

Ohje työsuojelun valvonnasta ja toimivallan käytöstä

Sisällys

| | |
|---|----|
| 1. Ohjeen tarkoitus..... | 4 |
| 2. Säädösperusta | 4 |
| 3. Työsuojeluhallinnon tavoitteet..... | 4 |
| 4. Työsuojeluviranomaisen vaikuttamisen keinot | 5 |
| 5. Tarkastus..... | 6 |
| 5.1 Tarkastuksen kohdentaminen ja valvontakohteen valinta | 7 |
| 5.2 Valvontapyyntöjen käsittely | 8 |
| 5.3 Tarkastuksen toimittaminen..... | 9 |
| 5.3.1 Tarkastuksesta ilmoittaminen | 10 |
| 5.3.2 Tarkastuksella käsiteltävät asiat | 11 |
| 5.3.3 Tarkastuksen kulku | 11 |
| 5.3.4 Tarkastus pelkästään asiakirjojen perusteella | 13 |
| 6. Tarkastuskertomus..... | 13 |
| 6.1 Veloitteet työnantajalle..... | 14 |
| 6.1.1 Kehotus..... | 15 |
| 6.1.2 Toimintaohje | 16 |
| 6.1.3 Väliaikainen käyttökielto..... | 16 |
| 7. Seuranta..... | 17 |
| 8. Muistutus ja hallintokantelu | 18 |
| 9. Työsuojeluviranomaisen toimivallan käyttäminen | 18 |
| 9.1 Velvoittava päätös..... | 19 |
| 9.1.1 Valmistelu ja kuuleminen | 19 |
| 9.1.2 Päätös ja sen tehosteet | 19 |
| 9.1.3 Päätöksen noudattamisen valvonta | 20 |
| 9.1.4 Uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi..... | 20 |
| 9.2 Käyttökielto | 21 |
| 9.3 Laiminlyöntimaksu | 21 |
| 9.4 Työsuojeluviranomaisen toiminta työrikosasioissa | 22 |
| 9.4.1 Yhteistyö ja asiantuntijatoiminta | 22 |
| 9.4.2 Työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus | 22 |

1. Ohjeen tarkoitus

Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa työsuojeluvalvontaa ja antaa aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueille ohjeita valvontatehtävistä, lainsäädännön toimeenpanosta ja menettelykysymyksistä. Aluehallintovirastojen viisi työsuojelun vastuualuetta ovat toimivaltaisia työsuojelun valvontaviranomaisia alueellaan.

Tämän ohjeen tarkoitus on varmistaa työsuojeluvalvonnan tasalaatuisuus ja työsuojeluhallinnon asiakkaiden, kuten työnantajien ja työntekijöiden, yhdenvertainen kohtelu. Tavoitteena on, että tarkastustoiminta on laadukasta ja vaikuttavaa.

Ohjeella selkeytetään työsuojeluviranomaisen valvontaroolia ja menettelytapoja työsuojeluhallinnon sisällä ja asiakkaille. Ohje on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden yhteistyönä. Ohje on käsitelty työsuojeluneuvottelukunnassa työmarkkinaosapuolten kanssa.

Ohjeessa käsitellään työsuojeluhallinnon valvonta- ja muita keinoja, tarkastajan toimintaa ja tarkastuksia, tarkastuskertomuksia, työnantajalle ja muille tahoille annettuja velvoitteita ja niiden noudattamisen seuranta sekä työsuojeluviranomaisen toimivallan käyttöä. Tämä ohje korvaa yleisen valvontaohjeen 1/2016 ja toimivallan käyttöä ja rikosasiasta ilmoittamista poliisille koskevan ohjeen 1/2015.

2. Säädosperusta

Laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006), jäljempänä valvontalaki, säädetään työsuojeluviranomaisen menettelyistä ja toimivallan käytöstä työsuojelusäädösten valvonnassa. Työsuojeluviranomaisen valvottavana on yli 100 lakia ja asetusta.

Muita työsuojeluviranomaisen toimintaan liittyviä lakeja ovat mm. hallintolaki (434/2003), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), uhkasakkolaki (1113/1990) ja kielilaki (423/2003).

3. Työsuojeluhallinnon tavoitteet

Työsuojeluhallinnon tavoitteena on, että työ Suomessa olisi mahdollisimman turvallista sekä työelämää koskevien säännösten mukaista.

Työsuojeluhallinnon toiminta suunnataan hallitusohjelman ja sosiaali- ja terveysministeriön linjaamien työympäristön ja työhyvinvoinnin tavoitteiden mukaisesti. Työsuojeluhallinto on riippumaton valvontatehtävää suorittaessaan kansainvälisen työjärjestön sopimusten mukaan. Turvallisuusjohtamisella sekä työkyvyn ja työhyvinvoinnin johtamisella on merkittävä rooli työympäristön kehittämisessä, työkyvyttömyyden vähentämisessä sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämässä. Tavoitteena on, että työnantaja, henkilöstö ja työterveyshuolto toteuttavat työkykyä ja työhön paluuta edistäviä toimenpiteitä yhteistyössä jokaisella työpaikalla.

Työsuojeluvalvonnan visio on vahvistaa turvallista, terveellistä ja reilua työtä monipuolisilla keinoilla, toimintaympäristön muutoksiin reagoiden ja toimintaa kehittämisen. Työsuojeluvalvonnalla on keskeinen rooli työn murroksen ja pirstaloituvan työelämän haasteisiin vastaamisessa. Lisäksi työsuojeluhallinnon tehtävänä on torjua työtapaturmia, ennaltaehkäistä ammattitauteja ja vähentää työstä työntekijöille aiheutuvia fyysisiä ja psykososiaalisia haittoja.

Työsuojeluvalvonnalla ja muilla keinoilla varmistetaan näiden tavoitteiden toteutuminen. Suurin osa voimavaroista käytetään valvontatehtäviin. Valvonnassa keskitytään työn aiheuttamien vaarojen ja haittojen ennaltaehkäisyyn ja poistamiseen. Valvonta suunnataan siten, että sen yhteiskunnallinen vaikuttavuus on mahdollisimman suuri. Uudet ilmiöt, haasteet ja muuttuva työelämä haastavat työsuojeluvalvontaa uudistumaan jatkuvasti, jotta valvonnan toimintatavat vastaavat muuttuvan työelämän tarpeita. Tavoitteena on, että työsuojeluviranomainen on uudistumiskykyinen ja yhteiskunnan ilmiöihin nopeasti reagoiva valvontaviranomainen.

Työsuojeluhallinto antaa myös neuvoja ja ohjeita työn terveyteen ja turvallisuuteen sekä työsuhteen ehtoihin liittyvissä kysymyksissä.

4. Työsuojeluviranomaisen vaikuttamisen keinot

Työsuojeluviranomaisten vaikuttamisen keinoja ovat *tarkastus*, *muu valvontatoimenpide*, *ohjaus* ja *asiakkaan käyttöön tarkoitetut työkalut* (kuva 1). Valvontakeinoja näistä ovat tarkastus ja muu valvontatoimenpide. Tarkastus on keskeisin valvontakeino. Tarkastuksia kuvataan tarkemmin kappaleessa 5.



Kuva 1. Työsuojeluviranomaisen vaikuttamisen keinot

Muita valvontatoimenpiteitä ovat lupapäätökset, valvonta-/kartoituskyselyt sekä lausunnot viranomaiselle. Työsuojeluviranomainen myöntää erilaisia lupia. Lainsäädännössä luvanvaraisiksi on määritelty töitä ja työjärjestelyjä, joihin liittyy erityisiä riskejä, esim. asbestipurkutyöluvut, panostajan pätevyyskirjat ja työaikaan liittyvät poikkeusluvut. Valvontakyselyt sopivat valvonnan piiriin seulottavien valvontakohteiden kartoitukseen. Lausuntoja annetaan mm. muille viranomaisille.

Työsuojeluviranomaisen *ohjauksen* tavoitteena on varmistaa, että työpaikoilla on käytettävissään riittävät tiedot velvollisuuksistaan sekä työolojensa kehittämisestä ja sen hyödyistä. Ohjaavia keinoja ovat mm. valvontaa tukeva neuvonta ja viestintä, joissa hyödynnetään monipuolisesti eri kanavia. Työsuojeluhallinnon verkkopalvelu Tyosuojelu.fi sisältää tietoja työsuojeluviranomaisen valvomista asioista työpaikkojen tarpeeseen. Työsuojeluviranomaisten valtakunnallinen puhelinneuvonta neuvoo ja ohjeistaa työn terveyteen ja turvallisuuteen sekä työsuhteen ehtoihin liittyvissä asioissa.

