

19.5.2022

EOAK/2313/2021

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto**

## **TYÖSUOJELUVIRANOMAISTEN TOIMINTA**

### **1 OMAN ALOITTEEN TAUSTA**

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet (AVI) huolehtivat työsuojelun alueellisesta valvonnasta ja ohjauksesta. Työsuojelun vastuualueiden tehtävänä on: 1) vastata asiakas- ja viranomaisaloitteisesta työsuojeluvalvonnasta, 2) selvittää vakavien työtapaturmien, ammattitautien ja työperäisten sairauksien syitä sekä toimia niiden ehkäisemiseksi, 3) suorittaa tuotevalvontaa ja 4) osallistua työrikosten käsittelyyn. Työsuojeluvalvonnan keskeisin keino on työpaikkatarkastus. Työpaikkatarkastusten lisäksi valvontaa tehdään myös asiakirjojen perusteella.

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006, valvontalaki) säädetään menettelystä työsuojeluviranomaisen valvoessa työsuojelua koskevien säännösten noudattamista. Valvontalain mukaan työsuojeluviranomaisen valvontatoimintaan sovelletaan hallintolakia, kielilakia, saamen kielilakia ja lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki).

AVI:ien menettelystä ei kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle kovin usein. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ratkaisi vuosina 2017–2021 yhteensä 97 AVI:ien menettelyä koskevaa kantelua. Kanteluista noin 15 prosenttia johti toimenpiteisiin (13 moittivaa ja 2 ohjaavaa käsitystä). Toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen osuus kaikista AVI:ien menettelyä koskevistä ratkaisuista on sama kuin kaikista oikeusasiamiehen ratkaisuista toimenpiteisiin johtaneiden osuus.

Suurimman osan kanteluista on tehnyt AVI:lle valvontapyynnön tehnyt työntekijä. Pääosin kantelut ovat liittyneet epäasiallista kohtelua, häirintää ja syrjintää koskevien valvontapyyntöjen käsittelyyn.

Laillisuusvalvonnassa huomioni on kiinnittynyt erityisesti hallintolain ja julkisuuslain vastaiseen menettelyyn (huolellisuus asian käsittelyssä, tarkastajan käyttäytyminen, asian käsittelyaika ja asiakirjapyyntöjen käsittely).

Olen saattanut kaksi oikeusasiamiehen verkkosivuilla julkaistua ratkaisuni STM:n tietoon. Toinen ratkaisu koski työsuojeluhallinnon verkkosivuilla julkaistun tiedon selkeyttä (EOAK/1095/2020). Toinen ratkaisu koski asianosaisen käsitteen määrittelyä, jonka osalta kantelun kohteena ollut AVI totesi, että käytännössä valvontalain soveltaminen ja sen pohjalta muun muassa työsuojeluhallinnon valvontaohjeisiin kirjatut käytännöt ovat ohjanneet asianosaisen määrittelyn valvontatoiminnassa ahtaaksi suhteessa hallintolain 11 §:än. Ahtaan tulkinnan periaatetta on työsuojeluvalvonnassa noudatettu johdonmukaisesti, mutta kaikilta osin se ei ole ongelmattonta. Koska AVI piti asianosaisen käsitteen määrittelyä osin ongelmallisena työsuojeluvalvonnassa, totesin ratkaisussa, että pitäisin hyvänä, jos asiasta saataisiin lainkäyttöelimen kannanotto (EOAK/6207/2020).

Vuonna 2021 STM:ssä työsuojeluvalvontaa ja -hallintoa koskevalla tarkastuksella esillä olivat ministeriön rooli ja tehtävät työsuojeluvalvonnassa ja -hallinnossa – erityisesti AVI:ien ohjaus ja valvonta (työsuojeluhallinto ja työsuojeluviranomaisten riippumattomuus, ministeriön työ- ja tasa-arvo-osaston ohjaus ja valvontaohjeet, työsuojelutarkastuksia tekevien henkilöiden perehdyttäminen ja kouluttaminen) sekä työsuojeluviranomaisten toiminta (toiminnan yhdenmukaisuuden ja asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen, valvontakohteiden kuuleminen työsuojelutarkastuksilla, työsuojeluviranomaisten päätöksistä tehdyt valitukset sekä yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjinnän ehkäisy). (3567/2021).

