

Leena-Marjaana Auvinen

TYÖSUOJELUVIRANOMAISEN HALLINNOLLINEN TOIMIVALTA
JA HAASTAVA TYÖTURVALLISUUSRIKOSPROSESSI

Liiketalouden koulutusohjelma

2014

TYÖSUOJELUVIRANOMAISEN HALLINNOLLINEN TOIMIVALTA JA HAASTAVA TYÖTURVALLISUUSRIKOSPROSESSI

Auvinen Leena-Marjaana
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Huhtikuu 2014
Ohjaaja: Moisio, Hanna
Sivumäärä: 70
Liitteitä: 1

Asiasanat: pakkokeinot, työsuojelu, tarkastus, työturvallisuus, valvonta

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli tutkia työsuojeluviranomaisen hallinnollisen toimivallan käyttöä ja sen vaikutusta työturvallisuuteen työpaikoilla. Keskeisenä tutkimuksen kohteena oli tutkia työturvallisuusrikos tapauksiin liittyvien esitutkintailmoitusten käsittelyn etenemistä.

Opinnäytetyön teoriaosuudessa tarkasteltiin työsuojeluviranomaisen suorittamaa valvontatyötä, ja siihen vaikuttavia säädöksiä, hallinnollista toimivaltaa sekä tutkimukseen liittyviä työrinkoksia. Tutkimuksessa käytettiin kvantitatiivista eli määrällistä tutkimusmenetelmää. Tutkimuksen kohde rajattiin Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen aloitteesta poliisille tehtyihin vuoden 2011 ilmoituksiin. Tutkittava aineisto kerättiin työsuojelun vastuualueen tietokannoista.

Tutkimuksen keskeisimpänä tuloksena voitiin todeta, että ilmoitukseen johtavista teoista yli puolet on työtapaturmiin perustuvia ja toimialoista vaaroille alttein on rakennusala. Toisen puolen tapauksista teot hajaantuvat, mutta eniten on työsyryntään ja työaikaan liittyviä tekoja. Työturvallisuusrikoksista kolmasosa jää syyttämättä näytön puutteen vuoksi.

Tutkimuksen tuloksesta voitiin päätellä, että hallinnolliset pakkokeinot toimivat hyvänä apuna työturvallisuuden lisäämisessä sekä työturvallisuusrikosten torjunnassa työpaikoilla. Lisäksi todettiin, että työrinkoksia voidaan torjua työpaikkojen työnjohdon asenteita ja vastuun ymmärtämistä kehittämällä.

ADMINISTRATIVE JURISDICTION OF THE OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH AUTHORITY AND THE CHALLENGING CRIMINAL PROCEDURE.

Auvinen, Leena-Marjaana
Satakunta University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Administration
April 2014
Supervisor: Moisiö, Hanna
Number of pages: 70
Appendices: 1

Keywords: coercive measures, occupational safety and health, inspection, safety at work, supervision

The purpose of this thesis was to examine the exercise of competence of the occupational safety and health authorities and its impact on safety in workplaces. The main objective of the study was to inspect the progression of investigation requests about employment related offences.

On the theoretical part of the thesis, supervision activities of the occupational safety and health authorities were inspected alongside the statutes affecting those activities. In addition, administrative powers of the occupational safety and health authorities and research-related employment offences were studied. The study used a quantitative research method. The research was limited to the investigation requests made by the Regional State Administrative Agency (AVI) of Southern Finland in 2011. The data was collected from the AVI's database.

As the key result of the study, it was found that more than half of the offences resulting in pre-trial investigation are work-related accidents. The other half of the offences divides to several categories, the most common of which are related to employment discrimination and working hours. One third of the employment offence cases are closed without prosecution for insufficient evidence.

From the results of this study, it was concluded that the administrative coercive measures act as effective tools in preventing employment related offences. Furthermore, employment offences could be prevented by improving the attitudes and senses of responsibility of employers.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	TYÖN TAUSTAA	8
2.1	Tutkimusongelman kuvaus	8
2.2	Työn toteutus	8
2.3	Teoreettinen viitekehys	9
3	TYÖSUOJELUN VALVONTA	10
3.1	Työsuojeluhallinto	11
3.2	Työpaikan vastuu työsuojelun valvonnassa.....	15
3.2.1	Työnantajan ja hänen edustajansa vastuu.....	15
3.2.2	Työntekijän vastuu	17
4	TYÖSUOJELULAINSÄÄDÄNTÖ.....	19
4.1	Työsuojelulainsäädännön taustaa.....	19
4.2	Työsuojelun valvontalaki.....	21
4.3	Työturvallisuuslaki	22
4.4	Rikoslaki	23
4.5	Muut säädökset ja määräykset	24
5	TYÖSUOJELUVIRANOMAISEN HALLINNOLLINEN TOIMIVALTA	26
5.1	Toimintaohje.....	27
5.2	Kehotus	27
5.3	Hallinnollinen päätös	30
5.4	Käyttökielto.....	31
5.5	Kuuleminen.....	32
6	TYÖRIKOKSET	34
6.1	Työrikoksista lähemmin.....	34
6.1.1	Työturvallisuusrikos	36
6.1.2	Työaikasuojelurikos	37
6.1.3	Työsyrintärikos.....	38
6.1.4	Kiskonnantapainen työsyrintä.....	39
6.1.5	Työntekijöiden edustajien oikeuksien loukkaamisrikos.....	39
6.1.6	Työturvallisuusrikkomus.....	40
6.1.7	Työaika-rikkomus ja vuosilomarikkomus	40
6.1.8	Muita erityislakien työrikkomuksia.....	41
6.2	Rikosasiasta ilmoittaminen	42
6.3	Työsuojeluviranomaisen rooli rikosasiassa	44
7	TUTKIMUKSEEN KÄYTETTÄVÄT MENETELMÄT JA AINEISTON KERÄÄMINEN	45

7.1	Käytettävät menetelmät	45
7.2	Aineiston kerääminen ja tutkimus	45
7.3	Tulosten luotettavuus	46
8	TUTKIMUKSEN TULOKSET	48
8.1	Ilmoitukseen liittyvät toimialat	48
8.2	Ilmoitukseen liittyvät rikosnimikkeet.....	50
8.3	Ilmoituksen perusteena tapaturma	52
8.4	Rikosnimikkeet ilmoituksen perusteen mukaan	52
8.5	Rikosnimikkeiden vertailu toimialoittain: tapaturma	54
8.6	Rikosnimikkeiden vertailu toimialoittain: muu syy.....	55
8.7	Ilmoitukseen johtanut teko.....	56
8.8	Ilmoituksen käsittelyn eteneminen	58
8.9	Syyttäjän tai työsuojeluviranomaisen syyttämättäjättämispäätös (sjp):	59
8.10	Syyttämättäjättämispäätöksen peruste	60
8.11	Käräjäoikeuden tuomiot.....	62
9	JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO	63
10	LOPPUTULOKSEN ARVIOINTI.....	67
	LÄHTEET.....	69
	LIITTEET	

1 JOHDANTO

Opinnäytetyöni aihe liittyy yritys juridiikan opintoihini Satakunnan ammattikorkeakoulussa. Tutkimuksen kohde muodostui ollessani opiskeluuni liittyvässä työharjoittelussa Etelä-Suomen Aluehallintoviraston, myöhemmin ESAVI, työsuojelun vastualueen lakiosastolla syksyllä 2013. Harjoittelujakson aikana sain tutustua hyvin laajasti työsuojeluviranomaisen työhön ja toimivaltaan. Lähemmin syvennyin tutkimaan työsuojelun käyttämiä hallinnollisia pakkokeinoja ja niiden käyttöä valvontalain säättämin edellytyksin, joita avaan tässä pääasiassa teorian avulla. Toinen kiinnostava kokonaisuus oli työrikoksiin liittyvät esitutkintailmoitukset, josta syntyi ajatus myös tutkimukseeni.

Aiemmin olen syventynyt työsuojeluasioihin työhöni liittyen, mutta näkökulma on ollut silloin työnantajan edustajan puolella. Yleisesti voi todeta, että asennoituminen työsuojelun viranomaisvalvontaan ja -määräyksiin työpaikoilla on usein melko kriittistä, eikä viranomaisvalvonnan oikeaa tarkoitusta ymmärretä. Omalta osaltani voin todeta, että harjoittelujakso ESAVI:ssa lisäsi kiinnostustani työsuojelutyöhön ja avarsi tietouttani myös viranomaisen näkökulmaan.

Ydintutkimuksen kohteeksi valikoitui työrikostapauksiin liittyvä työsuojeluviranomaisen aloitteesta poliisille esitutkintaa varten tehtävä ilmoitus. Tämä valinta liittyi mielenkiintoiseen aineistoon, johon sain ESAVI:n työsuojelun vastualueella tutustua sekä myös seuraamiini oikeuskäsittelyihin, jotka lisäsivät mielenkiintoani työrikoksiin liittyen. Aineistoa tutkiessani heräsi kysymys ilmoituksen johtaneiden tekosten piirteistä. Tulin myös huomaamaan, että suuri osa ilmoituksista ei edennyt syyteharkintaa pidemmälle. Tutkimuksella pyrin selvittämään, löytyykö ilmoituksiin liittyvään prosessiin erityisiä yhteisiä piirteitä. Oikeudenistunnot osoittivat, että työrikostapauksista ei aina selkeästi löydy tarvittavaa näyttöä tai ongelmaksi voi muodostua työpaikan keskinäinen epäselvä vastuunjako. Vaaran arvioinnin tärkeyden ym-

märtäminen tuntuu useilta työpaikoilta myös puuttuvan, työtä tehdään totuttuun tapaan, kuten on aina ennenkin tehty.

Työn teoriaosuuden tarkoituksena on luoda kuvaus työsuojeluviranomaisen valvontatyöstä sekä avata työsuojelun käyttämien hallinnollisten pakkokeinojen vaikutusta epäkohtien korjaamiseen työpaikoilla. Teoria osuuden aluksi kuvaan työsuojelun valvontatyötä sekä työsuojelulainsäädäntöä, jota tarkastelen lähinnä valvontatyöhön vaikuttavien säädösten kautta. Seuraavaksi avaan työsuojeluviranomaisen hallinnollista toimivaltaa sekä valvontatyön tehosteena käytettäviä pakkokeinoja. Teoriaosuuden lopuksi käsittelen tarkemmin työturvallisuuteen liittyviä rikoksia.

Toinen osuus työstäni on empiirinen tutkimus, jossa tutkitaan kvantitatiivista tutkimusmenetelmää käyttäen työsuojelumääräysten rikkomistapauksia, joissa työsuojeluviranomaisella on valvontalain säädöksen mukainen velvoite ilmoitukseen poliisille. Tutkimuksen kohteena onkin niin sanottu rikospolku työsuojeluvalvonnassa. Tavoitteeni on löytää vastaukset tutkimusongelman kysymyksiin sekä samalla luoda aineiston, jota voi mahdollisesti käyttää apuna työsuojelun vuosittaisessa tilastoinnissa. Lisäksi materiaali voi toimia työpaikkojen vastuuhenkilöiden valistajana työsuojelun valvontatyöstä.

2 TYÖN TAUSTAA

2.1 Tutkimusongelman kuvaus

Työn ydinongelma kohdentuu työsuojeluviranomaisen aloitteestaan poliisille tekemään esitutkintailmoitukseen työsuojelumääräysten rikkomistapauksissa ja ilmoitusta seuraavaan prosessiin lopputuloksineen. Työssä tarkastellaan poliisille esitutkintailmoituksen antamisen perustaa ja siitä seuraavaa rikospolkua. Laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojelutoiminnasta (myöhemmin valvontalaki) 20.1.2006/44 50 §:n 1 momentissa säädetään, että työsuojeluviranomaisen on tehtävä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten, jos on tapahtunut työsuojelurikos tai on syytä epäillä tapahtuneen. Ilmoitusharkinnassa on kuitenkin otettava huomioon teon laajuus. Jos se on vähäinen tai yleinen etu ei vaadi tutkintaa, voidaan ilmoitus jättää tekemättä. (Valvontalaki 44/2006, 50§ 1 mom.)

Tarkastelen ydinongelmaa työsuojeluviranomaisen näkökulmasta. Käytän työni ydinkysymyksen tutkimuksessa pääasiassa kvantitatiivista menetelmää. Työhöni saan tietoa laista, lain esitöistä, kirjallisuudesta ja artikkeleista sekä erityisesti tutkimalla harjoittelujaksollani keräämääni aineistoa vuonna 2011 ESAVI:sta poliisille lähteneistä ilmoituksista.

2.2 Työn toteutus

Teoriaosassa avaan työsuojeluviranomaisen valvontatyötä pääpiirteittäin ja syvennyn tarkemmin työhön vaikuttaviin säädöksiin, valvontalain 50 § 1 momenttiin, pakkokeinoihin sekä työrikoksiin. Työn empiriaosassa tutkitaan teorian ja harjoittelujaksolla kerätyn aineiston avulla työrikoksiin liittyvää prosessia. Lisäksi työssä käytetään hyväksi opinnäytetyöntekijän omaa kokemusta harjoittelujaksolla osallistumisesta työsuojeluviranomaisen toimintaan.

Kirjallisen aineiston täydentämiseen on käyttökelpoiseksi tiedonhankinnan välineeksi todettu osallistuva havainnointi, jossa tutkija itse on tutkimuskohteessaan niin sanotusti ”sisällä”. Tämän voi toteuttaa esimerkiksi viranomaisessa työskentelyllä, jol-

loin tutkija voi käyttää saamaansa tietoa tutkimusaineistona samalla huomioiden tutkimuseettiset säännöt. (Husa, Mutanen & Pohjalainen 2008, 93.)

Opinnäytetyöllä pyritään etsimään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Missä tapauksissa työsuojelurikos etenee ilmoitukseen poliisille?
- Mitkä toimialat ovat alttiimpia ilmoitukseen johtavaan työsuojelurikokseen?
- Mitkä ovat yleisimmät rikosnimikkeet työsuojelurikoksissa?
- Mikä osuus ilmoituksista on tapaturmaan perustuvia?
- Mikä osuus ilmoituksista päättyy tuomioon saakka?
- Mitä keinoja työsuojeluviranomaisella on työsuojelutyön tueksi?

2.3 Teoreettinen viitekehys

Työ tarkastelee työsuojeluviranomaisen työn sekä käyttämän hallinnollisen toimivallan vaikutusta työturvallisuuteen (kuvio 1), samalla muodostaen kuvan siitä miten työsuojelun viranomaistyötä tehdään.



Kuvio 1. Teoreettinen viitekehys

3 TYÖSUOJELUN VALVONTA

Vastuu työsuojelun valvonnasta työpaikoilla on ensisijaisesti työnantajalla. Työturvallisuuslain 23.8.2002/768 8 § määrittää työnantajalle huolehtimisvelvollisuuden työntekijän turvallisuudesta sekä terveydestä. Lain 17§:ään perustuvalla työpaikan yhteistoiminnalla taataan myös kaikille työntekijöille velvollisuus osallistua työpaikan työsuojelun valvontaan. Säädöksen tarkoituksena on ollut, että myös kaikki työntekijät saavat mahdollisuuden vaikuttaa työpaikan turvallisuuteen ja samalla pyritään eliminoimaan yksittäisten työntekijöiden passiivisuus, joka voi osaltaan vaarantaa työpaikan työturvallisuutta. Työpaikoilla tapahtuvan työturvallisuus- ja yhteistoimintasäädösten noudattamista puolestaan valvoo työsuojeluviranomainen valvontalain 44/2006 edellyttämiin säädöksiin perustuen. Laissa työpaikalla tarkoitetaan sekä pysyvää, että tilapäiseen työskentelyyn tarkoitettua paikkaa. (Hallituksen esitys 59/2002, 1.1 luku 8 §, 17 §; Hallituksen esitys 94/2005, 1.1 luku 3 §.)

Artikkelissaan, ”Työsuojelun valvonta ja työsuojeluyhteistoiminta uudistuvat”, Vesa Ullakonoja (2006, 3) pohtii, että valvontalaki ei määrittele tarkemmin käsitettä valvonta. Lain esitöissä hallitus määrittelee valvonnan tarkoittavan kaikkia valvontalaisia ja muissa valvonnan kohteena olevissa lainsäädännöissä säädettäviä työsuojeluviranomaisen tehtäviä. Valvontalain eräänä tarkoituksena on ollut tuoda mahdolliseksi käyttää erilaisia valvontatoimenpiteitä monipuolisesti tehostamaan viranomaisen valvontatyötä. (Ullakonoja 2006, 3.)

Saloheimo (2006, 155) tuo esiin ajatusta valvonnan menettelytavoista, jotka ovat muuttuneet ajan saatossa ja suuntautuneet viranomaisten tekemiin työpaikkojen tarkastuksiin ja sitä kautta epäkohtien korjaamiseen. Tämä korjaava toimintatapa on edelleen vallitseva, mutta lisäksi sen rinnalle on tullut muitakin menetelmiä, jotka liittyvät työturvallisuuslain edellyttämään työpaikan työympäristöön ja työoloihin liittyvään suunnitteluun sekä laissa vaadittuun työpaikan työsuojelun toimintaohjelmaan. Menetelminä voidaan käyttää esimerkiksi ennakko- ja määräaikaistarkastuksia sekä selvityspyyntöjä, joiden tarkoituksena on selvittää turvallisuusolosuhteita työpaikalla. Suurelta osin valvonta pyrkiikin vaikuttamaan juuri ennakoivina toimina työympäristön turvallisuuteen. (Saloheimo 2006, 155.)

Työsuojelun valvontatyön kehittyessä, ei työturvallisuussäännösten käytännön toteutumista ole luotettu vain asianosaisten osapuolten oman aloitteellisuuden varaan, jonka suojakeinona toimisi esimerkiksi siviilioikeus. Toimeenpanoa varten on perustettu juuri asiaan kohdennettu viranomaisorganisaatio, työsuojelun hallinto, jolla on käytettävissään valikoima hallinnollisia keinoja työsuojelun valvontatyötä hoitaessaan. Työsuojelun valvontatyössä keskeistä on arviointi valvonnanalaisten normien noudattamisesta työpaikalla. Valvontatehtävää suorittaessaan, työsuojeluhallinto on täysin riippumaton ja sen ratkaisuihin ei ole vaikutusta esimerkiksi ministeriön muulla poliittisella ohjauksella. (Saloheimo 2006, 149–151.)

3.1 Työsuojeluhallinto

Työsuojeluun liittyvien säädösten ja määräysten noudattamisen valvonta kuuluu aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden eli työsuojeluviranomaisten sekä markkinavalvonnan osalta pääasiallisesti sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston tehtäviin. Entisistä työsuojelupiireistä muodostettiin 1.1.2010 viisi aluehallintovirastoa, joiden toiminnan ohjaus ja kehittäminen siirtyi sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastolle. Aiemmin työsuojelupiirit olivat olleet työministeriön alaisuudessa, mutta nyt lain työsuojeluhallinnosta (16/1993) uudistustyössä ministeriövaihdosta perusteltiin muutoksilla, joiden seurauksena nykyaikaisesta työsuojeluvallonnasta on tullut entistä olennaisempi osa sosiaali- ja terveystaloutta. Maa on jaettu Etelä-Suomen, Lounais-Suomen, Itä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirastoihin, joiden jokaisen työsuojelun vastuualueet muodostavat oman työsuojeluviranomaisen. (Hallituksen esitys 178/1996, kohta 3; Työsuojeluhallinto www-sivut 2014.)

Työn empiirinen tutkimus kohdentuu Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueeseen. ESAVI:n työsuojelun vastuualueen laajuudesta kertovat luvut: työpaikkoja alueella on noin 121.000, joissa on työntekijöitä noin 1,1 miljoonaa. Työsuojelun vastuualueen henkilökuntavahvuus on noin 170 henkilöä. Vastuualue muodostaa laajan alueen, johon kuuluvat Uudenmaan, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson, Etelä-Karjalan ja Kanta-Hämeen maakunnat. Vuonna 2011 viranomaisaloitteisia tarkastuksia suoritettiin kaikkiaan 7.241, tarkastusten kokonaismäärä oli 7.600. Työn määrää kuvaa erittäin

hyvin myös kyseisen vuoden asiakasaloitteiden määrä 24.000, joista suuri osa koostuu muun muassa työsuhteisiin, työympäristöön ja työhyvinvointiin liittyvistä yhteydenotoista. (ESAVI työsuojeluvastuualueen vuosiraportti 2011, 2.)

Poliisille tehtyjä esitutkintailmoituksia työrikoksista oli vuonna 2011 ESAVI:n alueella kokonaisuudessaan 462 kpl, jotka jakautuvat poliisin aloitteesta työsuojeluviranomaisen käsittelyyn tuleviin sekä työsuojeluviranomaisen omasta aloitteestaan tekemiin ilmoituksiin. Tämän työn tutkimuksessa tarkastellaan vain 118:sta työsuojeluviranomaisen aloitteesta tehtyä ilmoitusta.

Työpaikan työsuojelun valvonnasta vastaa työsuojeluviranomainen. Käytännön tarkastustyön työpaikoilla suorittaa työsuojeluviranomaisen edustajana tarkastaja. Työsuojeluviranomaisella tarkoitetaan aluehallintoviraston työsuojelun vastuualuetta sekä sosiaali- ja terveysministeriötä silloin, kun se hoitaa tuotteiden turvallisuuden valvontaa. Valvontatyötä säätää laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteystoiminnasta 44/2006. Työsuojeluviranomaisen tärkein tehtävä on valvoa, että työpaikoilla noudatetaan työsuojeluun liittyviä säännöksiä, edistää työntekijöiden työ- ja toimintakykyä sekä erityisesti toiminnallaan pyrkiä ennalta ehkäisemään työn aiheuttamia haittoja ja vaaroja. Tehtäviin kuuluvat asiakas- ja viranomaisaloitteinen työsuojeluvalvonta, vakavien työtaturmien ja ammattitautien selvittäminen sekä ennalta ehkäisevä toiminta, tuotevalvonta sekä työrikoskäsittelyihin osallistuminen. Tuotevalvontaa eli markkinatarkkailua tarkastajat suorittavat hoitaessaan työpaikkatarkastuksia. Jos tarkastuksen yhteydessä löydetään työssä käytettäviä tuotteita, jotka eivät täytä säädösten edellyttämiä vaatimuksia, siirretään asia käsiteltäväksi markkinavalvontaan sosiaali- ja terveysministeriölle. Fyysistä työsuojeluvalvontatyötä tehdään pääasiassa suorittamalla tarkastuksia työpaikoilla, mutta viranomaistyöhön sisältyy paljon myös lupa-asioiden käsittelyä, valvontakyselyjä sekä lausuntojen antamista. Suuren osan työajasta vievät työsuohdeasioihin sekä työturvallisuuteen liittyvät neuvontatyöt. (Työsuojeluhallinto [www-sivut](http://www.sivut) 2014.)

Hallintolain (434/2003 39 §) mukaan tarkastus on viranomaisen suorittama toimenpide, jonka aikana tehdään muun muassa havaintoja, kohdennettuja tutkimuksia ja kokeita. Toimenpiteen pyrkimyksenä on saada selville, onko viranomaiselle annetut tiedot paikkansapitäviä sekä onko laite, toiminta tai menettely säädösten mukainen. (Ullakonoja 2006, 5.)

