

AKI LAPPETELÄINEN

Kohti yhtenäistä työsuojeluvalvontaa

Työsuojeluvalvonnan toimeenpano ja
menettelytavat Suomessa

AKI LAPPETELÄINEN

Kohti yhtenäistä työsuojeluvalvontaa

*Työsuojeluvalvonnan toimeenpano ja
menettelytavat Suomessa*

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston

Johtamisen ja talouden tiedekunnan

suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi

Tampereen yliopiston Pinni B -rakennuksen

luentosalissa 1097, Kanslerinrinne 1,

Tampere 28.8.2020, klo 12

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

<i>Vastuuohjaaja ja Kustos</i>	Professori Ilkka Ruostetsaari Tampereen yliopisto Suomi	
<i>Ohjaaja</i>	Professori Tapio Raunio Tampereen yliopisto Suomi	
<i>Esitarkastajat</i>	Professori emeritus Asko Suikkanen Lapin yliopisto Suomi	Dosentti Pekka Kettunen Siirtolaisinstituutti Suomi
<i>Vastaväittäjä</i>	Professori emeritus Asko Suikkanen Lapin yliopisto Suomi	

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

Copyright ©2020 tekijä

Kannen suunnittelu: Roihu Inc.

ISBN 978-952-03-1616-7 (painettu)
ISBN 978-952-03-1617-4 (verkkojulkaisu)
ISSN 2489-9860 (painettu)
ISSN 2490-0028 (verkkojulkaisu)
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1617-4>

PunaMusta Oy – Yliopistopaino
Tampere 2020

ESIPUHE

Käsillä on tutkimusmatkani päätös. Tutkimuksen työnimi *Yhtenäistä työsuojeluvalvontaa etsimässä* kuvaa sekä minua tutkijana että tutkimuksen kohdetta. En löytänyt yhtenäistä työsuojeluvalvontaa Suomesta, mutta löysin näyttöä siitä, että se on mahdollista tavoittaa. Löysin syitä miksi työsuojeluvalvonta on eriytynyt alueellisesti ja mitkä seikat sitä ylläpitävät. Tutkimuksellisista ihmettelystä eli kriittisestä arvioinnista huolimatta tutkimuksen tarkoitus on kehittää työsuojeluhallintoa kohti yhtenäistä työsuojeluvalvontaa.

Tärkeimpinä oppainani tieteellisellä tutkimusmatkalla ovat olleet ohjaajani professorit Ilkka Ruostetsaari ja Tapio Raunio. Heidän tukensa ja opastuksensa ovat olleet erityisen tarpeellisia, koska edellisestä tieteellisestä orientaatiostani on aikaa lähes kolmekymmentä vuotta. Myös esitarkastajien emeritusprofessori Asko Suikkasen ja dosentti Pekka Kettusen lausunnot tarkensivat tutkimusta kohti päämääräänsä. Ohjaajien kannustus on ollut erityisen tärkeää yksinäiselle tutkijalle, joka pakertaa aiheensa kanssa eikä tiedä onko suunta oikea.

Työsuojeluhallinto on ollut koko tutkimusmatkan ajan sekä kannustava kumppani että tutkimuksen kohde. Olen saanut kaiken pyytämäni avun ja enemmänkin mitä vain olen osannut kysyä ja ihmetellä. Olen keskustellut useiden työsuojeluhallinnon työntekijöiden kanssa monia tunteja kun he ovat opastaneet ja valaisseet tietäni hallinnon ja valvonnan taustoihin ja historiaan. Tutkimusta avittaneiden nimilista on niin pitkä ettei se tähän sovi enkä tiedä missä kohtaa listan katkaiseminen olisi kohteliasta. Nimet löytyvätkin viitteistä ja lähde-luettelosta.

Myös työmarkkinajärjestöt on syytä mainita tutkimukseni mahdollistajana. Olen saanut järjestöiltä sekä tukea että useita vinkkejä hyvistä haastateltavista ja päässyt erilaisiin työryhmiin esittelemään tutkimustani. Nämä kontaktit ovat rikastuttaneet ja vahvistaneet tutkimustani.

Tärkeimmät kiitokseni esitän kuitenkin yhteisesti kaikille haastattelemilleni henkilöille, sillä ilman teitä tutkimus ei yksinkertaisesti olisi ollut edes mahdollista. Työsuojeluhallinnon toimintaa on tutkittu vuosien saatossa kovin vähän.