Ohjausta voidaan antaa ennen tarkastusta ja tarkastuksilla tehtyjen havaintojen perusteella. Ohjausta voidaan myös antaa valvontahankkeisiin liittyvällä viestinnällä, jolla tavoitetaan laajempi kohdejoukko kuin valvottavat työpaikat.

Sidosryhmä- tai viranomaisyhteistyönä järjestetään vuorovaikutus- ja yleisötilaisuuksia tiettyyn alaan tai asiakokonaisuuteen liittyen. Näitä voidaan toteuttaa myös virtuaalisesti. Tilaisuuksien tavoitteena on saavuttaa oikeat kohderyhmät ja tukea asiakkaita omaehtoisessa työssä. Tilaisuudet soveltuvat esimerkiksi ajan-kohtaiseen ilmiöön tai tiettyyn kohdejoukkoon vaikuttamiseen.

Asiakkaan käyttöön tarjottavien työkalujen tavoitteena on auttaa työpaikkoja huolehtimaan velvoitteistaan ja kehittämään keskeisiä työturvallisuuden ja työterveyden toimintatapoja. Työpaikkojen käyttöön tarkoitetut itsearviointityökalut (kuten työolosuhdemittarit) auttavat työpaikkoja saamaan tietoa oman toimintansa tilasta suhteessa lainsäädäntöön, muihin työpaikkoihin sekä omaan aiempaan työsuojelutasoon. Tiedon saaminen oman toiminnan tasosta motivoi kehittämistyötä.

Sähköisen asioinnin tavoitteena on työsuojeluhallinnon toiminnan tehostaminen ja moninaisten palvelukanavien tarjoaminen asiakkaille sekä työpaikkojen ohjaaminen täyttämään velvollisuutensa. Tavoitteena on sähköisen asioinnin kehittäminen vuorovaikutteiseen ja opastavaan suuntaan digitaalisilla ja asiakkaiden käyttöön tarjottavilla työkaluilla.

5. Tarkastus

Työsuojeluvalvonta voidaan jakaa työolosuhdevalvontaan, työsuhteiden ja muiden työelämää koskevien säännösten valvontaan sekä tuotteiden turvallisuuden valvontaan. Työsuojeluviranomainen tarkastaa työpaikkoja ja muita valvontakohteita.

Työsuojeluviranomaisen tarkastus vaihtelee tarkastuksen kohteen ja tavoitteiden mukaan ja myös toimivallassa on eroja. Esimerkiksi tilaajavastuulain valvonnan yhteydessä valvotaan tilaajia, jotka käyttävät vuokrattuja työntekijöitä tai ovat tehneet alihankintasopimuksen. Markkinavalvonta kohdistuu tuotteiden vaatimustenmukaisuuden valvontaan ja se poikkeaa muusta valvonnasta siten, että sitä voidaan tehdä muualla kuin työpaikalla, esimerkiksi messuilla tai jälleenmyyjän tiloissa. Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön valvonta kohdistuu suomalaisiin ja ulkomaalaisiin yrityksiin ja niiden kuljettajiin. Ulkomaalaisvalvonta keskittyy Suomessa olevien ulkomaalaisten työntekijöiden työnteko-oikeuden ja työsuhteen vähimmäisehtojen valvontaan. Työsuhdeasioiden valvonnan tarkoituksena on turvata työntekijäin työnteon ehtojen vähimmäistaso, tasapuolinen kohtelu ja työsuhteturva sekä ehkäistä yrityksiä hankkimasta kilpailuetua vähimmäisehtoja rikkomalla. Yhdenvertaisuuslain valvonnan tavoitteena on, että työnantaja noudattaa syrjinnän kieltoa ja edistää yhdenvertaisuutta työpaikalla.

Työsuojelutarkastus on viranomaistoimenpide, jossa tarkastaja käyttää toimivaltaa. Tarkastukseen sisältyvät seuraavat vaiheet:

- Tarkastaja selvittää työsuojelusäädöksiä noudattamista perehtymällä tarvittaviin asiakirjoihin, havainnoimalla tarkastettavien asioiden olemassaoloa, tilaa tai sisältöä sekä haastatteleamalla tai kuulemalla riittävällä laajuudella työnantajan ja työntekijöiden edustajia ja tarvittaessa muita henkilöitä.
- Tarkastaja arvioi, onko työnantaja noudattanut valvottavana olevaa lainsäädäntöä.
- Tarkastaja ilmoittaa keskeiset havaintonsa ja antamansa velvoitteet sekä varaa työnantajalle ja työsuojeluvaltuutetulle (tai työntekijöiden edustajille) tilaisuuden esittää näkemyksensä näistä ja annettavista määräajoista.
- Tarkastaja laatii tarkastuskertomuksen.

5.1 Tarkastuksen kohdentaminen ja valvontakohteen valinta

Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa työsuojelun vastuualueita tulosohjauksella. Työsuojelun vastuualueiden toiminta pohjautuu nelivuotiseen runkosuunnitelmaan, joka luo raamit valvonnan sisällölle. Tulossopimuksessa sovitaan työsuojeluvälön keskeiset tavoitteet, joihin valvonta pääasiassa kohdistetaan. Tarkastukset voidaan kohdentaa tiettyyn alaan tai asiakokonaisuuteen valvonnan kattavuus huomioiden. Ne voivat esimerkiksi olla juuri voimaantulleen lain tehostettua valvontaa. Työsuojeluviranomaiset toteuttavat myös valvontakampanjoita ja hankkeita.

Työsuojeluviranomaisen tarkastus vaihtelee tarkastuksen kohteen ja tavoitteiden mukaan. Valvontakohte on tarkastuksen kannalta soveltuva kokonaisuus. Yleensä se on työntekopaikka. Samassa valvontakohteessa voi olla monta työnantajaa. Toisaalta yhdellä työnantajalla voi olla monta valvontakohtetta. Valvontakohte

voi myös olla esim. työpaikan tietty ammattiryhmä, kuten esimiehet tai yksittäinen automaatiolinja tai kone.

Valvonta sopeutetaan valvontakohteen työturvallisuustasoon. Ensisijaisesti valvotaan työsuojelusäädösten noudattamista. Tavoitteena on tukea työpaikan omaa työsuojelutyötä ja saada aikaan muutoksia työpaikan turvallisuusjohtamisessa ja työolosuhteissa. Valvonnassa tulee edistää työnantajan ja työntekijöiden välistä yhteistoimintaa. Tarkastusten tavoitteena on pysyvät parannukset työpaikalla.

Työpaikkoja, joissa on olennainen hengen ja terveyden menettämisen vaara, valvotaan erityisen tehokkaasti. Aiempien tarkastusten havainnot otetaan huomioon valvontakohteiden valinnassa. Työsuojelun vastuualueen tietolähteitä tarkastusten suuntaamiseksi ovat mm. valvontatietojärjestelmä, toimintaympäristöanalyysit, valvontakyselyt, muiden viranomaisten rekisterit, tutkimustieto ja yhteydenotot asiakkailta ja sidosryhmiltä.

5.2 Valvontapyyntöjen käsittely

Tarkastuksia tehdään myös työnantajalta, työsuojeluvaltuutetulta, työntekijöiltä tai muilta heidän edustajiltaan tulleen yhteydenoton perusteella.

Kun työsuojelun vastuualueelle tehdään ilmoitus, että työpaikalla epäillään rikottun lainsäädäntöä ja ilmoitus koskee välitöntä hengen tai terveyden menettämisen vaaraa, tehdään tarkastus mahdollisuuksien mukaan viivytyksettä.

Jos ilmoitus koskee työtapaturmaa, kuolemaan tai vaikeaan vammaan johtanut työtapaturma tutkitaan valvontalain nojalla kiireellisesti.

Ilmoituksen koskiessa ammattitautia arvioidaan, onko tapaus sellainen, joka on syytä selvittää valvontatoimenpitein. Ilmoitus ammattitautiepäilystä tai sairaudesta ei yleensä aiheuta tarvetta välittömään tarkastukseen.