Valvottavana työsuojeluhallinnolla on yli sata säädöstä, joista ensisijaisesti mainittakoon työturvallisuuslaki, työsopimuslaki, työaika ja vuosilomaa säätelevät lait, yhdenvertaisuutta ja yksityisyyden suojaa työelämässä koskevat lait sekä tilaajavastuulaki. Työpaikkavalvontaa suoritetaan niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla. Työsuojeluasioissa aluehallintoviranomaisen toimivalta on alueellinen, josta johtuen työsuojeluviranomainen voi valvoa vain niitä työpaikkoja, jotka sijaitsevat sen omalla toimialueella. Poikkeustapauksessa luvan aluemuutokseen voi myöntää ministeriö. Näin on jouduttu toimimaan esimerkiksi tilaajavastuulakiin ja rautateiden valvontaan liittyen. (Hietala, Hurmalainen & Kaivanto 2013, 149–150.)

Tarkastajat suorittavat työsuojelutarkastuksia työpaikoilla pääasiassa viranomaisaloitteisesti, mutta jonkin verran myös asiakasaloitteisesti. Vuosittaisen tarkastustarpeen sekä suunnan määrittelevät sosiaali- ja terveysministeriön asettamat tulostavoitteet ja linjaukset. Säädetyt toimintaperiaatteen mukaista on, että tarkastuksia tulee tehdä niin usein ja tehokkaasti, kuin on tarpeen valvonnan vaikuttavuuden kannalta. Valvontatyötä tehdään kaikille työpaikoille, mutta erityisesti voimavaroja suunnataan työpaikoille, joissa vaara hengen tai terveyden menettämisestä on olennainen. (Siiki 2006, 157.)

Työpaikalla tapahtuvassa tarkastuksessa on tarkoituksenmukaista, että työpaikka tietää tarkastuksesta etukäteen, jotta kaikki asianomaiset henkilöt ovat paikalla tarkastuksessa sekä tarvittavat asiakirjat saatavilla. Jos tarkastus tehdään työsuojeluviranomaiselle tehdyn ilmoituksen perusteella, ei ilmoittajan henkilöllisyyttä sekä tarkastuksen perustetta ilmoitukseen saa tuoda julki, ellei ilmoittaja itse anna nimenomaisesti lupaa julkaisuun. Jos tarkastuksen tavoitteet vaativat, voidaan tarkastus suorittaa ilman ennakoilmoitusta työpaikalle. Tämä esimerkiksi tilanteessa, jossa tarkoituksena on mitata ravintolan melutasoa, ja oletetaan ennakoilmoituksen vääristävän tulosta. Tässäkin tapauksessa annetaan työnantajalle ja työsuojeluvaltuutetulle tilai-

suus tulla kuulluksi asiaan liittyen. Tarkastajan oikeuksiin kuuluu muun muassa päästä työn suorituspaikkaan, nähdä työhön sekä työympäristöön liittyviä asiakirjoja, terveydenhuoltoon liittyviä sopimuksia ja selvityksiä. Lisäksi on oikeus keskustella työntekijän kanssa kahden, saadakseen tarpeellisia tietoja valvontaa varten, ja oikeus suorittaa mittauksia työhygieniaan liittyen sekä ottaa näytteitä raaka-aineesta tai tuotteesta. (Siiki 2006, 158–161.)

Tarkastuksesta laaditaan aina kirjallinen tarkastuskertomus, josta selviävät keskeiset tarkastuksessa käsitellyt asiat ja mahdolliset tarkastuksen vaatimat toimenpiteet. Tarkastuskertomuksessa tarkastaja voi antaa neuvoja suositusluonteisesti työsuojelun parantamiseksi, kun kyse ei ole säädösten rikkomisesta. Lisäksi tehokkaampina keinoina tarkastaja voi käyttää joko toimintaohjeita tai kehotuksia. Tarkastuskertomus ei saa sisältää liikesalaisuuksia tai muita salassa pidettäviä tietoja. Se tulee jakaa tiedoksi työnantajalle ja työpaikan työsuojeluvaltuutetulle. Työnantajan tulee puolestaan saattaa tarkastuskertomus tiedoksi työntekijöille, jos työpaikalla ei ole työsuojeluvaltuutettua. (Kuikko 2006, 167–168.)

Työsuojelutarkastuksen merkitys työnantajan vastuun kannalta tulee esiin etukäteen määritellyssä tarkastuksen kohteessa. Tarkastus tehdään usein yleisellä tasolla, jolloin siihen ei liity ”hyväksyntää” jonkin yksityiskohtaan tarkastuksesta, johonkin tiettyyn laitteeseen tai työskentelymenetelmään kohdistuen. Merkitys on toinen, jos tarkastus suoritetaan rajattuun kokonaisuuteen tai tiettyyn yksityiskohtaan kohdentaen. Lopputuloksena voidaan edellyttää, että viranomainen on tarkastustoimen suoritettuaan myös hyväksynyt tarkastettavan kohteen, samalla myös todeten sen täyttävän lainsäädännön edellyttämät vaatimukset. (Hietala ym. 2013, 107.)

3.2 Työpaikan vastuu työsuojelun valvonnassa

Työsuojelulla tarkoitetaan kaikkia niitä toimia, joita tehdään haittojen ja vaarojen torjumiseksi työpaikoilla, jotka ovat uhkana työsuhteessa työntekijän terveydelle, hengelle ja työkyvylle. Työsuojelu on jaettu kahteen alueeseen: työturvallisuussuojeluun eli työpaikan tapaturmien ehkäisyyn sekä työterveyssuojeluun, jolla pyritään ennalta ehkäisemään työn aiheuttavia haittoja terveydelle sekä ammattitauteja. Perussäännökset työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojeluun säädetään työturvallisuuslaissa (738/2002) ja itse työn sekä työympäristön terveellisyys- ja turvallisuusnäkökulmiin tuodaan pohjaa työterveyshuoltolain (1383/2001) säädöksissä. (Koskinen & Ullakonoja 2012, 149.)

3.2.1 Työnantajan ja hänen edustajansa vastuu

Työpaikan työsuojelusta päävastuussa on työnantaja. Työturvallisuuslaki edellyttää työnantajan huolehtimaan, että työntekijöiden turvallisuus ja terveys toteutuvat työpaikalla. Työnantajan on alati tarkkailtava työympäristöä, työolosuhteita sekä työntekijän jaksamista että osaamista. Tärkeä osa työnantajan vastuuta on työntekijän perehdyttäminen oikeisiin työmenetelmiin, työoloihin ja turvallisuusmääräyksiin. Työsuojelun toimintaohjelman laatiminen työpaikalle kuuluu myös keskeisiin työnantajan turvallisuusvelvoitteisiin. Siitä tulee ilmetä seikat, kuten tiedot työn vaaratekijöistä ja toimenpiteet niiden välttämiseksi, työturvallisuuden organisointi työpaikalla sekä sille laadittu vastuunjako. Lisäksi terveyttä edistävänä toimena työnantajan on järjestettävä työntekijöilleen työterveyshuolto, joka toimillaan edistää työympäristön turvallisuutta, ehkäisee työperäisiä sairauksia ja kehittää työoloja paremmaksi. (Bruun & von Koskull 2012, 50–51.)

Koskinen ja Ullakonoja (2012, 151) syventyvät tarkemmin työnantajan työsuojeluvastuuseen kirjassaan: ”Oikeudet ja velvollisuudet työsuhteessa”. He toteavat työnantajan yleisen huolehtimisvelvoitteen olevan laajan, koskien työntekijän työturvallisuutta. Jonka voi tulkita vastapainoksi työnantajalla hallussaan olevalle työnjohto-oikeudelle. Rajoittavana tekijänä huolehtimisvelvoitteessa on kuitenkin *ennalta arvaamattomuus*, joka viittaa vaarojen selvittämiseen ja tunnistamiseen työssä sekä

työpaikalla, joka puolestaan luo sisällön ennalta arvattavuudelle. Arvioidessa ennakoitavuutta, on huomioitava työnantajan ammatillinen asiantuntijuus omalla alallaan, joka velvoittaa olemaan tietoinen sekä tarpeen mukaan etsimään lisätietoa toiminnalle suuntautuvista vaara- ja haittatekijöistä sekä keinoista niiden torjumiseksi. Tämän arvioinnin perusteella työnantajan huolehtimisvelvoite ei ulotu tilanteisiin, jolloin olosuhteet ovat olleet epätavallisia ja ennalta arvaamattomia, joihin työnantaja ei ole voinut vaikuttaa. Velvoite ei myöskään ulotu tapahtumiin, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää, vaikka kaikki varotoimenpiteet olisi suoritettu asianmukaisesti. (Koskinen & Ullakonoja 2012, 151.)

Tarkasteltaessa työpaikan työturvallisuusvelvoitteita rikosoikeudellisesta näkökulmasta, mahdollisessa vahinkotapauksessa voi suurin vastuu kohdistuakin juuri esimieheen. Työnantaja voi työnjohto-oikeudellaan määrätä työhön esimiehen. Esimiesten tehtävä on ensisijaisesti seurata työturvallisuusvelvoitteiden noudattamista. Työnantajaa velvoittaa nimettyjen esimiesten valvonta, jotta nämä täyttävät valvontavelvollisuutensa. Tapaturman sattuessa, ensisijainen vastuullinen on esimies, jonka velvollisuutena on ollut huolehtia työn turvallisuudesta ja työhön käytettävistä välineistä. (Hietala ym. 2013, 34–35.)

Rikosoikeudellisessa tarkastelussa voidaan todeta, että vastuussa ovat vain ne henkilöt, joihin on kohdentunut todellinen päätöksiin vaikuttamismahdollisuus. Vain tarkkaillen tiettyä tilannetta, organisaatiota ja henkilöä kyseisessä asemassa, saadaan vastaus vastuukysymykseen. Rangaistusvastuun määrittelyssä arviointi perustetaan erityisesti henkilön tehtäviin ja toimivaltuuksiin, joiden vaikutusta säätelee erityisesti itsenäisyys. Tämä osoittaa, miten laajaan päätöksentekoon henkilöllä on oikeus ja velvollisuus työpaikalla. Tarkastelussa kyse on siitä, että kukin vastaa vain omista toimistaan, tähän vastuuseen ei vaikuta vähentävästi toisen tekemät laiminlyönnit. Kuten, jos ylempi esimies laiminlyö tehtävänsä, edellytetään kuitenkin alemman esimiehen huolehtivan velvoitteistaan. Oikea delegointi voi siis vapauttaa pätevästi velvoitteista tapauksessa, jossa tehtävät vastaanottanut pystyy huolehtimaan niistä ammatillisen pätevyytensä ja toimivaltuuksiensa puitteissa. Vastuun arvioimisessa korkea ammatillinen pätevyys toimii korostavana tekijänä esimiehen toimintavelvollisuuteen ja vastuusiin nähden. Ammatillinen pätevyys myös asettaa rajat delegeoitavien tehtävien määrään organisaatiossa. (Lappi-Seppälä ym. 2009, II.34. RL 47.)

3.2.2 Työntekijän vastuu

Aiemmin tuli esiin myös työntekijän vastuu työpaikan työturvallisuudesta huolehtimisessa. Työturvallisuuslain 18 § edellyttää työntekijän noudattavan työnantajan antamia määräyksiä ja ohjeita. Lisäksi työntekijän on omalta osaltaan työssään huolehdittava niin omasta kuin myös muiden työyhteisönjäsenten turvallisuudesta ja terveydestä työnantajalta saamansa opetuksen, ammattitaitonsa sekä kokemuksensa mukaisesti. Työntekijöiden valmius ja tiedot voivat olla hyvin erilaiset, mikä edellyttää työnantajaa järjestämään työntekijöille työn vaatimukset edellyttämää ohjausta ja opetusta. Yksittäisen työntekijän menettelyllä voi olla merkittävä vaikutus muiden työyhteisössä työskentelevien turvallisuuteen ja terveyteen, joten työstä ympäristölle aiheutuvat vaarat tulee jokaisen ottaa huomioon. Laiminlyönneistä aiheutuneista vahingoista työntekijä voi joutua rikoslain ja vahingonkorvauslain perusteella oikeudelliseen vastuuseen. (Hallituksen esitys 59/2002, 1 luku 18 §; Työturvallisuuslaki 738/2002, 18 §.)

Työntekijän vastuu työpaikan työsuojelussa kattaa antamaan viipymättä ilmoituksen työnantajalle tai työsuojeluvaltuutetulle, jos työvälaineissa, laitteissa, menetelmissä tai työskentelyolosuhteissa havaitsee puutteellisuuksia tai vikoja, joista voi aiheutua työntekijöiden terveydelle ja turvallisuudelle vaaraa tai haittaa. Työturvallisuuslaki velvoittaa työntekijän korjaamaan ilmeistä vaaraa aiheuttavat puutteet tai viat omien kykyjensä mukaan, mutta edelleen hän on velvoitettu ilmoittamaan työnantajalle tai työsuojeluvaltuutetulle tehdystä toimenpiteestä. Työntekijällä on myös työhön määrättyjen suojavälaineiden käyttövelvoite. Työntekijä ei myöskään saa poistaa tai kytkeä pois käytöstä koneen, laitteen, rakennuksen turvallisuus- tai suojalaitetta ellei toimelle ole erityistä syytä. Jos kuitenkin näin joutuu tekemään työstä johtuen, on työntekijän myös palautettava laite takaisin ennalleen mahdollisimman pian. (Hietala ym. 2013, 38.)

Tarkasteltaessa työntekijän velvollisuuksia työpaikan työsuojelussa, on työntekijälläkin laajalti vastuuta omaan työhönsä ja työympäristöönsä liittyen, näitä velvoitteita ei ole kuitenkaan tehostettu rangaistusuhalla. Vakavan vaaran uhatessa työntekijä voi pidättäytyä työstä ja tästä toimesta ei työntekijää voida rangaista eikä velvoittaa korvauksiin. Tällä tarkoitetaan sen asteista vaaraa, mikä on kyseisen työn tavanomaista vaaraa suurempi. Työntekijä perustaa vaaran arvioinnin omaan työkokemukseensa ja ammattitaidon tuomaa käsitykseensä. (Koskinen & Ullakonoja 2012, 166–167.)

Työntekijään kohdistuvaa rikosoikeudellista vastuuta tarkasteltaessa on todettava, että lähtökohtaisesti työntekijä ei voi olla vastuusubjekti. Rikosoikeudellinen vastuu voi tulla kyseeseen vain siinä tapauksessa, jossa työntekijä poistaa työturvallisuuteen liittyvän tärkeän ohje- tai varoitusmerkinnän tai vahingoittaa omilla toimillaan turvalaitetta. (Sortti 2013, 44.)

4 TYÖSUOJELULAINSÄÄDÄNTÖ

Työsuojelun peruslähtökohtana on taata työntekijälle turvallinen ja terveellinen työympäristö sekä ylläpitää työsuhteen ehdot asianmukaisina, jotta työelämä on laadukasta ja toimivaa. Työn jatkuva tuottavuus vaatii uudistuksia, jotka eivät välttämättä ole niin yksinkertaisia toteuttaa, sillä asiassa on otettava huomioon myös työn turvallisuus, ympäristö ja terveellisyys. Hyvässä työympäristössä saadaan aikaan toimivaa ja tuloksellista työskentelyä. Meillä Suomessa lainsäädäntö säätelee tarkoin työsuojeluhallinnon toimintaa sekä sen, miten työsuojelun valvontatyötä tulee toteuttaa. Työsuojelulainsäädäntömme on ajansaatossa saanut myös kansainvälisiä vaikutteita, tuoreimmat niistä ovat tulleet Euroopan Unioniin liittymisen myötä, minkä lisäksi myös työmarkkinajärjestöillä on ollut vaikutuksensa työpaikkojen työsuojelun hyväksi. (Posio, Ullakonoja, Kilpeläinen, Lemström & Suomaa 2010, 9.)

4.1 Työsuojelulainsäädännön taustaa

Kansainvälinen työjärjestö ILO on ollut osana vaikuttamassa työsuojelulainsäädäntöömme. ILO on perustettu Kansanliiton osana vuonna 1919, johon Suomi liittyi jäseneksi vuonna 1920. Työjärjestön perustamisen lähtökohtana on ollut työelämän oikeuksien maailmanlaajuinen turvaaminen. Se on toteutettu luomalla työelämän kansainvälisiä yleissopimuksia sekä järjestämällä tehokasta valvontatyötä säännösten noudattamiseksi. Vuoden 2008 julistuksessa globalisaation sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta, määritellään tavoitteeksi neljä strategiaa: työllisyys, sosiaalinen suojele, työmarkkinajärjestöjen kanssa ja kesken vuoropuhelu sekä työelämän perusoikeuksien kunnioittaminen. Samalla ILO velvoitti jäsenvaltioiden noudattavan yhdistymisvapautta, pakko- ja lapsityövoiman sekä syrjinnän kieltämistä. Työjärjestö on laatinut 189 yleissopimusta vuoteen 2012 mennessä. Nämä koskevat edellä mainittujen lisäksi muun muassa työsuhdeturvaa, sosiaaliturvaa, työelämän yhdenvertaisuutta, äitiysvapaita, työturvallisuutta ja työterveyttä. Suomella on edelleen voimassa 82 aiemmin sadasta ratifioidusta sopimuksesta. (Kansainvälinen työjärjestö ILO julkaisu 2012, 2–4.)

Euroopan unionin jäsenyys 1.1.1995 on myös tuonut merkittäviä vaikutteita työsuojelulainsäädäntöömme. Lainsäädäntömme sopeuttaminen vastaamaan pääosiltaan yhteisölainsäädäntöä alkoi ETA-sopimuksen astuessa voimaan 1.1.1994. Työn turvallisuutta ja terveellisyttä säädellään Euroopan unionissa direktiiveillä, jotka eivät ole suoraan sitovia jäsenmaissa. Säädösten sitovuus saadaan aikaan vasta kansallisten lainsäädäntöelinten hyväksynnällä. Arvioitaessa direktiiveihin perustuvan kansallisen lainsäädännön sisältöä on kuitenkin otettava huomioon direktiivien tulkintavaikutus. Työsuojeluun kohdentuvat direktiivit ovat pääasiassa vähimmäistasodirektiivejä, joilla säädellään työolosuhteita sekä lisäksi harmonisointidirektiivejä, joilla säädellään ja todetaan tuotteiden rakenteellisia turvallisuuteen liittyviä ominaisuuksia. Keskeisin työsuojelun kannalta työturvallisuuteen liittyvä direktiivi on työsuojelun puitedirektiivi (89/391/ETY). Se otettiin huomioon muutoksilla jo vanhassa työturvallisuuslaissa (144/1993), kuten myös uusi työturvallisuuslaki (738/2002) täyttää puitedirektiivin tuomat vaatimukset. Työsuojelun puitedirektiivi luo edelleen tytärdirektiivejä, jotka tarkemmin määrittävät tietyt mittaus- ja laatuvelvoitteet. Suomessa keskeisimmät työsuojelun tytärdirektiivit ovat työvälaineiden ja henkilösuojainten käyttöön liittyvät direktiivit sekä työpaikkadirektiivi. (Hietala ym. 2013, 13–14.)

Suomessa direktiivit on pantu täytäntöön vastaavanlaisilla valtioneuvoston asetuksilla. Asetukset eli lain kohtaa täsmentävät säädökset toimivat välineenä työturvallisuutta ja terveellisyttä arvioitaessa. Esimerkiksi valtioneuvoston asetus rakennustyön turvallisuudesta (205/2009) tarkentaa kattavasti työturvallisuuslakia (738/2002) yksityiskohtaisilla säädöksillä rakentamistyön eri vaiheissa. Mainittakoon esimerkkinä, että asetuksen 6 luku säättää tarkoin työmaan yleiset turvallisuusmääräykset työskentelytasolle, putoamisen suojarakenteille ja tikkaille. Asetuksessa on tarkoin määriteltä missä tilanteessa ja millaiset suojaukset putoamisen estämiseksi tulee rakentaa sekä määritellään tikkaiden hyväksytty käyttötarkoitus työmaalla. Meille kaikille tuttuja nojatikkaita saa käyttää vain tilapäisinä kulkuteinä, lyhytaikaisiin töihin sekä niiden pituudeksi sallitaan enintään kuusi metriä. (Asetus rakennustyön turvallisuudesta 205/2009, luku 6.) Juuri putoamissuojaukset asuinrakennustyömailla ovatkin yksi suurimmista tekijöistä työturvallisuusrikoksissa. Tapauksia löytyy myös nojatikkaiden väärinkäyttötapauksista ja niistä johtuvista putoamistapaturmista.

Alun perin peruste rakennustyön turvallisuusasetuksen säätämiseksi on ollut pyrkiä vaikuttamaan rakennustyömaihin, joiden liikkuvuus ja tilapäisyys altistavat työntekijät vaaroille. Tapaturmista yli puolet, jotka tapahtuvat yhteisössä rakennustyömailla, liittyy huonoihin arkkitehtonisiin tai työn organisointiin liittyviin valintoihin tai jo rakennushankkeen valmisteluvaiheessa toteutettuun huonoon suunnitteluun. Asetuksella onkin pyritty säätämään vähimmäisvaatimuksia rakennustyömaan eri työvälineille, rakenteille ja myös kohdentuvaksi jo suunnitteluvaiheeseen, jotta turvallisuus taataan parhaalla tavalla. (Neuvoston direktiivi, 57/1992.)

4.2 Työsuojelun valvontalaki

Työsuojeluviranomaisen valvontatyötä säätelee laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006. Lain säädökset ohjaavat viranomaistyötä valvontatyössä työsuojelua koskevien säännösten noudattamisessa sekä työpaikalla tapahtuvassa työnantajan ja työntekijän keskeisessä työsuojelun yhteistoiminnassa. Uudistettu laki astui voimaan 1.2.2006. Uudistuksen tarkoituksena oli erityisesti viranomaisvalvonnan tehostaminen sekä lisäksi saada työntekijät osallistumaan entistä tehokkaammin työsuojeluasioihin myös yhteisillä työpaikoilla. Yhteisellä työpaikalla säädöksessä tarkoitetaan työpaikkaa, jossa on yksi pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja ja tämän lisäksi yksi tai useampi muu työnantaja tai itsenäinen työn suorittaja. (Posio ym. 2010,18.)

Työsuojelun valvontalaki on saatettu nykymuotoonsa hallituksen esityksellä (94/2005) sekä jäljempänä muutamien uudistuksien. Täydellisellä uudistustyöllä haluttiin saattaa silloinen laki työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa (131/1973) vastaamaan nykytarpeita sekä samalle tasolle muiden jo aiemmin uudistettujen säädösten kanssa. Lain uudistamisen tarpeellisuus tuli myös ajankohtaiseksi työsuojeluviranomaisen valvontakohteiksi tulleiden uusien asioiden, kuten tietosuojan, yhdenvertaisuuden ja lähetettyjen työntekijöiden myötä. Uudistamistyössä eräänä oleellisena muutoksena oli, aiemmin asetuksella säädelty, työsuojelun yhteistoiminta työpaikalla sisällytettiin nyt lakiin. Myös viranomaistoimintaa selkeytettiin tilanteissa, joissa on kyse lainsäädännön vastaisista puutteista sekä viranomaisen oikeudet ja velvollisuudet saatettiin entistä paremmin vastaamaan työturvallisuuslain

sekä muiden lakien valvontatyön tehokkuuden vaatimia tarpeita. Lain uudistustyöllä haettiin työsuojeluviranomaistoiminnan tehostamista ja toimivallan käytön kohdentamista entistä täsmällisempänä. (Hallituksen esitys 94/2005, 5, 15–17.)

