain säännöksiä tai niitä muutoin rikkovat.<sup>194</sup>

Työturvallisuuslain 63 § sisältää työturvallisuusrikkomusta koskevan rangaistussäännöksen. Laissa on sanktioitu myös työturvallisuuslain nähtävänäpitovelvoitteen laiminlyönti. Seurauksena työturvallisuus-

---

<sup>191</sup> HE 94/2005 vp, s.38-39

<sup>192</sup> HE 94/2005 vp, s.38-39

<sup>193</sup> STM (2006), s. 2

<sup>194</sup> STM (2006), s. 8

rikkomuksesta voi olla sakkorangaistus. Työturvallisuusrikkomuksella tarkoitetaan työturvallisuuslaissa tai sen nojalla annetussa säädöksessä asetetun velvoitteen<sup>195</sup> tahallista tai huolimattomuudesta johtuvaa laiminlyöntiä. Säännöksessä on luettelo niistä velvoitteista, joiden laiminlyönti katsotaan työturvallisuusrikkomukseksi<sup>196</sup>. 63.1 §:n 1,2,4,5 ja 6 kohdissa on sanktioitu asiakirjojen laatimisvelvoitteiden, hankkimisvelvoitteiden, ilmoitusvelvoitteiden, nähtävänäpitovelvoitteiden tai tiedonantovelvoitteiden laiminlyöminen. Näiden kirjaamisvelvoitteiden kriminalisoiminen merkitsee sitä, että kirjaamisvelvoitteet ovat olennaisia todisteita työturvallisuussäännösten noudattamisesta työpaikalla ja näin ollen kirjaamisvelvoitteet ovat työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden kannalta oleellisia välineitä.

Valvontalain 51 § sisältää työsuojelurikkomusta koskevan rangaistus-säännöksen. Työsuojelurikkomuksella tarkoitetaan ensinnä samaa kuin mitä työturvallisuusrikkomuksella ja toiseksi valvontalaissa erikseen työsuojelurikkomukseksi määriteltyjä velvoitteiden laiminlyöntejä. Valvontalain 51 §:ssä säädetään rangaistavaksi lain 10 §:ssä säädetyn ilmoittajan tietojen salassapitovelvollisuuden rikkominen tai 43 §:ssä säädetyn yhteistoimintahenkilön vaitiolovelvollisuuden rikkominen, 46 §:ssä säädetyn työtapaturmasta ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöminen tai 48 §:ssä säädetyn työvoimapalvelujen tarjoamisen ennakkoi-lmoitusvelvollisuuksien laiminlyönti.

---

<sup>195</sup> Rikoslain 47 luvun 8 §:n mukaan työturvallisuusmääräyksillä tarkoitetaan työturvallisuuslakiin, työterveyshuoltolakiin, eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta annettuun lakiin tai muuhun työturvallisuutta koskeviin lakiin sisältyviä taikka tällaisen lain nojalla annettuja työn turvallisuutta tai terveyttä koskevia säännöksiä, joita on noudatettava toisen suojelemiseksi.

<sup>196</sup> Työnantaja tai 7 §:ssä tarkoitettu henkilö taikka näiden edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tässä laissa tai sen nojalla annetussa säädöksessä säädetyn 1) käyttöönotto- tai määräaikaistarkastuksen suorittamisen; 2) selvityksen tai suunnitelman tekemisen; 3) suojalaitteen tai henkilökohtaisen suojaimen varaamisen tai asentamisen; 4) työtä koskevan luvan hankkimisen tai ilmoituksen tekemisen; 5) koneen, välineen tai muun teknisen laitteen ja terveydelle vaarallisen aineen käytössä tarvittavan käyttö-, huolto- ja muun vastaavan ohjeen antamisen tai 6) tämän lain nähtävänä pitämisen, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *työturvallisuusrikkomuksesta* sakkoon. *Työturvallisuusrikkomuksesta* tuomitaan myös 1) henkilö, joka luvattomasti tai ilman pätevää syytä tahallaan tai huolimattomuudesta poistaa tai turmelee tapaturman tai sairastumisen vaaran välttämiseksi tarkoitetun laitteen taikka ohje- tai varoitusmerkinnän, tai 2) 52 a §:ssä tarkoitettu henkilö, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö huolehtia tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissään olevin keinoin yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevän henkilön tunnistetta koskevasta mainitussa pykälässä säädetystä velvollisuudesta. (738/2002, 63 §)

## **Esimerkkejä rangaistavaksi säädettyistä velvoitteiden laiminlyönneistä**

Esimerkiksi työturvallisuuslain 63.1 §:n luettelon ensimmäisen kohdan käyttöönotto- tai määräaikaistarkastuksen suorittamisesta säädetään muun muassa VNp:ssä henkilönostoista nosturilla ja haarukkatrukilla 793/1999. VNp 793/1999 15 §:n mukaan käyttöönotto- ja määräaikaistarkastuksista on pidettävä pöytäkirjaa ja pöytäkirjaa on säilytettävä siten kuin VNp 856/1998 80 §:ssä säädetään (asiakirjan laatimisvelvoite). 80 §:n mukaan työvälineen tarkastuksesta on pidettävä pöytäkirjaa, joka tulee säilyttää vähintään kaksi vuotta, jollei toisin säädetä. Tarkastuspöytäkirjan tai muun todistuksen viimeksi suoritetusta tarkastuksesta on oltava työvälineen mukana tai sen välittömässä läheisyydessä.

Toisena esimerkkinä rangaistavaksi säädettyistä velvoitteiden laiminlyönneistä ovat 63.1 §:n luettelon toisen kohdan selvityksen tai suunnitelman tekeminen, josta säädetään esimerkiksi VNp:ssä 856/1998. Sen 60 g §:ssä säädetään, että telinettä pystytettäessä, käytettäessä tai purettaessa on otettava huomioon valmistajan tai maahantuojan ohjeet (asiakirjan hankintavelvoite). Jos ohjeista poiketaan tai ne eivät perustu lujuus- ja vakavuuslaskelmiin, työnantajan on huolehdittava tarvittavien laskelmien tekemisestä (työnantajan arviointi- ja selvitysvelvoite), paitsi jos telineet pystytetään vakiintunutta ja turvalliseksi katsottua pystytystapaa noudattaen. Valitun telineen rakenteen vaatavuuden ja tehtävän työn edellyttämällä tavalla tulee laatia telineen pystytys-, käyttö-, ja purkamissuunnitelma (asiakirjan laatimisvelvoite). Suunnitelman laatijalla on oltava tarvittava pätevyys. Suunnitelma voi olla yleisluontoinen täydennettynä telineen erityispiirteitä koskevilla tiedoilla.

Kolmantena esimerkkinä rangaistavaksi säädettyistä velvoitteiden laiminlyönneistä ovat 63 §:n luettelon neljä kohdan työtä koskevan luvan hankkiminen tai ilmoituksen tekeminen. Työtä koskevasta luvasta on säädetty ulkomaalaislaissa (301/2004), jonka 73.2 §:n mukaan työnantajan on varmistauduttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai että hän

ei tarvitse oleskelulupaa (asiakirjan hankintavelvoite). Saman pykälän 4 momentin mukaan työnantajan tulee säilyttää työpaikalla tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista siten, että ne ovat tarvittaessa vaivattomasti työsuojeluviranomaisen tarkastettavissa. Työnantajan on säilytettävä tiedot ulkomaalaisen palvelussuhteen päättymisestä neljä vuotta (asiakirjan hallussapitovelvoite).

Neljäntenä esimerkkinä rangaistavaksi säädetyistä velvoitteiden laiminlyönneistä ovat 63.1 §:n luettelon viisi kohdan koneen, välineen tai muun teknisen laitteen ja terveydelle vaarallisen aineen käytössä tarvittavan käyttö-, huolto- ja muun vastaavan ohjeen antaminen. Tällainen velvoite löytyy esimerkiksi VNp:stä 856/1998. Edellä mainitun säännöksen 6 §:n mukaan työnantajan tulee antaa työntekijälle, valmistajan ja maahantuojan ohjeet (asiakirjan hankintavelvoite) huomioon ottaen, riittävästi opetusta ja ohjausta työvälineen käytöstä, sen käytöstä saaduista kokemuksista ja vaarojen välttämisestä sekä ennalta arvattavista poikkeuksellisista tilanteista (työnantajan tiedonantovelvoite). Työvälineen käytössä on noudatettava annettuja ohjeita sekä huolellisuutta ja varovaisuutta. Työnantajan antamien ohjeiden tulee tarvittaessa olla kirjalliset. Kirjallisten ohjeiden ja muiden 1 momentissa tarkoitettujen tietojen tulee olla niiden työntekijöiden ymmärrettävissä, joita asia koskee.

Viidentenä esimerkkinä rangaistavaksi säädetyistä velvoitteiden laiminlyönneistä ovat 63.1 §:n luettelon kuusi kohdan mukaan työturvallisuuslain nähtävänä pitämisen laiminlyöminen (asiakirjan nähtävänäpitovelvoite).

### **5.3 Asiakirjojen merkitys todisteena**

Oikeudenkäymiskaaren (1.1.1734/4) merkityksessä todistelu käsittää kirjalliset todisteet, todistajien kuulemisen, asiantuntijoiden kuulemisen, katselmuksen järjestämisen sekä asianosaisen kuulustelun todistelutar-

koituksessa<sup>197</sup>. Kaikki nämä edellä mainitut todistuskeinot tulevat luonnollisesti käyttöön työsuojelusasioissa.