Muiden ilmoitusten ja pyyntöjen perusteella harkitaan soveltuva valvontamenetelmä ja menettelytapa tapauskohtaisesti. Asiakkaalle voidaan esimerkiksi antaa neuvontaa säädösten tulkinnasta. Työnantajan tai työpaikan työsuojeluvaltuutetun tekemään valvontapyyntöön suhtaudutaan erityisellä painolla.

Työsuojeluviranomainen ryhtyy toimenpiteisiin aiheellisten ilmoitusten ja pyyntöjen johdosta, jotka kuuluvat sen toimivaltaan. Työsuojeluviranomainen arvioi valvontatarvetta. Ilmoittajalle kerrotaan, mihin toimenpiteisiin ilmoitus johtaa. Ilmoittajan henkilöllisyys ja tieto, että valvontatoimenpide tehdään ilmoituksen perusteella, pidetään salassa.

Ilmoittajan henkilöllisyys voidaan kuitenkin paljastaa työnantajalle, mikäli se on valvonnan kannalta tarpeellista ja ilmoituksen tekijä antaa siihen kirjallisen suostumuksensa esimerkiksi valvontapyyntölomakkeella. Tällaisia asioita usein ovat esim. työsuhde-, häirintä- ja syrjintäasiat sekä psykososiaaliseen kuormitukseen

liittyvät asiat, joita ei voida niiden luonteen vuoksi valvoa ilman asiakkaan yhteydenoton paljastumista.

Valvontatoimenpiteisiin ei yleensä ryhdytä, jos työnantajan epäilyistä laiminlyönnistä on pitkä aika, aiheuttajaa ei ole enää todettavissa tai on perusteltua epäillä, ettei valvontatoimilla ole olennaista saavutettavaa asiassa. Yksittäistä tapausta ei selvitetä, jos käy ilmi, että laiminlyönti on rikosoikeudellisesti vanhentunut. Myös jos epäilty laiminlyönti on rikosoikeudellisesti vanhentumassa, voidaan todeta, ettei asian selvittäminen ole tarkoituksenmukaista. Valvontatoimenpiteisiin ei myöskään ryhdytä, jos asiasta on jo tehty ilmoitus, eikä uudessa ilmoituksessa ole tuotu olennaista lisätietoa esille.

Mikäli ilmoittaja ei hallitse suomen tai ruotsin kieltä, työsuojeluviranomainen voi huolehtia tulkittamisesta tai kääntämisestä asian selvittämiseksi. Asia voidaan ta-pauskohtaisesti tulkita tai kääntää kielelle, jota asianosainen ymmärtää riittävästi.

Toiminnan tulee olla puolueetonta ja asianmukaista sekä objektiivisesti perusteltavissa. Hyvään hallintoon kuuluu lopettaa asian käsittely oikeaan aikaan. Jos vi-reille saatetussa ja kirjatussa asiakkaan asiassa ei ryhdytä valvontatoimenpiteisiin, laaditaan käsittelyratkaisu, jossa perustellaan syyt. Käsittelyratkaisu toimitetaan asiakkaalle.

Työsuojeluviranomainen ei käsittele yksittäisen työnantajan eikä työntekijän edunvalvontaan liittyviä asioita, koska ne ovat yksityisoikeudellisia riita-asioita, joissa työsuojeluviranomaisella ei ole toimivaltaa. Edunvalvonnaksi katsotaan mm. paikalliset ja liittotason neuvottelut työsuhdetta koskevan riidan ratkaisemiseksi, kanteen ajaminen tuomioistuimessa tai työehtosopimuksen sisällön tulkinta.

Jos asia ei kuulu työsuojeluviranomaisen toimivaltaan, pyritään asiakkaalle antamaan neuvoja asian selvittämiseksi.

Suunnitteilla ja rakenteilla olevien työtilojen tai työympäristön tai koneiden rakenteita koskevien suunnitelmien tarkastaminen ei ole työsuojeluviranomaisen tehtävä. Myöskään ennakkolausuntojen antaminen muista asioista ei kuulu työsuojeluviranomaiselle. Pyynnöstä voidaan antaa neuvoja yksittäisissä kysymyksissä ja sovellettavista säädöksistä, joita työsuojeluviranomainen valvoo.

5.3 Tarkastuksen toimittaminen

Tarkastus voidaan tehdä valvontakohteessa tehtyjen havaintojen perusteella työpaikalla ns. työpaikkatarkastuksena tai kirjallisen aineiston perusteella toteutetuna asiakirjatarkastuksena.

Työpaikkatarkastus on työsuojeluviranomaisen pääasiallinen keino, jolla valvotaan työpaikan työoloja ja työelämän säännösten noudattamista. Työpaikkatarkastus on tarkoituksenmukaisin tilanteissa, joissa on tarve havainnoida työolosuhteita ja työympäristöä sekä käydä vuoropuhelua työpaikan edustajien kanssa.

Asiakirjatarkastus voidaan tehdä seuraavissa tilanteissa:

- tarkastus ei edellytä työolojen havainnointia eikä työpaikkakäynnillä saada lisäarvoa asian selvittämiseen
- tarkastus kohdistuu tiettyyn asiaan tai asiakokonaisuuteen, joka voidaan asiakirjojen avulla riittävässä laajuudessa selvittää.

Tarkastuksia voidaan tehdä myös hyödyntäen sähköisiä palveluita ja välineitä. Tällaiset tarkastukset soveltuvat esimerkiksi tilanteisiin, joissa tarvitaan vuoropuhelua työpaikan edustajien kanssa, muttei työpaikkakäyntiä. Tarkastaja voi olla yhteydessä työpaikkaan esimerkiksi etäyhteydellä, tekemällä havainnot viranomaisen käytössä olevista tietovarannoista, hyödyntämällä muuta teknistä ratkaisua valvonnassa tai yhdistämällä erilaisia työmenetelmiä tarkastuksen tekemisessä. Työsuojeluviranomainen päättää, millä tavalla tarkastus tehdään.

Tarkastus voidaan tehdä myös kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa, jos on peruteltua syytä epäillä, että tiloissa tehtävästä työstä tai työolosuhteista aiheutuu vaaraa työntekijän hengelle tai olennaista haittaa tai vaaraa hänen terveydelleen, eikä valvontaa voida muutoin toteuttaa riittävästi.

5.3.1 Tarkastuksesta ilmoittaminen

Tarkastuksesta ja sen ajankohdasta ilmoitetaan yleensä ennakolta työnantajalle. Samalla varmistetaan, että tarkastuksesta ilmoitetaan työpaikan työsuojeluvaltuutetulle tai mikäli sellaista ei ole, sopivalla tavalla työpaikalla. Työnantajan on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava, että työsuojeluvaltuutettu on tarkastuksessa läsnä. Jollei työsuojeluvaltuutettu ole tarkastuksessa läsnä, työnantajan on ilmoitettava syy tämän poissaoloon. Tarkastuksia voidaan tehdä eri vuorokauden aikoina.

Kirjallinen tarkastusilmoitus toimitetaan hyvissä ajoin. Ilmoituksessa kerrotaan tarkastuksen ajankohdan lisäksi sen arvioitu kesto, tarkastuksella käsiteltävät asiat, ketkä viranomaisen edustajat osallistuvat tarkastukseen ja keiden työpaikan edustajien olisi tarkoituksenmukaista olla läsnä. Tarkastaja voi myös tarkastuksen luonteen tai laajuuden sitä edellyttäessä rajoittaa tai esittää lisättäväksi tarkastukseen osallistuvia. Työterveyshuollon edustajan läsnäolo tarkastuksella voi olla hyödyllistä, ja tarvittaessa sitä voi suositella työnantajalle.

Tarkastusilmoitukseen kirjataan myös asiakirjat, jotka tarkastuksella on tarkoitus käydä läpi, jotta työnantaja varaisi ne tarkastajan nähtäville. Kun tarkastus tehdään pelkästään asiakirjojen perusteella, käytetään yleensä selvityspyyntöä.

Työpaikkatarkastus voidaan tehdä etukäteen ilmoittamatta, jos se on valvonnan kannalta tarpeellista. Työpaikalle saavuttuaan tai viimeistään ennen työpaikalta poistumistaan tarkastaja mahdollisuuksien mukaan ilmoittaa tarkastuksesta työnantajalle tai työnantajan edustajalle ja työsuojeluvaltuutetulle. Jos työnantaja vastustaa tarkastusta, työsuojeluviranomainen voi pyytää virka-apua poliisilta.