4.3 Työturvallisuuslaki

Työturvallisuuslaki 738/2002 nykymuodossaan on tullut voimaan 1.1.2003 ja sitä sovelletaan yleislakina lähes kaikkeen työhön, jopa osittain vapaaehtoistyöhönkin. Lain ulkopuolelle jäävät pääsääntöisesti harrastustoiminta ja ammattiurheileminen. Lain pääsääntöinen tarkoitus on turvata ja ylläpitää työntekijöiden työkyky parantamalla työolosuhteita ja työympäristöä sekä torjua ennalta ammattitautien ja työtapa-turmien sekä muut työstä tai työympäristöstä aiheutuneet haitat työntekijän fyysiselle tai henkiselle terveydelle. Työturvallisuuslain 1 §:ssä määritellään eräänä tarkoituk-sena työympäristön parantaminen, jonka taustalla on maininta Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa. Artiklan 137 mukaan yhteisön tuen tavoitteena on työnteki-jöiden turvallisuuden ja terveyden turvaamiseksi parantaa työympäristöä sekä lisäksi direktiivi 6 edellyttää, että työnantaja pyrkii toimillaan vallitsevien olojen parantami-seen. Sääntelyn tarkoituksena on mahdollisuuksien mukaan turvata työntekijän työ-kyky koko hänen työuransa ajan. (Hallituksen esitys 59/2002, 1.1.; Työturvallisuus-laki 738/2002, 1 §.)

Työturvallisuuslaissa korostetaan työpaikan omaa aloitteellista toimintaa turvallisuus-den hallinnassa. Työnantajan keskeisiksi velvollisuuksiksi säädetään työpaikalla ole-vien haitta- ja vaaratekijöiden tunnistaminen sekä niiden työntekijöiden turvallisuus-delle ja terveydelle aiheutuvan merkityksen arvioiminen. Lisäksi työnantajalla on velvoite ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin mahdollisten haitta- ja vaaratekijöiden poistamiseksi tai vähentämiseksi työpaikalta. (Kuikko 2006, 35–36.)

Työtapaturomakäsittelyissä tulee usein esiin työnantajan yleinen huolehtimisvelvolli-suus, josta on yleissäännös työturvallisuuslain 8 §:ssä. Arvioitaessa työnantajan huo-lehtimisvelvoitteen sisältöä ja laajuutta, tulee huomioida itse työn, olosuhteiden ja työympäristön vaikuttavat seikat. Arviossa on myös otettava huomioon työntekijään liittyvät henkilökohtaiset edellytykset, kuten työkokemus, ammattitaito ja ikä, joilla

voi olla merkitystä työn suorittamiseen turvallisuuden sekä terveellisyyden osalta. Tapaturmatapauksissa tarkastellaan usein ennalta arvaamattomia tilanteita. Työturvallisuuslain 10 §, joka säätelee työn vaarojen selvittämisestä ja arvioinnista, ei täysin pysty yksiselitteisesti rajaamaan työnantajan huolehtimisvelvollisuutta ennalta arvaamattomissa tilanteissa. Laki edellyttää, että kaikki otaksuttavat vaara- ja haittatekijät käydään läpi ja poistetaan. Säädos ei kuitenkaan määrittele miten ja kuinka usein työmenetelmien ja työskentelyolosuhteiden valvontaa tulee suorittaa. Käytännössä kaikkia vaara- ja haittatekijöitä on aina mahdotonta poistaa, joten työnantajan tulee arvioida jäljelle jääneet tekijät ja niiden merkitys työntekijän turvallisuudelle. Työnantajan katsotaan ottaneen huomioon kaikki ennakoitavissa olevat seikat, jos hän käytettävissä oleviin tosiseikkoihin perustuen toteaa, ettei työstä ole odotettavissa haitallisia seurauksia. (Hietala ym. 2013, 59–66.)

4.4 Rikoslaki

Rikoslakiin 39/1889 lisättiin lain uudistuksessa vuonna 1995 oma luku 47 työrikoksille. Tarkoituksena oli koota työturvallisuutta koskevat rangaistussääntelyt selkeästi yhteen, kun ne aiemmin olivat olleet hajallaan alan eri säädöksissä. Samalla myös rangaistusasteikkoja yhdenmukaistettiin. Työturvallisuusrikosten voidaan katsoa olevan työntekijän terveyttä tai henkeä vaarantavia toimia, jotka työelämässä nähdään moitittavuudeltaan ja merkitykseltään tärkeimpinä kohteina kriminalisoinnille. Luvun 47 sisältöön lisättiin säännös työturvallisuusrikoksista, sillä syytteet, jotka olivat nostettu työlakien rangaistussäännösten perusteella, rikkoivat useimmiten juuri työturvallisuuslakia. Rikoslain luku 47 käsittää säädökset työturvallisuusrikoksista, työaikasuojelurikoksista, työsyrynnästä, kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, työntekijöiden edustajien oikeuksien loukkaamisesta, työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamisesta, työnvälityksen maksukiellon rikkomisesta ja luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä. (Hallituksen esitys 94/1993, 1.16.1.2.–1.4.; Rikoslaki 39/1889, luku 47.)

Aiemmin työturvallisuuteen liittyviä laiminlyöntejä oli toistuvasti katsottu niin vähäisiksi, joista oli seurauksena, että syytettä ei ajettu lainkaan tai rangaistukseen ei tuomittu. Myös työntekijöiden omavastuu työturvallisuusonnettomuuksien ennaltaehkäisyssä katsottiin kohtuuttoman laajaksi. Rikoslain uudistuksen tuoma työturvallisuusrikoksen moitittavuusasteen säätäminen ankarammaksi on parantanut työnantajien suhtautumista työsuojeluvollisuuksien noudattamiseen. Lisäksi uudistuksen etuna on nähtävä työturvallisuusrikoksen tunnusmerkistön uusi muotoilu sekä rangaistusvastuun kohdentaminen tehokkaammin oikeaan henkilöön. Tämän myötä rangaistusvastuu saadaan kohdentumaan nyt juuri niihin henkilöihin, joilla on myös vaikutusvalta työpaikalla eli enemmän ylempiin työnantajatahoihin. (Hahto 1998, 8–9.)

4.5 Muut säädökset ja määräykset

Viranomaisen työsuojelun valvontatyöhön ja työturvallisuuden työpaikoilla vaikuttavat ennen mainittujen keskeisten lakien lisäksi suuri määrä eri aloihin kohdistuvia lakeja, yleislakeja ja asetuksia. Laeista tutuimpina mainittakoon työsopimuslaki 55/2001, työaikalaki 605/1996, työterveyshuoltolaki 1383/2001 ja ammattitautilaki 1343/1988. (Työsuojeluhallinto [www-sivut](http://www.sivut) 2014.) Lisäksi erityismaininnan ansaitsee laki, joka säädöksillään ehkäisee harmaata taloutta. Valvontatyö harmaan talouden kitkemiseksi kohdistuu suurimmassa määrin vuokratyövoiman ja alihankintatyön käyttöön, jotka ovat kasvaneet viime vuosina sangen nopeasti. Siihen liittyen myös Euroopan unionin vapaa liikkuvuus on tuonut meille enenemässä määrin vuokratyövoimaa yli rajojen. Alan sääntely ei välttämättä ole tuttua kaikille toimijoille. Säännösten noudattamisen valvonnan vaikeus tulee esiin pitkissä alihankintaketjuissa, joihin harmaa talous voi helposti piiloutua. Näiden ongelmien välttämiseksi on säädetty laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 22.12.2006/1233 eli tilaajavastuulaki. Lain sääntelyllä on ollut tarkoitus lisätä tilaajan vastuuta, kilpailun tasavertaisuutta ja työehtojen noudattamista koko alihankintaketjussa. Tilaajavastuulaki velvoittaa elinkeinonharjoittajan selvittämään sopimuspuolen täyttävän lain säätämät velvoitteensa, mikä on täytettävä ennen kuin sopimus työstä solmitaan. (Bruun & von Koskull 2012, 61–62.)

Myös tuotestandardeilla ohjailaan työturvallisuutta. Standardit täydentävät direktiivejä. Luonteeltaan standardit ovat vapaaehtoisia toisin kuin direktiivit. Voidaan käyttää muun muassa eurooppalaista EN-standardia tai maailmanlaajuista ISO-standardia. Standardin tuotteelle määrittää valmistaja. Standardien tarkoitus on määrittellä turvallisuuden kannalta oleellisia toteutustapoja ja mitoitusperusteita. Tuotteen standardia tulkitessa on huomioitava, että standardi ei aina ole säädösten vaatimusten mukainen, vaan se täyttää juuri kyseisen tuotteen vaatimustason. Standardit ovat luonteeltaan valmistajan antamia suosituksia ja niitä ei voida pitää lakisääteisyttä täyttävänä, ellei niihin ole perustettu sitovaa lakiviittausta. Työsuojelussa standardeja voidaan käyttää esimerkiksi työvälineiden riskien arvioinnissa. (Sortti 2013, 22–24.)

Työnantajan laatimat omat turvallisuusmääräykset ja ohjeet jäävät sitovien työsuojelunormien ulkopuolelle. Niiden rikkomista ei voida sellaisenaan pitää rangaistavana, mutta menettelyn kokonaisarviointiin turvallisuusmääräysten rikkomisella voi olla vaikutusta. On kuitenkin huomattava, että eri säädösten kautta työnantajan määräysten noudattamatta jättäminen voi olla rangaistavaa. Kuten edellytetään työturvallisuuslain (738/2002) 18 §:ssä työntekijän noudattavan työnantajan antamia määräyksiä ja ohjeita. Myös itsenäinen työsuorittaja yhteisellä työpaikalla on työturvallisuuslain 53 §:n mukaisesti velvollinen noudattamaan työpaikan pääasiallisen määräysvallan omaavan työnantajan antamia työpaikan turvallisuusohjeita. Lisäksi rakennustyöhön, joka on erittäin tapaturma-altis ala, on rakennustyön turvallisuudesta annetussa asetuksessa 205/2009 13§:ssä säädetty, että työnantajan sekä itsenäisen työsuorittajan tulee noudattaa turvallisuusohjeita, jotka päätoteuttaja on antanut. (Sortti 2013, 25.)

5 TYÖSUOJELUVIRANOMAISEN HALLINNOLLINEN TOIMIVALTA

Työsuojeluviranomaisen hallinnollisen toimivallan käyttöä ohjailevat useat eri säädökset, kuten valvontalaki 44/2006, hallintolaki 434/2003 ja uhkasakkolaki 1113/1990. Työsuojeluviranomaisella on työssään mahdollisuus käyttää erityisiä pakkokeinoja tehostamaan valvonnan vaikuttavuutta. Valvontalain uudistuksessa vuonna 2005, on otettu entistä paremmin huomioon työsuojeluviranomaisen hallinnollisen toimivallan tehostaminen. Valvontatyön vaikuttavuuden parantamiseksi muokattiin käytettäviä pakkokeinoja, jonka myötä viranomaisen käyttöön saatiin selkeä toimintamalli sitomattomasta huomautuksesta velvoittavaan päätökseen. (Hallituksen esitys 94/2005, 2.1.3., 4.2)

Viranomaisen toimivallan käsitettä avaavat Husa ja Pohjalainen (2014, 230,232) erittäin selkeästi kirjassaan ”Johdatus julkisoikeuteen”. Toimivallalla tarkoitetaan erityistä virkatoimien suorittamisen kelpoisuutta siten, että niillä on ennalta määrätty oikeusvaikutus. Siten toimivaltaan yleisesti kuuluvat valta hallintopäätösten tekoon, asioiden vireillepanoon, selvitysten vaatimiseen, tarkastuksen tekoon tai valta pakkokeinoin tehostaa veloitteen vaatimusta. Toisin sanoen, toimivalta hallintoasioissa on virkamiehen tai hallintoelimen julkisen vallankäytön oikeutta suhteessa yksityiseen oikeussubjektiin. Modernin hallinto-oikeudellisen ajattelun näkökulmasta, yksilön ei katsota enää olevan vain käytön kohde julkiselle vallalle. Tätä tukee myös näkökulma, joka painottaa julkisen vallankäyttöön ja julkisten tehtävien hoitamiseen liittyvien oikeusrajoitteiden ja sidonnaisuuksien rajoittavan toimintaa. Päätöksenteossa on pitäydyttävä yleisissä oikeusvaltion raameissa. (Husa & Pohjalainen 2014, 230, 232.)

Työpaikalla havaittujen epäkohtien korjaamiseksi on työsuojeluviranomaisella käytössään valvontalain säätämiä keinoja. Lievin muoto on suositusluontoiset ohjeet, joilla voidaan työnantajaa ohjeistaa, kun tilanteeseen ei välttämättä liity mitään säännösten vastaista. Astetta tehokkaampana pakkokeinona voidaan käyttää toimintaohjetta ja kehotusta, jotka ovat oikeudellisesti sitomattomia toimia. Ne toimivat työsuojelutarkastajan kannanottona työpaikalla havaittuun säännösten vastaisuuteen, joka vaatii ensisijaisesti toimenpiteitä työnantajalta. Itsessään toimintaohje ja kehotus ei-

vät tarkoita sitovaa ratkaisua asiaan työsuojeluviranomaiselta, vaan vasta seuraava askel, velvoittava päätös velvoittaa työnantajaa oikeudellisesti. Jos lievemmillä keinoilla ei saavuteta tulosta, voidaan viimekäden keinona turvautua velvoittavaan päätökseen uhkasakko tehosteinen. (Siiki 2006, 162–163.)

5.1 Toimintaohje

Tarkastaja voi antaa toimintaohjeen työnantajalle, jos tämä ei ole noudattanut velvollisuuksiaan valvottavaan lakiin nähden. Toimintaohje on tarkoitettu annettavaksi korjaamaan havaittua vähäistä ja yksittäistä puutteellisuutta tai epäkohtaa työpaikalla. Valvontatoimenpiteenä se soveltuu käytettäväksi kaikkiin valvottaviin säännöksiin ja sitä voidaan myös antaa kaikista valvonnan alaisista asioista. Toimintaohje annetaan kirjallisena, yleensä tarkastuskertomuksen yhteydessä. Siinä tulee yksilöidä toimintaohjeeseen sovellettavat säännökset sekä lisäksi säännösten noudattamisessa esille tulleet puutteet. Toimintaohjeella veloitetaan työnantaja korjaamaan työpaikalla havaittu säännösten vastainen tila. (Hallituksen esitys 94/2005, s.26; Valvontalaki 44/2006 13 §.)

5.2 Kehotus

Kehotus on toimintaohjetta voimakkaampi valvontatoimenpide. Kuitenkin sen käyttöä rajoittaa valvontalain 13 §:n rajaus, joka säätelee mistä perusteista kehoitus voidaan antaa. Kehotus on tarkoitettu käytettäväksi jos on havaittu työpaikalla puutteita, jotka ovat olennaisia ja merkittäviä työsuojelun kannalta tai jos aiemmin annettua toimintaohjetta ei ole noudatettu. Valvontalain 13 §:n 3 momentissa on säädetty asiat, joihin kehoitusta voidaan antaa:

- 1) *"työympäristöön ja työyhteisön tilaan liittyvää työntekijän turvallisuuteen ja terveyteen vaikuttavaa seikkaa;*

Kohdalla tarkoitetaan työturvallisuuslain säättämiä velvollisuuksia: vaarojen arviointia ja siihen liittyviä selvityksiä, työsuojelun toimintaohjelmaa ja säännöksiä työhön ja työolosuhteisiin liittyen. Esimerkiksi toimintaohjetta ei ole noudatettu tai työkoneen turvasuojaus puuttuu.

- 2) *työaika- tai vuosilomakirjanpitoa tai muuta kirjaamisvelvoitetta;*

Muulla kirjaamisvelvoitteella tarkoitetaan esimerkiksi kemikaaleista tai syöpäsairautta aiheuttavista vaaratekijöistä työpaikalla laadittavaa luetteloa.

- 3) *työsopimuksissa tarkoitetun palkkalaskelman, työtodistuksen taikka työnteon keskeisiä ehtoja koskevan kirjallisen selvityksen antamista;*

- 4) *työterveyshuollon järjestämistä;*

- 5) *yksityisen työvoimapalvelun valvontaa; taikka*

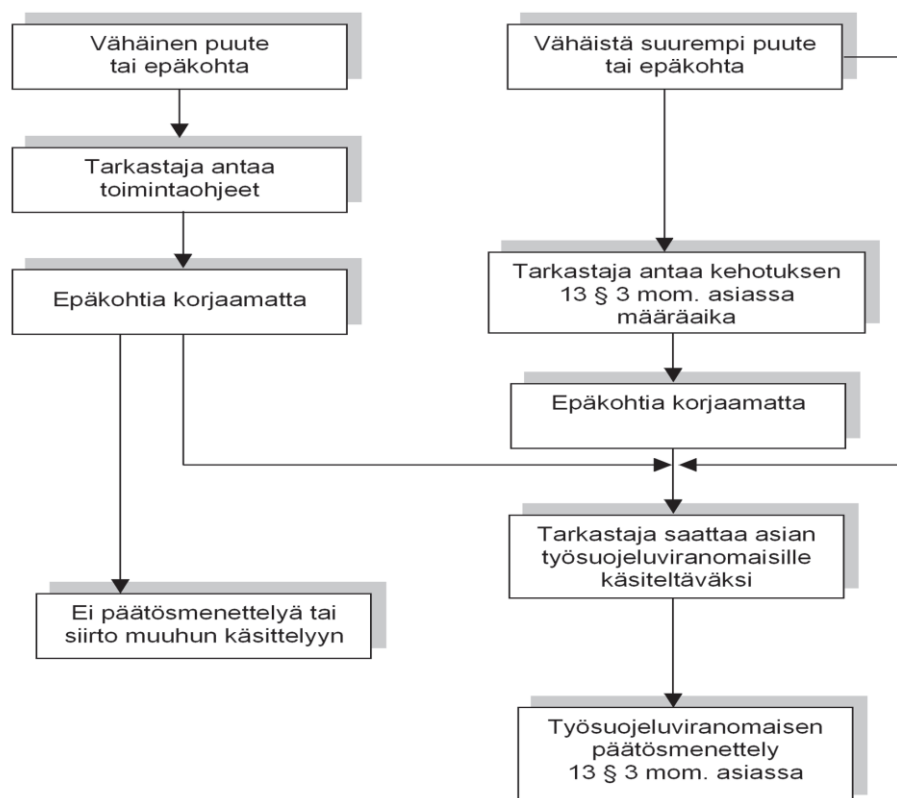
Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 11. 5 §:n 2 momenttiin viitaten työsuojeluviranomaisen tulee valvoa yksityiseen työvoimapalveluun liittyvää tietojenantovelvollisuutta, välitystyön tasapuolisuutta, maksukieltoa ja lisäksi valvotaan, että nuorille ei välitetä kiellettyjä töitä.

- 6) *tässä laissa säädettyä velvollisuutta."*

Velvollisuudella tarkoitetaan työsuojeluviranomaisen ulkopuoliselle henkilölle säädettyä tietojenantovelvollisuutta, esimerkiksi valvontalain 7 luvussa säädettyä työnantajan ilmoitusvelvollisuutta työsuojelutarkastuksesta työsuojeluvaltuutetulle.

Kehotus tulee antaa kirjallisesti ja yleensä se annetaan tarkastuskertomuksen yhteydessä. Kehotuksessa tulee selkeästi yksilöidä säännösten noudattamisessa esille tulleet puutteet ja siihen sovellettavat säännökset. Lisäksi kehotukselle on asetettava määräaika, jonka aikana työnantajan tulee tehdä korjaavat toimenpiteet ellei niiden toteutumiseen ole mahdollisuutta välittömästi. Tarkastajan tulee valvoa kehotuksen noudattamista. Jos korjaavia toimenpiteitä ei määräaikaan mennessä ole suoritettu, siirtää tarkastaja asian työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. (Hallituksen esitys 94/2005, s.26; Valvontalaki 44/2006, 13 §.)

Kehotuksen käyttöalaa rajoittaa sen tarkoitus eli sen mahdollinen eteneminen tarvittaessa velvoittavaan viranomaispäätökseen. Näin ollen kehotusta ei voi antaa niin laaja-alaisesti kuin toimintaohjetta. Rajoitteena on, että kaikista asioista, joita työsuojeluviranomainen valvoo, ei voida tehdä viranomaispäätöstä. Esimerkiksi riita-asiat liittyen työsuhteen irtisanomiseen tai purkamiseen sekä palkkasaatavat, joiden ratkaisulta edellytetään tuomioistuinkäsittelyä. (Ullakonoja 2006, 8.)



Kuvio 2. Toimintaohjeen ja kehotuksen antaminen (Valvontaohje 2008,17)

5.3 Hallinnollinen päätös

Kehotuksen noudattamatta jättäminen voi johtaa työsuojeluviranomaisen velvoittavaan päätökseen, jossa työnantajalle asetetaan määräaika säännösten vastaisen olotilan korjaamiseen tai poistamiseen. Tehosteeksi päätökselle voidaan asettaa uhkasakko, joka tulee maksettavaksi jos päätöksessä vaadittuja toimenpiteitä ei ole suoritettu. Vaihtoehtona uhkasakolle on teettämisuhka, jolloin velvoitetun kustannuksella voidaan teettää päätöksessä vaaditut toimet. Toinen vaihtoehto on keskeyttämisuhka, jolloin toiminta keskeytetään viranomaisen taholta, jollei velvoitetta täytetä. Päätöksessä on annettava asianosaiselle aika kuulemiseen niin päätöksen kuin mahdollisen uhkasakon osalta. Valitusoikeus asianosaisella on päätöksestä hallinto-oikeuteen. (Hallituksen esitys 94/2005, s.27; Valvontalaki 44/2006 15 §, 17 §.)

Päätöksen perusteena on oltava jokin jo työpaikalla aktualisoitunut, valvonnan kohteena olevan työsuojelusäännöksen vastainen epäkohta. Täten ei ole mahdollista asettaa velvoitetta ja pakkokeinouhkaa ennakkollisesti mahdollisen tulevaisuudessa tapahtuvan rikkomuksen varalta. Tärkein osa päätöksessä on päävelvoite, jolla yksilöidään päätökseen liittyvä primaarivelvollisuus. Eli tapahtunut työsuojelusäännösten vastainen epäkohta konkretisoidaan, esimerkiksi mitkä korjaukset työpaikan ilmanvaihtoon liittyen tulee tehdä. Velvoittava päätös voidaan rinnastaa moninaisesti tuomioon siviilijutussa. Kuitenkin on huomattava, että päätöksessä kysymys on aina luontoissuorituksesta eli määrätään jokin työsuojelovelvoite noudatettavaksi sellaisenaan, kuten koneen suojaus asennettavaksi. Päätösmenettely eroaa siviiliprosessista siten, että myös velvoitteen täytäntöönpanosta päättää työsuojeluviranomainen, kun taas rikosprosessista päätösmenettely eroaa menettelyn tarkoituksen perusteella. Työsuojeluviranomaisen päätöksen yksinomainen tavoite on saada vallitseva työsuojelullinen epäkohta korjattua työpaikalla, sen tarkoitus ei ole olla rangaistus tai moitearvio tapahtuneesta rikkeestä. Päätöksellä ei voida puuttua muunlaiseen oikeusturvan antamiseen, kuten laiminlyönnistä aiheutuneista vahingoista työntekijälle korvaamiseen, mikä puolestaan on yleisen tuomioistuimen toimivallan hallinnassa. (Saloheimo 2006, 159–160.)