Kirjallinen todiste on määritelty oikeudenkäymiskaaren (OK) 17:11 b §:ssä, jonka mukaan todisteena esitettävä asiakirja on annettava tuomioistuimelle alkuperäisenä, jollei tuomioistuin pidä riittävänä, että se esitetään jäljennöksenä. Jäljennöksen todistuskelpoisuus on merkittävä valvontalain kannalta, koska työsuojeluviranomaisen oikeuteen ei kuulu saada asiakirjoja alkuperäisinä, vaan työsuojeluviranomaisella on ainoastaan oikeus nähdä alkuperäinen asiakirja ja oikeus saada niistä jäljennöksiä. Tuomioistuin voi erikseen pyytää asianosaiselta alkuperäisiä asiakirjojen nähtäväkseen.

Jos asiakirja sisältää salassa pidettäviä tietoja tai asianosainen ei sitä saa OK 17:12 §:n perusteella esittää, annetaan alkuperäisestä asiakirjasta ote, johon salattua tietoa ei sisälly. 12.3 §:n mukaan kirjallinen muistiinpano tai muu kirjoitus, joka on tarkoitettu henkilökohtaiseen käyttöön (esimerkiksi sähköposti) älköön määrättäkö tuotavaksi oikeuteen, elleivät erittäin tärkeät syyt sitä vaadi. Erittäin tärkeä syy voi kuitenkin olla asiakirjan painava merkitys työturvallisuus- tai työsuojelurikkomuksen selvittämiseksi. Tämä ei kuitenkaan oikeuta tulkitsemaan viranomaisen valvontalain 4 §:ssä säädettyä tiedonsaantioikeutta laajentavasti, vaan viranomaisen tiedonsaantioikeutta tulee perusoikeuksien näkökulmasta tulkita supistavasti siten, että lakia soveltaessa ei mennä lain kirjainta laajempaan tulkintaan. Täten PL:n 10 §:ssä turvattuja henkilötietojen suojaan sisältyviä luottamuksellisia viestejä ei voida tuoda oikeuteen todisteena ilman erittäin painavaa syytä, koska niiden ei katsota lainsäätäjän mukaan kuuluvan asian selvittämisen kannalta välttämättömiin tietoihin.<sup>198</sup>

#### **5.4 Rangaistukset**

Rikoslain 47 luvun 1 §:ssä on säädetty työturvallisuusrikoksesta. Siitä tuomittava rangaistus voi olla sakko tai vankeutta enintään yksi vuosi. Työturvallisuusrikkomuksesta voidaan määrätä sakkorangaistus

---

<sup>197</sup> Oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4 17 Luku Todistelusta

<sup>198</sup> PeVL 42/2005 vp, s.3

työnantajalle, jos tämä on niin sanotusti luonnollinen henkilö, tai työnantajan edustajalle. Rikoslain 47 luvun 7 §:n ja 8 §:n säännöksiä vastuun kohdentumisesta ja työnantajan, työnantajan edustajan, työntekijän ja työturvallisuusmääräysten määritelmistä sovelletaan myös työturvallisuusrikkomukseen. Rangaistus työntekijöiden edustajien oikeuksien loukkaamisesta säädetään RL:n 47 luvun 4 §:ssä, jonka mukaan rangaistuksena voi olla sakkorangaistus, ellei teko ole työsyrintänä rangaistava.

Valvontalain 51 §:ssä on säädetty työsuojelurikkomuksesta. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan valvontalain 10 tai 43 §:ssä säädettyistä salassapito- tai vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta rangaistuksena voi olla rikoslain (RL) 38 luvun 2 §:n mukaan sakkorangaistus, jollei RL 38 luvun 2 §:n 1 momentissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Salassapitorikkomuksesta tuomitaan myös se, joka on syyllistynyt sellaiseen 1 §:ssä tarkoitettuun salassapitovelvollisuuden rikkomiseen, joka on erikseen säädetty salassapitorikkomuksena rangaistavaksi.

Se joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo valvontalain 46 tai 48 §:ssä säädettyä ilmoitusvelvollisuutta, on tuomittava, jollei muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, työsuojelurikkomuksesta sakkoon.

Säännöksessä on myös sanktioitu valvontalain nähtävänäpitovelvoitteen laiminlyönti, jonka rangaistuksena on sakkorangaistus.

## 6 Tutkimustulokset

Voimassa oleva työsuojelun valvontalain kuvaama työsuojeluviranomaisen tiedonsaantioikeus on alun perin syntynyt ILO:n jäsenyyden ja Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten kautta. Nykyään valvontaoikeuden laajuuteen tai sen muotoutumiseen vaikuttaa myös EU ja sen jäsenyyden tuomat velvoitteet välillisesti, vaikka itse valvonnan järjestäminen kuuluu jäsenvaltioille. Kansainväliset sopimukset ja EY:n direktiivit vaikuttavat valvonnan kohteeseen ja sen velvoitteiden laajuuteen, mikä merkitsee valvonnan kohteiden laajentumista. Kansainväliset sopimukset ovat esimerkiksi vaikuttaneet myös työturvallisuuslainsäädännön tavoitteisiin ja periaatteisiin, jonka välityksellä suojeltavat kohteet ovat osaltaan tarkentuneet ja työnantajan velvoitteet laajentuneet. Edelleen kansainvälisillä sopimuksilla luodaan tarvittaessa myös laajempia valvontakeinoja, jotka tulee järjestää jäsenvaltioissa, mutta toteuttamistavan määrää itse jäsenvaltiot.

### 6.1 Valvontakeinot

Työsuojeluviranomaisella on valvontalain nojalla käytössään moninaiset valvontakeinot. Työsuojeluvalvonnassa viranomaisilla on käytössään sekä ennakkollisia että jälkikäteisiä valvontakeinoja. Jälkikäteiset keinot ovat kuitenkin käytännössä tunnetumpia ja tehokkaampia, vaikka valvonnassa pyritään myös ennakoivin toimin vaikuttamaan työympäristön turvallisuuteen<sup>199</sup>. Itse valvontalaista ei löydy mitään viitteitä ennakkollisen valvonnan keinoista, vaan ne on löydettävä työsuojeluvalvontaan kuuluvasta lainsäädännöstä tai oikeuskirjallisuudesta. Tämä harhautti minua myös aluksi luulemaan, ettei ennakkollista valvontaa ole työsuojeluvalvonnassa ollenkaan. Lisäksi sitä käsitystä tuki tuotevalvonnan rajavalvonnan poistuminen markkinavalvonnasta ja sen korostunut esillä olo tämän hetkessä työturvallisuusaiheisessa kirjallisuudessa.

---

<sup>199</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 155

Tutkimukseni keskittyi tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuteen, jossa erityisesti työnantajan laatimien asiakirjojen tarkastusoikeuteen. Tässä tutkimuksessa nousi työsuojeluvalvonnan keinojen yhteydessä esiin ennakkovalvonnan korostuneempi asema nykyisen lainsäädäntömme puitteissa kuin, mitä valvontalaki antaa olettaa.

Täten, vaikka tuotteiden rajavalvonnan poistumisen myötä on tulkittu, ettei tuotevalvonnassa enää ole ns. ennakkollista valvontaa, on tämä tulkinta osin väärä. Tuotevalvonnan ensivalvonnan painopiste on siirtynyt pääasiassa valmistajan vastuulle, mutta ensivalvonnassa on yhä ennakoilmoitusvelvoitteita, jotka merkitsevät ennakkovalvonnan olemassaoloa. Tuotevalvonnan markkinavalvontapuolella voidaan puhua perinteisen ennakkovalvonnan poistuneen rajavalvonnan myötä.

Lisäksi työpaikkatarkastuksiin kuuluu myös ennakkovalvonta. Tästä esimerkkinä VNp (629/1994) 6 §, jossa säädetään ennakoilmoituksesta. Tämäkin ennakkovalvonnan muoto on löydettävissä ainoastaan työsuojeluviranomaisen valvottavana olevista säännöksistä.

## **6.2 Esimerkki ensivalvonnan asiakirjoista**

Tästä hyvänä esimerkkinä on tuotevalvonnan ensivalvontaan kuuluvat ilmoitukset. Tästä esimerkkinä on VNp (1155/1993<sup>200</sup>) 17 §, jonka mukaan elinkeinonharjoittajan on tehtävä ennakoilmoitus biologisesta tekijästä, kun ensimmäistä kertaa käytetään ko. säännöksessä mainittuja II, III tai IV ryhmään kuuluvia biologisia tekijöitä. Ilmoitus on tehtävä vähintään 30 päivää ennen työn aloittamista. Tässä valvonta kohdistuu töissä käytettäviin biologisiin tekijöihin, joita työsuojeluviranomainen tarkastaa jo ennen niiden käyttöönottoa työpaikalla.