Haluan vielä mainita eduskunnan ja Tampereen yliopiston kirjastot, jotka avuliaasti toivat esiin oleellisia lähteitä, joiden tarpeellisuudesta tutkija ei tiennyt

mitään. Kun halutaan esimerkki pyyteettömästä asiakaslähtöisestä palvelusta, niin kannattaa tutustua mainittujen laitosten toimintaan.

Tutkimusmatkani oli taloudellisesti mahdollinen vuorotteluvapaajärjestelmän, aikuiskoulutustuen ja Työsuojelurahaston stipendin avulla. Tietenkään kodin tukijoukkoja ei saa unohtaa, sillä olinhan puoli vuotta täysin EVP eli elin vaimon palkalla. Perheen pitkämielisyydestä saan olla kiitollinen kuten myös siitä patistelusta, mitä tyttäreni Pauliina sanoi kun valittelin köyhän tutkijan osaani: ”MENE TÖIHIN!”

Valkeakoskella kesäkuussa 2020.

Aki Lappeteläinen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto
Johtamisen ja talouden tiedekunta
Politiikan tutkimus

LAPPETELÄINEN, AKI:

Kohti yhtenäistä työsuojeluvalvontaa
Työsuojeluvalvonnan toimeenpano ja menettelytavat Suomessa

Väitöskirja, 341 sivua, 1 liitesivua.
Valtio-oppi
Kesäkuu 2020

Tutkimuksessa selvitetään, missä määrin työpaikkojen työsuojeluvalvontaa toteutetaan alueellisesti eri tavalla eli toteutuuko valvonta työpaikoilla yhtenäisesti eri puolilla Suomea. Tutkimuksen ennakko-oletuksena on, että merkittävä syy työsuojeluvalvonnan alueelliseen erilaisuuteen on valvonnan organisointi viiden itsenäisen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tehtäväksi.

Työsuojeluhallintoa ja työsuojeluvalvonnan toteutumisen yhtenäisyyttä työpaikoilla ei ole tutkittu tieteellisesti 2000-luvulla. Tämä tutkimus arvioi työsuojeluhallinnon rakennetta ja valvonnan toteutumista sekä hallinnon että työpaikkojen näkökulmasta. Tutkimus antaa sekä tieteellisesti perusteltuja teoreettisia että hallinnon asiakkaiden näkökulmia työsuojeluhallinnossa käynnissä olevaan valvonnan yhtenäistämiskehitykseen.

Tutkimuksen teoreettisena viitekehysenä on hallinnon evaluaatiotutkimus, joka tarkoittaa hallinnon toimivuuden arviointia käyttäjä- ja asiakasnäkökulmasta. Työsuojeluhallinto toteuttaa työpaikoille kohdistuvaa työsuojeluvalvontaa työsuojelutarkastuksina, jolloin hallinnon asiakkaita ovat työpaikat ja niiden työnantajat ja työntekijät.

Pääasiallisena tutkimusaineistona ovat valvontatietojärjestelmä Veran raportit ja niistä tehdyt 27 valvonnan alueellista vertailua sekä henkilöhaastattelut, jotka

kohdistuvat 52:een työsuojeluhallinnon, työmarkkinajärjestöjen ja työpaikkojen työsuojeluhenkilöön.

Tutkimuksessa on kolme päälukua: työsuojeluhallituksen aika 1973-1993, itsenäisten alueellisten työsuojeluviranomaisten aika vuodesta 1993 lähtien sisältäen työmarkkinajärjestöjen roolin työsuojelu-valvonnassa ja valvonnan alueellinen vertailu.

Tutkimusmatkani kohti yhtenäistä työpaikkojen työsuojeluvalvontaa alkoi työsuojeluhallituksesta, joka perustettiin vuonna 1973 osana hyvinvointivaltion rakentamista ja valtiojohtoista suunnitteluoptimismia. Valtiollinen työsuojelu koottiin yhden ministeriön alaisuuteen. Työsuojeluhallituksen aikana oli keskusjohtoinen, ainakin osittain yhtenäinen työsuojeluvalvonta, mutta keskusviraston toiminta ei onnistunut, koska työnantajat vastustivat sitä koko ajan pitäen sen toimintaa konspiratiivisena, vehkeilevänä.