Päätöksen muodosta ja sisällöstä säättää hallintolaki. Päätöstä tehdessä on asetettava myös määräaika, mihin mennessä vaaditut toimenpiteet on tehtävä. Tässä tulee kuitenkin huomioida velvoitteen laatu ja laajuus sekä velvoitetun olosuhteet sen noudattamiseksi ja lisäksi aiemmin samaan asiaan liittyvässä kehotuksessa asetettu määräaika. (Siiki 2006, 165.) Myös uhkasakkoa asetettaessa on huomioitava päävelvoitteen laatu ja laajuus sekä velvoitetun maksukyky. Lisäksi tulee ottaa huomioon asiaan vaikuttavat muut seikat, kuten velvoitetun vastustus asiaa kohtaan. Uhkasakko voidaan asettaa kiinteänä kertauhkasakkona sekä myös juoksevana uhkasakkona, jolloin ajan kuluminen määrää uhkasakon suuruuden. (Saloheimo 2006, 161.)

Työsuojeluviranomaisen hallinnollista toimivaltaa koskevilla säännöksillä sekä niissä säädetyillä toimenpiteillä on ensisijaisesti tarkoitus korjata lainvastainen olotila työpaikoilla. Ajatuksena on, että lainvastainen olotila saadaan korjatuksi tarkastajan ja työnantajan keskeisellä keskustelulla tai tarkastuksen yhteydessä annetulla ohjeistuksella tai viimeistään tarkastajan antaman kehotuksen vaikutuksella. Jos nämä keinot eivät tehoa, voidaan asia viedä käsittelyyn työsuojeluviranomaiselle valvontalain 14 §:ään perustuen. (Kuikko 2006, 174.)

5.4 Käyttökielto

Valvontalain 16 §: n säättämän käyttökiellon voi antaa työsuojeluviranomaisen päätöksellä, jos todetaan koneen, työvälineen, laitteen käytön, työskentelymenetelmän tai itse työnteon aiheuttavan hengen tai terveyden menettämisen vaaraa työntekijälle. Käyttökielto voidaan antaa myös tilanteessa, jossa havaitaan terveyttä vaarantavia määriä kemiallisia tai biologisia aineita työskentelytilojen hengitysilmassa. Myös käyttökiellon tehoa voidaan lisätä asettamalla sille uhkasakko. (Hallituksen esitys 94/2005, s.27.)

Jos tarkastuksessa todetaan, että vaara on välitön, voi tarkastaja välittömästi antaa väliaikaisen käyttökiellon, joka velvoittaa kiellon noudattamista heti. Väliaikaisesta käyttökiellosta tieto on välittömästi saatettava työsuojeluviranomaisen käsittelyyn. Ennen työsuojeluviranomaisen tekemää väliaikaiseen käyttökieltoon liittyvää päätöstä, tulee noudattaa hallintolain säättämiä säännöksiä asianosaisen kuulemisesta. Käyt-

tökielto raukeaa, kun vaadittavat toimenpiteet ovat suoritettu. Valitusoikeus asianosaisella käyttökiellosta tai väliaikaisesta käyttökiellosta on hallinto-oikeuteen. (Kuikko 2006, 176–177.)

Vuoden 2011 tilastosta voi muodostaa kuvan hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä ja sen myötä niiden tarpeellisuudesta. Työpaikkatarkastusten kokonaismäärä oli ESAVI:n työsuojelun vastuualueella 7.600 kappaletta. Näissä tarkastuksissa annettiin 13.616 toimintaohjetta ja 1.184 kehotusta. Huomioitavaa on, että niin toimintaohjetta kuin kehotustakin voi olla annettu useita samalle tarkastuskohteelle. Käyttökieltoja annettiin yhdeksän ja velvoittavia päätöksiä 68. (Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen vuosiraportti 2011, taulukko 6.) Toimintaohjeiden määrä on suuri, mikä kertoo paljon työpaikkojen työsuojeluun liittyvistä puutteista tai tietämättömyydestä. Usein voi olla kysymys siitä, että luullaan asioiden olevan oikein hoidettu, mutta säädöksiä tai määräyksiä ei osata soveltaa tai tulkita oikein. Tämä näkyi hallinnollisiin pakkokeinoihin liittyvässä aineistossa sekä myös tarkastuskäyneillä. Kehotuksia on annettu myös paljon, mutta näkisin hyvänä asiana sen, että tilastollisesti kehotuksen voima näyttää tehoavan, sillä velvoittaviin päätöksiin on edennyt kaikkiaan vain 68 tapausta.

5.5 Kuuleminen

Ennen päätöksen tai uhkasakon asettamista, on asianosaiselle annettava mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa. Kuulemisoikeudesta säättävät valvontalain (44/2006) 17 § työsuojeluvaltuutetun osalta ja hallintolaki (434/2003) 34 § yleisesti asianosaisen kuulemisesta sekä uhkasakkolain (1113/1990) 22 § edellyttää oikeuden kuulemiseen uhkasakosta päätettäessä. Hallintolain säädöksen mukaan ennen ratkaisun tekemistä asiaan liittyvälle työnantajalle tai muulle asianosaiselle on varattava aika mielipiteeseen asiasta sekä mahdollisuus antaa oma selityksensä vaatimukseen ja asian selvitykseen, joilla voi olla vaikutusta lopulliseen ratkaisuun. Kuulemisvelvollisuuden katsotaan edistävän viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja huolellisuutta asioiden käsittelyssä. Henkilön oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan on yksi perustuslain (731/1999) 21 §:n oikeusturvaperiaatteista. Pakkokeinojen käytössä kuuleminen tu-

lee kyseeseen velvoittavan päätöksen sekä uhkasakon asettamisen yhteydessä. (Hallintolaki 434/2003, 34§; Hallituksen esitys 94/2005 1.1.)

Valvontalaissa ei tarkemmin säädetä muiden asianosaisten kuulemisesta kuin työsuojeluvaltuutetun. Tämä säännös on perusteltu, koska työsuojeluvaltuutettua ei voi pelkän asemansa perusteella velvoittaa asianosaiseksi työsuojeluasiassa, joka kohdistuu työnantajaan. Samasta syystä laki antaa työsuojeluvaltuutetulle muutoksenhakuoikeuden työnantajaa koskevasta viranomaisen päätöksestä. (Kuikko 2006, 175–176.)

Kuviosta 3 voidaan nähdä hallinnollisten pakkokeinojen eteneminen käsittelyssä. Huomattavaa on, että jos velvoitetta ei ole määräajassa noudatettu, voidaan asettaa uusi velvoite, kuten esimerkiksi käyttökiellolle uhkasakko ja edelleen voimakkaampi uhkasakko. Jokaista uutta velvoitetta asetettaessa tulee antaa asianosaiselle kuulemisoikeus. Prosessi voi ajallisesti kestää kauan, jokaisen erillisen vaiheen määräajat huomioiden (kuvio3).

Ei ole noudatettu toimintaohjetta/kehotusta TSVL 14		VÄLIAIKAINEN KÄYTTÖKIELTO TSVL 16 §, tarkastuksella annettu
Kuuleminen TSVL 17 §, HAL 34 §, ennen velvoittavaa päätöstä	Kuuleminen TSVL 17 §, HAL 34 § ennen käyttökielto päätöstä	Kuuleminen TSVL 17 §, HAL 34 § ennen väliaikaisen käyttökiellon vahvistamista
PÄÄTÖS TSVL 15 §	KÄYTTÖKIELTO TSVL 16 §	Väliaikaisen käyttökiellon vahvistaminen tai raukeaminen
	Kuuleminen TSVL 17, HAL 34 §, UhkasakkoL 22§, jos päädytään uhkasakon asettamiseen	
	UHKASAKKO	
VALITUSOIKEUS: HALLINTO-OIKEUS		

Kuvio 3. Työsuojeluviranomaisen oikeudellisesti sitovat hallinnolliset pakkokeinot

6 TYÖRIKOKSET

Työturvallisuuteen liittyvistä laiminlyönneistä voi aiheutua oikeudellisia seuraamuksia, kuitenkin työsuojeluasiat ovat näkyvältä merkitykseltään varsin vähäinen asiakokonaisuus tuomioistuinten työssä. Rikosperusteisten työsuojeluasioiden saattaminen tuomioistuinten käsittelyyn on pääasiassa työsuojeluviranomaisen varassa. Harvoin asianomistaja itse aloitteestaan vie asian tuomioistuimen käsiteltäväksi, näin tapahtuu joskus vahingonkorvaustilanteessa. Pääosin säädös työrikoksista löytyy rikoslain 47 luvusta. Myös työturvallisuuslain (738/2002) noudattaminen on kriminalisoitu laiminlyöntien ja rikkomisten suhteen, josta johtuen työturvallisuuslain soveltamista käsitellään yleisissä tuomioistuimissa edellytyksenä rangaistusten tuomitsemiselle. (Työsuojeluasioiden oikeuskäsittelyt 2006, 4–5.)

6.1 Työrikoksista lähemmin

Työrikosten ja työrikkomusten sääntelyssä tulevat esiin useat yleiset ongelmat ja tavoitteet. Ongelma ilmenee jo lainsäätäjän työssä, jonka on vaikea erottaa rikkomukset ja rikokset toisistaan, asettaakseen niiden seuraamukset tasoltaan oikeiksi. Usein myös työlainsäädännön rikkomiset kytkeytyvät läheisesti toisiinsa. Siitä huolimatta niin sanotut substanssilait ja seuraamussäädökset eivät välttämättä vastaa kirjaimellisesti toisiaan. (Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006, VI.3.)

Työturvallisuusrikos ja -rikkomus luokitellaan erikoisrikoksiksi, sillä niihin voi syyllistyä vain erityisasemassa oleva henkilö, työnantaja tai tälle nimetty edustaja. Läh-
tökohtana työturvallisuusrikossäännökselle on presumoitu vaara. Jolla tarkoitetaan sitä, että työturvallisuusmääräysten rikkominen ja epäkohdan tai puutteellisuuden aiheuttaminen on rangaistavaa ilman, että osoitettaisiin rikkomuksella olleen tosiasiallisesti työntekijän henkeä ja terveyttä vaarantavia piirteitä. Käytännössä työturvallisuusrikossyytteet perustuvat tapauksiin, joissa on työntekijän hengelle ja terveydelle aiheutettu vaaraa, kuten tapaturma, josta on aiheutunut jonkin asteinen vamma. Ilman vaaran tai seurauksen aiheuttamista asia ohjautuisi oikeudenkäsitteeseen lähinnä tilanteessa, jossa työnantaja ei noudata työsuojeluviranomaisen kehotuksia ja jatkaa toistuvasti työsuojelumääräysten rikkomista. (Sortti 2013, 35–36.)

Rikoslain mukaan työturvallisuusrikoksen tunnusmerkistöön kuuluu, että tapauksessa on rikottu jotakin työturvallisuusmääräystä. Teon rangaistavuus, riippuu suuresti teon liittyvän työturvallisuusmääräyksen ulottuvuudesta ja huomioitavaa on, että rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate edellyttää, että teosta tai laiminlyönnistä voidaan tuomita vain, jos se on säädetty rangaistavaksi teon hetkellä voimassa olevassa laissa. Suuri osa työturvallisuusmääräyksistä on säädetty työturvallisuuslaissa ja siihen perustuvissa valtioneuvoston asetuksissa tai päätöksissä, mutta määräyksiä on edelleen myös muissa laeissa. Rikosoikeudellisessa mielessä työturvallisuusmääräyksiä arvioitaessa on huomioitava säädöksiä laajemmalti, kuten alakohtaiset määräykset tai tuotteeseen vaikuttavat standardit, jos ne perustuvat sitovaan viittaukseen laista. Tutkinnassa rajanveto työturvallisuusmääräysten käsitteelle voi olla vaikeaa, niin kuin myös sisällön tulkinta yksittäisen turvallisuusmääräyksen kohdalla. Olivatko työpaikan olosuhteet tai työskentelymenetelmät tapahtumahetkellä määräyksiin mukaiset? (Saloheimo, 2006, 176–179.)

Korkeimman oikeuden tapauksessa 1986-II-116 voidaan nähdä miten myös muut työturvallisuusmääräykset kuin työturvallisuuslain nojalla sitovat, voivat tulla käytetyksi arvioitaessa lopullista ratkaisua.

”Tehtaassa käytettyä säiliötä puhdistamaan laskeutunut työntekijä oli hapenpuutteen ja säiliössä olleen kaasun johdosta tukehtunut kuoliaaksi. Häntä auttamaan mennyt työntekijä oli samasta syystä saanut aivovamman. Tehtaan teknillisen johtajan ja käyttöpäällikön olisi koulutuksensa ja ammattikokemuksensa perusteella pitänyt ymmärtää suoritettun työn vaarallisuus ja, vaikka tehtaalla ei ollut aiemmin tapahtunut vastaavalaista onnettomuutta, huolehtia työturvallisuusmääräysten antamisesta ja niiden noudattamisen valvonnasta sekä muista turvatoimista. Kun he olivat tämän laiminlyöneet, heidät tuomittiin yksin teoin tehdyistä työturvallisuuslain säännösten rikkomisesta sekä kuoleman ja ruumiinvamman tuottamuksesta.”

Perusteluissa korkein oikeus lausuu, että ”koulutuksen omaavien esimiesten olisi pitänyt tietää vaara alan työturvallisuuskirjallisuuden perusteella.” Kuitenkin perusteluissa ensin todetaan, että alueen työterveyslaitoksen tekemässä selvityksessä sekä muussa tapauksessa esitettyssä aineistossa on ollut vain vähän tietoa kaasunmuodostuksesta tapaukseen liittyvässä puhdistusprosessissa. (KKO 1986-II-116.)

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin tässä työssä esiintyviä työrikoksia ja työrikkomuksia, joista rikokset pohjautuvat rikoslain 47 luvun säädöksiin ja rikkomuksia koskee erityislakien sääntely.

6.1.1 Työturvallisuusrikos

Uudistustyössä 1993, rikoslaki (39/1889) on saanut työrikoksille oman luvun, luku 47. Luvun 1 § määrittelee teon muodoksi työturvallisuusrikoksessa työturvallisuusmääräysten tahallisesti tai huolimattomuudesta rikkomisen tai aiheuttamalla puutteellisen tilan tai epäkohdan, joko määräysten noudattamisen valvonnan laiminlyönnillä tai jättänyt huolehtimatta taloudellisista tai muista edellytyksistä työsuojeluun liittyen. Pykälän valvontavelvollisuudella edellytetään kahta asiaa: ensimmäiseksi esimiehen tulee valvoa työntekijöiden noudattavan turvallisuustehtäviä, jotka heille on määrätty, kuten velvollisuuden käyttää henkilökohtaisia suojaimia sekä toiseksi esimiehen tulee valvoa, että hänen alaisuudessaan olevat esimiehet täyttävät valvontavelvollisuutensa ja noudattavat sovittuja turvallisuusvelvoitteitaan. (Hallituksen esitys 94/1993, kohta 1.16.2.)

Pelkästä valvontavelvollisuuden laiminlyönnistä ei rangaista tähän rikoslain 47.1 §:n säännökseen perustuen, vaan edellytyksenä rangaistavalle laiminlyönnille on, että siitä syntyy työturvallisuusmääräysten vastainen puutteellisuus tai epäkohta. Tässä yhteydessä puutteellisuudella tarkoitetaan, että määräysten mukaiset olot ovat jääneet saavuttamatta. Mainittu epäkohta puolestaan tarkoittaa, että määräysten mukaiset olot ovat rikkoutuneet. Rangaistusvastuu ei kuitenkaan edellytä työntekijän terveyden tosiasiallista vaarantamista. Rikosoikeuden yleistenoppien mukaan laiminlyönnin rangaistavuus edellyttää kuitenkin, että valvontavelvollisella on ollut taidot ja mahdollisuudet käytännössä valvontatehtävässään suoriutumisesta. Rangaistus työturvallisuusrikoksesta on sakko tai enintään yhden vuoden vankeusrangaistus. (Kairinen ym. 2006, VI.3.)

6.1.2 Työaikasuojelurikos

Työaikasuojelurikoksesta rikoslain 47.2 §:n säädöksen mukaisesti tuomitaan työnantaja tai tämän edustaja, joka laiminlyö työaika- tai vuosilomakirjanpidon tahallaan tai törkeänä pidettävänä huolimattomuutenaan, ja näin aiheuttaa työntekijälle vahinkoa, sekä muuttaa, pitää väärin, kätkee tai hävittää tai tekee sen lukemisen mahdottomaksi. Rangaistavuus ei edellytä hyödyn tavoittelua, vaan rangaistavuuden edellytyksenä on rikoksen työntekijää vahingoittavuus. Säädöksen tunnusmerkistöön ei kuitenkaan kuulu työntekijään kohdistuvan vahingonteon tarkoitusta, vaan tekijän tavoitteesta riippumatta väärinkäytös on rangaistava teko. Vahinkoa työaikakirjanpidon laiminlyönnistä työntekijä voi kärsiä esimerkiksi ylityötuntien enimmäismäärän laskennan puutteena. Rangaistukset työaikasuojelurikoksesta ovat sakko tai enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistus. (Hallituksen esitys 94/1993, kohta 1.16.2.)

Usein työpaikoilla työaika- tai vuosilomakirjanpidon pitämättä jättämiseen liittyy tietämättömyys tai kirjanpidon merkitystä ei ymmärretä. Tästä johtuen, teosta ei suoraan rangaista, vaan ensin epäkohdan korjaamiseksi käytetään työsuojeluviranomaisen pakkokeinona kehotusta. Jos työnantaja edelleen toimii vastoin ohjeita, eikä korjaa kehotuksen velvoittamaa tilaa sekä laiminlyönnistä on aiheutunut työntekijälle vahinkoa, on kyseessä välittömästi työaikasuojelurikos. (Kairinen ym. 2006, VI.3.)

Työaikasuojelurikoksessa voi ongelman muodostaa esitutkinnan vaatima laajuus, johon nähden rikoksen vanhentumisaika kaksi vuotta, voi olla erityisen lyhyt. Asianomistajana työaikasuojelurikoksessa pidetään työntekijää, mikä tekee esitutkinnasta varsin työlää. Käsittely voidaan toimittaa myös rangaistusmääräysmenettelyssä. Rikostyyppinä työaikasuojelurikos eroaa muista työrikoksista. Työaika- ja vuosilomalainsäädännön pakottavuus on lieventynyt, kuten myös osapuolten väliset sopimismahdollisuudet ovat lisääntyneet. (Lappi-Seppälä ym. 2009, II.34. RL 47.)

Syyteoikeuden vanhentumisaikaa porrastaa rikoksesta säädetyn enimmäisrangaistuksen pituus. Yleisesti vanhentumisajat ovat kahden ja 20 vuoden välillä. Työrikoksissa kyse on alimmasta portaasta, sillä rangaistukset vaihtelevat sakosta enintään vuoteen vankeutta. Tähän perustuen työrikosten syyteoikeus vanhentuu kahdessa vuodessa. (Lappi-Seppälä ym. 2009, I.6.)

6.1.3 TyösyRJintärikos

Syy työsyRJinnän erityiskriminalisointiin on ollut, että työn katsotaan olevan kansalaisten keskeinen elämäna-alue ja sen alueella tulee syRJintään suhtautua yleistä syRJinnän kriminalisointia ankarammin. Rikoslain 47 luvun 3 § säättää, että rikoksesta tuomitaan työnantaja tai hänen edustajansa, joka ilmoittaessaan työpaikasta, valitessaan työntekijää tai työsuhteen aikana asettaa työntekijän tai työnhakijan epäedulliseen asemaan ilman painavaa, hyväksyttävää syytä, kuten sukupuolen, rodun, poliittisen kannan, uskonnon, iän tai terveydentilan perusteella. Rangaistuksena tuomitaan sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Kuitenkin on huomattava, että teko ei olisi rangaistavaa, jos siihen on perusteltu hyväksyttävä painava syy. Tavalla tai toisella tällaisen syyn olisi liitettävä tehtävään työhön. Kuten esimerkiksi kirkollista virkaa täytettäessä edellytetään hakijalta uskonnollista vakaumusta. Sukupuolen määrittelykin hyväksytään esimerkiksi johtavan toimihenkilön valinnassa naisjärjestöön tai näyttelijän työhön. (Hallituksen esitys 94/1993, kohta 1.16.2; Rikoslaki 39/1889, 47. 3 §.)

Seppo Koskinen pohtii kirjassa ”Työoikeus juridiikka” (Kairinen ym. 2006, VI.3), työrikosten punnintatilanteita ja tuo samassa yhteydessä esiin myös työsyRJintään liittyvän arviointi vaikeuden. Työrikoksen yhteydessä joutuu lain soveltaja useisiin poikkeaviin punnintatilanteisiin, joka eroaa tyyppillisestä rikosoikeudesta. Esimerkiksi työsyRJintätapauksen yhteydessä kyse on myös siitä, ”*miten suhtaudutaan joidenkin suosintaan, erityistä suojaa tarvitsevien työntekijöiden aseman turvaamiseen, aikaisemmin vallinneen eriarvoisuuden vähentämiseen ja mikä on hyväksyttävä peruste eriarvoiseen asemaan asettamiselle.*” Työrikossäännöksillä on osaltaan asenteita sekä rangaistuspolitiikkaa muokkaava vaikutus. Tämän lisäksi niiden vaikutus näkyy eri lakeihin sijoitettuja seuraamussäännöksiä selventävänä ja yhtenäistävänä. (Kairinen ym. 2006, VI.3.)

6.1.4 Kiskonnantapainen työsyryjintä

Vuonna 2003 rikoslakiin on lisätty pykälä 47.3a § suojaamaan kiskonnantapaiselta työsyryjinnältä. Rangaistussäännös katsottiin aiheelliseksi, koska enenemässä määrin oli tullut tietoon tapauksia, joissa työnantaja oli käyttänyt hyväksi ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden tietämättömyyttä sovittaessa työsuhteen ehtoja. Säädöksellä parannettiin edellytyksiä ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden työsuhteisiin liittyvien työehtojen valvontatyölle, mikä on osana harmaan talouden torjuntatyötä. Edellytyksenä säännöksen soveltamiselle on, että rikoslain 3 §:n työsyryjintätapausten kaltainen työntekijä tai työnhakija asetetaan huomattavan epäedulliseen asemaan, hyödyntämällä asianosaisen taloudellista ahdinkoa tai muuta heikkoa tilaa, riippuvaista asemaa, tietämättömyyttä, ajattelemattomuutta tai ymmärtämättömyyttä. Säännöksen edellyttämä huomattavan epäedullinen asema voi ilmetä, esimerkiksi huomattavasti pienempänä palkkana muihin työntekijöihin verraten tai työaikojen epäasiallisuutena. Rangaistuksena kiskonnantapaisesta työsyryjinnästä voidaan tuomita sakkoon tai enintään kahdeksi vuodeksi vankeuteen. (Hallituksen esitys 151/2003vp, s.8–9.)