Sekä säännösten sanamuodonmukaisen että argumentum a simili ad simile tulkintaperiaatteeseen vedoten VNp (1155/1993) 17 § vastaa sisällöltään määritelmää ennakoilmoitusvelvoitteesta, mikä vastaa työsuojeluviranomaisen valvontaoikeuden näkökulmasta ennakkollista valvonta-

---

<sup>200</sup> VNp työntekijöiden suojelemisesta työhön liittyvältä biologisten tekijöiden aiheuttamalta vaaralta (1155/1993).



mahdollisuutta. Sanamuotonsa mukaan säännöksessä mainitaan nimenomaisesti sana ennakoilmoitus, mikä tarkoittaa ilmoitusta, joka tehdään ennen tuotteen, tässä biologisen tekijän, käyttöönottoa. Saloheimon määritelmän mukaan valvontaan, mikä on ymmärretty tarkkailutoiminnaksi, liittyy mahdollisuus ryhtyä joko ennakolta tai jälkikäteen vaikuttaviin toimiin valvonnan tarkoituksen toteuttamiseksi.<sup>201</sup> Tässä em. 17 § mahdollistaa tarkkailutoiminnan ennakolta.

Tämän em. säännöksen nojalla työsuojeluviranomaisella (sekä ministeriöllä että piirihallinnolla) on käytössä ennakkollisen valvonnan keinoja. Tässä ennakkollinen valvonta kohdistuu sekä biologiseen tuotteeseen että turvalliseen työympäristöön, mitkä tarkastetaan ennakolta työnantajan laatiman ennakoilmoitusasiakirjan avulla.

Näitä vastaavia ennakoilmoitusvelvoitteita löytyy myös muista työsuojeluvalvonnan alaisista säädöksistä. Esimerkiksi VNp rakennustyön turvallisuudesta (629/1994) 6 §, jonka mukaan päätoteuttajan tulee tehdä asianomaisille työsuojeluviranomaisille säännöksessä mainitun liitteen 1 mukainen ennakoilmoitus työmaasta. Tämä velvoite on peräisin direktiivistä 92/57/ETY ja löytyy sen 3 artiklasta. 3 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat työmarkkinaosapuolien kanssa neuvoteltuaan sallia artiklan ensimmäisestä kohdasta tehtäviä poikkeuksia, lukuun ottamatta töitä, jotka edellyttävät tämän artiklan 3 kohdassa tarkoitettua ennakoilmoitusta. Artiklan 3 kohdan mukaan, kun kyseessä on rakennustyömaa, jolla työn arvioidaan kestävän yli 30 työpäivää, ja jolla työskentelee samanaikaisesti yli 20 työntekijää tai, jolla työn määräksi arvioidaan yli 500 henkilötyöpäivää, on rakennushankkeen toteuttajan tai rakennushankkeen valvojan annettava toimivaltaisille viranomaisille liitteen III mukaisesti laadittu ennakoilmoitus ennen töiden aloittamista. Ennakoilmoitus on asetettava selvästi näkyville rakennustyömaalle, ja se on tarvittaessa säännöllisesti päivitettävä.

---

<sup>201</sup> Saloheimo, Jorma (1987) s. 11. Alkuperäinen lähde Merikoski (1938) ja Merikoski – Vilkkonen (1983)

Tämä on yksi esimerkki siitä, miten EU:n jäsenvaltiot panevat täytäntöön EU:n tuomia säädösvelvoitteita. Lisäksi vastaava ennakoilmoitusvelvoite löytyy myös VNP:stä asbestityöstä (1380/1994 (318/2006)). Sen 5 §:ssä velvoitetaan työnantajaa tekemään ennakoilmoitus ennen kuin se ryhtyy harjoittamaan asbestipurkutyötä. Työsuojeluviranomaisille kuuluu siis osaltaan myös EU:n tuotedirektiiveissä edellytetty tuotevalvonta. Kotimaista sääntelyä ei ole rajattu koskemaan vain EU:n direktiiveissä mainittuja tuotteita, vaan direktiivien tuotevalvontasäännökset ovat yleisiä.<sup>202</sup>

### **6.3 Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden rajat**

Työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeutta ei ole laissa yksilöity tiettyihin asiakirjoihin, vaan se on tarkoituksella jätetty tulkinnallisesti avoimeksi säännökseksi, jotta tietojen saaminen on tarpeeksi laajaa valvonnan kannalta. Lisäksi oikeuksien rajaaminen tyhjentävästi ei ole valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista. Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudelle on kuitenkin säädetty rajat, joita viranomaisen ei saa ylittää.

Ensimmäinen rajoitus tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuteen on kotirauhan suojaama alue. Kotirauhan piiriin kuuluvassa tarkastuksessa viranomaisen tarvitsee perustellun epäilyn vaaran aiheutumisesta työntekijän hengelle tai terveydelle ennen kuin se voi suorittaa tarkastuskäynnin kotirauhan piiriin kuuluvaan taloon<sup>203</sup>.

Toinen rajoitus tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuteen PL:n 10 §:ssä turvatut henkilötiedot, joka kattaa muun muassa luottamukselliset viestit ja niiden sisällön. Nämä tiedot eivät ensinnäkään kuulu valvonnan kannalta välttämättömiin tietoihin. Toiseksi niitä ei vaadita OK 12 §:n mukaan esitettäväksi oikeudessakaan, elleivät erittäin tärkeät syyt sitä vaadi. Näin ollen esimerkiksi luottamuksellisia viestejä työsuojeluviranomaiset eivät voi pyytää nähtäväksi elleivät erittäin tärkeät syyt tue niiden näkemistä. Tätä

---

<sup>202</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 164

<sup>203</sup> 44/2006 9 § ja PeVL 42/2005 vp, s. 2

poikkeusta on tulkittava PL:ssa turvattujen perusoikeuksien turvaamisen kannalta suppeasti.

Kolmas tiedonsaannin ja tarkastusoikeuden rajoitus on valvontakohteen toiminnan tarkoituksenmukaisuuden valvonta, joka ei kuulu työsuojeluvalvonnan piiriin. Työsuojeluvalvonnan päätarkoitus on laillisuusvalvonnassa.

Neljäs tiedonsaantia ja tarkastusoikeutta rajoittava tekijä on kustannuksiin ja korvaamiseen liittyvät asiakirjat, joita työsuojeluviranomaisilla ei ole oikeutta saada nähtäväksi.

Viides rajoitus tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuteen on suhteellisuusperiaate, joka tarkoittaa viranomaisen työssä sitä, että tietojen saaminen (pyytäminen) on rajoitettava valvonnan kannalta välttämättömiin tietoihin, jotka ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Pelkästään tiedonsaantioikeuden perusteella viranomaiset eivät saa pyytää nähtäväkseen tietoja, jotka eivät ole tarpeellisia tarkastuksen kannalta. Hallintoalamaisten on voitava luottaa viranomaistoiminnan oikeellisuuteen ja objektiivisuuteen.

#### **6.4 Minkälaisia asiakirjoja tiedonsaanti ja tarkastusoikeuteen kuuluu?**

Valvontalain 4 §:n nojalla työsuojeluviranomaisella on oikeus nähdä kaikki valvottavan kohteen kannalta tarpeelliset asiakirjat. Edellä mainitussa pykälässä on viranomaisen ja tarkastajan oikeudet pyritty kuvaamaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Toisaalta lainsäätäjä on pyrkinyt siihen, että tietojen saaminen olisi riittävän laajaa ja joustavaa, jotta lain noudattamisen valvonta olisi tehokasta ja tuloksellista. Oikeuksien rajaaminen tyhjentävästi ei ole nähty tarkoituksenmukaiseksi. Tämä kanta on pysynyt samana jo kumotusta työsuojelun valvontalain säätämisaikankohdasta tähän päivään asti.

Tämä oikeus sisältää oikeuden nähdä kaikkiin eri dokumentointia koskeviin velvoitetyyppisiin kuuluvia asiakirjoja. Velvoitetyyppit ovat laatimisvelvoite, ilmoitusvelvoite, tiedonantovelvoite, nähtävänä-

pitovelvoite, hallussapitovelvoite, hankintavelvoite, lausunnonantovelvoite, arviointi- ja selvitysvelvoite, velvoite lähettää tarkastettavaksi/-hyväksyttäväksi, ajan tasalla pitovelvoite ja järjestämisvelvoite. Näistä velvoitteista nähtävänäpitovelvoite on tunnetuin ja helpoiten toteutettavissa. Nähtävänäpitovelvoitteen voi helpoiten toteuttaa pitämällä säädöskokoelma työpaikalla nähtävänä. Velvoitteesta on myös laadittu kokoelmateos, mikä sisältää kaikki työpaikalla nähtävänä pidettäväksi säädetyt säännökset.

## **6.5 Asiakirjojen teetto-oikeudesta**

Tutkimuksessani olen pohtinut työsuojeluviranomaisen teetto-oikeutta, jota ei ole laissa nimenomaisesti ilmaistu, mutta työsuojeluviranomaisen keinot puhuvat sen olemassaolon puolesta. Työsuojeluviranomaisella on käytettävissään kehoitus, toimintaohje, velvoittava päätös, käyttökielto ja väliaikainen käyttökielto, tuotteen luovutuskielto sekä markkinoilta ja käytöstä poistaminen. Jokainen em. keino merkitsee työsuojeluviranomaisen puuttumista työnantajan velvoitteiden laiminlyöntiin, huolimattomuuteen tai eriateiseen piittaamattomuuteen. Teetto-oikeusnormi on olemassa ja se vahvistetaan tarvittaessa tuomioistuimen kautta. Teetto-oikeuden noudattaminen ei kuitenkaan ole automaattista, vaan sitä tukevat laissa säädetyt mahdollisuudet uhkasakon tai teettämisen tai keskeyttämisen antamisesta. Työsuojeluviranomaisen keinot merkitsevät samaa kuin teetto-oikeus. Työsuojeluviranomaisen keinona oleva teetto-oikeusermi kuvaa mielestäni hyvin työsuojeluviranomaisen toimivaltaa sillä alueella, kun viranomaisella on oikeus tarkistaa työnantajan kirjaamisvelvoitteiden noudattamista ja edelleen viranomaisen oikeutta velvoittaa työnantajaa toteuttamaan laissa sille säädetyt velvoitteet. Termi teetto-oikeus kuvaa mielestäni hyvin viranomaisen toimivaltaa suhteessa työnantajaan. Se kuvaa viranomaisen lakiin perustuvaa oikeutta suojella työntekijöitä työnantajan mielivallalta tai huolimattomuudelta.