Työsuojeluhallitus lakkautettiin vuonna 1993 osana keskusvirastojärjestelmän purkamista 1990-luvun alun taloudellisen laman seurauksena. Valtion harjoittamaa sääntelyä purettiin hallinnon kaikilla sektoreilla, ja hallintoa madallettiin lähemmäksi asiakasta. Valtion merkitystä vähennettiin koko yhteiskunnassa ja hyvinvointivaltiosta tehtiin kilpailuvaltio, jolloin markkinaliberalismi ja New Public Management voimistuivat. Työsuojeluhallituksen lakkautuksessa tehtiin ehkä muutakin politiikkaa; pirstaloimalla valvovaa hallintoa heikennettiin samalla työpaikoille kohdistuvaa keskitettyä valvonnan voimaa.

Itsenäisten alueellisten työsuojeluviranomaisten aikana vuodesta 1993 lähtien entisten työsuojelupiirien ja nykyisten aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueiden toiminnallinen itsenäisyys korostui. Hallinnon toiminnassa näkyi, ettei työsuojeluvalvonnalla ole yhteistä keskusjohtoa. Sosiaali- ja terveysministeriön työ- ja tasa-arvo-osasto, jonka alaisuuteen työsuojelu keskushallinnossa kuuluu, toteuttaa Kansainvälisen työjärjestön ILO:n (International Labour Organization) sopimusten tulkintaa, että työsuojeluhallinto on riippumaton valvontatehtävää suorittaessaan eikä ministeriö siten puutu valvonnan alueellisiin menettelytapoihin.

Tutkimus käsittelee myös työsuojeluhallinnon laajaa yhteistyötä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Järjestöt osallistuvat kaikkeen päätöksentekoon, jossa käsitellään hallinnon tavoitteita, painopisteitä, valvontaohjeita ja resursseja. Tutkimuksessa arvioidaan edustuksellisen demokratian näkökulmasta korporatiivisen etujärjestövaikutuksen ja hallinnon suhdetta riippumattoman työsuojeluvalvonnan päätöksenteossa ja toimeenpanossa.

Tarkastuskertomuksiin perustuva alueellisen valvonnan vertailu osoittaa, että työsuojelu-valvonta on eriytynyt vastuualueittain. Työpaikkojen kunnossaolo määritellään usein eri tavalla, joten tarkastajien valvoma työturvallisuuden minimitaso ei toteudu yhdenmukaisesti koko maassa. Siten velvoitteita korjata tai poistaa työturvallisuusepäkohtia annetaan eri tavalla ja lopputuloksena on se, ettei työnantajia kohdella tasapuolisesti.

Tutkimuksen johtopäätöksenä on, että työsuojeluvalvonta on osa kansallista hallintotoimintaa ja laillisuusvalvontaa, ei alueellista tai paikallista hallintoa. Työsuojelu ei eroa toimialoittain maantieteellisesti, koska eri ammattialojen työ on pääpiirteissään samanlaista koko maassa ja niiden työturvallisuus ei juurikaan eroa maantieteellisesti. Tämän vuoksi myös työsuojeluvalvonnan pitäisi olla yhdenmukaista koko maassa.

Suomeen pitäisi perustaa Pohjoismaiden mallin mukainen työsuojelun keskusorganisaatio, joka koordinoisi yhtenäistä laillisuusvalvontaa samalla tavalla kuin Poliisihallitus, Syyttäjälaitos ja uusi Tuomioistuinvirasto koordinoivat toimialojensa laillisuusvalvontaa ja toiminnan menettelytapoja.

Avainsanat: työsuojelu, työsuojeluvalvonta, työsuojeluhallinto, työmarkkinajärjestöt.

ABSTRACT

Tampere University
Faculty of Management and Business
Political science

LAPPETELÄINEN, AKI:

Towards uniform occupational safety inspection
Implementation and procedures of occupational safety and health labour
inspection in Finland

Doctoral thesis, 341 pages, 1 appendix.
Political science
June 2020

This study examines the extent to which workplace occupational safety and health (OSH) enforcing is carried out differently across the Finnish regions, in other words whether workplace enforcing is uniform across Finland. The presupposition of the study is that an important reason for the regional disparity in labour inspection is the decentralized organization of the inspection to by the five independent divisions of occupational health and safety of the regional state administrative agency.

The OSH administration and the uniformity of the implementation of OSH in the workplace have not been scientifically studied in the 21st century. This study assesses the structure and implementation of the OSH administration from the perspective of both the administration and the workplace. The study provides a scientifically justified analysis covering both theoretical and customers' perspectives on OSH management and the ongoing integration of health and safety enforcement.