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa kiinnitetään huomiota menettelyihin, joilla viranomaiset pyrkivät huolehtimaan siitä, että niiden menettelytavat ovat lain ja hyvän hallinnon perusteiden mukaisia. Oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen on keskeinen osa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa. Oikeusasiamiehen toiminnassa on tärkeää, että kullakin hallinnonalalla on tehokas sisäinen laillisuusvalvonta. Tätä taustaa vasten otin yleisellä tasolla tutkittavaksi AVI:ien toiminnan.

## 2 SELVITYS

Lähetin kaikille viidelle työsuojeluviranomaisena toimivalle AVI:lle (Etelä-Suomi, Lounais-Suomi, Länsi- ja Sisä-Suomi, Itä-Suomi ja Pohjois-Suomi) selvityspyynnön. Pyysin vuosien 2018–2020 osalta tietoja työsuojelutarkastusten toteuttamisesta, muistutuksista, valvontaohjeista, STM:n ohjauksesta ja valvonnasta sekä henkilöstöresursseista. Kaikki AVI:t toimittivat selvityksen pyydetyksi. Vastausten olennainen sisältö esitetään seuraavassa kysymyksittäin eriteltynä.

## 2.1 Työsuojelutarkastusten toteuttaminen (tehtyjen tarkastusten ja valvontakohteiden määrät, työpaikkatarkastukset ja asiakirjatarkastukset)

Yleisen valvontaohjeen mukaan työpaikkatarkastus on työsuojeluviranomaisen pääasiallinen keino, jolla valvotaan työpaikan työoloja ja työelämän säännösten noudattamista. Asiakirjatarkastus voidaan tehdä, kun tarkastus ei edellytä työolojen havainnointia eikä työpaikkakäynnillä saada lisäarvoa asian selvittämiseen ja tarkastus kohdistuu tiettyyn asiaan tai asiakokonaisuuteen, joka voidaan asiakirjojen avulla riittävässä laajuudessa selvittää. Tällaisia tarkastuksia ovat tyypillisesti työsuhdevalvonta, häirinnän ja epäasiallisen kohtelun, syrjinnän ja psykososiaalisen kuormituksen valvonta sekä markkina- ja lähetettyjen työntekijöiden työntekoaikavaltuutuksen ja työsuhteen ehtojen vähimmäistason valvonta sekä ajo- ja lepoaikavaltuutus. Viranomaisaloitteinen tarkastus tarkoittaa, että tarkastukset suunnitellaan ja toteutetaan vuosittain tehdyn valvontasuunnitelman perusteella.

Koronapandemian vuoksi vuosina 2020 ja 2021 asiakirjojen perusteella tehtävät tarkastukset, digitaalisiin apuvälineisiin ja alustoihin (Skype, Teams) tukeutuvat virtuaalitarkastukset sekä ns. hybriditarkastukset (osa valvonnasta paikan päällä rajoitetusti ja osa digitaalisten alustojen välityksellä) yleistyivät käytännön pakon takia enemmänkin kuin muutoin olisi suunniteltu. Koska Vera-valvontatietojärjestelmässä ei ole omaa kohtaa virtuaaliavusteisille tarkastuksille, niiden kirjaamiskäytännöt vaihtelevat jossain määrin eri AVI:ssa. Joissakin AVI:ssa virtuaaliavusteiset tarkastukset kirjautuvat tietojärjestelmässä pääsääntöisesti luokkaan ”tarkastus valvontakohteessa”, vaikka tarkastukset eivät välttämättä sisällä fyysistä käyntiä työpaikalla. Joissakin AVI:ssa viranomaisaloitteisia tarkastuksia tehtiin virtuaaliavusteisina tarkastuksina ja ne kirjattiin Veraan asiakirjatarkastuksiksi. Virtuaaliavusteisille tarkastuksille ollaan kehittämässä omaa kirjaamiskohtaa/tarkastustyyppiä Veraan.