## **6.6 Asiakirjojen merkitys tuotevalvonnalle**

Tuotteiden turvallisuus tarkastetaan työsuojeluviranomaisten toimesta niiden ollessa jo markkinoilla. Työpaikkatarkastusten yhteydessä suoritettava tuotteiden turvallisuuden seuranta kohdistuu tuotteisiin, joiden epäillään olevan vaarallisia esimerkiksi tapaturmien, ammattitautien tai riskianalyysojen perusteella. Tässä työnantajan laatimat asiakirjat ovat työsuojeluviranomaisen kannalta katsottuna viranomaisen työn välineitä, joiden asema työpaikkatarkastusten aikana tapahtuvassa velvoitteiden noudattamisen seurannassa on merkittävä.

Esimerkiksi nämä työnantajan laatimat riskianalyydit auttavat arvioimaan sitä, ovatko markkinoilla jo olevat tuotteet turvallisia yksittäisillä työpaikoilla. Lisäksi tuotevalvonnassa ennen työpaikkatarkastuksia tapahtuva tietojen vaihto työnantajan ja työsuojeluviranomaisen näkökulmasta on tärkeä mahdollisuus perehtyä työnantajan laatimiin asiakirjoihin etukäteen, jotta työpaikkatarkastusten aikana tarkastusten painopiste voisi keskittyä enemmän jo asiakirjoista havaittujen puutteiden parempaan seurantaan. Tästä esimerkiksi hengityssuojainten puutteellinen suojauskyky työtapaturman aikana tms. dokumentit, mitkä kertovat tuotteiden puutteellisesta toimivuudesta työpaikoilla.

## **6.7 Muu selvitys ja 10 §:n muu todennettava muoto**

Työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluu valvontalain 4.1 § 2 kohdan mukaan oikeus saada myös muu selvitys asioista, joita työnantajan on lainsäädännön mukaan tehtävä, säilytettävä tai pidettävä hallussaan muulla tavoin kuin kirjallisesti. Tässä työnantajan velvollisuus on valvottavassa laissa ilmaistu niin, että varsinaista kirjaamisvelvoitetta ei ole. Näihin kuuluu muun muassa selvitys työnantajan hallussa olevan työturvallisuuslain 10 §:ssä tarkoitettusta vaarojen selvittämisestä ja arvioimisesta. Lainsäätäjän mukaan selvitys voidaan esittää työpaikkatarkastuksen yhteydessä tarkastajalle muullakin tavoin kuin kirjallisesti. Selvitys voidaan esittää esimerkiksi suullisena selvityksenä.

Tarkastaja voi saada tämän pykälän nojalla myös muita (myös kirjallisia) selvityksiä, jotka ovat olennaisia valvonnan kannalta. Näiden selvitysten saannin edellytyksenä on se, että sellaisia on tehty ja ne ovat työnantajan hallussa. Edellä mainittuihin selvityksiin voi kuulua myös sellaisia asiakirjoja, joita ei ole valvottavassa laissa edellytetty laadittavaksi. Tästä on esimerkkinä työterveyshuollon toimintakertomus<sup>204</sup>.

Työturvallisuuslain 10 §:n edellyttämä muu todennettava muoto ei myöskään ole tarkastajan näkökulmasta aivan yksiselitteinen käsite. Sen on kuitenkin lainsäätäjä tarkoituksella jättänyt avoimeksi, jottei yleinen kaikkia työnantajia koskeva kirjallinen vaatimus lisää tarpeettomasti myös asiakirjojen laatimisvelvoitetta. Asiakirjojen yleisellä laatimisvelvoitteella ei välttämättä saavuteta tarkoitettua lopputulosta eli työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden sekä työkyvyn parantamista.

Tämä 10 §:n mukainen muussa todennettavassa muodossa tulee olla kuitenkin työnantajan hallussa (työnantajan hallussapitovelvoite). Tällä lainsäätäjän mukaan tarkoitetaan tietoa vaarojen arvioinnin tuloksista. Tämä 10 § ei edellytä selvityksen ja arvioinnin tekemistä tai sen tulosten esittämistä kirjallisessa tai muussa määrämuodossa, mutta sen tulee kuitenkin olla todennettavissa. Tässä vähimmäisedellytyksenä on, että työnantajan on pystyttävä osoittamaan täyttäneen lain edellyttämän velvoitteen vaarojen selvittämisestä ja arvioimisesta. Tämä todennettavuus voidaan selvittää muun muassa keskustelemalla työntekijöiden kanssa. Kirjallisessa muodossa tehtävän vaarojen arvioinnin ja selvityksen tai erityisen turvallisuusasiakirjan tai vastaavan – suunnitelman laatimisvelvoite pyritään säännöksillä kohdentamaan niihin toimialoihin ja töihin, joissa vaarojen arvioinnilla kirjallisessa muodossa on työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden säilyttämisen sekä työpaikan työolosuhteiden kehittämisen kannalta olennaista merkitystä. Näiden edellä mainitun kaltaisten alojen velvoitteiden korostaminen säännöksissä on työsuojeluvalvonnan tavoitteiden mukaista ja selkeyttää viranomaisen tiedonsaanti ja tarkastusoikeutta.

---

<sup>204</sup> Katso myös 4 § 1 mom. 5 kohta, jonka mukaan viranomainen voi saada työnantajalta nähtäväkseen myös muita valvonnan kannalta tarpeellisia selostuksia työterveyshuollon toiminnasta.

## **6.8 Oikeus saada tietoja työntekijöiltä**

Tämä 4.1 § 3 kohdan mukainen oikeus on selkeä siinä, että viranomaisella on oikeus keskustella työntekijöiden ja muiden työpaikalla toimivien henkilöiden kanssa valvonnan kannalta tarpeellisista asioista. Perustusvaliokunta on kuitenkin pitänyt asianmukaisena, että työsuojeluviranomaiset ovat velvollisia huomioimaan suhteellisuusperiaatteen vaatiessaan tietoja valvontaa varten myös muulta henkilöltä, joka toimii valvottavan yrityksen tiloissa. Nämä edellä mainitut muut henkilöt voivat olla esimerkiksi alihankkijoita.

Tämä työntekijöiden kanssa keskusteluoikeus kattaa myös oikeuden saada työntekijältä valvottavissa säännöksissä häneltä edellytetyjä asiakirjoja. Tämä tarkoittaa muun muassa ulkomaalaislain mukaista työntekijän työnteko-oikeutta koskevaa asiakirjaa. Tämän em. asiakirjan tai työnteko-oikeuden perusteet työsuojeluviranomainen voi saada sekä työnantajalta että työntekijältä. Tämä oikeus saada työntekijältä häneltä edellytettäviä asiakirjoja on työvoiman vapaan liikkuvuuden ja harmaan työvoiman selvittämisen kannalta merkittävä säännös. Tämä oikeus on tärkeä sellaisilla aloilla, joilla on paljon ulkomaalaista työvoimaa ja joiden tarkastamisessa tarvitaan työnantajan näyttämien asiakirjojen ohella työntekijöiden panosta asiakirjojen oikeellisuuden todistamisessa.

Tämä työntekijöihin kohdistuva tiedonsaantioikeutta koskeva säännös on selkeä ja yksiselitteinen. Sen soveltamista ja tapauskohtaista tulkintaa ohjaa hallinnon suhteellisuusperiaate, jonka rajoissa valvonnan kannalta välttämättömät tiedot on saatavissa. En näe tämän säännöksen soveltamista epäselvänä, joten en pohdi tätä kohtaa enää viimeisessä kappaleessa.

## **6.9 Oikeus saada selostus muistakin selvityksistä ja suunnitelmista**

Tämä 4.1 § 4 kohdan mukainen oikeus kattaa selostukset muistakin kuin 2 kohdan mukaisista lakisääteisistä työn ja työympäristön turvallisuuteen ja terveellisyteen ja työyhteisön tilaan liittyvistä työnantajan tekemistä selvityksistä. Lainsäätäjän mukaan tarkastajilla on lisäksi oikeus saada

selostus työpaikan rakenteisiin, työ- ja tuotantomenetelmiin ja muihin työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen vaikuttavista suunnitelmista. Kuikon mukaan tämä oikeus edellyttää tavanomaista keskustelua tarkastajan ja työnantajan välillä ja siinä esiin tulevien suunnitelmien ja mahdollisesti laadittujen suunnitelma-asiakirjojen selostamista tarkastajalle. Edelleen Kuikko on tulkinnut säännöstä niin, että tämä säännös ei edellytä tällaisten, mahdollisesti kirjallisessakin muodossa laadittujen selvitysten esittämistä tarkastajalle. Hänen mukaan riittävää on, että niistä esitetään suullinen selvitys.