Suhteessa työsyryjintää koskevaan säännökseen kiskonnantapainen työsyryjintä on erityissäännös. Tämän vuoksi, se tulee ensisijaisesti sovellettavaksi tekoihin, jotka täyttävät sen tunnusmerkistön. Kiskonnantapaisen työsyryjinnän rangaistusasteikko on korkeampi kuin työsyryjinnän, joten tämä myös kuvastaa luonnetta erityissäännöksestä. Törkeä tekemuoto työsyryjinnästä kiskonnantapainen työsyryjintä ei kuitenkaan ole. Suhteessa yleiseen syryjintäkriminalisointiin ovat, sekä kiskonnantapainen työsyryjintä että työsyryjintäkin, erityissäännöksiä. (Lappi-Seppälä ym. 2009, II.34. RL 47.)

6.1.5 Työntekijöiden edustajien oikeuksien loukkaamisrikos

Työntekijöiden edustajien oikeuksien loukkaamisrikoksesta säädetään rikoslain 47.4 §:ssä. Säädöksellä suojataan työpaikan luottamusmiestä ja -valtuutettua, työsuojelumiestä sekä muuta henkilöstön edustajaa. Työnantajaa tai tämän edustajaa voidaan rangaista rikkomuksesta sakkorangaistukseen, jos hän säädösten vastaisesti irtisanoo, erottaa tai lomauttaa kyseisen toimihenkilön. Tämä säädös on toissijainen suhteessa työsyryjintään (RL 43:3). Tilanteessa, jossa luottamusmies on ainoana henkilönä lo-

mautettu ilman painavaa syytä, on kyse mahdollisesti työsyrynnästä. Jos on tilanne koko henkilökunnan lomauttamisesta laittomasti, kuitenkin ketään syrjimättä, on tapauksessa luottamusmiehen kohdalla kyse työntekijöiden edustajien oikeuksien loukkaamisrikos. (Lappi-Seppälä ym. 2009, II.34. RL 47.)

6.1.6 Työturvallisuusrikkomus

Työturvallisuuslain 63 §: n säädöksen mukaan työturvallisuusrikkomuksella tarkoitetaan laiminlyöntiä, joka on yksittäinen ja moitittavuudeltaan vähäinen, sekä siihen ei liity vaikeasti selvitettäviä vastuukysymyksiä eikä sitä voida rangaista työturvallisuusrikoksena. Seurauksena työturvallisuusrikkomuksesta voi olla sakkorangaistus. (Hallituksen esitys 59/2002, 8.63 §).

Työturvallisuuslaki määrittelee työturvallisuusrikkomuksen tunnusmerkistön tarkoin. Esimerkiksi käyttöönotto- tai määräaikaistarkastuksen suorittamisen laiminlyönti, selvityksen- tai suunnitelman laiminlyönti ja työtä koskevan luvan tai ilmoituksen laiminlyönti ovat edellytyksiä työturvallisuusrikkomukselle. Edellisistä esimerkeistä vastuussa on työnantaja tai hänen määräämä edustaja, mutta myös työntekijä voi tulla tuomituksi työturvallisuusrikkomukseen. Näin käy esimerkiksi tilanteessa, jossa ilman lupaa ja pätevää syytä poistaa työkoneesta ohje- tai varoitusmerkinnän tai suojalaitteen, jonka on määrä suojata tapaturmalta tai sairastumiselta. Tunnusmerkistö työturvallisuusrikkomukselle on työturvallisuusrikokseen nähden yksilöidympi ja osaksi erilainen. Työturvallisuusrikkomuksen voidaan katsoa olevan esimerkiksi laiminlyönti, joka koskee työturvallisuuslain nähtävillä pitämistä työpaikalla, mikä ei ole rangaistavaa työturvallisuusrikoksena. (Sortti 2013, 38–39.)

6.1.7 Työaika-rikkomus ja vuosilomarikkomus

Työaikaan liittyviä lievempiä muotoja ovat työaika-rikkomus, josta säädetään työaikalain 605/1996 42 §:ssä sekä vuosilomarikkomus, jonka säädökset tulevat vuosilomalain 162/2005 38 §:stä. Työaika-rikkomukseen syyllistyy työnantaja tai tämän edustaja, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo työaikalain säädöksiä. Kuitenkin edellisestä suljetaan pois säännökset, jotka koskevat maksuvelvollisuutta,

työaikakirjanpitoa, oikeustoimen muotoa, sopimista ja nähtävillä pitoa. Tähän rikoslajiin perustuen voidaan tuomita moottoriajoneuvon kuljettaja, jos hän jättää täyttämättä ajopäiväkirjan säädösten edellyttämällä tavalla tai ei pidä sitä ajossa mukanaan. Vuosilomarikkomuksesta voidaan rangaista työnantajaa, jos tämä ei anna vuosilomaa työntekijälle lain säädösten edellyttämällä tavalla. Lisäksi vuosilomarikkomuksen tunnusmerkistö voi täytyä myös silloin, kun työnantaja laiminlyö antaa vuosilomapalkkalaskelman tai pitää työntekijää vuosiloma-ajaksi määrätynä aikana työssä. Molemmissa rikkomuksissa rangaistuksena on sakkorangaistus. Huomattavaa on myös se, että jos kyse on rikkomuksesta, josta työsuojeluviranomainen on antanut kehotuksen ja työnantaja on toiminut vastoin annettuja määräyksiä, voi työaika-rikkomus sekä vuosilomarikkomus muuttua työaikasuojelurikokseksi. (Kairinen ym. 2006, VI.3.)

6.1.8 Muita erityislakien työrikkomuksia

Erityislakien säätämiä työrikkomuksia tulee tässä työssä esiin muutama. Työrikkomuksista tuomitaan sakkorangaistus.

- Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkomus, josta säädetään tieliikennelain 267/1981 105 a §:ssä. Tämän säännöksen mukaan voidaan kuljettaja, korjaamon edustaja tai työnantaja tai tämän edustaja tuomita sakkoon, säännösten vastaisesta toimesta, mikä liittyy tieliikenteen ajo- ja lepoaikoihin sekä ajopiirtureihin. (Tieliikennelaki 267/1981 105 a §.)

Euroopan neuvoston asetus tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta (3820/85) takaa normina mahdollisuuden rangaista työnantajaa tai tämän edustajaa työaikasuojelurikoksesta, jos työsuojeluviranomaisen kehoitus ei tehoa. Jotta rikossyyte voidaan nostaa, on kehotuksen pitänyt kohdentua työnantajaan. Sakkoja, jotka on annettu kuljettajalle, ei voida tulkita kehoituksiksi työnantajalle. (Kairinen ym. 2006, VI.3.)

- Työnantajan ulkomaalaisrikkomus,
josta ulkomaalaislain 301/2004 186 §:n mukaan työnantaja tai tämän edustaja tulee tuomita sakkoon, ellei ankarampaa rangaistusta ole säädetty toisaalla laissa. Tuomittavaksi teoksi katsotaan, kun hän pitää palveluksessaan tahallaan tai huolimattomuudestaan ulkomaalaisen henkilön, jolla ei ole asianmukaista työoikeutta. Rangaistavana pidetään myös virheellisten tietojen antamista, liittyen ulkomaalaisen työntekijän työnteon ehtoihin sekä ilmoittamisvelvoitteen laiminlyöntiin, koskien Euroopan unionin ulkopuolelta tulevaa työntekijää. (Ulkomaalaislaki 301/2004 186 §.)
- Työsopimuslakirikkomus,
johon työsopimuslain 55/2001 13.11 § 2 momentin mukaan syyllistyy työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta ei noudata lain velvoittamia toimia työtodistuksen antamisesta, kuittausoikeuden rajoituksesta, kokoontumisoikeudesta, palkkalaskelman antamisesta tai työsopimuslain nähtävillä pidosta. (Kairinen ym. 2006, VI.3.)
- Työsuojelurikkomus,
josta säädetään valvontalain 44/2006 51 §:ssä. Työsuojelurikkomukseen syyllistyy se, joka on laiminlyönyt tapaturmaan tai ammattitautiin tai asbestityöhön liittyvän lain velvoittaman ilmoituksen tekemisen työsuojeluviranomaiselle. Lisäksi myös valvontalain nähtävillä pidon säännöksen laiminlyöminen on työsuojelurikkomus. (Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006 51 §.)

6.2 Rikosasiasta ilmoittaminen

Työsuojeluviranomaisen on tehtävä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten, jos on ilmennyt todennäköisiä perusteita valvottavien säädösten rikkomisesta tai rikoslain 47 luvun säädösten mukainen rangaistava teko. Tämä ei kuitenkaan koske ulkomaalaisen työvoiman luvatonta käyttöä, josta on säädetty erikseen rikoslain 47.6a §:ssä. Valvontalain esitöissä (HE94/2005) rikosasioista ilmoittaminen säädettiin tehtäväksi poliisille, aiemmin ilmoitus oli tehty suoraan syyttäjälle. Valvontalain (44/2006) 50

§:n 1 momentti säätää tarkemmin ilmoitusvelvollisuudesta. Säädös lisää momentin lopuksi, että jos teko on vähäinen olosuhteet huomioon ottaen, eikä myöskään ilmoituksen tekemistä vaadi yleinen etu, voidaan ilmoitus jättää tekemättä. (Hallituksen esitys 94/2005, s.41.) Juuri tämä työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvoite on kyseessä tämän työn ydintutkimuksen ilmoituksissa.

Rikosasiasta ilmoittamisvelvollisuus koskee myös työnantajaa. Tapaturmavakuutuslain (608/1948) 39 § säätää työnantajalle velvoitteen viipymättä ilmoittaa poliisille, jos on kyse tapaturmasta, jossa on aiheutunut kuoleman tapaus tai vakava vamma (Hallituksen esitys 42/2002vp, 17). Poliisin tai työnantajan tulee tiedottaa vakavaa työtapahturmaa koskevasta tapauksesta myös työsuojeluviranomaiselle. Ilmoituksen perusteella työsuojelutarkastaja suorittaa tarkastuksen tapaturmaan liittyen ja antaa lausunnon poliisille, joka on myös omasta puolestaan tehnyt tutkinnan. Tässä yhteydessä vaikeaksi vammaksi luokitellaan näön, kuulon tai puhekyvyn menettäminen, muu ruumiinvirhe tai vaikea vika, kuten raajan tai sormen menettäminen tai pysyvä haitta terveydelle, hengen vaarantava tauti tai vika. Työnantajan on syytä tehdä ilmoitus myös epävarmoissa tapauksissa. Tarkastuksessa tulee selvittää tapahtuman kulku ja siihen johtaneet syyt. Saatuja aineistoja voidaan käyttää myös ennalta ehkäisemään samankaltaisten tapaturmien uusiutuminen. (Hietala ym. 2013, 36.)

Esitutkinnalla tarkoitetaan rikokseksi epäillystä teosta selvityksen hankkimista syyteharkintaa sekä mahdollista rikosoikeudenkäyntiin valmistautumista varten. Esitutkinnassa kerätään tarvittava todistusaineisto rikosprosessin seuraavia vaiheita varten. Rikosprosessi on lain sääntelemä menettely, jonka tarkoituksena on yksittäistapaukseen liittyvän rangaistusvastuun toteuttaminen. Kyseessä ei ole yksinomaan tiettyyn rikokseen epäillyn syylliseksi osoittaminen, vaan esitutkinnan lopputuloksena voi myös olla se, ettei tutkittu teko toteuta tunnusmerkistöä mihinkään rikokseen tai voidaan todeta, että epäiltyä oleva henkilö ei olekaan syyllistynyt rangaistavaan tekkoon. (Helminen, Fredman, Kanerva, Tolvanen & Viitanen 2012, 16–17.)

6.3 Työsuojeluviranomaisen rooli rikosasiassa

Valvontalain 50 §:n 2 momentti säätelee kuulemisoikeudesta, joka työsuojeluviranomaisella on ennen syyttäjän syyteharkinnan päättämistä. Lisäksi työsuojeluviranomaisella on läsnäolo- sekä puheoikeus asiaan liittyvässä oikeudenkäynnissä. Esitutkintavaiheessa työsuojeluviranomainen ja poliisi yhteydenpidollaan varmistavat, että esitutkinta tulee suoritetuksi työsuojelun näkökulmasta asianmukaisesti ja riittävän laajasti. Usein työsuojeluviranomainen suorittaa tarkastuksen heti tapaturman satuttua ja varsinainen esitutkinta alkaa vasta, kun lausunto tapaturmasta poliisille. Työsuojeluviranomaisen asiantuntemus työlainsäädännöstä sekä eri aloista ja niiden työolosuhteisiin kohdistuvasta tekniikasta, ovat tärkeitä tekijöitä esitutkinnassa. Työsuojeluviranomaisen tietokanta voi sisältää tutkittavasta yrityksestä oleellista asiaan liittyvää historiatietoa. Näihin seikkoihin tukeutuen on työsuojeluviranomaisen tutkintaan ottamalla kannalla erittäin suuri painoarvo tutkinnan suunnalle, vaikka muodollinen johto tutkinnasta kuuluukin poliisille. (Sortti 2013, 31.)

Oikeudenistunnossa työsuojeluviranomaisella on valvontalain säättämä läsnäolo- ja puheoikeus. Puheoikeus tuomioistuimessa suo työsuojeluviranomaiselle oikeuden kysymysten esittämiseen asianosaisille ja todistajille. Samalla työsuojeluviranomaiselta veloitetaan tuomaan esiin asian tutkintaan sekä työsuojeluun liittyviä näkökohtia, niin syytetyn puolesta kuin häntä vastaan. (Hallituksen esitys 94/2005, 50§.)

Työsuojeluviranomaisen tavoite oikeudenkäynneissä on huolehtia asian oikeudenmukaisesta selvittämisestä ja ratkaisusta. Tämä ilmenee jo poliisille annettussa esitutkintailmoituksessa sekä syyttäjälle lähteneessä syyttämislausunnossa, joissa työsuojeluviranomainen usein painottaa teosta esitettyjä seikkoja siten, että ne tuovat paremmin esiin juuri teon merkitystä ja luonnetta. Huomioitavaa on, ettei työsuojeluviranomaisen päätarkoitus ole huolehtia vain syylliseksi leimaavista seikoista, vaan tarkoitus on myös huolehtia syyttömyyttä tukevista seikoista. Oikeudenkäynnissä työsuojeluviranomainen nähdään asiantuntijaroolissa. Aluehallintovirastoa oikeudenkäynneissä edustaa yleensä asiantuntija lakimies ja todistajana voidaan kuulla tarkastajaa, joka on suorittanut asiaan liittyvän työpaikkatarkastuksen. (Sortti 2013, 32–34.)

7 TUTKIMUKSEEN KÄYTETTÄVÄT MENETELMÄT JA AINEISTON KERÄÄMINEN

7.1 Käytettävät menetelmät

Empiria osuuden tutkittava aineisto on etukäteen valittu ja koottu. Nyt aineisto on tutkittu kvantitatiivisella menetelmällä eri näkökulmista sekä kirjallisuuden ja säädösten avulla analysoitu tutkimusmenetelmän antamaa lopputulosta. Kvantitatiivisen tutkimuksessa apuna on käytetty Microsoft Excel- taulukkolaskentaohjelmaa. Tutkimuksessa on hyödynnetty myös tutkimuksen tekijän omakohtaista osallistuvaa havainnointia ESAVI:n työsuojelun vastuualueen harjoittelujaksolta.

Empiria osuuden tutkimusmetodina on käytetty kvantitatiivista eli määrällistä tutkimusmenetelmää. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa keskeisiä seikkoja ovat muun muassa aiemmista tutkimuksista saadut johtopäätökset, teorit, esitettävät hypoteesit, käsitteiden tarkempi määrittely, aineiston tilastoiminen, taulukointi sekä tuloksen muodostaminen perustaen havaintoaineistosta saatuun tilastolliseen analyysiin. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 140.)

Keskeisiksi metodeiksi oikeustieteen osa-alueiden tutkimuksiin liittyvissä menetelmissä korostuu tekstianalyysi ja empiiriset tutkimusmenetelmät. Käyttökelpoiseksi menetelmäksi osoittautuu kvantitatiivinen menetelmä, kun havaintoaineisto on suuri. Oikeustieteessä on kuitenkin otettava huomioon, että nämä empiiriset näkökulmat voivat olla usein avustavan menetelmän asemassa ja näin eri tarkastelutapojen väliset rajat voivat jäädä epäselviksi. (Husa, ym. 2008, 25–26.)

7.2 Aineiston kerääminen ja tutkimus

Tutkimuksen kohteena oleva aineisto on kerätty valmiiksi työharjoittelussa ESAVI:n työsuojelun vastuualueella vuoden 2013 syys- ja lokakuun aikana. Aika rajattiin vuoteen 2011 ja kerättiin kyseisen vuoden aikana ESAVI:sta poliisille lähteneet työsuojeluviranomaisen aloitteesta tehdyt valvontalain 50 § 1 momentin velvoittavat ilmoitukset. Aineiston keräämisvaiheessa ilmoitusten polkua on seurattu, aina lopulliseen

päätökseen tai tuomioon saakka. Kokonaisuutena tutkittava aineisto sisältää 118 tapausta ja jokaiseen yksittäiseen tapaukseen liittyvät tapahtumat. Tapahtumapolusta ilmenee ilmoitukseen liittyvän yrityksen toimiala, rikosnimike, teko, onko tapaturma perusteinen vai ei, miten edennyt esitutkinnassa, syyttäjän päätös sekä mahdollinen tuomio tai rangaistus. Tutkimusaineisto on kerätty anonymisti, siitä ei ilmene asiaan liittyvien yritysten eikä henkilöiden nimiä. Aineiston keräämisessä on käytetty työsuojelun sisäisiä tietojärjestelmiä Diaari, Vati ja Vera sekä lisäksi tutkija on osallistunut useaan tutkimusaineistoon liittyvään oikeudenistuntoon myös henkilökohtaisesti.

Kvantitatiivisessa tutkimuksessa on Microsoft Excel- taulukkolaskentaohjelman avulla laadittu vertailevia arvoja eri muuttujien kesken sekä saaduista tuloksista laadittu havainnollistavat taulukot ja kuviot. Tutkimuksesta saaduista tuloksista on tehty yhteenveto ja lopuksi tuloksia on analysoitu teorian avulla.

7.3 Tulosten luotettavuus

Perusvaatimuksena kvantitatiiviselle tutkimukselle ovat sen validiteetti eli pätevyys, mikä tarkoittaa tutkimuksen koskevan juuri sitä asiaa, mitä sen oletetaan koskevan. Lisäksi tutkimuksessa käytettävien käsitteiden tulee heijastaa tutkittavaa ilmiötä. Tutkimuksen luotettavuutta sekä tutkimuksen kohteen tarkoitusta tukee käsitteiden oikea määrittely. (Hirsjärvi ym. 2009, 186.)

Tutkimustulosten reliabiliteetti tarkoittaa tulosten luotettavuutta sekä tarkkuutta. Tulokset eivät saa olla sattumanvaraisia, vaan luotettavuuden edellytyksenä on, että tutkimus voidaan toistaa yhtenevin tuloksin. Tutkittavan aineiston otoskoon tulee olla riittävän suuri sattumanvaraisuuksien välttämiseksi. Tutkittavan aineiston kokoa määriteltäessä on huomioitava myös mahdollinen kato. Tutkijan on oltava objektiivinen tutkimusta suorittaessaan. Tulosten ei tule olla tutkijasta riippuvaisia, vaan jos tutkijaa vaihdetaan, on tulosten silti oltava yhteneviä. (Heikkilä 2004. 30.)

Tämä tutkimus voidaan todentaa luotettavaksi perustuen siihen, että tutkimukselle määritellyn kohteen sekä tutkitun aineiston voidaan todeta olevan yhteensopivia.

Luotettavuutta lisäävät tutkijan oma kiinnostus tutkittavaa aihetta kohtaan sekä perusteellinen perehtyminen kirjallisuuteen ja tutkittavaan aineistoon. Lisäksi tutkittava aineisto on kerätty luotettavasta lähteestä sekä valitun aineiston koko on tarpeeksi laaja. Aineiston kokoa arvioidessa on huomioitava mahdollinen kato, joka tutkimuksessa ilmenee pääosin siten, että osa tapauksista on vielä käsittelemättä tai tieto etenemisestä puuttuu.

8 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tutkimuksen vertailussa käytetään ilmoitusten jakoa kahteen ryhmään. Jako on tehty ilmoitukseen liittyvän työsuojeluviranomaisen tiedoksisaamisen perusteen mukaisesti. Ensimmäinen ryhmä on *tapaturma*, jossa lakisääteisesti edellytetään työsuojelutarkastusta ja arviota mahdollisesti tapaturmaan liittyvästä työrikoksesta ja siihen liittyvästä ilmoituksesta esitutkintaa varten poliisille. Toinen ryhmä on *muu syy*, johon kuuluvat muut kuin tapaturmiin liittyvät tapaukset, jotka ovat johtaneet työsuojeluviranomaisen työturvallisuusrikosepäilystä ilmoitukseen.

Toimialaluokitus perustuu tilastokeskuksen viralliseen luokitukseen. Kohdassa 8.1 ja liitteessä 1 ovat esillä kaikki ilmoituksiin liittyvät toimialat. Kohdasta 8.5 alkaen toimialoja on yhdistelty luokkien mukaan, jotta tutkimuksen aineistoa on saatu tiivistettyä.

8.1 Ilmoituksiin liittyvät toimialat

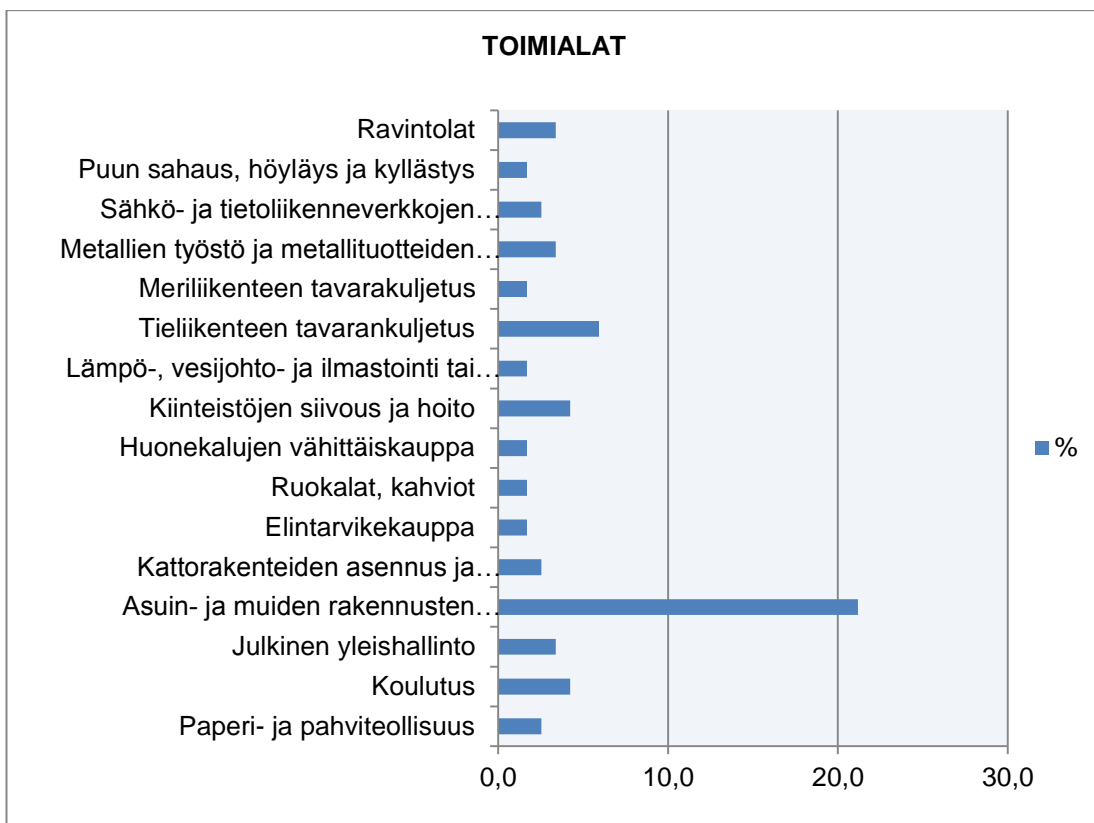
Ilmoitusten toimialatarkastelussa esittää taulukko 1 ja kuvio 3 vain 63,6 % ilmoitusten kokonaismäärästä (118). Niihin on valittu vain toimialat joilla on eniten tai useampia ilmoituksia. Liitteessä (Liite 1) on nähtävissä koko ilmoitusmäärän toimialataulukko. Laskennassa on huomioitu toimialojen vertailu ilmoitusten kokonaismäärään nähden.