AVI:t toivat esille, että työsuojeluvalvontaa suunnitellaan valtakunnallisissa ilmiöpohjaisissa ryhmissä ja niiden alatyöryhmissä, jotka määrittelevät kulloinkin tarkoituksenmukaisimman ja tehokkaimman valvontakeinon. Hankesuunnitelmissa / hankkeissa on määritelty asiat, joita on tarkoituksenmukaista valvoa asiakirjojen perusteella, virtuaalisesti tai työpaikkatarkastuksina.

## 2.2 Työsuojelutarkastukseen osallistuneiden mahdollisuus tarkastaa tarkastuspöytäkirja ennen sen hyväksymistä

Tarkastuspöytäkirja on nykyisin nimeltään tarkastuskertomus. Kyseessä on tarkastajan laatima asiakirja, josta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Lisäksi sen tulee sisältää toimintaohjeet ja kehotukset, selostus toimintaohjeen ja kehotuksen merkityksestä ja mahdollisista jatkotoimenpiteistä.

Tarkastukseen osallistuneilla ei ole mahdollisuutta tarkastaa kertomusta eikä kertomusta hyväksytetä osallistujilla.

Tarkastukseen osallistujia ja muitakin tahoja kuullaan tarkastusprosessin eri vaiheissa asian selvittämiseksi hallintolain mukaisen selvitysvelvollisuuden perusteella. Tarkastajan tulee ennen velvoitteita sisältävän tarkastuskertomuksen valmistumista olla yhteydessä työnantajaan ja varata tälle tilaisuus esittää näkemyksensä velvoitteista ja niiden määräajoista. Kysymys ei ole hallintolain mukaisesta kuulemisesta. Mahdolliset eriävät mielipiteet kirjataan tarkastuskertomukseen. Tarkastuskertomus ei ole asianosaisia sitova päätös tai hallintolain mukainen päätös, josta olisi valitusoikeus. Työsuojelutarkastus voi johtaa työsuojeluviranomaisen velvoittavaan päätökseen, joka on valituskelpoinen.

### 2.3 Käsittelyajat

Työsuojelutarkastusten toteuttamisessa huomioidaan hallintolain ja valvontalain säännökset. Valvontalain mukaan tarkastus tai muu asian selvittämiseksi tarpeellinen valvontatoimenpide on tehtävä viivytyksettä, jos työsuojeluviranomaiselle on tehty ilmoitus siitä, että työpaikalla epäillään rikotun säännöstä, jonka noudattamista työsuojeluviranomainen valvoo tai milloin työnantaja, työsuojeluvaltuutettu tai työsuojelutoimikunta tai sitä vastaava yhteistoimintaelin sitä pyytää, jos pyynnössä tai ilmoituksessa esitetyt seikat antavat siihen aiheita. Työsuojeluhallinnon ohjeistuksissa tämä merkitsee sitä, että tarkastus on tehtävä kuukauden kuluessa.

Valvontalain mukaan työtapaturman tutkimus on suoritettava kiireellisesti. Tutkimus on hallinnon ohjeistuksen mukaan käynnistettävä kahden työpäivän kuluessa tapaturmaa koskevan ilmoituksen vastaanottamisesta. Tutkinta alkaa, kun tarkastaja tai muu AVI:n edustaja ottaa työpaikalle työtapaturman johdosta ensimmäisen kerran yhteyttä ja sopii tarkastuskäynnistä.