Säännöksen sanamuodon mukainen tulkinta tukee Kuikon käsitystä siitä, ettei työnantajan tarvitse näyttää asiakirjaa tarkastajalle, sillä säännös vaatii ainoastaan työnantajaa antamaan selostuksen. Selostus on tulkittava suulliseksi kertomukseksi, ei kirjalliseksi. Tässä kohdassa tarkoitettuja tietoja työsuojeluviranomaiset eivät voi pyytää myöskään ennakolta ennen varsinaista työpaikkatarkastusta. Toisaalta, jos työpaikkatarkastuksen aikana on keskusteluissa esiin tullut edellä mainittujen kaltaisia suunnitelmia, on viranomaisella mahdollisuus pyytää jälkikäteen tietoja em. asiakirjoista lisäselvityksinä. Työnantaja voi lähettää selvityksen laatimistaan suunnitelmista, mutta säännös ei edelleenkään edellytä esimerkiksi jäljennösten lähettämistä niistä. Tässä on viranomaisen huomioitava edelleen suhteellisuusperiaate, joten lisäselvitysten on oltava olennaisia valvottavan asian selvittämiseksi.

#### **6.10 Oikeus saada muitakin tarpeellisia tietoja ja jäljennöksiä asiakirjoista**

Viranomaisella on oikeus saada muitakin tarpeellisia tietoja ja jäljennöksiä työnantajan laadittavaksi säädetyistä asiakirjoista, joista säädetään työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvissa säännöksissä. Tässä työnantaja voi antaa tietoja kirjallisesti, suullisesti tai sähköisesti, kunhan työnantaja pystyy esittämään täyttäneensä lain velvoitteet.



Lisäksi työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on mahdollisuus saada myös jäljennöksiä 4 §:ssä tarkoitetuista asiakirjoista valvontatehtävien toteuttamiseksi ja siinä laajuudessa kuin se on valvonnan kannalta tarpeellista. Lisäselvitysten pyytämisessä on edelleen noudatettava hallinnon suhteellisuusperiaatetta.

Edelliseen kappaleeseen (6.8) verraten jäljennösten saamisoikeus kattaa sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaan kaikki tässä 4 §:ssä mainitut asiakirjat. Tämä jättää kyseenalaiseksi sen, täytyykö työnantajan antaa tämän kohdan nojalla jäljennöksiä työpaikkatarkastuksen aikana esiin tulleista muistakin selvityksistä ja suunnitelmista, sillä niitä työnantajan ei tarvitse 4 kohdan mukaan näyttää? Valvontalain tavoitetta<sup>205</sup> tukee se tulkinta, että viranomaisella olisi valvonnan kannalta oikeus saada jäljennöksiä kaikista 4 §:ssä mainituista asiakirjoista.

Valvontalain 4.1 §:n 8 kohdan mukaan työsuojeluviranomaisella on valvonnan toteuttamiseksi ja valvonnan edellyttämässä laajuudessa oikeus saada jäljennöksiä tässä pykälässä mainituista asiakirjoista. Säännöksen sanamuoto viittaa siihen, että suhteellisuusperiaate huomioon otettuna viranomaisella olisi oikeus pyytää jäljennöksiä myös 6.8 kappaleessa mainituista muista selvityksistä ja suunnitelmista, jos ne on tehty kirjallisesti. Lisäksi sanamuodon mukaista tulkintaa tukee lainsäätäjän esitöissä erikseen mainitsemat selvitykset ja suunnitelmat, joista työnantajan on annettava tarkastajalle selostus<sup>206</sup>. Lain esitöissä on nostettu esiin niitä asiakirjoja, joita työnantajan tulee selvittää viranomaiselle, joten ne tukevat myös 8 kohdan tulkintaa siihen suuntaan, että myös jäljennösten saaminen niistä voi olla argumentum a maiore ad minus päättelyn mukaan mahdollista. Toisaalta 8 kohtaan pätee myös singularia non sunt extenda eli poikkeussäännösten laajentavan tulkinnan kielto. Tähän vedoten työsuojeluviranomaisella ei olisi oikeutta saada jäljennöksiä muista kuin lakisääteisistä velvoitteista. Edelleen, koska 4 kohta ei edellytä työnantajaa näyttämään mahdollisesti kirjallisessa muodossa laadittujen selvitysten esittämistä viranomaisille, vaan riittävää on suullisen selostuksen antaminen

---

<sup>205</sup> Valvontalain 1 § 3 mom. Lain tarkoituksena on varmistaa työsuojelua koskevien säännösten noudattaminen.

<sup>206</sup> HE 94/2005 vp. s. 21-22

niistä, niin ei myöskään jäljennösten antaminen niistä voi olla mahdollista (argumentum a minore ad maius).

## 6.11 Rikkomuksista rangaistuksiin

Työsuojelu- ja työturvallisuusrikkomuksella tarkoitetaan työturvallisuuslaissa tai sen nojalla annetussa säädöksessä asetetun velvoitteen tahallista tai huolimattomuudesta johtuvaa laiminlyöntiä. Työturvallisuuslain 63 §:ssä on luettelo niistä velvoitteista, joiden laiminlyönti katsotaan työturvallisuusrikkomukseksi<sup>207</sup>. 63.1 §:n luettelon 1,2,4,5 ja 6 kohdissa on sanktioitu tässä tutkimuksessa käsiteltyjen kirjaamisvelvoitteiden laiminlyöminen. Nämä rangaistavaksi säädetyt velvoitteet ovat mm. hankkimisvelvoite, ilmoitusvelvoite, nähtävänäpitovelvoite ja tiedonantovelvoite. Ne ovat olennaisia todisteita työturvallisuussäännösten noudattamisesta työpaikalla.

Näiden kirjaamisvelvoitteiden laiminlyöminen sanktioiminen korostaa asiakirjojen merkitystä työturvallisuusasioiden hoidossa ja todistaa niillä olevan tärkeä välineellinen arvo työsuojeluviranomaisten suorittamassa valvonnassa. Tässä on kuitenkin kyseenalaista työnantajien tietoisuus näistä velvoitteista ja säännöksissä esiintyvien velvoitteiden sisällöllinen väljyys, joka voi aiheuttaa epäselvyyttä työpaikoilla laissa säädetyin velvoitteen toteuttamisen muodosta ja tavasta.

Rangaistuksena työturvallisuus- ja työsuojelurikkomuksesta voi saada sakkoa tai vankeutta enintään yhden vuoden verran.

---

<sup>207</sup> Työnantaja tai 7 §:ssä tarkoitettu henkilö taikka näiden edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tässä laissa tai sen nojalla annetussa säädöksessä säädetyin 1) käyttöönotto- tai määräaikaistarkastuksen suorittamisen; 2) selvityksen tai suunnitelman tekemisen; 3) suojalaitteen tai henkilökohtaisen suojaimen varaamisen tai asentamisen; 4) työtä koskevan luvan hankkimisen tai ilmoituksen tekemisen; 5) koneen, välineen tai muun teknisen laitteen ja terveydelle vaarallisen aineen käytössä tarvittavan käyttö-, huolto- ja muun vastaavan ohjeen antamisen tai 6) tämän lain nähtävänä pitämisen, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *työturvallisuusrikkomuksesta* sakkoon. *Työturvallisuusrikkomuksesta* tuomitaan myös 1) henkilö, joka luvattomasti tai ilman pätevää syytä tahallaan tai huolimattomuudesta poistaa tai turmelee tapaturman tai sairastumisen vaaran välttämiseksi tarkoitetun laitteen taikka ohje- tai varoitusmerkinnän, tai 2) 52 a §:ssä tarkoitettu henkilö, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö huolehtia tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissään olevin keinoin yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevän henkilön tunnistetta koskevasta mainitussa pykälässä säädetyistä velvollisuudesta. (738/2002, 63 §)

## 7 Tutkimustulosten pohdinta ja johtopäätökset

### 7.1 Ennakkovalvonnasta

Viranomaisten suorittama valvonta edellyttää, että tarkkailutoimintaan liittyy mahdollisuus ryhtyä joko ennakolta tai jälkikäteen vaikuttaviin toimiin valvonnan tarkoituksen toteuttamiseksi.<sup>208</sup> Valvonnan tarkoitus on se tekijä, joka sitoo tarkkailun ja korjaustoimet yhteen<sup>209</sup>. Tässä tutkimuksessa havaittu ennakkollinen valvonta ei ole mitään uutta tietoa, sillä ennakkoilmoitusvelvoitteita on ollut Suomen lainsäädännössä kauan. Eri asia on kuitenkin se, miten kirjallisuudessa ja julkisuudessa yleensäkin on sellainen kuva, jonka perusteella voi tulkita nykyisen työsuojeluvalvonnan olevan pelkästään jälkikäteistä valvontaa. Tämä johtuu osin markkinavalvonnan painopistealueen muuttumisesta, jonka takia varsinkin kirjallisuudessa on yleisesti korostettu, että ennakkollinen valvonta on poistunut työsuojeluvalvonnasta. Ennakollisen valvonnan keinot eivät löydy valvontalaista vaan työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvista säännöksistä.

Tämän tutkimuksen aikana en ole myöskään Saloheimon teoksen (2006) lisäksi löytänyt muuta kirjallisuutta ennakkollisesta työsuojeluvalvonnasta, mikä myös johti alussa siihen päätelmään, ettei sitä ole. Kappaleessa 3.4 esimerkkinä käyttämäni valtioneuvoston päätös (VNp 1155/1993) ja sen 17 §:n mukainen elinkeinonharjoittajan tekemä ennakkoilmoitus biologisesta tekijästä on yksi esimerkki jo kauan voimassa olleesta ennakkovalvonnan keinosta.