Ilmoituksiin liittyvistä toimialoista on nähtävissä, että vallitseva ala on asuin- ja muiden rakennusten rakentaminen, johon liittyviä ilmoituksia on 21,2 % koko määrästä. Toisella sijalla on tieliikenteen tavarakuuljetus 5,9 %. Seuraavat alat, joilla esiintyy useampi ilmoitus, ovat koulutus 4,2 % sekä julkinen hallinto, ravintola ja metallien työstö/tuotteiden valmistus, joilla kaikilla ilmoituksia 3,4 % koko määrästä (taulukko 1 ja kuvio 3).

Liite 1 osoittaa, että toimialakohtainen hajonta on suuri, sillä loput 36,4 % ilmoituksista hajaantuvat yksittäisille toimialoille (Liite 1).

Taulukko 1. Ilmoituksissa eniten esiintyvät toimialat, otanta 63,6 % ilmoituksista (% koko ilmoitusten määrästä)

TOIMIALA	KPL	%
Paperi- ja pahviteollisuus	3	2,5
Koulutus	5	4,2
Julkinen yleishallinto	4	3,4
Asuin- ja muiden rakennusten rakentaminen	25	21,2
Kattorakenteiden asennus ja kattaminen	3	2,5
Elintarvikekauppa	2	1,7
Ruokalat, kahviot	2	1,7
Huonekalujen vähittäiskauppa	2	1,7
Kiinteistöjen siivous ja hoito	5	4,2
Lämpö-, vesijohto- ja ilmastointi tai eristysasennus	2	1,7
Tieliikenteen tavarankuljetus	7	5,9
Meriliikenteen tavarakuljetus	2	1,7
Metallien työstö ja metallituotteiden valmistus	4	3,4
Sähkö- ja tietoliikenneverkkojen rakentaminen	3	2,5
Puun sahaus, höyläys ja kyllästys	2	1,7
Ravintolat	4	3,4
Yhteensä	75	63,6



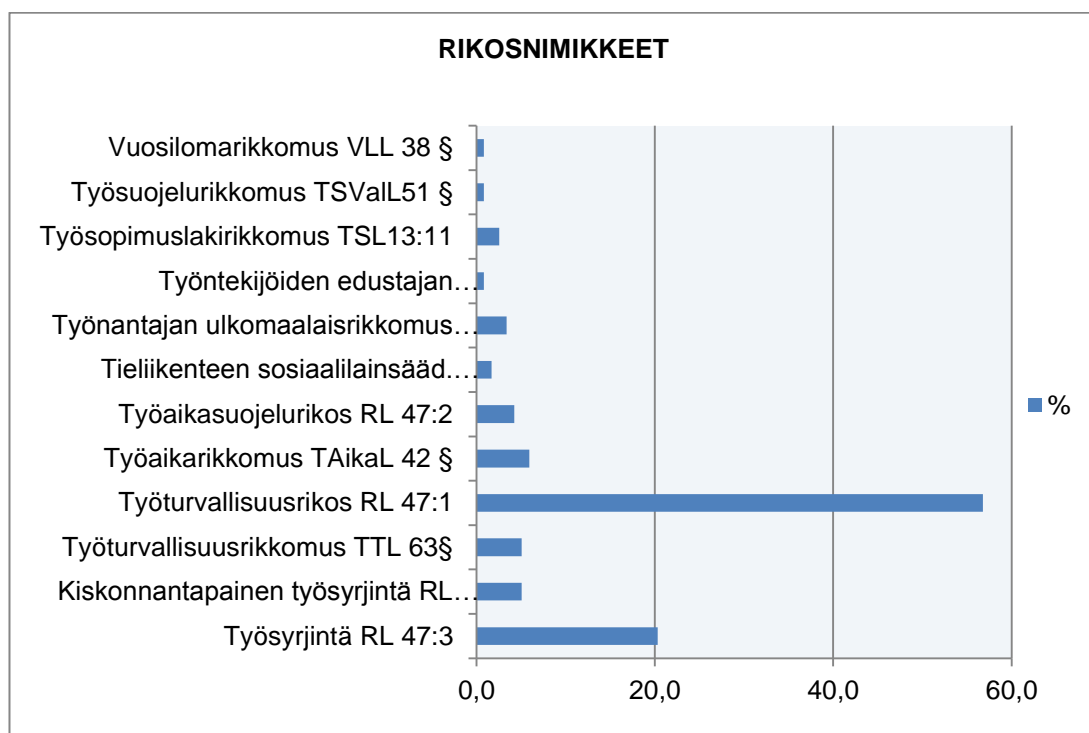
Kuvio 3. Ilmoituksissa eniten esiintyvät toimialat, otanta 63,6 % ilmoituksista (% koko ilmoitusten määrästä)

8.2 Ilmoituksiin liittyvät rikosnimikkeet

Ilmoitusten rikosnimikejakaumassa on selkeästi nähtävissä työturvallisuusrikoksen olevan vallitseva 56,8 %. Toiseksi eniten 20,3 % on työsyryntään liittyviä ilmoituksia sekä kolmanneksi eniten 5,9 % työaika rikkomuksia. Muut rikosnimikkeet jakautuvat alle 5,1 %:n ilmoitusten kokonaismäärästä. Taulukosta on nähtävissä, että joihinkin ilmoituksiin on liittynyt useampi rikosnimike (taulukko 2 ja kuvio 4).

Taulukko 2. Ilmoitusten rikosnimikkeet

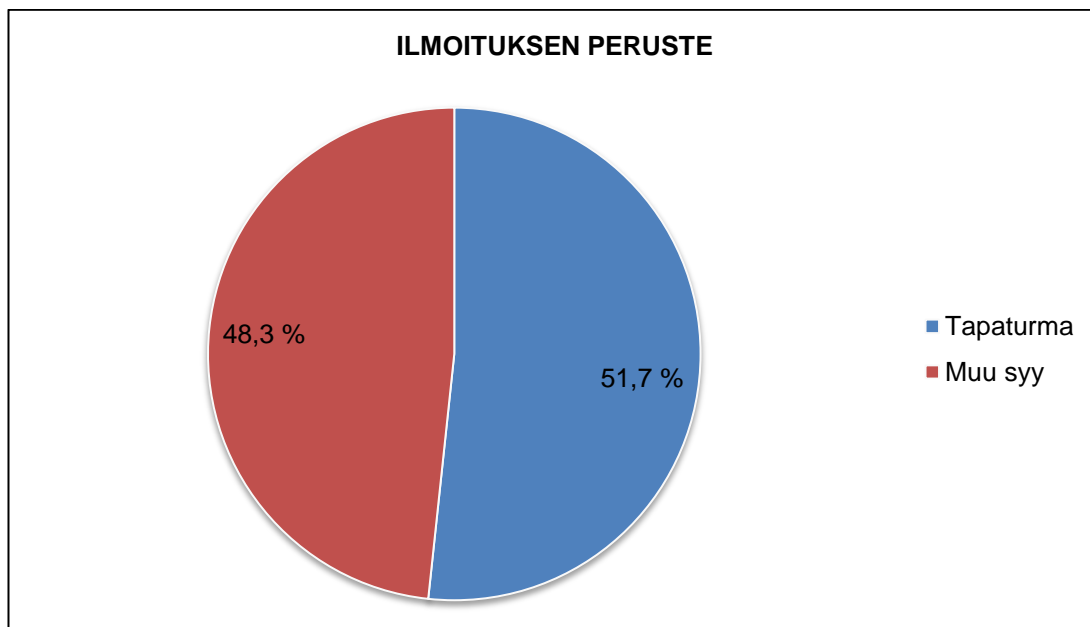
RIKOSNIMIKE	KPL	%
Työsyrintä RL 47:3	24	20,3
Kiskonnantapainen työsyrintä RL 47:3	6	5,1
Työturvallisuusrikkomus TTL 63§	6	5,1
Työturvallisuusrikos RL 47:1	67	56,8
Työaikaarikkomus TAikaL 42 §	7	5,9
Työaikasuojelurikos RL 47:2	5	4,2
Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkomus TLL 105 a §	2	1,7
Työnantajan ulkomaalaisrikkomus UlkomaalaisL 186 §	4	3,4
Työntekijöiden edustajan oikeuksien loukkaamisrikos RL 47:4	1	0,8
Työsopimuslakirikkomus TSL13:11	3	2,5
Työsuojelurikkomus TSVall51 §	1	0,8
Vuosilomarikkomus VLL 38 §	1	0,8
Yhteensä	127	107,6



Kuvio 4. Ilmoitusten rikosnimikkeet (%)

8.3 Ilmoituksen perusteena tapaturma

Tapaturmiin pohjautuvia ilmoituksia koko 118 määrästä on 61 (51,7 %) tapaista ja loppuissa 57 (48,3 %) tapauksessa perusteena on muu syy (kuvio 5).



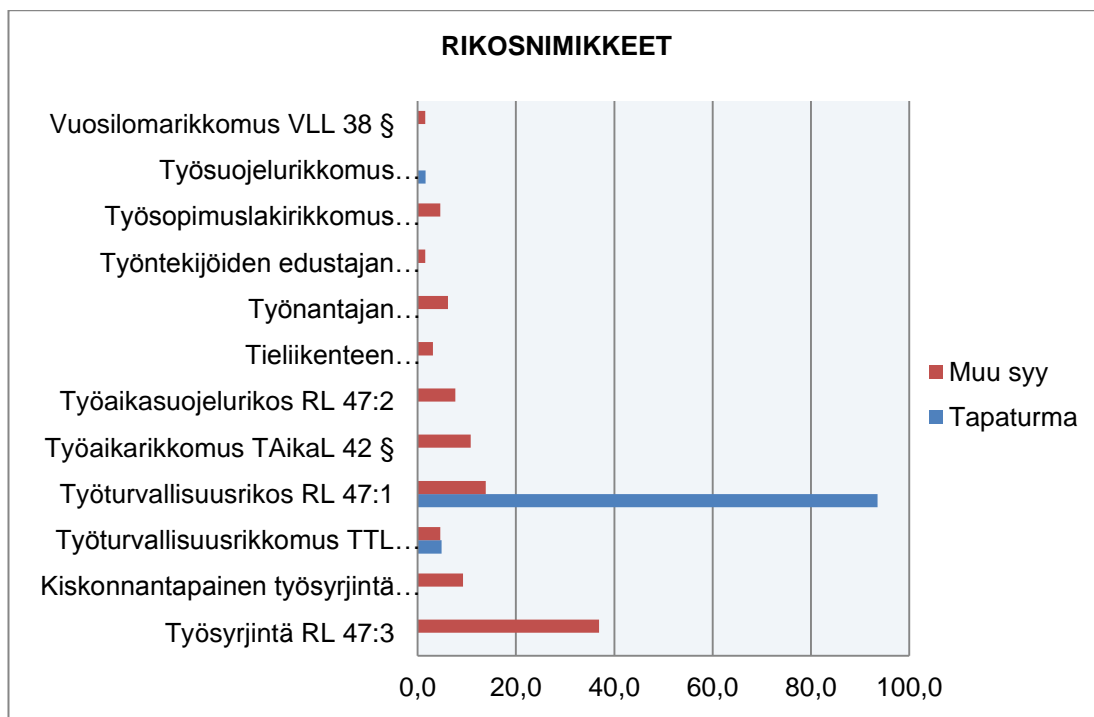
Kuvio 5. Ilmoituksen peruste (%)

8.4 Rikosnimikkeet ilmoituksen perusteen mukaan

Kuviosta on nähtävissä, että tapaturmaperusteisissa ilmoituksista määrältään suurin rikosnimike on työturvallisuusrikos 93,6 % ja pienellä määrällä työturvallisuusrikkomus 4,8 % sekä työsuojelurikkomus 1,6 %. Muihin syihin perustuvissa ilmoituksissa rikosnimikejakauma on laajempi. Niistä eniten on työsyryntään 36,9 % liittyviä sekä vähiten tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkomuksia 3,1 %. Muu syy-ryhmässä on toiseksi eniten työturvallisuusrikoksia 13,9 % sekä kolmanneksi eniten työaikarikkomuksia 10,8 % (taulukko 3 ja kuvio 6).

Taulukko 3. Rikosnimikkeet ilmoituksen perusteen mukaan, tapaturma/muu syy

RIKOSNIMIKE	TAPATURMA		MUU SYY	
	kpl	%	kpl	%
TyösyRJintä RL 47:3	0	0,0	24	36,9
Kiskonnantapainen työsyRJintä RL 47:3	0	0,0	6	9,2
Työturvallisuusrikkomus TTL 63§	3	4,8	3	4,6
Työturvallisuusrikos RL 47:1	58	93,5	9	13,9
Työaika-rikkomus TAikaL 42 §	0	0,0	7	10,8
Työaika-suojelurikos RL 47:2	0	0,0	5	7,7
Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkomus TLL 105 a §	0	0,0	2	3,1
Työnantajan ulkomaalaisrikkomus UlkomaalaisL 186 §	0	0,0	4	6,2
Työntekijöiden edustajan oikeuksien loukkaamisrikos RL 47:4	0	0,0	1	1,5
Työsopimuslakirikkomus TSL13:11	0	0,0	3	4,6
Työsuojelurikkomus TSVall51 §	1	1,6	0	0,0
Vuosilomarikkomus VLL 38 §	0	0,0	1	1,5
Yhteensä	62	100,0	65	100,0



Kuvio 6. Rikosnimikkeet ilmoituksen perusteen mukaan, tapaturma/muu syy (%)

8.5 Rikosnimikkeiden vertailu toimialoittain: tapaturma

Tilastollisesti on rakentamisen alalla eniten 29,0 % tutkintaan johtavia tapaturmia, joista lähes kaikki ovat työturvallisuusrikosepäilyjä. Toiseksi eniten ilmoituksia on rakennuspaikan valmistelutöihin liittyviin toimialoihin 6,5 %. Myös kiinteistöjen siivous ja huolto, metallien työstö ja koneiden valmistus sekä meriliikenteen tavarankuljetus ja lastaus näkyvät tilastossa merkittävänä. Muuten on nähtävissä, että toimialakohtainen jakauma ryhmän ilmoituksissa on hyvin laaja (taulukko 4).

Taulukko 4. Rikosnimikkeiden vertailu toimialoittain: tapaturma

TOIMIALA	Työturvallisuus- rikkomus TTL 63§	Työturvallisuus- rikkos RL 47:1	Työsuojelu- rikkomus TSValL51 §	Yhteensä kpl	%
Asuin- ja muiden rakennusten rakentaminen	1	17		18	29
Kaivos-, louhinta- ja rakennuskoneiden valmistus		1		1	1,6
Huonekalujen vähittäiskauppa		1		1	1,6
Julkinen yleishallinto	1			1	1,6
Ruokalot		1		1	1,6
Koulutus		2		2	3,2
Kiinteistöjen siivous ja huolto		3		3	4,8
Leivän valmistus		1		1	1,6
Koneiden ja laitteiden agentuuritoiminta		1		1	1,6
Sisustustekstiilien valmistus		1		1	1,6
Paperin, kartongin ja pahvin valmistus		2		2	3,2
Sähkön kauppa		1		1	1,6
Sähköisten kodinkoneiden valmistus		1		1	1,6
Puutavaratukkukauppa	1	1		2	3,2
Metallien työstö ja koneiden valmistus		3		3	4,8
Renkaiden vähittäiskauppa		1		1	1,6
Sähkö- ja tietoliikenneverkkojen rakentaminen		2		2	3,2
Puun sahaus, höyläys ja kyllästys		2		2	3,2
Rauta- ja rakennustarvikk. yleisvähittäiskauppa		1		1	1,6
Muu painaminen		1		1	1,6
Koristekasvien viljely		1		1	1,6
Teiden ja moottoriteiden rakentaminen		1		1	1,6
Muoviaineiden valmistus		2		2	3,2
Maalaus		2		2	3,2
Muiden huonekalujen valmistus		1		1	1,6
Metallituotteiden korjaus ja huolto		1		1	1,6
Muiden kumituotteiden valmistus		1		1	1,6
Meriliikenteen tavarankuljetus ja lastaus		3		3	4,8
Rakennuspaikan valmistelutyöt		3	1	4	6,5
Yhteensä	3	58	1	62	100

8.6 Rikosnimikkeiden vertailu toimialoittain: muu syy

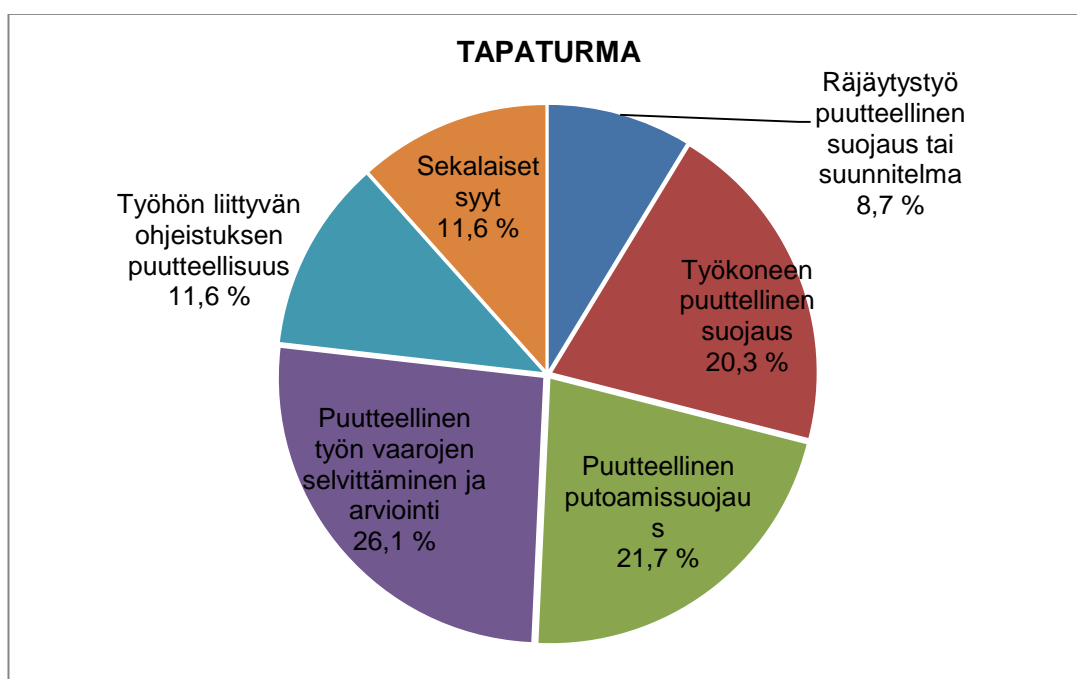
Muu syy-ryhmän ilmoituksista toimialavertailussa on selkeästi asuin- ja muiden rakennusten rakentamisen alalla 18,5 % eniten ilmoituksia. Näiden rikosnimikkeet jakautuvat usean eri nimikkeen kesken, eniten on työturvallisuusrikosta (3 kpl) sekä työturvallisuusrikkomusta (3 kpl). Tilastollisesti huomattavaa on, että työsyryjintä, jota on ryhmän ilmoituksista eniten, jakautuu toimialavertailussa eri aloille. Merkittävää on, että työaikarikkomuksista 85,7 % (6 kpl) on tieliikenteentavarankuljetuksen toimialalla (taulukko 5).