Työsuojelutarkastusten toteuttamiselle määriteltyjen käsittelyaikojen taustalla ovat myös palveluiden saatavuustavoitteet, jotka STM asettaa vuosittain AVI:ien toiminnalle tulossopimuksen liitteenä. Vuoden 2020 saatavuustavoitteiden mukaan tarkastuskertomus on toimitettava työpaikalle viimeistään 30 päivän kuluessa tarkastuksen päättymisestä tai kun kaikki tarvittava aineisto on vastuualueen käytössä. Kehotus on jälkivalvottu 30 päivän sisällä sille asetetun määräajan päättymisestä.

AVI:t seuraavat saatavuusaikoja Vera-järjestelmän raportoinnin avulla. Osa AVI:sta kertoi seuraavansa saatavuustavoitteita johtoryhmässä. Lisäksi esimiehet seuraavat saatavuusaikoja yksilötasolla.

Häirintä-, kuormitus- tai syrjintäasioiden käsittelyyn ei ole asetettu erityisiä käsittelyaikatavoitteita. Tarkastajia ohjaa asian käsittelyssä hallintolain 23 §, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Tämä tarkoittaa, että viimeistään 30 päivän sisällä saapuneesta selvityksestä asian käsittelyn on edettävä.

#### 2.4 Kirjaukset verkkopalvelussa ja puhelinneuvonnassa

Verkkopalveluun ja puhelinneuvontaan tulevat valvontapyynnön sisältävät kysymykset ja annetut vastaukset kirjataan Vera-järjestelmän yhteydenottolomakkeeseen. Puhelinneuvonnan asiakasyhteydenottoja, joissa asiakas saa puhelun aikana tarvitsemansa tiedon eikä jatkotoimenpiteille ole tarvetta, ei pääasiassa kirjata Vera-järjestelmään. Vuosittain toteutetuilla valtakunnallisella asiakaskysynnän seurantajaksolla kerätään kahden viikon ajanjaksolla säännöllisesti tiedot kaikista asiakasyhteydenotoista. Seurantaviikkojen ulkopuolella yleistä ohjeistusta ja neuvontaa sisältäviä yhteydenottoja ja vastauksia ei kirjata valvontatietojärjestelmään.

Valvontajärjestelmään kirjattavia yhteydenottoja ovat tarkastuspyynnöt, joissa päivystäjä arvioi valvontakynnyksen ylittyvän sekä matalammalla kynnyksellä tarkastusvihjeet, joissa arvioitu jatkotoimenpide ei välttämättä ole tarkastus. Harkinnan mukaan kirjataan yhteydenotot, joista saattaa aiheutua jatkotoimenpiteitä. Yhteydenotot kirjataan pää-sääntöisesti ilman asiakkaan nimeä. Kyseessä on valvontakohteita koskeva olosuhdetieto, jossa ilmoittajan henkilöllisyydellä ei ole viime kädessä merkitystä. Työsuojeluviranomaisessa ei tarpeettomia henkilötietoja tallenneta tai kirjata.

Poikkeuksena edellä mainittuun on, että kaikki häirintä/syrjintä/psykososiaalisen kuormituksen yhteydenotot kirjataan. Pää-sääntöisesti nämäkin kirjataan ilman asiakkaan nimeä – jo siitäkin syystä, että ne saattaisivat sisältää arkaluontoisia ja salassa pidettäviä henkilötietoja.

Sähköpostikyselyihin annetut vastaukset tallennetaan erilliseen sähköiseen postilaatikkoon säilytettäväksi. Puheluiden sisältöä ei tallenneta minnekään. Puhelumääriä, kestoja ja odotusaikoja seurataan.

Työsuojelun verkkopalvelussa olevat yhteydenottotavat; lomakkeet, puhelinnumerot ja sähköpostiosoitteet ohjautuvat kootusti päivystykseen päivystävien tarkastajien käsiteltäviksi.