Lopputuloksena kuitenkin on, että alemmantasoinen säädösaineisto, valtioneuvoston asetukset ja päätökset, kertovat ennakkovalvonnan olemassaolosta. Toisena esimerkkinä on VNp:n (629/1994) 6 §, jonka mukaan tulee tehdä ennakkoilmoitus ja tätä vastaava direktiivin (92/57/ETY) 3 artiklan mukaan ennakkoilmoitus tulee tehdä ennen töiden aloittamista. Sekä lain että direktiivin sanamuoto ja sen yleiskielellinen

---

<sup>208</sup> Saloheimo, Jorma (1987) s. 11. Alkuperäinen lähde Merikoski (1938) ja Merikoski – Vilkkonen (1983)

<sup>209</sup> Saloheimo, Jorma (1987) s. 11. Alkuperäinen lähde Merikoski (1938) ja Merikoski – Vilkkonen (1983)

merkitys viittaavat ennakoivalvonnan olemassaoloon. Tämä säännöksen tulkinta on hyvin yksiselitteinen eikä se jätä tulkinnallista epäselvyyttä veloitteen sisällöstä. Tässä tutkimuksessa esitetty direktiivi, valtioneuvoston päätökset ja niissä mainitut ennakoilmoitusveloitteet sekä niiden mahdollistama ennakoivalvonnan olemassaolo täyttävät myös Aarnion esittämän oikeusnormin voimassaolon kriteerit<sup>210</sup>.

## **7.2 Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta**

Työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeutta ei ole valvontalaissa yksilöity tiettyihin asiakirjoihin, vaan se on jo lakia valmisteltaessa otettu huomioon ja tarkoituksella jätetty tulkinnallisesti avoimeksi säännökseksi. Valvontalaissa on erikseen mainittu kaksi rajoitusperustetta tälle oikeudelle. Ne ovat kotirauhan suojaama alue ja suhteellisuusperiaate, jotka molemmat asettavat tarkastuksen suorittamiselle omat rajat. Lainvalmistelumateriaalista löytyy lisäksi kolmas rajoitus, joka koskee PL:n 10 §:ssä turvattuja henkilötietoja. Lisäksi oikeuskirjallisuudesta löytyy neljäs ja viides rajoitus tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudelle. Nämä ovat kielto ulottaa valvontaa kohteen tarkoituksenmukaisuuden seurantaan ja kielto ulottaa tiedonsaantioikeutta kustannuksiin ja korvaamiseen liittyviin asiakirjoihin.

Näistä rajoituksista laissa mainitut ovat selkeitä ja suhteellisuusperiaatteella on selkeä merkitys oikeustieteessä yleisenä harkintavaltaa rajoittavana periaatteena, joka tässä on nostettu lain tasolle, eli sitä on noudatettava lain tasoisesti. Kotirauhan suojaama alue on ensinnäkin suojattu jo perustuslain tasolla (PL 10 §), jonka suoja on tässä erityisesti korostettu. Vaikka nykyään kotona tehtävät työt ovatkin yleistyneet, ei se silti anna tarkastajalle samanlaista oikeutta päästä ihmisten koteihin kuin tarkastajalla on yritysten toimitiloihin. Näistä rajoituksista neljäs ja viides eivät ole ehdottomia. Lain sanamuoto ja esitöiden vaikeneminen näistä rajoituksista tukee sitä käsitystä, että tarkastajalla ja työsuojeluviranomaisella on oikeus saada neljännen ja viidennen rajoituksen alaisia asiakirjoja, kunhan ne kuuluvat

---

<sup>210</sup> Aarnio, Aulis (1982) ja Timonen, Pekka (1998)

valvonnan kannalta välttämättömiin tietoihin ja jotka ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Esitöissä oleva kolmas rajoitus voidaan katsoa kuuluvan lain tasolle, sillä esityö on suhteellisen tuore, josta on selvästi havaittavissa lainsäätäjän tahto. Lisäksi perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausuntonsa, joka korosti sitä, että työsuojeluviranomaisen ja tarkastajan (rajatusti myös ulkopuolisen asiantuntijan) tiedonsaantioikeudessa on kysymys ensisijaisesti muista kuin perustuslain 10.1 §:ssä turvatus henkilö tietojen suojan kannalta merkityksellisistä tiedoista<sup>211</sup> Tätä rajoitusta tulee siis tulkita PL:n suojaamisen näkökulmasta suppeasti. Tämä tiedonsaantioikeutta koskeva rajoitus on lisäksi rajoitettu koskemaan tiedonsaantioikeutta muihin valvonnan kannalta tarpeellisiin tietoihin, mitä 4.1 §:n 8 kohdan edeltävissä kohdissa on nimenomaisesti mainittu. Täten tämä rajoitus ei koske niitä tietoja ja asiakirjoja, jotka kuuluvat työsuojeluviranomaisen valvontaan valvontalain 4.1 §:n 1-7 kohtien mukaan. Eli niissä mainituissa asioissa tiedonsaantioikeus voi ulottua myös henkilö tietoihin. Tästä esimerkkinä ulkomaalaislaissa säädetty työsuojeluviranomaisen velvollisuus valvoa ulkomaalaisen työntekijän työnteko-oikeuden perustetta, johon liittyvät asiakirjat sisältävät henkilö tietoja koskevien asiakirjojen tarkastusta. Toisena esimerkkinä henkilö tietojen tarkastuksesta on tarkastajan oikeus saada työntekijältä<sup>212</sup> tietoja hänen terveydentilastaan, josta on säädetty uudessa valtioneuvoston asetuksessa työntekijöiden työterveyskortista rakennustyössä (14.12.2006/1176).

Neljäs tiedonsaantioikeuden rajoitus kieltää ulottamasta valvontaa kohteen tarkoituksenmukaisuuden seurantaan. Valvontalain 1.1 §:ssä on säädetty, että valvontalaissa säädetään menettelystä työsuojeluviranomaisen valvoessa työsuojelua koskevien säännösten noudattamista. Edelleen 3 momentissa korostetaan, että lain tarkoituksena on varmistaa työsuojelua koskevien säännösten noudattaminen. Itse toimivalta säännösten valvontaan

---

<sup>211</sup> PeVL 42/2005 vp - HE 94/2005 vp

<sup>212</sup> Lisäksi tarkastajalla on oikeus vaatia vastaavia tietoja myös työnantajalta. Lain (1176/2006) 2 §:n mukaan työnantajan on osana työterveyshuollon järjestämis- ja toteuttamisvelvollisuutta huolehdittava siitä, että rakennustyötä tekevällä työntekijällä on oma henkilökohtainen työterveyskortti. Työnantajan on huolehdittava, että työntekijällä on työterveyskortti ennen työskentelyn aloittamista rakennustyömaalla.

määräytyy valvottavasta laista, mutta menettelytavat perustuvat valvontalakiin<sup>213</sup>. Tässä valvontalain 1 §:n yleiskielelliseen merkitykseen perustuvan tulkinnan mukaan työsuojeluvalvonnassa on kyse laillisuusvalvonnasta eli varmistaa työsuojelua koskevien säännösten noudattaminen. En näe tarkoituksenmukaiseksi riitauttaa tätä tulkintaa. Tätä käsitystä tukevat seuraavat Saloheimon ja Kuikon tulkinnat.

Saloheimon mukaan työsuojelun valvonnassa, kuten muussakin julkisoikeudellisessa valvonnassa on keskeisellä sijalla sen arviointi, onko valvonnanalaisia normeja noudatettu. Tätä arviointia voidaan luonnehtia Saloheimon mukaan vertailuoperaatioksi, jossa valvonnan kohteen tosiasiallista menettelyä verrataan valvonnanalaista toimintaa säänteleviin normeihin. Vertailun mittapuuna ovat käyttäytymisnormit ilmenevät yleensä valvonnan piiriin kuuluvasta työsuojelulainsäädännöstä ja työsuojelun valvontaa voidaan siten luonnehtia laillisuusvalvonnaksi. Itse valvontakohteen toiminnan tarkoituksenmukaisuus ei kuulu hänen mukaan valvonnan piiriin.<sup>214</sup> Myös Kuikko on ottanut kantaa tarkoituksenmukaisuuskysymysten valvontaan työturvallisuuslain 8 §:ssä säädetyn tarkkailuvelvoitetta koskeva säännöksen tulkintaa koskevassa kysymyksessä. Kuikko on siinä sitä mieltä, että tarkkailun järjestämisen ja tulosten tallentamisen tapa on työpaikan olosuhteista riippuva tarkoituksenmukaisuuskysymys, joka jää työnantajan, ei valvontaviranomaisen, ratkaistavaksi<sup>215</sup>. Saloheimo on kuitenkin viime vuonna ilmestyneessä teoksessaan todennut tähän olevan poikkeuksen. Saloheimon mukaan työnantaja voidaan tietyissä tapauksissa määrätä järjestämään dokumentointi laissa säädettyjen vaatimusten mukaisesti<sup>216</sup>. Eli kyse on sekä laillisuusvalvonnasta että siitä, ettei asiakirjaa ole laadittu tarkoituksenmukaisella tavalla, joka tulee korjata.