Työsuojeluviranomainen tekee tarvittaessa yhteisiä tarkastuksia muiden viranomaisten kanssa. Tällaisia yhteistyötahoja ovat esim. poliisi, veroviranomaiset, palo- ja pelastusviranomaiset, turvallisuus- ja kemikaaliviranomaiset, rajavartiolaitos, merenkulun turvallisuusviranomaiset, tulli, terveydensuojeluviranomaiset ja ympäristönsuojeluviranomaiset. Näissä yhteistarkastuksissa kunkin viranomaisen edustaja valvoo kohdetta oman toimivaltansa osalta.

Jos ilmenee, että tarkastajalla ei ole toimivaltaa, esimerkiksi yrittäjän työskennellessä yksin ilman ulkopuolista työvoimaa, tarkastusta ei tehdä. Tällöin valvontatietojärjestelmään merkitään tieto käynnistä ja sen ajankohdasta sekä henkilöstömäärä.

5.3.2 Tarkastuksella käsiteltävät asiat

Tarkastuksella käytetään asialistaa, jonka sisältö ja laajuus riippuvat tarkastuksen aihealueesta ja valvontakohteen vaaroista ja haitoista. Tarkastuksen asialista ohjaa tarkastuksen kulkua suunnitelmalliseksi ja yhdenmukaiseksi huolimatta siitä, kuka tarkastuksen tekee. Asialistaan sisältyy useimmiten seuraavat asiat:

1. Työpaikan perustietojen tarkistaminen
2. Aikaisemmin annettujen velvoitteiden ja työterveyshuollon järjestämisen valvonta
3. Tulossopimuksesta ja työsuojeluviranomaisen tavoitteista johdetut asiat
4. Tarkastajan työpaikkakierroksella tai muun tiedon perusteella tekemät havainnot
5. Työnantajan ja työntekijöiden edustajien esille tuomat asiat

5.3.3 Tarkastuksen kulku

Tarkastuksen alussa tarkastaja selostaa tarkastuksen tavoitteet ja käsiteltävät asiat sekä tarkistaa ja kirjaa perustiedot tarkastuskertomusta ja valvontatietojärjestelmää varten.

Työpaikkatarkastuksen työpaikkakierroksella havainnoidaan työolosuhteita tarkastajan harkitsemassa laajuudessa työpaikan tiloissa. Tarvittaessa valokuvataan tai videoidaan työvaiheita, koneita, tiloja tms. Lisäksi tarkastaja selvittää työturvallisuutta ja -terveyttä työpaikalla keskustelemalla ja kyselemällä. Jos tarkastettavat asiat eivät edellytä fyysisten työolojen havainnointia, työpaikkakierros ei ole välttämätön. Tällöin on kuitenkin varattava mahdollisuus työntekijöiden edustajille esittää käsityksiään ja kysymyksiä. Työpaikan edustajien kysymyksiin tai esille otamiin asioihin vastataan mahdollisuuksien mukaan heti, tai vastaus toimitetaan myöhemmin. Tarkastajan on pyynnöstä keskusteltava näiden henkilöiden kanssa kahden kesken joko työpaikalla tai tarvittaessa muualla.

Jos työpaikan työsuojeluvaltuutettu ei osallistu tarkastukseen, tulee huolehtia muulla tavoin, että häntä kuullaan tarkastuksella käsitellyistä asioista. Henkilöstön tai työpaikan edustaja voi toimittaa tarkastuksen jälkeen lisätietoja liittyen tarkastuksella käsiteltyihin asioihin.

Tarkastajalla on valvonnan edellyttämässä laajuudessa oikeus saada työnantajalta valvontalaissa määriteltyjä asiakirjoja ja selvityksiä. Tarvittaessa tarkastaja voi pyytää asiakirjoja etukäteen, jotta hän voi tutustua niihin ennen tarkastusta. Kun on tarpeen pyytää asiakirjoja tarkastajalle, asiakirjojen ja tietojen pyytämisen tarve ja laajuus mitoitetaan sellaiselle tasolle, jolla tarvittava tietotarve tulee täytetyksi. Eri-tyisesti asiakirjoja, jotka sisältävät salassa pidettävää tietoa, on syytä tarkastaa työpaikalla tai käyttää tietoturvallisia viestintäratkaisuja.

Valvonnassa voidaan hyödyntää työolosuhdemittareita tarkastuksen apuvälineenä tai niiden avulla voidaan kartoittaa tilannetta työpaikalla jo ennen tarkastusta. Mittarien tai kyselyjen käyttö ennen tarkastusta auttaa suuntaamaan valvontaa ja työpaikkatarkastuksen sisältöä. Työsuojeluviranomaisen käyttämiä mittareita voidaan hyödyntää myös työpaikan itsenäisissä toimenpiteissä.

Yhteinen työpaikka tarkastetaan samalla tavalla kuin muu valvontakohte huomioiden, että työpaikalla on useita toimijoita. Valvontatoimet kohdennetaan ensisijaisesti pääasiallisen määräysvallan käyttäjään ja rakennustyössä päätoteuttajaan. Mikäli valvottava asia ei vaikuta muiden työnantajien työntekijöiden turvallisuuteen tai terveyteen, valvonta kohdistetaan vain siihen työnantajaan, jota asia koskee.

Vuorovaikutuksella on suuri merkitys työnantajan toimintaan. Tarkastuksella voidaan keskustelemalla päästä yhteisymmärrykseen työpaikan turvallisuuden hallinnan ja työolojen parantamisesta ja aikatauluista. Myönteinen palaute on usein hyvä keino edistää työsuojelua.

Tarkastaja antaa neuvoja lainsäädännön sisällöstä ja säännösten merkityksestä. Lisäksi tarkastaja voi antaa tietoa toimiviksi havaituista ratkaisuista yleisellä tasolla.

Tarkastajalla on velvollisuus puuttua havaitsemiinsa säädösten vastaisuuksiin. On kuitenkin tärkeää, että työpaikalla ymmärretään, että työpaikalle on voinut jäädä puutteita tai epäkohtia, joita tarkastaja ei ole havainnut, tai joista hänelle ei ole kerrottu. Tehdyistä työsuojelutarkastuksesta huolimatta työnantaja vastaa siitä, että työpaikan olosuhteet ovat lainsäädännön mukaiset.

Tarkastajan tehtäviin tai toimivaltaan ei kuulu ratkaisujen yksityiskohtien määrittäminen tai suunnitteleminen, eikä myöskään toimenpiteiden hyväksyminen. Jos tarkastajalta pyydetään näkemystä asiaan, johon hän valvovana virkamiehenä ei voi ottaa kantaa, hän kertoo perustelut tälle ratkaisulle.

Tarkastuksen lopussa tarkastaja esittää yhteenvedon keskeisistä havainnoistaan. Tarkastaja kertoo, mitä velvoitteita hän harkitsee asettavansa työnantajalle ja varaa työnantajan ja työntekijöiden edustajille tilaisuuden esittää näkemyksiään ja varmistaa, että he ovat ymmärtäneet mitä edellytetään. Tarkastaja keskustelee työnantajan tai hänen edustajansa kanssa annettujen toimintaohjeiden ja keho-

tusten toteutusaikatauluista ja seurantatavasta. Lisäksi tarkastaja toteaa, että tarkastuksesta laaditaan tarkastuskertomus ja kertoo toimintaohjeen ja kehotuksen merkityksen.

5.3.4 Tarkastus pelkästään asiakirjojen perusteella

Tarkastus voidaan tehdä pelkästään asiakirjojen perusteella, kun valvotaan esim. yksittäiseen henkilöön liittyvää asiaa tai muuta asiaa, joka voidaan kirjallisesti selvittää. Lisäksi tarkastus voidaan tehdä pelkästään asiakirjojen perusteella asioissa, joissa valvotaan asiakirja- tai kirjaamisvelvoitteita, esim. ajo- ja lepoaikasäännösten tai tilaajavastuulain valvonnassa. Asiakirjatarkastus voidaan myös tehdä, jos aiemmassa tarkastuskertomuksessa annetun veloitteen johdosta on saatu työnantajalta kirjallinen selvitys ja on tarpeen antaa lisää velvoitteita asiassa.