## 2.5 Työsuojelutarkastusta koskevat muistutukset

Valvontalain 45 §:ssä on säännös muistutuksesta. Muistutusmenettelyllä on tarkoitus vähentää tarvetta hallintokanteluun ja ylimääräiseen muutoksenhakuun sekä saattaa asia työsuojeluviranomaisen uuteen harkintaan. Muistutuksen voi tehdä työsuojeluviranomaisen tai yksittäisen virkamiehen menettelystä. Työnantajalla, työsuojeluvaltuutetulla ja työntekijällä on oikeus tehdä aluehallintovirastolle kirjallinen muistutus siitä, ettei työsuojelutarkastuksessa ole toimittu valvontalain mukaisesti. Muistutus on tehtävä kahden kuukauden kuluessa työsuojelutarkastuksesta tai muusta valvontatoimenpiteestä. Muistutuksen johdosta on tutkittava tehdyt valvontatoimenpiteet ja tarvittaessa tehtävä uusi tarkastus. Muistutuksen tekijälle on kohtuullisessa ajassa asian selvittämisestä ilmoitettava muistutuksen aiheuttamista toimenpiteistä. AVI:ien menettelystä voi muistutuksen lisäksi tehdä hallintokantelun.

Muistutuksen ja hallintokantelun tekemisestä kerrotaan työsuojeluhallinnon verkkopalvelussa olevassa yleisessä valvontaohjeessa ja verkkopalvelun kohdassa työsuojelutarkastus/tarkastuskohteen oikeusturva.

Käytäntö on, että jos työnantaja, työntekijä tai työsuojeluvaltuutettu ilmaisee tyytymättömyyden tarkastukseen tai muuhun työsuojeluviranomaisen tai tarkastajan toimintaan, asiakkaalle annetaan ohjeistus muistutuksen tai kantelun tekemisestä. Tyytymättömyyden ilmaisuun ei ole määrärauhaa ja sen voi ilmaista puhelimitsekin.

AVI:ien työsuojelun vastualueille tehtiin vuosina 2018–2020 yhteensä 113 muistutusta, joista valtaosa koski ns. työhyvinvointiasioiden (häirintä, epäasiallinen kohtelu, syrjintä ja kuormitus) valvontaan liittyviä tarkastuksia. Muistutuksista kahdeksan johti uuteen tarkastukseen ja 12 johonkin muuhun toimenpiteeseen (mm. uuden tarkastuskertomuksen kirjoittamiseen, tarkastajan ohjeistamiseen ja tarkastajan huomion kiinnittämiseen).

## 2.6 Työsuojeluvalvontaa koskevat ohjeet

STM on antanut AVI:lle valvontaohjeita. AVI:t pitävät ohjeita hyödyllisinä, koska ne yhdenmukaistavat valvontaa ja antavat ohjeen mukaisesti menettelevälle tarkastajalle selkänöjaa. Valvontaohjeet avaavat valvontaprosessin asiakkaille ja tuovat toiminnan näkyvämmäksi kaikille osapuolille. Ohjeilla välitetään kansalaisille tietoa siitä, mitä viranomainen voi eri tilanteissa tehdä ja mitä ei. Ohjeet on yleensä jalkautettu henkilöstölle koulutuksilla.

Vuosille 2020–2023 on laadittu valtakunnallinen valvonnan runkosuunnitelma. Uuden runkosopimuskauden myötä valvontaa on pääosin suunniteltu valtakunnallisesti, mikä on yhdenmukaistanut prosesseja ja tuonut läpinäkyvyyttä valvontaprosesseihin myös vastuualueiden välisessä suunnittelutoiminnassa.

Vuonna 2021 verkkopalvelun rakennetta uudistettiin. Ensisijainen kehittämiskohde on Tietoa meistä -osio. Tavoitteena on rakentaa nykyistä huomattavasti laajempi Työsuojeluhallinnon toiminta -osio, jossa kuvattaisiin muun muassa työsuojeluviranomaisten toimintaperiaatteita, valvonnan sisältöjä sekä kerrottaisiin toiminnasta ja toiminnan tuloksista. Verkkopalvelusta löytyvä yleinen valvontaohje muodostaa perustan valvonnalle. Muiden valvontaohjeiden sisällöt jaetaan asiakkaita koskevaan sisältöön ja työsuojeluhallinnon sisäiseen ohjeistukseen päivitystyön yhteydessä. Asiakkaille kuvattavat sisällöt ja toimintamallit sisällytetään Työsuojelu.fi -uudessa rakenteessa Työsuojeluhallinnon toimintaosioon.