Viides tiedonsaantioikeuden rajoitus kieltää ulottamasta tiedonsaantioikeutta kustannuksiin ja korvaamiseen liittyviin asiakirjoihin. Tämän

---

<sup>213</sup> HE 94/2005 vp, s. 19

<sup>214</sup> Saloheimo, Jorma (1987) s. 11-12. Alkuperäinen lähde Merikoski (1938) ja Merikoski – Vilkkonen (1983)

<sup>215</sup> Kuikko, Tapio (2006), s. 43

<sup>216</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 87

rajoituksen olemassaoloa tukevat valvontalain esityöt, jonka mukaan esimerkiksi työterveyshuollon järjestämisvelvollisuuden toteamiseksi ei ole tarpeen esittää selvitystä KELA:lle tehdystä korvaushakemuksesta eikä työterveyshuollon kustannuksista, joten työnantaja voi jättää esittämättä sopimuksen hintatietoja koskevan osan.<sup>217</sup> Tätä tietojensaantia koskevaa poikkeusta voidaan soveltaa myös muihin asiakirjojen ja selvityksien näkemisoikeuteen. Järkisyihin vedoten en voi uskoa, että tämä rajoitus olisi kirjoitettu esiin pelkästään työterveyshuollon järjestämisvelvoitteen tarkastamisen takia. Kustannuksiin ja korvaamiseen liittyvien asiakirjojen näkemistä ei voida myöskään katsoa olevan välttämätöntä valvonnan päämäärän kannalta. Myöskään valvontalain intressi, eli työntekijöiden suojeleminen, ei lähtökohtaisesti<sup>218</sup> liity taloudellisiin näkökohtiin vaan konkreettisiin työoloihin.

### 7.3 Teetto-oikeus termistä

Tutkimuksessa otin esille viranomaisen keinoihin liittyvän termin teetto-oikeus. Teetto-oikeus tarkoittaa oikeutta määrätä, pääasiassa työnantajaa, tekemään laissa sille säädetyt kirjaamisvelvoitteet tai muita sille laissa säädettyjä velvoitteita, joiden noudattamista työsuojeluviranomainen valvovat. Teetto-oikeutta ei ole laissa nimenomaisesti ilmaistu, mutta työsuojeluviranomaisen keinot puhuvat sen olemassaolon puolesta. Julkisen vallan subjektilla on yleensä paitsi oikeus myös velvollisuus käyttää toimivaltaansa kuuluvia keinoja<sup>219</sup>. Työsuojeluviranomaisen keinot perustuvat PL:n 18 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on huolehtia työvoiman suojelusta. Edelleen valvontalain keinot on säädetty sitä varten, jotta viranomainen voi hoitaa näitä työnantajan piittaamattomuuteen tai huolimattomuuteen liittyviä tilanteita työpaikoilla.

Käytännössä työsuojeluviranomaisten antamia suositusluontoisia ohjeita, määräyksiä/velvoittavia päätöksiä (teetto-oikeus) noudatetaan, mutta niiden

---

<sup>217</sup> HE 94/2005 vp, s. 21-22

<sup>218</sup> Nykyään työsuojelussa pyritään myös korostamaan terveellisen ja turvallisen työympäristön merkitystä yritysten kustannussuunnittelussa. Tästä esimerkkinä työtapaturmien ja työperäisten sairauksien huomioiminen turvallisuus-suunnittelussa, joka edelleen vähentää niistä aiheutuvia kustannuksia.

<sup>219</sup> Oikeustiede - Jurisprudentia XXXI (1998), s. 302

määrä, jotka jättävät noudattamatta päätöksiä on myös suuri. Oikeuskäytännössä teetto-oikeutta tukee osin myös se, että vuosittain rangaistusmääräysmenettelyssä annetaan yli 500 kpl rangaistusmääräyksiä, joilla vahvistetaan työsuojeluviranomaisen antama päätös<sup>220</sup>. Tämä oikeuskäytännön ilmaisema tieto tukee käsitystä siitä, että teetto-oikeusnormi on olemassa ja se vahvistetaan tarvittaessa tuomioistuimen kautta. Teetto-oikeuden noudattaminen ei kuitenkaan ole automaattista, vaan sitä tukevat laissa säädetyt mahdollisuudet uhkasakon tai teettämisen tai keskeyttämisen antamisesta.

Teetto-oikeuden olemassaoloa tukee myös Pöyhösen käsitys lainopin ja oikeusnormin voimassaolosta. Pöyhönen viittaa auditorioajatteluun, jossa normi on voimassa, jos relevantti auditorio sen hyväksyy. Pöyhösen tulkinta oikeusnormin voimassaolosta kiteytyy siihen, että oikeussäännöillä toteutetaan yhteiskunnallista vallankäyttöä. Täten oikeusnormin voimassaolo merkitsee sitä, että oikeusnormi on yhteiskunnallisten valta- ja intressitilanteen mukainen.<sup>221</sup> Tähän näkemykseen tukeutuen teetto-oikeus vastaa tämän hetkistä yhteiskunnallista vallankäyttöä, jossa julkiselle vallalle on annettu teetto-oikeuskeino, jolla se voi toteuttaa PL:n 18 §:n edellyttämää vastuuta työvoiman suojelusta.

#### **7.4 Velvoitteiden tulkinnallinen väljyys ja asiakirjojen merkitys**

Työturvallisuussäännöksissä esiintyvien kirjaamisvelvoitteiden laatimisen väljyys voi olla valvonnan kannalta joskus ongelmallista. Velvoitteiden tulkinnallinen väljyys säännöksissä on, lain esitöiden ja lain soveltamisohjekirjallisuuden mukaan, säädetty tarkoituksella tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuvien muutosten takia. Lisäksi kirjaamisvelvoitteiden laatimisvelvoite ei ole säädetty koskemaan kaikkia aloja, jotta kirjaamisvelvoitteet eivät kuormita kaikista pienimpiä yrityksiä. Lisäksi kirjallisuuden vaatimusta ei ole mielekäästä ulottaa kaikille aloille, jotta työturvallisuuden noudattaminen ei muodostuisi pelkästään papereiden

---

<sup>220</sup> Kanerva, Reijo (2006), s. 2

<sup>221</sup> Studia Juridica (1983), s. 20-36



pyörittämiseksi ja joiden laatimisella ei lisäksi olisi mitään todellista vaikutusta työpaikan oloihin ja työturvallisuuteen. Pienimmillä työpaikoilla muun muassa vaara ja häirtatekijöiden arviointi on havaittavissa työpaikkatarkastusten aikana käydyssä tarkastajan sekä työnantajan ja työntekijöiden välisessä vuoropuhelussa. Saloheimo on kuitenkin ollut sitä mieltä, että dokumentointivaatimuksen kirjaaminen työturvallisuuslakiin olisi johtanut selvästi huolellisempaan vaarojen arviointiin ja olisi sitä kautta tehostanut perustavoitetta eli vaarojen ehkäisyä<sup>222</sup>. Osin tästä syystä Saloheimon mukaan työturvallisuuslain turvallisuuden järjestelmällinen hallinta on jäänyt aukolliseksi<sup>223</sup>.

Kirjaamisvelvoitteiden väljyydestä esimerkkinä on valvontalain 4.1 §:n 2 kohdassa esiintyvä muu selvitys, joka on valvottavassa laissa ilmaistu niin, että varsinaista kirjaamisvelvoitetta ei ole. Tällaisen muun selvityksen saamiselle on kuitenkin olemassa kaksi edellytystä. Tarkastaja voi saada nähtäväkseen muun selvityksen työnantajalle laissa säädetyistä velvoitteista vain, jos sellainen on ylipäättään tehty ja se on työnantajan hallussa. Muussa tapauksessa, jos laissa säädetyistä velvoitteista ei ole tehty muita selvityksiä tai on tehty, mutteivät ne ole työnantajan hallussa, ei viranomainen voi lainsäätäjän mukaan pyytää niitä nähtäväkseen.

Työturvallisuuslain 10 §:ssä esiintyvässä vaarojen selvittämisen ja arvioinnin kirjaamisvelvoite ei myöskään ole yksiselitteinen. Säännöksessä edellytetään ainoastaan, että tämä selvitys on työnantajan hallussa. Lainsäätäjän mukaan tällä tarkoitetaan tietoa vaaran arvioinnin tuloksista. Edelleen lainsäätäjä on esitöissä selventänyt säännöksen tulkintaa siten, ettei se edellytä selvityksen tai arvioinnin tekemistä tai sen tulosten esittämistä kirjallisessa tai muussa määrämudossa, mutta sen tulee kuitenkin olla todennettavissa. Tämä todennettavissa oleva muoto edellyttää, että työnantajan on pystyttävä osoittamaan täyttäneen lain edellyttämän velvoitteen vaarojen selvittämisestä ja arvioinnista. Tämän työnantaja voi kuitenkin tehdä valitsemallaan tavalla, ellei selvityksen muodosta ole asetuksella annettu tarkempia säännöksiä.

---

<sup>222</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 86

<sup>223</sup> Ibid

## 7.5 Oikeus saada muitakin tietoja

Työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on oikeus saada selostuksia muistakin kuin lakisääteisistä työn ja työympäristön turvallisuuteen ja terveellisyyteen ja työyhteisön tilaan liittyvistä työnantajan tekemistä selvityksistä. Lain mukaan tämä oikeus koskee mm. työpaikan rakenteisiin, työ- ja tuotantomenetelmiin ja muihin työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen vaikuttavia selvityksiä, jotka työnantaja on tehnyt. Kuikko on valvontalakia koskevassa teoksessaan tulkinnut tätä säännöstä suppeammin siten, että tämä säännös edellyttää tavanomaista keskustelua tarkastajan ja työnantajan välillä ja siinä esiin tulevien suunnitelmien ja mahdollisesti laadittujen suunnitelma-asiakirjojen selostamista tarkastajalle. Hän on tulkinnut säännöstä edelleen niin, ettei tämä säännös kuitenkaan edellytä tällaisten, mahdollisesti kirjallisessakin muodossa laadittujen selvitysten esittämistä tarkastajalle.