The chosen theoretical approach of the study is the administrative evaluation framework, which means assessing the functionality of administration from the

user and customer perspective. The Labour Inspectorate carries out workplace safety inspections in the form of occupational safety inspections, whereby the customers of the administration are the workplaces and their employers and employees.

The main research material are OSH inspection database Vera reports and personal interviews carried out with 52 persons in the job protection administration, labour organizations and employment OSH personnel.

The study consists of three main empirical chapters: the Labour Protection Board, the Central Office 1973-1993, the independent Regional Labour Inspectorate since 1993, including the role of labour organizations in labour inspection and the regional comparison of labour inspection.

Shift towards an integrated job labour inspection started with the Labour Protection Board which was established in 1973 as part of the construction of the welfare state during the era of optimism in state-directed planning. State labour protection was brought together under one ministry. The Labour Protection Board the system was center-led, at least regarding uniform occupational health and safety enforcing, but the Board's operations were not successful, mainly because the employers were opposed to it throughout its existence.

The Labour Protection Board was abolished in 1993 as part of the dismantling of the central office system that followed the economic recession in the early 1990s. State regulation in all sectors of government was decentralized and administration was brought closer to the customers. The role of the state was diminished in society as a whole and the welfare state became a competitive state, with neoliberalism and New Public Management becoming stronger. Other objectives were also part of the decision to abolish the Labour Protection Board; at the same time, the fragmentation of supervisory authorities weakened the efficiency of workplace control.

The era of the independent regional labour inspectorates since 1993 underlines the functional independence of the former OSH Inspectorate and the current division of occupational health and safety of the regional state administrative agency. The operation shows that there is no common central management for labour enforcement. The Department for Work and Gender Equality of the Social and Health Ministry, which is responsible for occupational safety in central administration, interprets International Labour Organization (ILO) conventions as meaning that the labour administration is independent in

carrying out its supervisory function. Thus, the Ministry does not interfere with regional control procedures.

The study also deals with the extensive co-operation between the labour protection administration and the labour market organizations. Trade unions are involved in all decision-making concerning management objectives, priorities, control guidelines and resources. The study examines the influence of corporatist interest groups and the governance of occupational health and safety enforcing decision-making and implementation from the perspective of representative democracy.

A comparison of regional control based on inspection reports shows that OSH control of occupational health and safety has varied between the regional divisions. The condition of workplaces is often defined differently, so the minimum level of occupational safety supervised by inspectors is not uniformly applied throughout the country. Thus, obligations to remedy or eliminate occupational safety deficiencies in workplaces are given different treatment and the result is that employees are not treated equally.

The conclusion of the study is that health and safety control should be in the competence of national administration and judicial review, not regional or local administration. Occupational safety and health does not differ geographically by industry, as the work of the various occupations is broadly similar throughout the country and there is little geographical variation in occupational safety. For this reason, labour inspection should also be uniform throughout the country.

Finland should set up the Nordic model of a more centralized OSH system, which would coordinate an integrated review of legality in the same way as the National Police Board, the Prosecutor's Office and the Court of Justice coordinate the law enforcement and operational procedures of their respective sectors.

Keywords: labour protection, labour inspection, labour administration, labour market organizations.

SISÄLLYSLUETTELO:

LYHENTEET

1.	JOHDANTO.....	1
1.1.	Tutkimuksen kohde ja sen valinta.....	1
1.2.	Tutkimuksen lähestymistavat ja näkökulmat.....	4
1.3.	Työsuojelu ja sen hallinto tutkimuksen kohteena.....	7
1.4.	Tutkijan rooli	10
1.5.	Tutkimuksen rakenne.....	13
2.	TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	16
2.1.	Politiikan evaluaatio- ja implementaatiotutkimus.....	16
2.2.	Yhdenvertaisuus, hyvä hallinto ja laillisuusvalvonnan riippumattomuus	25
2.3.	Korporatismi.....	29
2.3.1.	Korporatismiin määritelmiä	29
2.3.2.	Korporatismiin taustaa Suomessa	32
2.3.3.	Työmarkkinajärjestöt mukaan hyvinvointivaltion rakentamiseen	34
2.3.4.	Etujärjestövaikuttamisen merkitys.....	44
2.4.	Tutkimuskysymykset, -aineistot ja -metodit.....	47
3.	TYÖSUOJELUHALLITUS 1973-1993	54
3.1.	Työsuojeluhallituksen merkitys tutkimuksessa	54
3.2.	Työsuojeluhallituksen taustalla hyvinvointivaltion rakentaminen	55
3.3.	Työsuojeluhallituksen perustaminen.....	61
3.4.	Työsuojelun hallinnollinen ja lainsäädännöllinen tausta.....	63
3.5.	Työsuojeluhallituksen toiminta	69
3.6.	Työsuojelu politisoitui.....	71
3.7.	Työsuojeluhallituksen lakkauttamisen tausta.....	76
3.7.1.	Keskushallinto oli kasvanut.....	76
3.7.2.	Hallinnonuudistusta tavoiteltiin jo 1980-luvulla	77
3.8.	Työsuojeluhallituksen lakkautus.....	79
3.8.1.	Komiteanmietinnöt hallitusohjelman toteuttamisen taustalla	83