Taulukko 5. Rikosnimikkeiden vertailu toimialoittain: muu syy

TOIMIALA	Työsyryjintä	Kiskonnantapainen työsyryjintä	Työturvallisuusrikk.	Työturvallisuusrikos	Työaikarikkomus	Työaikasuojelurikos	Tieliik. sosiaalilain sääd. rikk.	Työnantajan ulko-maalais rikk.	Työntek.ed.oikeuk. loukkaamisrikos	Työsopimuslakirikkk.	Vuosilomarikkomus	Yhteensä kpl	% peruste: muu syy
Asuin- ja muiden rakennusten rakentam.	2	1	3	3		1		1			1	12	19
Elintarvikekauppa	1	1										2	3,1
Huonekalujen vähittäiskauppa	1											1	1,5
Julkinen yleishallinto	1			1								2	3,1
Kahvilat, ruokalot	1											1	1,5
Koulutus	2			2								4	6,2
Kiinteistöjen siivous	1	3						1				5	7,7
Ravintolat		1				2		2				5	7,7
Sähkö- ja tietoliikenneverkkojen rakent.					1							1	1,5
Tieliikenteen tavarankuljetus	1				6		2					9	14
Paperin, kartongin ja pahvin valmistus						1						1	1,5
Ammattiyhdistysten toiminta				1		1						2	3,1
Tukkukauppa, autot, koneet, lääkkeet	1			1					1	1		4	6,2
Hotellit	1											1	1,5
Kirjanpito- ja tilinpäätöspalvelu	1											1	1,5
Kirjojen kustantaminen										1		1	1,5
Kuntokeskukset, urheilutoiminta	2											2	3,1
Ammatillinen perhehoito	1											1	1,5
Muu vesiliikennettä palveleva toiminta	1											1	1,5
Parturit ja kampaamot	1											1	1,5
Seurakunnat ja uskonnolliset järjestöt	1											1	1,5
Sähkötekniinen suunnittelu	1											1	1,5
Säännöllinen lentoliikenne	1			1								2	3,1
Taksiliikenne	1											1	1,5
Työvoiman vuokraus	1											1	1,5
Varaus-, matkaoppaiden palvelut ym.										1		1	1,5
Yleiskäyttö koneiden korjaus ja huolto	1											1	1,5
Yhteensä	24	6	3	9	7	5	2	4	1	3	1	65	100

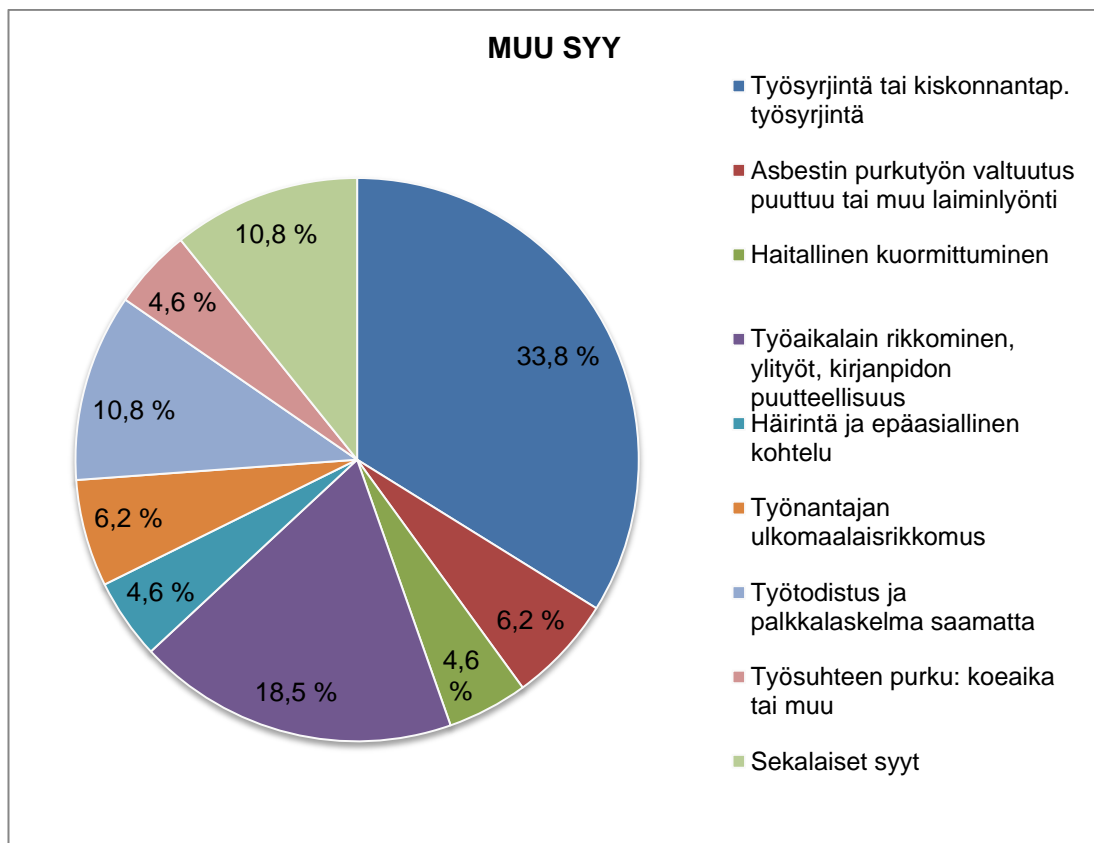
8.7 Ilmoitukseen johtanut teko

Ilmoitukseen johtanutta tekoa tarkasteltaessa näkyy selkeä ero tapaturma- sekä muu syy-ryhmien kesken. Tapaturma-ryhmässä eniten tekona on puutteellinen työn vaarojen selvittäminen ja arviointi 26,1 %:n osuudella. Seuraavaksi eniten on puutteellinen putoamissuojaus 21,7 % sekä työkoneen puutteellinen suojaus 20,3 %. Tilastollisesti merkittävää on, että nämä kolme ryhmää muodostavat 68,1 % kaikista ryhmän ilmoituksiin johtavista teoista. Työhön liittyvän ohjeistuksen puutteellisuus 11,6 % on myös yksittäisenä perusteena vallitseva teko (kuvio 7).



Kuvio 7. Ilmoitukseen johtanut teko: tapaturma (% ryhmästä)

Muu syy-ryhmään liittyvissä ilmoituksissa on merkittävästi eniten 33,8 % työsyryntään tai kiskonnantapaiseen työsyryntään liittyviä tekoja. Toinen suuri teko on työaikalakiin liittyvät teot 18,5 %:lla ryhmän ilmoituksista. Näkyvinä tekoina ovat myös työtodistus ja palkkalaskelma saamatta sekä haitallinen kuormittaminen, molemmat 10,8 % ryhmään liittyvistä teoista. Merkittävää on, että työsyryntään tai kiskonnantapaiseen työsyryntään liittyvistä teoista huomattava osa 54,6 % liittyy terveyteen sekä perhevapaaseen tai raskauteen liittyvien tekojen osuus on 18,2 % (kuvio 8).



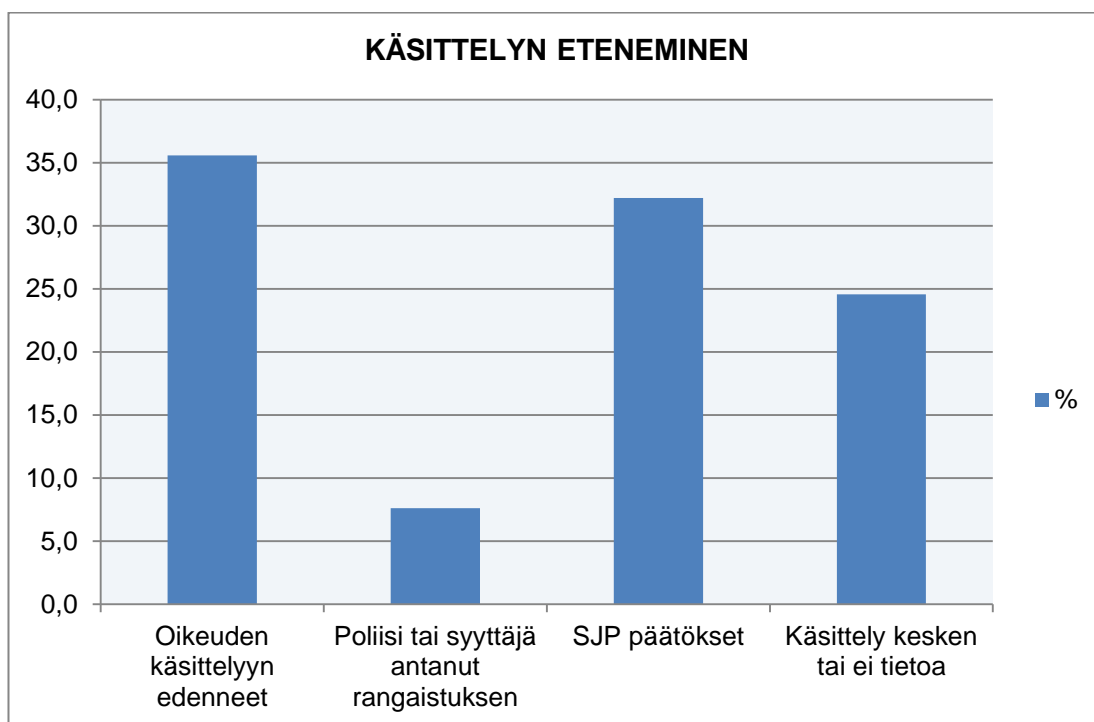
Kuvio 8. Ilmoitukseen johtanut teko: muu syy (% ryhmästä)

8.8 Ilmoituksen käsittelyn eteneminen

Koko ilmoitus määrästä on oikeuden käsittelyyn edennyt 35,6 %. Ilmoituksista 7,6 %:lle on poliisi tai syyttäjä rangaistusmääräysmenettelyssä antanut päiväsakkorangaistuksen. Syyttämättäjättämispäätöksiä (SJP) on 32,2 % sekä 24,6 %:ssa tapauksista on käsittely vielä kesken tai ei ole tietoa etenemisestä (taulukko 6 ja kuvio 9).

Taulukko 6. Ilmoitusten käsittelyn eteneminen

KÄSITTELYN ETENEMINEN	kpl	%
Oikeuden käsittelyyn edenneet ilmoitukset	42	35,6
Poliisi tai syyttäjä antanut rangaistuksen	9	7,6
SJP päätökset	38	32,2
Käsittely kesken tai ei tietoa	29	24,6
Yhteensä	118	100,0



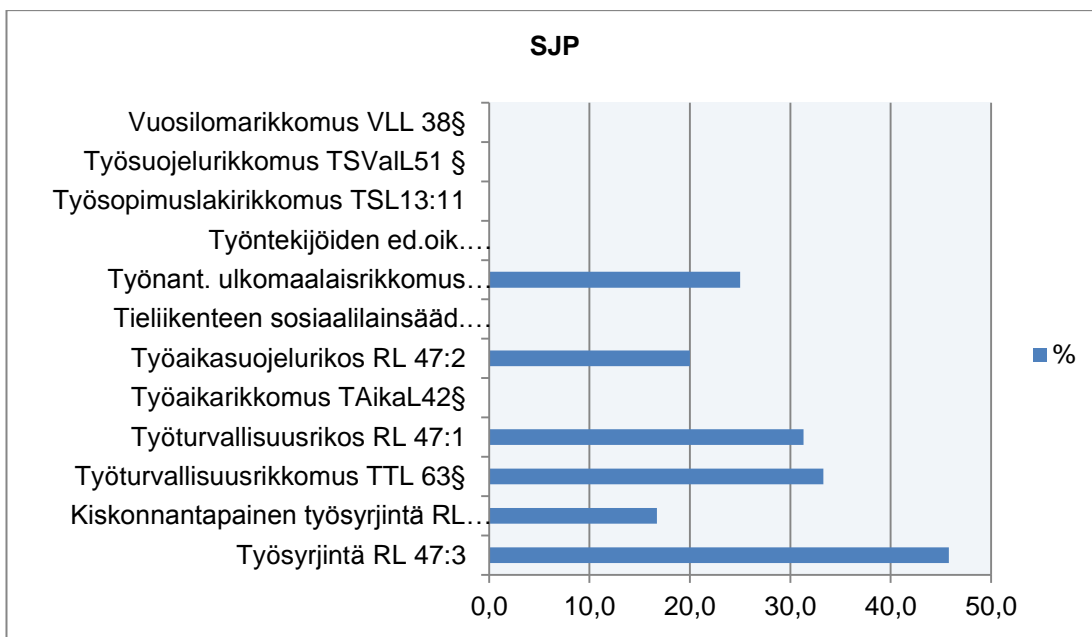
Kuvio 9. Ilmoitusten käsittelyn eteneminen (%)

8.9 Syyttäjän tai työsuojeluviranomaisen syyttämättäjättämispäätös (sjp):

Ilmoitusten koko määrästä 32,2 % on jäänyt syyttämättä. Näistä on ollut 23,8 % syyttäjän ja 8,5 % työsuojeluviranomaisen syyttämättäjättämispäätöksiä. Tilastollisesti merkitsevästi ilmenevät työturvallisuusrikoksiin liittyvät syyttämättäjättämispäätökset, joita syyttäjän toimesta oli 11,8 % ja työsuojeluviranomaisen toimesta 5,9 % ilmoitusten määrästä. Työturvallisuusrikosten määrästä jäi syyttämättä 33,3 %. Toinen näkyvä ryhmä ovat työsyRJintään liittyvät syyttämättäjättämispäätökset, joita on ollut koko ilmoitusten määrästä syyttäjän toimesta 9,3 % ilmoitusten määrästä, mikä on kaikista työsyRJintä tapauksista 45,8 % (taulukko 7 ja kuvio 10).

Taulukko 7. Ilmoitus ei edennyt oikeuskäsittelyyn, sjp (%)

RIKOSNIMIKE	Syyttäjä SJP		ESA VI /Esitutkinta sjp		Koko määrä sjp %	Per rikos-nimike %
	muu syy	tapaturma	muu syy	tapaturma		
TyösyRJintä RL 47:3	9,3				9,3	45,8
Kiskonnantapainen työsyRJintä RL 47:3a	0,8		0,8		1,7	16,7
Työturvallisuusrikkomus TTL 63§		0,8		0,8	1,7	33,3
Työturvallisuusrikos RL 47:1	2,5	9,3		5,9	17,8	31,3
Työaika rikkomus TAikaL42§					0,0	
Työaika suojelurikos RL 47:2	0,8				0,8	20,0
Tieliikenteen sosiaalilainsääd. rikkomus TLL 105a§					0,0	
Työnant. ulkomaalaisrikkomus UlkomaalaisL 186§			0,8		0,8	25,0
Työntekijöiden ed.oik. loukkaamisrikos RL 47:4					0,0	
Työsopimuslakirikkomus TSL13:11					0,0	
Työsuojelurikkomus TSVaL51 §					0,0	
Vuosilomarikkomus VLL 38§					0,0	
Yhteensä	13,6	10,2	1,7	6,8	32,2	



Kuvio 10. Ilmoitus ei edennyt oikeuskäsittelyyn, vertailu rikosnimikkeen mukaisesti, sjp (% ilmoitusten määrästä)

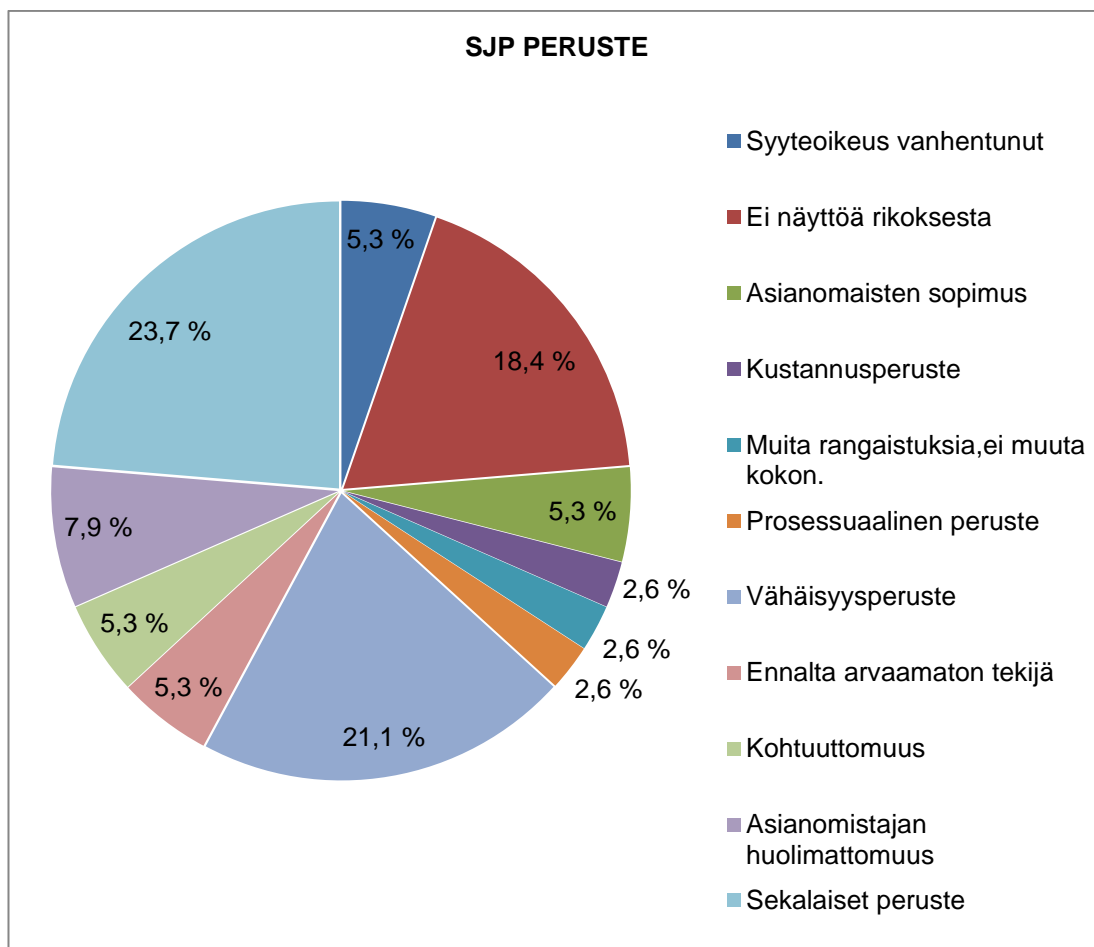
8.10 Syyttämättäjättämispäätöksen peruste

Syyttämättäjättämispäätösten perusteluja tutkittaessa on samalla tutkittu onko toimialalla merkitystä syyttämättäjättämiseen. Saatujen tulosten perusteella voi todeta, että toimiala ei vaikuta syyttämättäjättämiseen. Toimialavertailusta ei ole tehty taulukkoa, koska hajonta oli niin laaja eri toimialojen kesken, eikä tutkimuksessa löytynyt merkittävää huomioitavaa.

Syyttämättäjättämispäätöksissä näyttää olevan selkeästi yleisin *vähäisyysperuste* 21,1 % sekä toisella sijalla *ei näyttöä rikoksesta* 18,4 %, jonka perusteella päätös tehdään. Muuten syyt jakautuvat melko tasaisesti. Voisi kuitenkin kiinnittää huomiota perusteeseen *asianomistajan huolimattomuus*, joka 7,9 %:lla nousee esiin merkittäväällä osuudellaan tutkimuksessa (taulukko 8 ja kuvio 11).

Taulukko 8. Syyttämättäjättämisen peruste (%)

SJP PERUSTE	%
Syyteoikeus vanhentunut	5,3
Ei näyttöä rikoksesta	18,4
Asianomaisten sopimus	5,3
Kustannusperuste	2,6
Syytetyllä muita rangaistuksia ja ei muuttaisi kokonaisuutta	2,6
Prosessuaalinen peruste	2,6
Vähäisyysperuste	21,1
Ennalta arvaamaton tekijä	5,3
Kohtuuttomuus	5,3
Asianomistajan huolimattomuus	7,9
Sekalaiset peruste	23,7
Yhteensä	100



Kuvio 11. Syyttämättäjättämisen peruste (%)

8.11 Käräjäoikeuden tuomiot

Rangaistuksissa päiväsakot vaihtelevat 10 päiväsakon ja 80 päiväsakon välillä. Yleisin rangaistus on 20 päiväsakkoa. Suurinta päiväsakkorangaistusta 80 päiväsakkoa on kaksi tapausta, joiden rikosnimikkeet ovat kiskonnantapainen työsyryntä ja työturvallisuusrikos. Menettämisseuraamukset liittyvät työturvallisuusrikoksissa 300 € puutteellisiin putoamissuojauksiin ja 1.200 € sekä 2.800 € asbestin purkutöihin ilman valtuutusta. Ehdollinen vankeustuomio on tullut työturvallisuusrikoksesta 30 pv asbestin purkutöihin liittyen ja kiskonnantapaisesta syrjinnästä 60 pv. Yhteisösakkoa yrityksille on tuomittu työsuojelurikoksista, joissa kyse on ollut mm. puutteellisista putoamissuojauksista (2), työn vaaran arvioinnin puutteellisuudesta (2), työkoneneen puutteellisesta suojaamisesta (2), häirintä ja epäasiallinen kohtelu (2). Tapauksista vain 4 on edennyt hovioikeuteen, näistä kahden käsittely kesken ja yhdessä KO tuomio säilyi ja yhdessä työsyryntä tapauksessa hovioikeus alensi käräjäoikeuden 50 ps rangaistuksen 10 päiväsakkoon (taulukko 9).

Taulukko 9. Oikeuden käsittelyn tuomitsemat rangaistukset

RANGAISTUKSET		TAPATURMA	MUU SYY	YHTEENSÄ
Päiväsakot /pv	10	1	1	2
	15	5		5
	20	10	3	13
	25	1		1
	30	5	4	9
	35	1	1	2
	40	2		2
	50		2	2
	60	2	1	3
	70	1	1	2
	80		2	2
Yhteisösakko €	20.000	1	1	
	15.000	1		
	10.000	1		
	5.000	1		
	2.500		1	
	2.000	1		
	1.000	1		
Menettämisseuraamus €	300	1		
	1.200		1	
	2.800		1	
Ehdollinen vankeus pv	30		1	
	60		1	
Edennyt hovioikeuteen		1	3	

9 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

Empiirisen tutkimuksen tarkoituksena oli tutkia työsuojelumääräysten rikkomistapauksia, joissa työsuojeluviranomaisella on velvoite tehdä ilmoitus poliisille esitutkinnan aloittamiseksi, valvontalain 50 § 1 momentin säättämin edellytyksin. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, liittykö ilmoitusten perustana oleviin tekoihin erityisiä piirteitä sekä miten ilmoitus etenee oikeudenkäsitelyyn ja tuomioon saakka.

Tutkimuksesta käy ilmi, että esitutkintaan johtavissa ilmoituksissa *asuin- ja muiden rakennusten rakentaminen* on merkittävästi vallitseva toimiala 21,2 % osuudella. Toinen tilastollisesti merkittävä toimiala on *tieliikenteen tavarankuljetus* osuudella 5,9 % (kohta 8.1). Ilmoituksiin liittyvistä rikosnimikkeistä voidaan todeta olevan merkittävä osuus työturvallisuusrikoksia, joiden osuus on 56,8 % tehdyistä ilmoituksista. Toisella sijalla on työsyryntä, joita on 20,3 % ilmoituksista (kohta 8.2).

Perusteen mukaisessa jaossa, *tapaturma* tai *muu syy*, jakautuvat ilmoitukset lähes tasan puoliksi. Tapaturmaperusteisia ilmoituksia on vain 3,4 % enemmän (kohta 8.3). Suuri ero ilmeneekin rikosnimikkeissä, kun vertaillaan ilmoitusten perusteryhmiä keskenään. Tapaturma-ryhmään liittyvistä ilmoituksista lähes kaikki (93,6 %) kohdistuvat työturvallisuusrikokseen. Tulos tässä ryhmässä olikin ennalta oletettavissa, ilmoituksen perusteena olevan tapaturman vuoksi. Muu syy-ryhmän ilmoituksista merkittävin rikosnimike on työsyryntä 36,9 %:n osuudella sekä seuraavaksi eniten on 13,9 % työturvallisuusrikos epäilyjä. Muuten jakauma rikosnimikkeissä on melko tasaista. Erittäin hälyttävänä tulee kuitenkin esiin muu syy-ryhmän työsyryntän ja kiskonnantapaisen työsyryntän 46,2 %:n yhteismäärä (kohta 8.4).

Tapaturma-ryhmän rikosnimikkeiden vertailussa toimialoittain, näkyy merkittävänä *asuin- ja muiden rakennusten rakentaminen* 29,3 %, kuten alan alttius tuli jo aieminkin ilmi ilmoitusten määrän vertailussa (kohta 8.5). Puolestaan muu syyryhmässä rikosnimikkeitä verrattaessa toimialoittain, tulee merkittävimmin esiin tieliikenteen tavarankuljetus, jolla työaikarikkomuksia on 9,2 % ryhmästä. Muilta osin rikosnimikkeet jakautuivat laajasti eri toimialoille (kohta 8.6).