Koska keskeisimmille valvonta-alueille on ohjeet, AVI:t eivät ole juurikaan tunnistanee tarvetta uusille ohjeille. Ulkomaalaisen työvoiman käyttöä koskeva valvontaohje on vanhentunut ja poistettu käytöstä. Ulkomaalaisvalvonnan merkitys ja painoarvo valvonnassa on viime aikoina kasvanut, joten siltä osin ohjeistustarvetta saattaisi olla.

Ohjeet ovat voimassa viisi vuotta kerrallaan. Osa ohjeista voi vaatia päivittämistä jo voimassaoloaikana esimerkiksi lainsäädännön muuttuessa. AVI:t katsoivat, että ohjeita pitäisi sisällöllisesti uudistaa, koska osa on vanhentuneita tai vanhentumassa. Ohjeiden vanhentuminen ja päivitysten puuttuminen haittaa toiminnan yhdenmukaistamista.

AVI:t toivat esille, että ohjeiden uudistaminen ja ylläpitäminen on iso työ ja vaatisi paljon resurssia ja tukea hallinnolta. AVI:ien mukaan STM on vetäytymässä valvontaohjeiden laadinnasta, joten jatkossa STM:n ohjaus vähenee merkittävästi, koska voimassa on enää yksi valvontaohje ja muilta osin ohjeiden laatiminen ja päivittäminen on vastuualueiden tehtävänä.

AVI:lla on valtakunnallisten ohjeiden lisäksi omia ohjeita. Ohjeita on laadittu muun muassa valvonnan toteuttamisesta, tarkastuskertomuksen kirjoittamisesta, tietopyyntöjen käsittelemiseen ja asioiden kirjaamisesta erilaisiin järjestelmiin. Työjärjestyksissä on määräyksiä mm. siitä, miten vastuualueilla varmistetaan asioiden yhdenmukainen käsittely.

Covid-19 pandemian vuoksi AVI:ssa on täytynyt luoda uusia menettelytapoja ja -ohjeita vaikuttavan valvonnan toteuttamiseksi tilanteissa, joissa terveysturvallisuuden vuoksi työpaikkatarkastuksista on jouduttu pidättäytymään.

## 2.7 STM:n ohjaus (koulutus, neuvottelupäivät yms.) ja valvonta

STM ei järjestä AVI:lle koulutusta. Koulutuksen järjestäminen on valtakunnallisena erikoistumistehtävänä sijoitettu Itä-Suomen AVI:iin. Henkilöstön substanssikoulutustarpeet kartoitetaan. STM:n työ- ja tasa-arvo-osaston/valvonta- ja ohjausyksikkö ja AVI:t laativat yhdessä vuosittaisen koulutussuunnitelman. Lisäksi henkilöstön ammatillisen osaamisen kehittämistä tuetaan AVI:ien hallinto- ja kehittämissyksikön kanssa yhteistyössä sovituilla koulutuksilla. Koulutustarjontaa on laajasti aihealueittain sekä läsnäolokoulutuksina että verkkokursseina. Itä-Suomen AVI:n koulutusyksikkö suunnittelee uusien ja päivitettyjen valvontaohjeiden koulutukset henkilöstölle.