3.8.2.	Rationalisointihankkeen kovat tavoitteet	85
3.8.3.	Hallituksen esitys työsuojeluhallituksen lakkautuksesta	87
3.8.4.	Lakkautuksen käsittely eduskunnassa	89
3.8.5.	Kohti markkinaehtoista kilpailuvaltiota ja modernia hallintoa	95
4.	ITSENÄISET ALUEELLISET TYÖSUOJELUVIRANOMAISET VUODESTA 1993 LÄHTIEN.....	106
4.1.	Työsuojeluvälön itsenäinen asema.....	107
4.1.1.	Lainsäädäntö määrittelee työsuojeluvälön.....	108
4.1.2.	Ohjaussuhde	110
4.1.3.	Riippumattomuus.....	110
4.1.4.	Työsuojeluneuvottelukunta	111
4.2.	Kansainvälisen työjärjestön sopimukset.....	112
4.2.1.	Työsuojeluvälön riippumattomuus ja puolueettomuus	113
4.2.2.	Työsuojelun järjestäminen	115
4.2.3.	Tarkastajan vapaa harkinta	117
4.2.4.	Työsuojeluhallinnon yhteistoiminta.....	117
4.2.5.	Työsuojeluhallinnon yhteistoiminta työmarkkinajärjestöjen kanssa	118
4.3.	Työsuojeluhallinnon toiminta.....	119
4.3.1.	Piiripääällikkökokoukset.....	119
4.3.2.	Laatujärjestelmät, laatukäsikirjat.....	120
4.3.3.	Yhteinen ohjeistus: valtakunnalliset valvontaohjeet.....	122
4.3.4.	Työjärjestykset	128
4.3.5.	Yhteiset tukipalvelut.....	130
4.4.	Ministeriön ohjaus	133
4.4.1.	Tulosohjaus.....	133
4.4.2.	Työsuojeluvälön toimintaympäristöanalyysit 2016-19 ja 2020-23	135
4.4.3.	Työsuojeluvälön runkosuunnitelmat 2016-2019 ja 2020-2023	142
4.4.4.	Ministeriön ja työsuojelun vastualueiden tulossopimukset 2017-2019.....	150
4.5.	Työmarkkinajärjestöjen merkitys työsuojeluhallinnossa	155
4.5.1.	Työsuojeluneuvottelukunta	155
4.5.2.	Muut neuvottelukunnat, työneuvosto ja sidosryhmävierailet.....	158
4.5.3.	Yhteistyön lainsäädäntö- ja sopimustausta.....	159
4.5.4.	Neuvottelujärjestelmän ulkopuolinen vaikutus.....	160
4.5.5.	Kolmikantaiset resurssityöryhmät.....	164
4.5.6.	Järjestöyhteistyön merkitys työsuojelussa.....	172
4.5.7.	Etujärjestöyhteistyö osana korporatismia.....	176
4.6.	Työsuojeluhallinnon organisointi muissa Pohjoismaissa	180
4.6.1.	Suomen työsuojeluhallinto	180
4.6.2.	Ruotsin työsuojeluhallinto	182
4.6.3.	Tanskan työsuojeluhallinto	184
4.6.4.	Norjan työsuojeluhallinto	187
4.6.5.	Pohjoismaisten työsuojeluhallintojen vertailu.....	188