Tutkittaessa ilmoitukseen johtanutta tekoa, kävi ilmi, että tapaturma-ryhmässä eniten tekona on *puutteellinen työn vaarojen selvittäminen ja arviointi* 26,1 % osuudella. Seuraavaksi eniten on *puutteellinen putoamissuojaus* sekä *työkoneen puutteellinen suojaus*. Merkittävänä seikkana tuloksesta on todettava, että nämä kolme tekoa muodostavat 68,1 % koko tapaturma-ryhmän ilmoitukseen johtavista teoista. Toisesta, muu syy-ryhmästä, tutkimus toi esiin ikävän seikan, joka näkyi myös rikosnimikkeissä: suurimpana tekona on työsyRJintään tai kiskonnantapaiseen työsyRJintään liittyvät teot 33,8 %:n osuudellaan. Johon edelleen liittyy huomio, että näistä teoista suuri osa liittyy terveyteen (54,6 %) sekä perhevapaaseen tai raskauteen (18,9 %). Muu syy-ryhmässä ovat myös vallitsevana työaikalakiin liittyvät teot 18,5 %:n osuudella ryhmän ilmoituksista (kohta 8.7).

Tutkimus antoi mielenkiintoisen tuloksen ilmoitusten käsittelyn etenemisestä. Vuoden 2011 ilmoituksista oikeuden käsittelyyn on edennyt 35,6 % ja poliisi tai syyttäjä on asettanut rangaistuksen 7,6 %:lle. Huomattava määrä, noin kolmannes, ilmoituksista on johtanut syyttämättäjättämispäätökseen. Tutkimuksen lopputuloksen kannalta oli myös merkittävää todeta, että lähes neljännes tapauksista on vielä käsittelyssä tai tieto etenemisestä puuttuu. Tästä on nähtävissä, että ilmoituksen polku lopulliseen käsittelyyn ja tuomioon on pitkä prosessi (kohta 8.8). Syyttämättäjättämispäätöksistä on tehty syyttäjän aloitteesta 73,7 %. Tuloksessa näkyvimpänä ovat tapaturmiin liittyvät työturvallisuusrikokset, joita on jäänyt syyttämättä 33,3 %. Tämä johtuu tapaturmiin liittyvistä ennalta arvaamattomista tilanteista, joihin ei voi aina osoittaa syyllistä. TyösyRJintätapauksista jää 45,8 % syyttämättä. Tämä puolestaan tuo esiin rikoslain vaikeasti punnittavan tunnusmerkistön sekä asianosaisten eriävät näkemykset teosta (kohta 8.9). Kuten tuloksista voitiin päätellä, ei toimialalla ole merkitystä syyttämättäjättämiseen, mutta yleisin syy päätöksiin on *vähäisyysperuste* sekä toisena *ei näyttöä rikoksesta*. Tämä kertoo paljon työturvallisuusrikosepäilyihin liittyvästä tulkinvaraisuudesta (kohta 8.10).

Viimeisenä tutkittiin käräjäoikeuden tuomitsemia rangaistuksia. Tuloksista nähdään, että työrikosrangaistukset ovat asteeltaan lieviä. Pääasiassa rangaistukset ovat päiväsakkoja ja joissakin tapauksissa on tuomittu myös menettämisseuraamus 300–2.800 euroa. Näistä kolmesta tapauksesta kaksi liittyi asbestin purkutöihin. Ehdollista vankeutta on tuomittu kahdessa tapauksessa: 30 päivää asbestin purkutöihin liittyen ja 60

päivää kiskonnantapaisesta syrjinnästä. Yritykselle tuomittuja yhteisösakkoja, 1.000–20.000 euroa, on työrikostapauksista kahdeksassa tapauksessa (kohta 8.11).

Yhteenvetona tuloksista voidaan luoda ilmoitukselle profiili, joka samalla vastaa viiteen ensimmäiseen tutkimukselle asetettuun kysymykseen. Tapaturmatapauksessa, joita on puolet kaikista ilmoituksista, on erittäin suuri todennäköisyys, että toimiala on asuin- ja muiden rakennusten rakentaminen. Teon syynä ovat työnantajan tai hänen edustajansa puutteellinen työn vaarojen selvittäminen ja arviointi tai puutteelliset suojaukset sekä rikosnimikkeenä teolle on työturvallisuusrikos. Toisaalta jos ilmoituksen perusteena on muu syy, on erittäin suuri todennäköisyys, että kyseessä on ilmoitus työsyryntään liittyvästä rikosepäilystä, jonka todennäköisyys jäädä syyttämättä vähäisyysperusteella syyttäjän toimesta, on yksi kolmesta. Kokonaisuudessaan vain kolmasosalla ilmoituksista on mahdollisuus edetä tuomioon saakka ja saada tuomioksi päiväsakkorangaistus.

Osallistuessani muutamaan oikeudenkäsitelyyn, tulin huomanneeksi, miten erilaisia käsityksiä työnjohdolla oli tapaturmaan liittyvissä käsittelyissä vaaran arvioinnin tärkeydestä, selkeästä vastuunjaosta ja työn toimintaohjeiden laatimisesta. Ehkä tämän voi tulkita hienoisena ammattitaidon puutteena työnjohtotyössä sekä myös oikean vastuun laajuuden ymmärtämättömyytenä. Koskinen & Ullakonoja (2012, 151) pohjivat tilanteiden ennalta arvaamattomuutta, joka on kytköksessä vaaran arviointiin. Tässä punninnassa on otettava huomioon työnantajan ammatillinen asiantuntijuus alallaan, mikä velvoittaa olemaan tietoinen työn vaaratekijöistä. Toisaalta ammattitaitoinen esimies voi oikealla delegoinnilla vapautua pätevästi velvoitteistaan (Lappi-Seppälä ym. 2009, II.34. RL 47). Tutkimus osoitti, että suurin osa tapaturmista olisi voitu välttää hyvin pienillä toimenpiteillä, kuten laitteen tai työympäristön oikealla suojauksella vaaroilta, oikealla työn ohjauksella ja vastuun ymmärtämisellä.

Tutkimuksessa kävi ilmi ikävä tosiseikka, joka yllätti määrällisesti. Muu syyryhmässä ilmoitukseen johtanut teko oli lähes puolessa tapauksista työsyryntä tai globalisaation ilmiönä meilläkin lisääntyvä kiskonnantapainen työsyryntä. Teon vaikeaa arviointia kuvaa se, että vain noin puolet tapauksista etenee tuomioon saakka. Saadessani tutustua erään työsyryntätapauksen laajaan aineistoon, ymmärsin paremmin asian raadollisuuden niin asiaa tutkivan virkamiehen kuin asianomaisen kannal-

ta. TyösyRJintätapauksissa oikeaa tekoa ja tapahtumaa on erittäin vaikea tunnistaa sekä löytää tarvittavaa tosiseikastoa näyttöä varten, tapaukseen liittyvien henkilöiden eroavien näkemuserojen vuoksi. Kuten Seppo Koskinen (Kairinen ym. 2006, VI.3) tuo esiin työrikosten eroavuutta tyypillisestä rikosoikeudesta ja antaa esimerkiksi työsyRJintätapauksen tarkastelussa arvioitavaksi: ”*miten suhtaudutaan joidenkin suostintaan ja mikä on hyväksyttävä peruste eriarvoiseen asemaan asettamiselle.*” Asiantonomainen kokee itse asian liian henkilökohtaisesti ja näkee ”teossa” vain itseä koskevat ulottuvuudet, mikä mahdollisesti paisuu alkuperäisestä asian käsittelyn edetessä. Lisäksi ympäristöllä on omat näkemyksensä ja perusteensa asiasta. Usein oikea objektiivisuus asiaan jää asianomaiselta oman mielen myllerryksessä taka-alalle.

Tutkimuksen teoriaosuus vastaa asetettuun viimeiseen kysymykseen keinoista työsuojeluviranomaisen työn tueksi sekä luo työnkuvauksen työsuojeluviranomaisen työstä, erityisesti työhön liittyvistä kovista arvoista. Valvontalaki antaa työsuojeluviranomaiselle valtuudet käyttää hallinnollista toimivaltaa, jos havaitaan puutteita epäkohdan korjaamisessa työpaikalla tai työntekijälle välitöntä terveyden- ja hengenvaaraa aiheuttava tekijä. Jos asiantilan korjaamiseksi eivät suositukset tehoa, voidaan käyttää oikeudettomasti sitovia toimintaohjetta ja kehotusta, jotka toimivat työsuojelutarkastajan kannanottona työpaikalla havaittuun säännösten vastaisuuteen sekä näille edelleen tehosteena annettava velvoittava päätös ja uhkasakko (Siiki 2006, 162–163). Jos kyseessä on välitön vaara, voidaan antaa käyttökielto laitteelle tai työskentelymenetelmälle. Tarkastaja voi käyttää väliaikaista käyttökieltoa, jotta vaara saadaan välittömästi poistettua työympäristöstä ja tämän vahvistaa myöhemmin työsuojeluviranomainen päätöksellään. Rikoslain 47 luvun säädösten perusteella asia voidaan viedä rikostutkintaan, jos epäkohtaa ei korjata kehotuksista huolimatta. Tämä näkyy etenkin työaikaan liittyvissä väärinkäytöksissä. Tilaston (ESAVI työsuojelun vastualueen vuosiraportti 2011, taulukko 6) mukaan toimintaohjetta ja kehotusta joudutaan käyttämään paljon. Kuitenkin huomioitavaa on, että samassa tarkastuksessa voidaan antaa useampi toimintaohje tai kehotus. Pakkokeinojen tehon osoittaa kuitenkin se, että vain pieni osuus niistä etenee velvoittavaan päätökseen saakka.

10 LOPPUTULOKSEN ARVIOINTI

Tässä työssä tuodaan esiin työsuojeluviranomaisen työnkuvaus ja jos kokonaisuutta tarkastelee, tulee työstä esiin korostetusti valvontatyön kovat arvot ja säännösten vastaisuus työpaikoilla. Toki työsuojeluviranomaisen valvontatyössä on mukana myös pehmeitä arvoja. Valvontatyössä kohtaa paljon työpaikkoja, joissa asiat ovat säädösten edellyttämällä tavalla ja koko työyhteisössä näkyy kiinnostus työturvallisuuseikkoihin. Työhön liittyvä neuvonta ja valistus eivät aina liity rikkomuksiin, vaan ihmisten tiedon tarpeeseen, jossa on usein kyse siitä, ettei säädöksiä, työehtosopimuksia ja määräyksiä osata löytää tai tulkita ilman apua.

Tutkimus oli mielenkiintoinen ja ydintutkimuksen tekeminen, perustuen kerättyyn aineistoon, oli osin haastavaa. Aineisto oli yksittäisiltä elementeiltään osittain laaja ja siksi saattoi olla vaikea saada esiin tärkeintä tekijää ja vertailukelpoisia arvoja kvantitatiivisella menetelmällä. Uskon kuitenkin, että saadut tulokset työsuojeluviranomaisen aloitteesta tehdyistä ilmoituksista rikosepäilytapauksissa osoittavat myös ilmoituksen tärkeyden työsuojelutyössä. Kuten tutkimus toi esiin, on ilmoitukselle kaksi eri perustetta: tapaturma ja muu syy. Huomioitavaa on se, että tapaturmat yleisesti ovat ennalta arvaamattomia, kuitenkin myös niiden taustalla voi olla tekijöitä, joilla tapaturma olisi voitu estää. Muihin syihin perustuvien rikosepäilyjen teot puolestaan ovat usein liian selkeästi vain ihmisen omasta tahdosta riippuvaisia. Vaikka ilmoituksen käsittelyprosessi on pitkä saavuttaakseen oikeudenistunnon tuomion, on kuitenkin nähtävä, että sillä voidaan saavuttaa tärkeää vaikuttavuutta työturvallisuuden edistämiseksi. Teoria toi esiin, että työturvallisuusrikokset ovat varsin vähäinen asiakokonaisuus tuomioistuinten työssä, mikä voidaan tulkita hyväksi asiaksi.

Tässä tutkimuksessa ei ole käytettävissä vertailuarvoja muihin vuosiin nähden. Kuitenkin näkisin, että nykyaikaisella työsuojelutyöllä, välineenään valvontalain suoma hallinnollinen toimivalta, on saatu ja tullaan saamaan merkittäviä muutoksia niin työoloihin kuin työturvallisuuteen liittyen. Työsuojeluviranomaisen valvonnan kohdentaminen juuri oikeaan asiaan varmistaa työn tulokset. Työsuojelun peruslähtökohdaksi on taata työntekijälle turvallinen ja terveellinen työympäristö sekä pitää työsuhteiden ehdot asianmukaisina. Tämä on hyvä lähtökohta nykyajan vaatimuksille työuri-

en pidentämiseksi, mistä tulee väistämättä mieleen tutkimuksessa saadut tulokset työsyrrjinnästä, mikä suuressa määrin liittyy ikään ja terveyteen. Miten paljon työsyrrjintä ikään ja terveyteen perustuen tulee lähivuosina lisääntymään? Suotavaa on, että asenteet muuttuvat, niin työnantajan kuin työntekijän puolella. Työsyrrjinnän poistamiseksi ei valitettavasti ole yhtä selkeää ratkaisua. Toivottavaa on, että työsyrrjintään sekä kiskonnantapaiseen työsyrrjintään liittyvien oikeuskäsittelyjen julkisuus ja uutisointi toimisivat ennalta ehkäisevänä tekijänä.

Pohtiessani työsuojelutyön kehittämistä, päädyin kohdistamaan kehitystyön oppilaitoksiin. Kuten jo aiemmin mainitsen, huomioitavaa on vastuullisen työnjohdon eritasoinen koulutustausta. Koulutukseen ei aina takaa sitä, että työturvallisuusasiat ja -vastuut ovat hallinnassa sekä ymmärretyt. Yksinomaan jo lainsäädännön ja työehtosopimusten tulkinnanvaraisuudet voivat aiheuttaa ongelmia. Mistä johtuen työturvallisuuden ja vastuun ymmärtämisen kasvattaminen sekä tuleville työnjohtajille että työntekijöille, kuuluu entistä enemmän oppilaitoksille, niin osaksi ammattiopintoja kuin myös korkeamman asteen koulutuksia. Nykyinen työturvallisuuskoulutus on erittäin paljon vain työturvallisuuskortti koulutuksen varassa.

Tämän raportin jatkokäyttöä ajatellen, voidaan sitä käyttää oikaisemaan työnantajien ja muiden työpaikan vastuuhenkilöiden kriittisiä käsityksiä työsuojeluviranomaisen valvontatyötä kohtaan. Raportti avaa hallinnollisten pakkokeinojen käyttöä ja tarkoitusta, samoin myös sitä, missä tapauksissa rikostutkintaan edetään. Kaikki viranomaisen toimet ovat kuitenkin työympäristön sekä työntekijöiden hyväksi, ei työnantajan kiusaamiseksi eikä moitearvioksi. Myös empiirisen tutkimuksen taulukoita, kuvia ja tilastointia on mahdollista hyödyntää työsuojelun vastuualueen vuosittaisessa raportoinnissa soveltamalla ja linkittämällä eri tilastoja yhteen. Tutkimusta olisi mahdollista myös laajentaa koskemaan hallinnollisten pakkokeinojen ja esitutkintailmoituksen välistä suhdetta sekä erittäin mielenkiintoista olisi tutkia hallinnollisten pakkokeinojen vaikutusta lähemmin, erityisesti asiaan liittyvän työnantajan näkemys mukaan lukien.

LÄHTEET

Asetus rakennustyön turvallisuudesta. 2009. A26.3.2009/205, muutoksineen.

Bruun, N. & von Koskull, Anders. 2012. Työoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen vuosiraportti 2011. Viitattu 1.2.2014: http://www.tyosuojelu.fi/upload/vr_2011_ESAVI.PDF

Hahto, V. 1998. Työturvallisuusrikos kokonaisuudistuksessa. Helsinki: Artikkelit Oikeustieto 1 a/1998. Viitattu 19.2.2014: <http://www.edilex.fi.lillukka.samk.fi/oikeustieto/354.pdf>

Hallintolaki. 2003. L6.6.2003/434, muutoksineen.

Hallituksen esitys. 1993. HE94/1993.

Hallituksen esitys. 1996. HE178/1996.

Hallituksen esitys. 2002. HE42/2002 vp.

Hallituksen esitys. 2002. HE59/2002 vp.

Hallituksen esitys. 2003. HE151/2003 vp.

Hallituksen esitys. 2005. HE94/2005.

Heikkilä, T. 2004. Tilastollinen tutkimus. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Helminen, K., Fredman, M., Kanerva, J., Tolvanen, T. & Viitanen, M. 2012. Esitutkinta ja pakkokeinot. Helsinki: Talentum.

Hietala, H., Hurmalainen, M. & Kaivanto, K. 2013. Työsuojeluvastuuopas. Helsinki: Talentum.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjalainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum.

Husa, J. & Pohjalainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet–johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.

Kairinen, M., Koskinen, S., Nieminen, K., Ullakonoja, V. & Valkonen, M. 2006. Työoikeuden juridiikka. Helsinki: Sanoma Pro Oy. Viitattu 10.2.2014: <http://fokus.sanomapro.fi.lillukka.samk.fi/teos/HAIBCXJTBF#kohta:TY%28%28d6%29OIKEUS,%28%2820%29JURIDIikka%28%2820%29>

- Kansainvälinen työjärjestö ILO–julkaisu. 2012. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. Viitattu 20.1.2014. http://www.tem.fi/files/35316/TEM_ILO-esite-S-1-3-to_VEDOS-3.PDF
- Koskinen, S. & Ullakonoja, V. 2012. Oikeudet ja velvollisuudet työsuhteessa. Helsinki: Edita.
- Korkein oikeus. 1986. Oikeustapaus KKO 1986-II-116.
- Kuikko, T. 2006. Työturvallisuus ja sen valvonta. Helsinki: Talentum.
- Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta. 2006. L.20.1.2006/44, muutoksineen.
- Lappi-Seppälä, T., Hakamies, K., Koskinen, P., Majanen, M., Melander, S., Nuotio, K., Nuutila, A-M., Ojala, T. & Rautio, I. 2009. Rikosoikeus. Helsinki: Sanoma Pro. Viitattu: 12.2.2014
<http://fokus.sanomapro.fi.lillukka.samk.fi/teos/GAIBXCJTBF#kohta:RIKOSOIKEUS%28%2820%29>
- Neuvoston direktiivi. 1992. D92/57/ETY.
- Posio, A., Ullakonoja, V., Kilpeläinen, M., Lemström, C-H. & Suomaa, L. 2010. Työsuojelun valvonta. Helsinki: Työterveyslaitos.
- Rikoslaki. 1889. L19.12.1889/39, muutoksineen.
- Saloheimo, J. 2006. Työturvallisuus–Perusteet, vastuu ja oikeusturva. Helsinki: Talentum.
- Siiki, P. 2006. Uusi työsuojelun yhteistoiminta ja työturvallisuus. Helsinki: Edita Publishing.Oy.
- Sortti, T. 2013. Työturvallisuusrikokset. Helsinki: Edita.
- Tieliikennelaki. 1981. L3.4.1981/267, muutoksineen.
- Työsuojeluasioiden oikeuskäsittelyt. 2006. Tampere: Työsuojeluhallinnon työsuojelujulkaisuja 81. Viitattu 31.1.2014: <http://www.tyosuojelu.fi/upload/julkaisu81.pdf>
- Työsuojeluhallinto www-sivut. Viitattu 22.1.2014. <http://www.tyosuojelu.fi>
- Työturvallisuuslaki. 2002. L23.8.2002/738, muutoksineen.
- Ulkomaalaislaki. 2004. L30.4.2004/301, muutoksineen.
- Ullakonoja, V. 2006. Työsuojelun valvonta ja työsuojeluyhteistoiminta uudistuvat. Helsinki: Edilex. Artikkelit 30.1.2006. Viitattu 1.2.2014: <http://www.edilex.fi.lillukka.samk.fi/artikkelit/3035.pdf>
- Valvontaohje. 2008. Tampere: Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto. Viitattu 31.1.2014: <http://www.tyosuojelu.fi/upload/Valvontaohje2008.pdf>

ILMOITUKSET TOIMIALOITTAIN 2011

TOIMIALA	KPL	%
Paperi- ja pahvi teollisuus	3	2,54
Koulutus	5	4,24
Ammattiyhdistysten toiminta	1	0,85
Asuin- ja muiden rakennusten rakentaminen	25	21,19
Asuntojen ja asuinkinteistöjen hallinta	1	2,54
Elintarvike kauppa	2	1,69
Henkilöautojen ja kevyiden moottoriajoneuvojen tukkukauppa	1	0,85
Ruokat, kahviot	2	1,69
Hotellit	1	0,85
Huonekalujen vähittäiskauppa	2	1,69
Julkinen yleishallinto	4	3,39
Kaivos-, louhinta- ja rakennuskoneiden valmistus	1	0,85
Kattorakenteiden asennus ja kattaminen	3	2,54
Kiinteistöjen siivous ja hoito	5	4,24
Kirjanpito- ja tilinpäätöspalvelu	1	0,85
Kirjojen kustantaminen	1	0,85
Koneiden ja laitteiden agentuuritoiminta	1	0,85
Koristekasvien viljely	1	0,85
Kuntokeskukset	1	0,85
Lasten ja nuorten laitokset ja ammatillinen perhehoito	1	0,85
Lastinkäsittely	1	0,85
Leivän valmistus	1	0,85
Lämpö-, vesijohto- ja ilmastointi tai eristyssennus	2	1,69
Lääketukkauppa	1	0,85
Meriliikenteen tavarankuljetus	2	1,69
Metallien työstö ja tuotteiden valmistus	4	3,39
Muiden huonekalujen valmistus	1	0,85
Muiden kumituotteiden valmistus	1	0,85
Muoviainesten valmistus	1	0,85
Muovilevyjen, -kalvojen, -putkien ja -profiilien valmistus	1	0,85
Muu kuljetusväily	1	0,85

TOIMIALA	KPL	%
Muu luokittelematon tukkukauppa	1	0,85
Muu painaminen	1	0,85
Muu rakennus- ja teollisuussivous	1	0,85
Muu rakennuspuusepäntuotteiden valmistus	1	0,85
Muu urheilutoiminta	1	0,85
Muu vesiliikennettä palveleva toiminta	1	0,85
Muualla luokittelemattomien koneiden ja laitteiden tukkukauppa	1	0,85
Parturit ja kampaamot	1	0,85
Puun sahaus, höyläys ja kyllästys	2	1,69
Puutavaratuotetukkukauppa	1	0,85
Rakennuttaminen ja rakennushankkeiden kehittäminen	1	0,85
Rauta- ja rakennustarvikkeiden yleisvähittäiskauppa	1	0,85
Ravintolat	4	3,39
Renkaiden vähittäiskauppa	1	0,85
Seurakunnat ja uskonnolliset järjestöt	1	0,85
Sisustustekstiilien valmistus	1	0,85
Sähkö- ja tietoliikenneverkkojen rakentaminen	3	2,54
Sähköisten kodinkoneiden valmistus	1	0,85
Sähkön kauppa	1	0,85
Sähkötarviketukkukauppa	1	0,85
Sähkötekninen suunnittelu	1	0,85
Säännöllinen lentoliikenne	1	0,85
Taksiliikenne	1	0,85
Teiden ja moottoriteiden rakentaminen	1	0,85
Tieliikenteen tavarankuljetus	7	5,93
Työvoiman vuokraus	1	0,85
Varauspalvelut, matkaoppaiden palvelut	1	0,85
Yleiskäyttöön tarkoitettujen koneiden korjaus ja huolto	1	0,85
Yhteensä	118	100,00