Asiakirjatarkastuksessa lähetetään selvityspyyntö työnantajalle, jossa pyydetään yksilöityjä asiakirjoja tai tietoja määräajan kuluessa. Selvityspyynnöstä lähetetään jäljennös työsuojeluvaltuutetulle lukuun ottamatta asioita, joiden käsittely ei kuulu hänelle (esim. monet työsuhteeseen tai palkkaukseen liittyvät asiat) tai muista erityisistä syistä valtuutetun kuuleminen ei ole asian käsittelyn yhteydessä tarkoituksenmukaista.

Jos asiakirjatarkastus perustuu asiakkaan omassa asiassa vireille saatettuun valvontapyyntöön, pyynnön tekijälle annetaan mahdollisuus lausua mielipiteensä annetuista selvityksistä niiltä osin kuin niissä on annettu asian kannalta olennaista tietoa, joka saattaa vaikuttaa työsuojeluviranomaisen toimenpiteisiin.

Tarkastaja arvioi, milloin asiassa on saatu riittävät tiedot asian ratkaisemiseksi. Tarkastajan on varmistuttava, että asianosaisille on varattu mahdollisuus esittää selvityksensä kaikista sellaisista asiassa saaduista selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa tarkastajan tekemiin ratkaisuihin. Selvitysten perusteella tarkastaja arvioi, onko työnantaja noudattanut valvottavana olevaa lainsäädäntöä. Tarkastaja kertoo, mitä velvoitteita hän harkitsee asettavansa ja varaa työnantajalle tilaisuuden lausua mielipiteensä velvoitteista ja niille asetettavista määräajoista.

6. Tarkastuskertomus

Tarkastaja laatii tarkastuksesta viipymättä tarkastuskertomuksen. Tarkastuskertomuksesta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan keskeiset havainnot. Tarkastuksen kulun kirjaaminen tarkoittaa tarkastuksen kohteen, ajan ja paikan, tarkastuksella kuultujen tahojen ja muiden tarpeellisten yksilöintitietojen kirjaamista. Lisäksi tarkastuskertomus sisältää kuvauksen niistä keskeisistä havainnoista, joita tarkastuksella on tehty ja joiden johdosta toimintaohje tai kehoitus annetaan. Kirjattavaa tietoa ovat myös eriävät käsitykset tarkastuksen kohteena olevista seikoista. Tarkastuskertomuksen tulee sisältää olennaiset tiedot tarkastuskohteen ja asian jatkokäsittelyn kannalta.

Jos kyseessä on tarkastus, jossa seurataan aiemmin annettujen velvoitteiden noudattamista ja annetaan niistä lisää velvoitteita, tarkastuskertomukseen kirjataan, mihin aikaisempaan tarkastukseen ja tarkastuskertomukseen uusi tarkastus liittyy.

Tarkastuskertomukseen kirjataan tarkastushavainnot, kehotukset ja toimintaohjeet sekä muut tarkastuksella käsitellyt asiat. Tarkastuskertomus laaditaan myös tarkastuksista, joissa työnantajalle ei anneta toimintaohjeita eikä kehotuksia. Tällöin tarkastuskertomukseen kirjataan ainoastaan tarkastuksen yksilöintitiedot ja tarkastuksella käsitellyt asiat. Ilmoittajan suojan vuoksi tarkastuskertomuksessa ei ilmaista, jos tarkastus on tehty ilmoituksen perusteella.

Tarkastuskertomus laaditaan kielilain mukaisesti valtakunnan virallisilla kielillä. Saamelaisella on oikeus omassa asiassa tai asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää viranomaisessa saamen kieltä. Mikäli veloitettu taho on ulkomaalainen, tarkastuskertomuksen sisältö olennaisilta osiltaan on käännettävä kielelle, jota tämä ymmärtää. Kyseessä ei ole tällöin virallinen käännös.

Tarkastuskertomukseen lisätään tarvittaessa liitteitä, kuten valokuvia ja työolosuhdemittareiden yhteenvetoja.

Jos tarkastus on tehty yhteistarkastuksena muiden viranomaisten kanssa, tarkastuskertomukseen merkitään, että kyseessä oli yhteistarkastus. Lisäksi merkitään, mitä asiaa valvottiin ja mahdolliset velvoitteet.

Tarkastuskertomus toimitetaan työnantajalle ja työsuojeluvaltuutetulle 30 päivän kuluessa tarkastuksesta tai siitä, kun kaikki tarvittava aineisto on käytössä. Jos työpaikalla ei ole työsuojeluvaltuutettua, työnantajan on annettava tarkastuskertomus sopivalla tavalla työpaikalla tiedoksi. Tarkastaja voi harkintansa mukaan toimittaa tarkastuskertomuksen myös muille tahoille, kuten työterveyshuoltoon.

Jos tarkastaja huomaa epäkohdan toisen viranomaisen valvottavaksi kuuluvassa asiassa, tarkastuskertomus tai ote siitä lähetetään ao. viranomaiselle salassapitosäännökset huomioiden.

Yhteisen työpaikan tarkastuksen tarkastuskertomus toimitetaan asianomaiselle työnantajalle, jolle velvoite asetetaan, ja työntekijöiden edustajalle. Lisäksi tarkastuskertomus toimitetaan tarvittaessa tiedoksi pääasiallista määräysvaltaa käyttävälle työnantajalle ja sen työntekijöiden edustajalle. Tarvittaessa tarkastuskertomus toimitetaan tiedoksi muille yhteisen työpaikan työnantajille ja työntekijöiden edustajille.

6.1 Velvoitteet työnantajalle

Tarkastajan tulee kuvata riittävän konkreettisella tasolla työoloissa oleva puute tai muu lainvastainen olo tila ja antaa kehoitus tai toimintaohje lainsäädännön edellyttämästä tasosta, mille tulee päästä. Tarkastajan havainto kirjataan niin, että siitä ilmenee, miten havainto on todettu. Velvoite yksilöidään tarkastuskertomukseen

riittävän selkeästi, jotta sen noudattamista voi valvoa ja jotta asiasta on mahdollista myöhemmin tehdä velvoittava päätös. Ongelmien ja puutteiden yksilöinnillä ja selostamisella on merkitystä myös mahdollisessa oikeudenkäynnissä.

Tarkastaja kuvaa veloitteessa tavoitetilan, mutta ei määrittele yksityiskohtaisia toteuttamiskeinoja. Viittauksia standardeihin tai muihin maksullisiin lähdeaineistoihin tulee veloitteissa välttää. Työnantaja voi valita, millä keinoin täyttää saamansa veloitteen.

Mikäli pyydettyjä asiakirjoja ei ole saatu työpaikkatarkastuksella nähtäväksi, voidaan käyttää toimintaohjetta tai kehotusta niiden saamiseksi työsuojeluviranomaiselle.

Työpaikan lainvastainen olotila voidaan saattaa työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi toimintaohjetta tai kehotusta antamatta, jos tarkastaja havaitsee, että toimintaohjeen tai kehotuksen antaminen ei ilmeisesti johda säännösten vastaisen olotilan korjaamiseen tai poistamiseen tai jos asia ei siedä viivytystä. Tällöin työsuojeluviranomainen harkitsee velvoittavan päätöksen tekemistä.

Jos rikkomus on toistuva ja/tai haitta tai vaara selvästi vähäistä suurempi, tulee tarkastajan harkita, onko kyseessä mahdollisesti jonkin rikoksen tunnusmerkistön täyttävä teko, jolloin voidaan harkita rikosilmoituksen tekemistä. Rikosepäilytapauksessa tarkastaja saattaa asian työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi.

6.1.1 Kehotus

Kehotus annetaan, jos säännösten vastaisesta olotilasta johtuva vaara tai haitta on vähäistä suurempi. Lisäksi tarkastaja voi antaa kehotuksen sellaisessa asiassa, jossa työnantaja ei ole noudattanut aiemmalla tarkastuksella annettua toimintaohjetta, mutta tällöinkin vain seuraavassa kappaleessa luetelluista asioista.