Tämä edellä esitetty Kuikon näkemys 4.1 §:n 4 kohdan tulkinnasta näyttää ensi näkemältä ristiriitaiselta viranomaisen 4.1 § 8 kohdan mukaisen oikeuden kanssa. 8 kohdan mukaan viranomaisella on oikeus saada muitakin tarpeellisia tietoja ja jäljennöksiä työnantajalta tässä pykälässä (4 §) mainituista asiakirjoista. Olen saanut 8 kohdalle kaksi tulkintavaihtoehtoa. Ensimmäinen vastaa 8 kohdan yleiskielellistä merkitystä, eli viranomaisella on oikeus saada muitakin tietoja ja jäljennöksiä 4 §:ssä mainituista kirjallisista asiakirjoista. Tätä tulkintaa soveltaessa on otettava erityisesti huomioon suhteellisuusperiaate. Toinen vaihtoehtoinen tulkinta on poikkeussäännösten laajentavan tulkinnan kiellon mukainen, eli työsuojeluviranomaisella ei olisi oikeutta saada jäljennöksiä muista kuin lakisääteisistä velvoitteista. Tätä tulkintavaihtoehtoa tukee Kuikon näkemys 4.1 § 4 kohdan tulkinnasta. Jos 4 kohta ei edellytä työnantajaa näyttämään mahdollisesti kirjallisessa muodossa laadittujen selvitysten esittämistä viranomaisille, niin ei myöskään jäljennösten antaminen niistä voisi olla mahdollista. Tämä tarkoittaa sitä, että jos pienempi poikkeaminen on kielletty, niin silloin myös suurempi poikkeaminen on kielletty (*argumentum a minore ad maius*).

Lain sanamuodon mukaan 4.1 §:n 4 kohdan selvityksistä ja suunnitelmista viranomaisen voi saada vain selostuksia. Säännös ei edellytä niiden näyttämistä eikä myöskään edellytä työnantajaa antamaan niistä jäljennöksiä. Viranomaisen voi saada 8 kohdan mukaisia muita tarpeellisia tietoja ja jäljennöksiä pääasiassa laissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisesta. Ylimääräisistä työturvallisuuteen ja terveyteen vaikuttavista selvityksistä ei työnantajan tarvitse näyttää laatimiaan asiakirjoja ellei hän itse niitä halua esittää, mutta velvollisuutta näyttää niitä ei ole.

## 7.6 Asiakirjojen merkityksestä

Työturvallisuus- ja työsuojelurikkomuksella tarkoitetaan työturvallisuuslaissa tai sen nojalla annetussa säädöksessä asetetun velvoitteen<sup>224</sup> tahallista tai huolimattomuudesta johtuvaa laiminlyöntiä. Säännöksessä on luettelo niistä velvoitteista, joiden laiminlyönti katsotaan työturvallisuusrikkomukseksi<sup>225</sup>. 63.1 §:n luettelon 1,2,4,5 ja 6 kohdissa on sanktioitu erilaisten asiakirjojen laatimisvelvoitteiden, hankkimisvelvoitteiden, ilmoitusvelvoitteiden, nähtävänäpitovelvoitteen tai tiedonantovelvoitteen laiminlyöminen, joiden merkitystä valvonnalle olen tässä tutkimuksessa pyrkinyt selventämään.

Työnantajalle laissa säädetyt kirjaamisvelvoitteet ovat olennaisia todisteita työturvallisuussäännösten noudattamisesta työpaikalla ja näin ollen

---

<sup>224</sup> Rikoslain 47 luvun 8 §:n mukaan työturvallisuusmääräyksillä tarkoitetaan työturvallisuuslakiin, työterveyshuoltolakiin, eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta annettuun lakiin tai muuhun työturvallisuutta koskeviin lakiin sisältyviä taikka tällaisen lain nojalla annettuja työn turvallisuutta tai terveyttä koskevia säännöksiä, joita on noudatettava toisen suojelemiseksi.

<sup>225</sup> Työnantaja tai 7 §:ssä tarkoitettu henkilö taikka näiden edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tässä laissa tai sen nojalla annetussa säädöksessä säädetyn 1) käyttöönotto- tai määräaikaistarkastuksen suorittamisen; 2) selvityksen tai suunnitelman tekemisen; 3) suojalaitteen tai henkilökohtaisen suojaimen varaamisen tai asentamisen; 4) työtä koskevan luvan hankkimisen tai ilmoituksen tekemisen; 5) koneen, välineen tai muun teknisen laitteen ja terveydelle vaarallisen aineen käytössä tarvittavan käyttö-, huolto- ja muun vastaavan ohjeen antamisen tai 6) tämän lain nähtävänä pitämisen, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *työturvallisuusrikkomuksesta* sakkoon. *Työturvallisuusrikkomuksesta* tuomitaan myös 1) henkilö, joka luvottomasti tai ilman pätevää syytä tahallaan tai huolimattomuudesta poistaa tai turmelee tapaturman tai sairastumisen vaaran välttämiseksi tarkoitetun laitteen taikka ohje- tai varoitusmerkinnän, tai 2) 52 a §:ssä tarkoitettu henkilö, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö huolehtia tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissään olevin keinoin yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevän henkilön tunnistetta koskevasta mainitussa pykälässä säädetystä velvollisuudesta. (738/2002, 63 §)

asiakirjat ovat työsuojeluvalvonnan kannalta oleellisia. Työturvallisuuslain 63 § kertoo, että näillä asiakirjoilla on merkitystä työpaikoilla ja nämä asiakirjat ovat tarkastajalle sekä konkreettisia välineitä, joiden avulla selvitetään lain noudattaminen työpaikoilla että ne ovat arvokkaita todisteita lain noudattamisesta. Todistusarvoa niillä on sekä työnantajalle että tarkastajalle siinä tapauksessa, jos on erimielisyyttä lain tuoman velvoitteen noudattamisesta tai noudattamatta jättämisestä. Työnantaja voidaan tietyissä tapauksissa myös määrätä järjestämään dokumentointi laissa säädettyjen vaatimusten mukaisesti<sup>226</sup>.

Jätän tässä pohtimatta nykyisen lain määrittämää rangaistustason suhdetta kirjaamisvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen. Se olisi niin laaja tutkimuskohde, jota ei voi tässä alkaa pohtimaan. Sanottava kuitenkin on, että jos työnantajan ja muutaman muun työturvallisuuslaissa nimetyn vastuutahojen kirjaamisvelvoitteet kasvavat, on myös rangaistustasoa tulevaisuudessa pohdittava tarkemmin.

## **7.7. Lopuksi**

Työsuojeluviranomaisen ennakkollisen valvonnan keinot tulisi näkyä myös nykyisestä valvontalaista, jotta viranomaisen valvontakeinot olisivat sekä selkeitä että johdonmukaisesti seurattavissa kansalaisten oikeusturvan kannalta. Lisäksi ennakkollisella valvonnalla saadaan työpaikkojen työturvallisuudessa aikaan parempia tuloksia kuin jälkikäteisen valvonnan keinoilla. Tämä painotus tulisi siis näkyä konkreettisesti myös valvontalaista eikä pelkästään työturvallisuuslaista ja kymmenistä valvonnan alaisista säännöksistä.

Työnantajan dokumentointi/kirjaamisvelvoitteita tunnetaan varsin vähän niiden määrään nähden. Kaikista tunnetuin ja helpoiten toteutettavissa oleva velvoite on nähtävänäpitovelvoite, jonka voi toteuttaa pitämällä esimerkiksi pelkkä säädöskokoelma työpaikalla nähtävänä. Nähtävänäpitovelvoitteesta

---

<sup>226</sup> Saloheimo, Jorma (2006), s. 87

on myös laadittu oma säädösluetteloteos<sup>227</sup>. Edellä mainitun kaltaisia teosta ei ole tehty muista velvoitetyypeistä. Vastaavanlaisen teoksen laatiminen muistakin velvoitetyypeistä voisi olla velvoitteiden noudattamisen kannalta järkevää. Se helpottaisi muun muassa työnantajien tiedonhakua kirjaamisvelvoitteista ja auttaisi ymmärtämään paremmin sekä lain tuomia velvoitteita että velvoitetyyppien eroja. Tällaisten teoksien laatiminen eri velvoitetyypeistä olisi myös apuna tarkastajille ja muille viranomaisille.

Työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden laajuus on tärkeää, jotta perustuslain 18 § tulee toteutetuksi. Pääasiassa työnantajalle säädettyjen kirjaamisvelvoitteiden merkitys työsuojeluvalvonnalle on suuri, joka on ja tulee myös korostumaan enemmän EU:n sisämarkkinoilla. EU:n työvoiman ja tavaroiden vapaata liikkumista turvaavien velvoitteiden takia kaikella dokumentoinnilla tulee olemaan työsuojelutarkastuksessa yhä merkittävämpi asema

---

<sup>227</sup> (toim.) Hietala, Harri - Kaivanto, Keijo (2006)