Työsuojeluhallinnossa otettiin käyttöön vuonna 2016 Moodle verkko-oppimisympäristö, johon on rakennettu verkkokoulutuskokonaisuuksia mm. tarkastajan peruskoulutukseen ja eri aihealueisiin liittyen. Henkilöstön substanssiosaamisen varmistamiseksi työsuojeluhallinnossa kaikki uudet tarkastajat osallistuvat tarkastajan peruskoulutukseen. Omaan työnkuvaan kohdentuvaa peruskoulutusta järjestetään myös valvontasihteereille ja lakimiehille. Peruskoulutuksen jälkeen henkilöstölle tarjotaan laaja-alaisesti koulutuksia ajankohtaisista asioista ja syventävää koulutusta eri aihealueista.

STM ei ole tehnyt tarkastuksia työsuojelun vastuualueille vuosina 2018–2020. Vastuualueiden näkemyksen mukaan tämä johtuu siitä, että Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimus nro. 81 edellyttää, että työsuojelun vastuualueet ovat toiminnassaan riippumattomia. Em. tarkoittaa, että ministeriö ei voi yksittäisissä valvonta-asioissa työsuojeluviranomaisia valvoa tai ohjata. Ohjaus tapahtuu informaatio-ohjauksella valvontaohjeiden kautta ja tulosohtauksella.

STM:lle tehtiin vuosina 2018–2020 neljä kantelua AVI:ien työsuojelun vastuualueiden toiminnasta, joista yksi johti toimenpiteisiin (tarkastajan huomion kiinnittäminen ohjeen käytettävissä oloon).

## 2.8 Henkilöstö

Henkilötyövuosia AVI:ssa oli yhteensä 418 vuonna 2017, 400 vuonna 2018, 394 vuonna 2019 ja 404 vuonna 2020.

AVI:t katsoivat, että henkilöstömäärä on riittävä nykyisten lakisääteisten tehtävien hoitoon. Henkilöstöresursseilla huolehditaan asiakasaloitteisesta valvonnasta ja loppu henkilöstöresurssi käytetään viranomaisaloitteiseen valvontaan ja tukitoimintoihin.

AVI:ien mukaan asiantuntijaksi perehtyminen ja kasvaminen vie aikaa, mikä tarkoittaa, että uutta henkilöstöresurssia ei voida aina kokonaisuudessaan hyödyntää valvontaan. Perehdytys ja koulutus tarkastajan tehtäviin vie perusmuodossaan noin kuusi kuukautta. Täysimääräisesti ja tehokkaasti tarkastaja pystyy toimimaan tehtävässään noin vuoden kuluttua.

AVI:t toivat esille, että henkilöstöresurssien riittävyyteen vaikuttaa STM:stä tulosohjauksen kautta tulevien tehtävien määrä ja työllistävyys. Työsuojeluviranomaisille suunnitellut uudet tehtävät voivat ilman resurssilisäyksiä johtaa tilanteeseen, jossa resurssit ja valvonnan tarve eivät kohtaa. Ministeriöltä tulevat tehtävät, joissa on tarpeen olla samanlainen osallistujajoukko jokaiselta vastuualueelta, ovat omiaan kuormittamaan pienempiä vastuualueita enemmän.

### 3 YHTEENVETO JA KANNANOTTO

Työsuojelutarkastuksesta laaditaan tarkastuskertomus, joka ei ole asianosaisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin välittömästi vaikuttava hallintopäätös, mistä johtuen tarkastuskertomukseen ei voi hakea muutosta. Valvontalaissa on säännökset kahdesta oikeussuojakeinosta.

Jos työsuojelutarkastus johtaa työsuojeluviranomaisen velvoittavaan päätökseen, se on valituskelpoinen. STM:n ja AVI:ien valvontalain nojalla antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Muistutuksen voi tehdä AVI:n tai sen yksittäisen virkamiehen menettelystä. AVI:n menettelystä voi tehdä myös hallintokantelun.

AVI:lle tehtiin vuosina 2018–2020 yhteensä 113 muistutusta, joista kahdeksan johti uuteen tarkastukseen ja 12 johonkin muuhun toimenpiteeseen.