Kehotus voidaan valvontalain mukaan antaa asiassa, joka koskee

- 1) työympäristöön ja työyhteisön tilaan liittyvää työntekijän turvallisuuteen ja terveyteen vaikuttavaa seikkaa
- 2) työaika- tai vuosilomakirjanpitoa tai muuta kirjaamisveloitetta
- 3) työsopimuslaissa (55/2001) tai muussa laissa, jonka noudattamista työsuojeluviranomainen valvoo, tarkoitettua veloitetta antaa:
 - a) kirjallinen selvitys työntöön keskeisistä ehdoista ja niistä edellytettävistä lisätiedoista
 - b) kirjallinen selvitys niistä perusteista, joiden perusteella vaihteleva työaika vastaa työnantajan työvoimatarvetta
 - c) palkkalaskelma
 - d) kirjallinen todistus lomauttamisesta
 - e) kirjallinen ilmoitus työsopimuksen päättämisperusteista;
 - f) työtodistus
- 4) työterveyshuollon järjestämistä
- 5) yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) tarkoitettua syrjinnän kieltoa, vastatoimien kieltoa tai syrjivän työpaikkailmoittelun kieltoa taikka mainitun lain 7 §:n 2

momentissa tarkoitettua velvollisuutta laatia suunnitelma yhdenvertaisuuden edistämiseksi tai mainitun lain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettua henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeutta

- 6) suorien lisäeläkejärjestelmien valvontaa
- 7) valvontalaissa säädettyä velvollisuutta
- 8) työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) 12 §:ssä säädettyä tiedonantovelvollisuutta henkilöstön edustajille tai mainitun lain 17 §:n 1, 2, 4 tai 5 momentissa säädettyä työsuojeluviranomaisen tiedonsaantioikeutta.

Jokainen yksittäisestä puutteesta annettu kehotus on yksilöitävä riittävän tarkasti.

Erillisenä asiakirjana kehotus voidaan antaa esimerkiksi työtodistusta, palkkalaskelmaa tai työsuhteen keskeisiä ehtoja koskevassa asiassa.

Kehotuksessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa työnantajan on saatettava olotila säännösten mukaiseksi, jollei se ole mahdollista heti. Määräajan asettamisessa on kysymys siitä, että työnantajalle ilmoitetaan, millä aikataululla kehotuksen noudattamista tullaan arvioimaan.

Määräaika asetetaan niin, että lainvastaisen olotilan korjaaminen säännösten mukaiseksi on tosiasiallisesti ja kohtuudella mahdollista. Määräaika voi olla myös tarkastuspäivä, jos työnantaja korjaa olotilan välittömästi. Kehotus on silti annettava ja kirjattava tarkastuskertomukseen, vaikka työnantaja korjaisi lainvastaisen olotilan tarkastuksen aikana.

6.1.2 Toimintaohje

Toimintaohje annetaan vähäisen ja yksittäisen puutteellisuuden korjaamiseksi, kun lain vähimmäisvaatimuksien edellyttämä taso ei täyty.

Toimintaohjeeseen asetetaan määräaika vain erityisen harkinnan perusteella, lähinnä asioissa, joista voidaan myöhemmin antaa kehotus.

Osassa työsuojeluviranomaisen valvomaan lainsäädäntöä toimintaohje on ainoa käytettävissä oleva keino puutteen tai epäkohdan korjaamiseksi. Nämä asiat voivat liittyä mm. palkan määrään, yksityisyyden suojaan työelämässä, autonkuljettajien ajo- ja lepoaikoihin, enimmäistyöaikoihin, varallaoloon, työaikalain mukaisiin lepoaikoihin, ulkomaisten työntekijöiden työsuhdetta koskeviin asioihin ja työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen järjestämiseen.

6.1.3 Väliaikainen käyttökielto

Tarkastaja voi määrätä väliaikaisen käyttökiellon, jos työpaikalla vallitsevasta lainsäädännön vastaisesta puutteellisuudesta tai epäkohdasta työntekijälle aiheutuva hengen tai terveyden menettämisen vaara on välitön. Välitön vaara tarkoittaa konkreettista ja käsillä olevaa suurta ja usein vakavan tapaturman tai terveyden menettämisen vaaraa tai riskiä. Väliaikainen käyttökielto voidaan antaa esimerkiksi vakavaa vaaraa aiheuttavasta koneen suojauksen tai putoamissuojauksen

puutteista. Toisaalta välitön vaara ei tarkoita sitä, että seuraus ilmenisi välittömästi. Seuraus voi ilmetä pitkänkin ajan kuluttua, kuten asbestialtistuksessa.

Väliaikainen käyttökielto annetaan yleensä tarkastuksen yhteydessä tai välittömästi sen jälkeen ja se merkitään tarkastuskertomukseen.

Väliaikaista käyttökieltoa annettaessa tarkastuksella selvitetään työnantajan edustajan ja työsuojeluvaltuutetun näkemykset asiaan. Väliaikainen käyttökielto voidaan antaa, vaikka heitä ei tavoitettaisi.

Väliaikaista käyttökieltoa on noudatettava heti. Siihen ei saa hakea muutosta valittamalla. Tarkastaja laatii väliaikaisesta käyttökiellosta erillisen asiakirjan, joka toimitetaan välittömästi työpaikalle. Tarkastaja siirtää samalla asiakirjalla asian työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Työsuojeluviranomainen tutkii väliaikaisen käyttökiellon antamisen edellytykset ja päätöksellään joko vahvistaa käyttökiellon tai toteaa kiellon rauenneeksi sen jälkeen, kun asianosaiselle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi. Asia on käsiteltävä viivytyksettä.

7. Seuranta

Tarkastajan on seurattava, että annettuja kehotuksia noudatetaan asetetuissa määräaajoissa. Seuranta ei välttämättä edellytä uutta tarkastusta. Seuranta voidaan tehdä työnantajan toimittamien riittävän luotettavien tietojen ja aineistojen perusteella. Asiakirjoja ja tietoja pyydetään ensisijaisesti työnantajalta. Lisätietoja voidaan pyytää tarvittaessa myös työsuojeluvaltuutetulta.

Toimintaohjeen noudattamista valvotaan, kun valvontakohteeseen tehdään seuraavan kerran tarkastus. Näin ollen toimintaohjeen noudattamisen seurannassa ei yleensä ole tarvetta pyytää asiakirjoja tai muita kirjallisia selvityksiä. Jos toimintaohjeeseen on poikkeuksellisen harkinnan vuoksi liitetty määräaika, valvotaan sen noudattaminen tarkoituksenmukaisella tavalla, joka useimmiten on kirjallinen selvitys. Mikäli työnantaja ei noudata toimintaohjetta, toimintaohje toistetaan, jos kyse on asiasta, josta ei voi antaa kehotusta. Tietyissä tilanteissa voidaan kuitenkin harkita ilmoituksen tekemistä poliisille.

Tarkastaja arvioi, mitä selvitystä hän pitää riittävänä. Saapuneiden selvitysten perusteella tarkastaja laatii työnantajalle ilmoituksen veloitteen täyttymisestä. Mikäli selvitys ei ole riittävä, laaditaan tarkastuskertomus, jossa annetaan uusia veloitteita.

Tarvittaessa, mikäli veloitteen noudattamista ei pysty luotettavasti arvioimaan asiakirjojen tai muun selvityksen perusteella, työpaikalle tehdään uusi tarkastus. Tällöin laaditaan tarkastuskertomus, jossa kuvataan tarkastuksen kohde sekä annetaan mahdollisesti uusia veloitteita. Tarkastuskertomuksesta tulee ilmetä, mitä veloitteita seuranta koskee, ja mihin aiempaan tarkastukseen ja tarkastuskertomukseen nämä liittyvät.

Jos kehotuksessa todettua puutetta ei poisteta tai korjata määräajassa tai jos saatu selvitys ei ole riittävä, tarkastajan on saatettava asia viivytyksettä työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi.

Työsuojeluviranomainen voi päättää lisämääräajan antamisesta kehotuksen noudattamiselle. Lisämääräaika voi tulla kysymykseen poikkeustapauksissa.

8. Muistutus ja hallintokantelu

Työsuojeluviranomaiselle voidaan tehdä kirjallinen muistutus siitä, ettei työsuojelutarkastuksessa ole toimittu valvontalain mukaisesti. Muistutuksen voi tehdä työnantaja, asianomainen työsuojeluvaltuutettu ja työntekijä sekä muut tahot, joita työsuojeluviranomainen valvoo. Muistutus on tehtävä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun tarkastuskertomus on toimitettu työnantajalle tai muu valvontatoimenpide on toimitettu. Muuna valvontatoimenpiteenä pidetään esimerkiksi käsittelyratkaisua, jolla asian käsittely päätetään ilman varsinaisia valvontatoimenpiteitä. Työsuojeluviranomaisen tulee ilmoittaa muistutuksen tekijälle kirjallisesti muistutuksen aiheuttamista toimenpiteistä kohtuullisessa ajassa.