4.7.	Euroopan Unionin Suomen työsuojeluhallintoa koskeva arviointi.....	192
4.7.1.	SLIC 2005 -arviointi.....	192
4.7.2.	SLIC 2014 -arviointi.....	198
4.8.	Paluu keskushallintoon, esimerkkinä Poliisihallitus.....	200
5.	TYÖSUOJELUVALVONNAN VASTUUALUEKOHTAINEN VERTAILU ...	207
5.1.	Työsuojeluhallinnon selvityksiä valvonnan erilaisuudesta	207
5.2.	Vastuualueiden vertaisarvioinnit 2011-2013	215
5.3.	Tutkimuksessa esiin tulleita erilaisen valvonnan tapauksia.....	219
5.4.	Vastuualuekohtaisen valvonnan vertailun lähtökohdat.....	224
5.5.	Valvonnan vertailun kohteet	225
5.6.	Valvonnan vertailun kriteerit.....	228
5.7.	Turvallisuuden hallinta.....	230
5.7.1.	Turvallisuuden hallinta, tarkastettavien asioiden tila	230
5.7.2.	Turvallisuuden hallinta, valvontatoimenpiteiden määrä.....	231
5.7.3.	Yhteenvedo turvallisuuden hallinnan valvonnasta	233
5.8.	Psykososiaalisen kuormituksen valvonta.....	234
5.8.1.	Psykososiaalinen kuormitus (suppea valvontaote)	235
5.8.2.	Psykososiaalinen kuormitus riskitoimialoilla (laaja valvontaote).....	238
5.8.3.	Yhteenvedo psykososiaalisen kuormittumisen valvonnasta	240
5.9.	Valtakunnallisten valvontahankkeiden vertailu.....	241
5.9.1.	Yhteiset työpaikat -valtakunnallinen valvontahanke	241
5.9.2.	Yhteiset työpaikat -hankkeen eri valvontakohteet.....	245
5.9.3.	Vuokratyön valtakunnallinen valvontahanke.....	248
5.9.4.	Korjausrakentamisen valtakunnallinen valvontahanke	252
5.9.5.	Korjausrakentamisen hankkeen valvontakohteet.....	254
5.9.6.	Yksityisen sosiaali- ja terveystoimialojen valtakunnallinen valvontahanke.....	258
5.9.7.	Kemiallisten tekijöiden valvonta -valtakunnallinen valvontakampanja	261
5.9.8.	Yhteenvedo valtakunnallisista hankkeista	263
5.10.	Viranomaisaloitteinen valvonta (VAV) valtakunnallisilla riskitoimialoilla.....	265
5.11.	Rakennusalan riskiperustaisen valvonnan pilottihankkeet.....	267
5.11.1.	Riskiperustaisen valvonnan hankekohtaiset arviot.....	268
5.11.2.	Muut riskiperustaisen valvonnan pilottihankkeet	277
5.11.3.	Yhteenvedo riskiperustaisesta hankevalvonnasta	282
5.12.	Työsuojelun vastuualueiden kaikki tarkastukset vuosina 2017-18	282
5.13.	Työsuojeluvalvonta vuonna 2019	285
5.13.1.	Julkishallinto.....	285
5.13.2.	Kuljetusala.....	287
5.13.3.	Rakennusala	290
5.13.4.	Ulkomaisen työvoiman valvonta.....	292

5.13.5.	Palveluala.....	293
5.14.	Yhteenvedo työsuojeluvalvonnan vertailusta.....	294
6.	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	298
6.1.	Tutkimustehtävä, teoreettinen viitekehys ja käytetyt menetit.....	298
6.2.	Työsuojeluhallitus.....	300
6.3.	Alueellisesti itsenäiset työsuojeluviranomaiset.....	304
6.4.	Työsuojeluvalvonnan alueellinen vertailu.....	306
6.5.	Valvonnan riippumattomuus.....	312
6.6.	Kolmikantayhteistyö	315
6.7.	Työsuojeluvalvonnan parlamentaarinen ohjaus.....	318
6.8.	Työsuojeluvalvonnan organisointi tulevaisuudessa	319
LÄHTEET:	.....	326
Primäärilähteet.....	.....	326
Henkilöhaastattelut.....	.....	326
Sähköpostihaastattelut.....	.....	328
Julkishallinnon dokumentit.....	.....	329
Vera-valvontatietojärjestelmän raportit ja ohje.....	.....	332
Säädökset, lainvalmisteluaineisto ja laillisuusvalvojen valvontakäytäntö .....	.....	333
Tutkimuskirjallisuus .....	.....	334
Liite 1 .....	.....	342