STM:lle tehtiin vuosina 2018–2020 AVI:ien menettelystä neljä kantelua, joista yksi johti toimenpiteisiin (tarkastajan huomion kiinnittäminen ohjeen käytettävissä oloon).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ratkaisi vuosina 2017–2021 yhteensä 97 työsuojeluviranomaisen menettelyä koskevaa kantelua.

Työsuojeluviranomaiset tekivät vuonna 2017 noin 27 600 tarkastusta, vuonna 2018 noin 26 200 tarkastusta ja vuonna 2019 noin 24 000 tarkastusta. Koronapandemian vuoksi tarkastusten määrä laski vuonna 2020 ollen noin 14 600 tarkastusta. Tarkastuksista asiakirjatarkastuksia oli noin 9 %:a vuonna 2017, noin 11 %:a vuonna 2018 ja noin 13 %:a vuonna 2019. Vuonna 2020 asiakirjatarkastusten osuus kasvoi koronapandemian vuoksi ollen noin 37 %:a.

Muistutusten ja kantelujen määrän valossa tyytymättömyys työsuojeluviranomaisen menettelyyn on ollut vähäistä.

AVI:ien työsuojelun vastuualueet ovat suoraan STM:n ohjauksessa. STM:n työ- ja tasa-arvo-osasto ohjaa työsuojelun vastuualueita, valmistelelee ja kehittää työsuojelun lainsäädäntöä sekä työsuojelupolitiikkaa ja huolehtii kansainvälisestä yhteistyöstä työsuojelun alalla. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimus nro. 81 edellyttää, että työsuojelun vastuualueet ovat toiminnassaan riippumattomia. Tämä tarkoittaa sitä, että STM ei voi yksittäisissä valvonta-asioissa ohjata ja valvoa työsuojeluviranomaisia. AVI:ien toimintaa pyritään yhdenmukaistamaan valvontaohjeilla, tulosohtauksella ja koulutuksella.

AVI:ien näkemyksen mukaan valvontaohjeet yhdenmukaistavat toimintaa ja ohjeisiin ollaan melko tyytyväisiä. Myös tarjolla olevaan koulutukseen ollaan tyytyväisiä.

AVI:t pitivät henkilöstöresurssejaan riittävinä nykyisten tehtävien hoitamiseen.

Käynnissä on kaksi hanketta, jotka voivat vaikuttaa työsuojeluviranomaisten toimintaan.

Valtiovarainministeriö on asettanut valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon selvityshankkeen ([VM094:00/2021](#)). Tavoitteena on selvittää ja kuvata valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon muutosvaihtoehdot poliittisen päätöksenteon pohjaksi. Hankkeen toimikausi päättyi 31.3.2022 ja se on julkaissut loppuraporttinsa 3.5.2022, päivitetty 5.5.2022 ([VM:n julkaisuja – 2022:36](#)). Hankkeessa oli työsuojelun asiantuntijana mukana STM:n työ- ja tasa-arvo-osaston valvontajohtaja.

Oikeusministeriö on asettanut yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta valmistelevan työryhmän ja sen työelämää koskevan alajaoston, joiden toimikausi päättyy 31.5.2022. Alajaoston tehtävänä on muun muassa arvioida työsuojeluviranomaisen tehtävien ja toimivallan riittävyttä ja mahdollisia muutostarpeita yhdenvertaisuuslain valvonnassa sekä arvioida mahdollisuutta laajentaa yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa työsyryjinnän kysymyksissä niin, että sen toimivalta täydentäisi aluehallintovirastojen toimivaltaa ja vahvistaisi oikeusturvaa ja oikeusturvan saatavuutta. Annoin 18.5.2022 työryhmän ja sen alajaoston mietinnöistä lausunnon (EOAK/2076/2022). Lausunnessani esittämälläni perusteilla katsoin, että yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa tulisi laajentaa kattamaan myös työelämää koskevat asiat.

Saadun selvityksen perusteella totean, että tämä asia ei anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.