Hallintokantelun voi tehdä virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön esimiehelle, asianomaiselle virastolle tai virastoa valvovalle ylemmälle viranomaiselle. Kantelu on tehtävä kirjallisesti hallintolain kantelua koskevia säännöksiä noudattaen. Kantelu ei ole muutoksenhakekeino, eikä sen käsittelyllä ole vaikutusta itse kantelua koskevan asian käsittelyyn. Kantelun käsittelyssä selvitetään, onko asiassa toimittu lain ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Kantelun ratkaisija saattaa käsityksensä asiasta kantelijan ja kantelun kohteen tietoon sekä antaa tarvittaessa hallinnollista ohjausta. Kantelua asiasta, josta on kulunut enemmän kuin kaksi vuotta, ei oteta tutkittavaksi, ellei siihen ole erityisiä syitä. Ylimpien laillisuusvalvojien, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen, toimivallasta ja työnjaosta on säädetty näitä koskevassa lainsäädännössä.

9. Työsuojeluviranomaisen toimivallan käyttäminen

Tarkastajan saatettua asian työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi, viranomainen harkitsee, onko asiassa edellytyksiä ja tarvetta ryhtyä toimenpiteisiin. Tarkoituksena on, että työpaikoilla havaitut vähäistä suuremmat puutteet ja epäkohdat velvoitetaan korjattavaksi viime kädessä työsuojeluviranomaisen käytettävissä olevin keinoin, joita ovat velvoittava päätös tai käyttökielto. Työsuojeluviranomainen voi tietysin edellytyksin tehdä myös ilmoituksen poliisille.

Työsuojeluviranomaisen tavoite on saada työnantaja tai muu velvoitettu täyttämään työlainsäädännön vaatimukset. Työsuojeluviranomaisen hallinnolliset toimenpiteet kohdistuvat tulevaisuuteen, kun taas rikosoikeudellisten seuraamusten arviointi kohdistuu menneisyyteen, eli arvioidaan laiminlyöntejä, jotka ovat jo tapahtuneet. Hallinnolliset ja rikosoikeudelliset prosessit eivät ole toisiaan poissulkevat vaihtoehdot, vaan molemmat prosessit voivat olla vireillä samanaikaisesti.

9.1 Velvoittava päätös

9.1.1 Valmistelu ja kuuleminen

Jos kehotusta ei ole noudatettu, työsuojeluviranomainen päätöksellään velvoittaa työnantajan määräajassa korjaamaan tai poistamaan säännösten vastaisen olotilan. Velvoittava päätös voidaan antaa asiasta, josta voidaan antaa valvontalain nojalla kehoitus. Velvoitteen tehosteena voidaan käyttää uhkasakkoa ja teettämis- tai keskeyttämisuhkaa. Päätöksentekomenettelyssä noudatetaan hallintolain päätöksentekoa koskevia säännöksiä. Niiden mukaisesti työnantajalle ja/tai muulle velvoitetulle taholle sekä mahdolliselle muulle asianosaiselle varataan tilaisuus tulla asiassa kuulluksi. Asianosaisten lisäksi myös työsuojeluvaltuutetulle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

Kuuleminen tehdään pääsääntöisesti kirjallisesti lähettämällä kuultavalle asiakirja, jossa pyydetään määräaikaan mennessä selvitystä siihen, miksei työpaikalla ole ryhdytty toimenpiteisiin lainvastaisen olotilan korjaamiseksi. Kuulemisessa kerrotaan, että työsuojeluviranomainen harkitsee työnantajaa velvoittavan päätöksen tekemistä, kuvataan asetettava velvoite riittävällä tarkkuudella ja samalla ilmoitetaan velvoitteen toteuttamiselle harkittu määräaika ja velvoitteen tehosteeksi asetettavan uhkasakon määrä. Annettavaa vastausaikaa harkittaessa otetaan huomioon ongelman tai epäkohdan luonne ja laajuus sekä esimerkiksi se, onko asia ollut työnantajan toiminnasta päättävien henkilöiden tiedossa.

9.1.2 Päätös ja sen tehosteet

Päätöksessä työnantaja tai muu velvoitettava taho velvoitetaan tekemään määräajassa vaaditut toimenpiteet. Päätöksestä on käytävä selkeästi ilmi, mihin asianosainen on velvoitettu sekä velvoitteen täyttämiseksi asetettu määräaika ja velvoitteen täyttämättä jättämisestä aiheutuva seuraamus. Määräajan pituus harkitaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon kehotuksen yhteydessä jo annetun määräajan pituus ja esimerkiksi aika, jonka kuluessa on mahdollista saattaa olotila säännösten mukaiseksi. Määräajan tulee kuitenkin aina olla vähintään niin pitkä, että toimenpiteet voidaan tosiasiallisesti tehdä.

Tarkoituksena on, että velvoitetta noudattamalla saavutetaan hyväksyttävä, lain vähimmäisvaatimukset täyttävä taso. Työnantaja voi harkintansa mukaan valita, millä keinoin velvoitteen täytetään. Velvoitteen noudattaminen on oltava objektiivisesti todennettavissa.

Velvoittava päätös annetaan kielilain mukaisesti valtakunnan virallisilla kielillä. Saamelaisella on oikeus omassa asiassa tai asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää viranomaisessa saamen kieltä. Kaupparekisteristä varmistetaan yhteisön virallinen kieli. Mikäli velvoitettu taho on ulkomaalainen, viranomaisen on käännettävä päätöksen sisältö kielelle, jota tämä ymmärtää. Kyseessä ei ole tällöin virallinen käänös.

Päätöksessä asetetun velvoitteen tehosteena voidaan käyttää uhkasakkoa, teettämis- tai keskeyttämisuhkaa. Uhkasakko on näistä hallintomenettelyssä eniten käytetty. Jos päätöksessä on useita eri velvoitteita, jokaisen velvoitteen noudattamisen tehosteeksi asetetaan erillinen uhkasakko.

Päätös lähetetään velvoitetulle taholle ja muille mahdollisille asianosaisille todisteellisesti sekä tiedoksi työsuojeluvaltuutetulle.

Työsuojeluviranomaisen antamaan velvoittavaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Päätökseen liitetään ohjeet valituksen tekemiseen. Päätöksen tiedoksisaannista alkaa kulua valitusaika 30 päivää.

9.1.3 Päätöksen noudattamisen valvonta

Päätöksessä asetetun määräajan jälkeen päätöksen noudattamista on valvottava. Seuranta voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että työnantaja lähettää työsuojeluviranomaiselle jäljennöksen asiakirjoista, kuten työterveyshuoltosopimuksesta tai työaikakirjanpidosta. Jos työsuojeluviranomainen toteaa saapuneiden selvitysten perusteella, että velvoitetta on noudatettu, asia päätetään käsittelyratkaisulla. Tarvittaessa, mikäli velvoitteen noudattamista ei pystytä luotettavasti arvioimaan asiakirjojen tai muun selvityksen perusteella, tehdään tarkastus.

Mikäli tarkastuksella havaitaan, että päätöksessä asetettu velvoite on täytetty, se todetaan tarkastuskertomuksessa. Samoin tarkastuskertomuksessa todetaan, jos tilanne työpaikalla on siinä määrin muuttunut, että päätöksessä asetetulla velvoitteella ei ole enää perustetta. Näissä tapauksissa asia päätetään käsittelyratkaisulla. Käsittelyratkaisu lähetetään asianomaiselle työnantajalle tai muulle velvoitetulle taholle.

9.1.4 Uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi

Mikäli päätöstä ei ole noudatettu tai sitä on noudatettu vain osaksi, työsuojeluviranomainen harkitsee päätökselle asetetun uhan toteuttamista. Tällöin velvoitetua työnantajaa tai muuta tahoa on kuultava. Nyt kuulemisen tarkoituksena on selvittää, onko velvoitteen noudattamatta jättämiselle pätevä syy. Samalla työnantajaa tai muuta velvoitettua tahoa kuullaan myös uutta velvoittavaa päätöstä varten.