LYHENTEET

STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
tso, tto	STM:n työsuojeluosasto, 1.9.2017 lähtien työ- ja tasa-arvo-osasto
VM	Valtionvarainministeriö
SM	Sisäasiainministeriö
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto
bkt	bruttokansantuote
ESAVI	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
LSAVI	Lounais-Suomen aluehallintovirasto
LSSAVI	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
ISAVI	Itä-Suomen aluehallintovirasto
PSAVI	Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
Uutsp	Uudenmaan työsuojelupiiri
TPtsp	Turun ja Porin työsuojelupiiri
Hätsp	Hämeen työsuojelupiiri
AAV	Asiakasaloitteinen valvonta
VAV	Viranomaisaloitteinen valvonta
TTK	Työturvallisuuskeskus
TTL	Työturvallisuuslaitos
SLIC	Senior Labour Inspectors' Committee, EU:n johtavien työsuojelutarkastajien komitea
SAK	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
SAJ	Suomen Ammattijärjestö (1960-1969)
EK	Elinkeinoelämän keskusliitto
STK	Suomen Työnantajain Keskusliitto (1918-1992)
Akava	Akateeminen valtuuskunta, AKAVA
STTK	Toimihenkilöjärjestö STTK
KT	Kuntatyönantajat, virallisesti Kunnallinen työmarkkinalaitos, Ktml
Vtml	Valtion työmarkkinalaitos
MTK	Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto
SDP	Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
SKDL	Suomen Kansan Demokraattinen Liitto (1944-1990)
Vas.	Vasemmistoliitto
TPSL	Työväen ja Pienviljelijäin Sosialidemokraattinen Liitto (1959–1973)
Kok.	Kansallinen Kokoomus
Kesk.	Suomen Keskusta (vuoteen 1988 Keskustapuolue)
SKL	Suomen Kristillinen Liitto (vuodesta 2001 Suomen Kristillisdemokraati, KD)

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen kohde ja sen valinta

Tutkimukseni aihe on työsuojeluvalvonnan toimeenpano ja menettelytavat Suomessa. Tutkimuksen toteutukseen ja etenemiseen sopii hyvin, että metodi-kirjallisuuden mukaan laadullinen tutkimus on usein kertomus etsimisestä (esim. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 266). Tässä kertomus on tutkimusmatka yhtenäisen työsuojeluvalvonnan etsimisestä.

Suomessa työsuojeluvalvonnan toimeenpano on organisoitu vuodesta 1993 lähtien itsenäisten alueellisten työsuojeluviranomaisten tehtäväksi. Ensin valvontaa toteuttivat työsuojelupiirit, sittemmin vuodesta 2010 lähtien aluehallintovirastojen työsuojelun vastualueet. Työsuojeluvalvonta näyttäytyi oman työsuojeluhallinnon valtakunnallisen koulutuksen suunnittelijan kokemuksesta eriytyneen, joten sen syitä ja taustoja piti lähteä tutkimaan. Lähdin etsimään yhtenäistä valvontaa työsuojeluhallituksen ajasta vuosilta 1973-1993 ja tutkimaan, mitä keskusvirastojärjestelmän purkamisen myötä työsuojeluhallituksen lakkautus merkitsi valvonnan toteutumiseksi. Keskusjohtoinen työsuojeluvalvonta oli tulla takaisin valtion lupa- ja valvontaviraston, Luovan perustamisen yhteydessä vuonna 2021, mutta se kaatui Juha Sipilän hallituksen mukana. Tämä tutkimus tavoittelee siten ”juoneltaan etenevää kertomusta” (Alasuutari 2011, 32) hallinnollisesti yhtenäistyvän työsuojeluvalvonnan historiasta. Hallinnollisesti yhtenäistyvän työsuojeluvalvonnan siksi, että suomalainen työsuojeluvalvonta koottiin yhden ministeriön ja keskusviraston alaisuuteen vasta vuonna 1973, ja siitä lähtee tämän tutkimuksen aikajänne.