Kuulemisen jälkeen työsuojeluviranomainen tuomitsee uhkasakon maksettavaksi, jos asetettua velvoitetta ei ole noudatettu eikä noudattamatta jättämiselle ole pätevää syytä. Lisäksi uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi edellyttää, että uhkasakon asettamista koskeva päätös on lainvoimainen tai että työsuojeluviranomainen on määrännyt tekemänsä päätöksen noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta.

Työnantajalla tai muulla päätöksessä velvoitetulla on oikeus valittaa hallinto-oikeuteen uhkasakon tuomitsemispäätöksestä.

Mikäli velvoitetta ei ole noudatettu, työsuojeluviranomainen jatkaa toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi, mikä käytännössä merkitsee uuden päätöksentekomenettelyn käynnistämistä. Veloitetulle taholle asetetaan epäkohdan tai puutteen poistamiselle uusi määräaika, jonka noudattamista tehostetaan selvästi aiempaa suuremmalla uhkasakolla. Mikäli aikaisemmasta päätöksestä on valitettu, uutta päätöksentekomenettelyä ei aloiteta ennen kuin valitusviranomainen on ratkaissut valituksen.

9.2 Käyttökielto

Työsuojeluviranomainen voi kieltää koneen, työvälineen tai muun teknisen laitteen, tuotteen tai työmenetelmän käyttämisen tai työnteon jatkamisen, kunnes lainvastainen olotila on korjattu tai poistettu. Tarkastajan antaman väliaikaisen käyttökiellon sijasta käytetään työsuojeluviranomaisen määräämää käyttökieltoa tilanteissa, joissa terveyden menettämisen vaara ei vaadi välitöntä puuttumista, esimerkiksi, kun kyseessä on altistuminen työpaikan sisäilman aiheuttamille haittoille, joissa vaara ei ole välitön.

Käyttökiellon antaa työsuojeluviranomainen päätöksellään. Käyttökiellon tehosteeksi voidaan määrätä uhkasakko. Ennen käyttökiellon antamista on kuultava asianosaista ja työsuojeluvaltuutettua, mikäli sellainen työpaikalla on.

Käyttökieltopäätös on viipymättä toimitettava todisteellisesti asianosaisille ja tiedoksi työsuojeluvaltuutetulle. Päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen. Käyttökielto on voimassa niin kauan, kunnes lainvastainen olotila on korjattu tai poistettu.

9.3 Laiminlyöntimaksu

Työsuojeluviranomainen voi määrätä tietyistä tilaajavastuulain laiminlyönneistä ja työntekijöiden lähettämisestä annetussa laissa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyömisestä laiminlyöntimaksun. Laiminlyöntimaksu on luonteeltaan rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus, jonka määrästä ja perusteista säädetään tarkkarajaisesti lailla. Jos tarkastaja havaitsee, että edellytykset laiminlyöntimaksun määräämiselle ovat olemassa, hänen on saatettava asia työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi.

Tilaajavastuuasioissa laiminlyöntimaksu voidaan määrätä tilaajan laiminlyötyä selvitysvelvollisuutensa. Laiminlyöntimaksu voidaan määrätä korotettuna, jos tilaaja on tehnyt sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan tahon kanssa tai jos tilaaja on tehnyt sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää, ettei sopimuskumppanilla ole tarkoitus täyttää lakisäätteisiä maksuvelvoitteitaan.

Lähetettyjen työntekijöiden valvonnassa laiminlyöntimaksu voidaan määrätä lähettävälle yritykselle työntekijöiden lähettämistä koskevan ilmoituksen laiminlyönneistä, lähettävän yrityksen edustajan asettamisen laiminlyönnistä ja tietojen saatavilla pitämisen laiminlyönnistä. Laiminlyöntimaksu voidaan määrätä tietyin

edellytyksin myös tilaajalle ja rakennusalan työssä rakennuttajalle tai pääurakoitsijalle.

Laiminlyöntimaksun määrääminen edellyttää pääsääntöisesti, että asianosaiselle varataan tilaisuus tulla asiassa kuulluksi ennen päätöksen tekemistä. Päätös lähetetään asianosaiselle todisteellisesti. Laiminlyöntimaksupäätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Päätökseen liitetään ohjeet valituksen tekemiseen. Päätöksen tiedoksisaannista alkaa kulua valitusaika 30 päivää.

9.4 Työsuojeluviranomaisen toiminta työrikosasioissa

9.4.1 Yhteistyö ja asiantuntijatoiminta

Työsuojeluviranomainen toimii rikosasioissa puolueettoman asiantuntijan roolissa kiinteässä yhteistyössä poliisin ja syyttäjän kanssa kuten esim. poliisille tehtävissä ilmoituksissa ja tutkintapyyntöissä ja esitutkinta-aineiston perusteella syyttäjälle annettavissa lausunnoissa. Työsuojeluviranomainen antaa työrikosasioissa poliisin esitutkinta-aineiston perusteella lausunnon ennen syyteharkinnan päättämistä syyttäjän varattua siihen tilaisuuden.

Työsuojeluviranomainen voi ilmoituksissaan ja lausunnoissaan ja oikeuskäsittelyn aikana tarvittaessa kiinnittää huomiota myös oikeushenkilön rangaistusvastuun edellytysten selvittämiseen ja tuoda objektiivisesti esille johdon osallisuuteen ja ns. organisaatiohuolimattomuuteen mahdollisesti viittaavia seikkoja.

Työsuojeluviranomainen voi lisäksi esittää, että poliisi selvittää menettämisseurauksista, eli käytännössä aina rikoksen tuottaman taloudellisen hyödyn menettämistä. Hyödyn määrän arvioimiseksi voidaan tehdä laskelmia tai tehdä muita selvityksiä.

Työsuojeluviranomaisella on kuultavan asemassa läsnäolo- ja puheoikeus rikosasian suullisessa käsittelyssä, jossa sen tehtävänä ja tavoitteena on riittävän asiantuntemuksen saaminen oikeudenkäyntimenettelyn kaikkiin vaiheisiin.

9.4.2 Työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus

Työsuojelutarkastus voi johtaa velvoitteiden antamisen lisäksi siihen, että työsuojeluviranomainen ilmoittaa havaitsemansa säädösten vastaisen menettelyn poliisille. Valvontalain 50 §:n mukaan työsuojeluviranomaisella on velvollisuus tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten, jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että työnantajan toiminnassa on tehty työsuojeluviranomaisen valvottavana olevassa laissa tai rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä, 44 luvun 1 §:n 1 momentin 3 tai 8–10 kohdassa taikka 47 luvussa rangaistavaksi säädetty teko. Ilmoitusvelvollisuus koskee rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä sekä 44 luvun 1 §:n 1 momentin 3 ja 9 kohdassa tarkoitettujen tekojen osalta vain sellaisia, joissa on menetelty työsuhteen

vähimmäisehtoja tai työnteon turvallisuutta ja terveellisyttä koskevien säännösten vastaisesti taikka joissa on kyse työsuojeluviranomaisen valvottavana olevasta teknisestä laitteesta.

Rikoslaisissa on vakavimpina työrikoksina säädetty rangaistavaksi mm. sellaisia tekemuotoja kuin työturvallisuusrikos, työaika-suojelurikos, työsyryntä, kiskonnantapainen työsyryntä ja luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö. Rikoslain 25 luvun mukaan on lisäksi ihmiskaupparikos säädetty rangaistavaksi. Näiden rikosnimikkeiden lisäksi on erillisiä rangaistussäännöksiä useissa työsuojeluviranomaisen valvottavana olevissa laeissa kuten työturvallisuuslaissa, työsopimuslaissa, työaikalaisissa, työterveyshuoltolaissa, vuosilomalaissa ja nuorten työntekijöiden suojelusta annetussa laissa.

Ilmoitus voidaan jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleinen etu vaadi ilmoituksen tekemistä. Tällöin ilmoituksen tekeminen on työsuojeluviranomaisen harkinnassa, poikkeuksena rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitettu luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö sekä ulkomalaislain mukainen ulkomaalaisrikkomus ja työnantajan ulkomaalaisrikkomus, joissa vastaavaa harkintavaltaa ei ole.

Ilmoituskynnysharkinta tehdään valvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella huomioiden myös esim. muilta viranomaisilta saadut tiedot. Ilmoittamatta jättäminen perustuu aina kokonaisarviointiin ja kunkin yksittäistapauksen erityispiirteisiin.

Työsuojeluviranomainen seuraa oikeuskäytäntöä valvontatoiminnan kehittämiseksi.