Tutkimuksen lähtökohtana on siis työsuojeluhallinnon työkokemukseni kautta muotoutunut käsitys, että työsuojelun valvonnan lainsäädäntöä toimeenpannaan ja sovelletaan eri tavalla eri puolilla Suomea. Käsitys valvonnan alueellisesta erilaisuudesta muodostui tutkimuksen ennakko-oletukseksi lähinnä hallinnon arkisten kokemusten vuoksi. Tutkimuksen ennakko-oletusta testaan haastattelujen, valvontaraporttien vertailun, sosiaali- ja terveysministeriön selvitysten ja hallinnon vertaisarviointien, Euroopan Unionin Johtavien työsuojelutarkastajien komitean (SLIC) suomalaisen työsuojeluvalvonnan

vuosien 2005 ja 2014 arviointien sekä työsuojeluhallinnossa tekemiäni omien havaintojeni kautta. Tutkimus on siten monien aineistojen triangulaatio, jossa useista lähteistä käsin pyritään selvittämään tapahtumien kulku ja lopputulos. Tutkimuksen ennako-oletuksesta johtuen käsillä on kertomus, jossa lähtökohta paljastetaan, mutta tapahtumaan johtaneet syyt ovat selvityksen alla ja muodostavat siten kertomuksen juonen.

Tutkimus liittyy laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin 1990-luvun valtionhallinnon keskusvirastojärjestelmän purkamisen kautta. Tästä nousee yksi keskeinen tutkimusongelma, johon haetaan vastausta. Mitä keskushallintoviraston, tässä tapauksessa työsuojeluhallituksen, lakkauttaminen ja siitä seurannut aluehallintoviranomaisten, silloisten työsuojelupiirien itsenäisyys vaikutti työsuojeluvalvonnan toimeenpanoon?

Tutkimuksen idea syntyi siis omakohtaisista kokemuksista, kun työsuojeluhallinnon valtakunnallisen koulutuksen suunnittelijana totesin, että työsuojeluvalvonnan menettelytavat¹ ovat eri työsuojelun vastuualueilla, entisillä työsuojelupiireillä, erilaiset. Valtakunnallisen koulutuksen tavoitteena on tietysti kertoa ”yksi totuus”, yksi valtakunnallinen menettelytapa siitä, miten työsuojeluvalvontaa kulloisessakin aihepiirissä Suomessa toteutetaan. Työturvallisuuslainsäädännössähän ei ole mitään alueellisia tai maantieteellisiä poikkeamia. Työturvallisuuden työpaikoilla pitäisi olla maantieteellisesti yhteneväistä, koska toimialatkaan eivät ole maantieteellisesti erilaisia: toimistotyö ja rakennustyö ovat pääsääntöisesti samanlaisia eri puolilla maata. Koulutustilaisuuksissa kuitenkin huomasin, että aiheen kouluttaja ei voinutkaan kertoa yhtä yhteistä, valtakunnallista valvonnan menettelytapaa, sillä itsenäisille vastuualueille oli muodostunut omia erilaisia valvonnan käytäntöjä, jotka heijastuvat valvonnan toimeenpanoon, työpaikkojen tarkastuksiin. Vastuualueiden itsenäisyydestä johtuen yhteisiä menettelytapoja ei välttämättä otettu käyttöön, vaan alueet saattoivat poiketa yhteisesti sovitusta ja toimia oman vakiintuneen menettelytavan mukaan. Tämä mahdollistuu siten, että työsuojelun vastuualueet ovat työsuojeluhallinnosta säädetyn lain (16/1993, 2§) mukaan riippumattomia valvontatoimissaan. Samoin ne ovat asetuksen (176/1993, 1§) mukaan alueensa

¹ Tutkimuksessa käytetään termiä valvonnan menettelytavat, koska katson sen olevan hieman laajempi käsite kuin valvonnan keinot. Työsuojeluhallinnon valvonnan keinoja ovat etupäässä tarkastajan antamat velvoitteet eli toimintaohje, kehoitus ja väliaikainen käyttökielto kuten myöhemmin tarkemmin selvitän. Menettelytavat kuvaavat sitä mitä ja miten keinoja käytetään eli kuinka paljon velvoitteita käytetään, käytetäänkö pelkästään toimintaohjeita vai myös määräajan kanssa vai käytetäänkö samassa asiassa jälkivalvottavaa kehoitusta.

itsenäisiä työsuojeluviranomaisia, eli ne rinnastetaan itsenäisissä toimintatavoissaan riippumattomiin tuomioistuimiin.

Tilanne on kansalaisen oikeustajun kannalta vähintäänkin haastava. Tämä tuli spontaanisti ilmi uusien työsuojelutarkastajien peruskoulutuksen yhteydessä, jossa 100 prosenttisesti jokaisen koulutusryhmän kohdalla viimeistään kolmantena koulutuspäivänä joku uusi tarkastaja lausui ääneen, että ”eihän tämä voi olla näin, että työsuojeluvalvonnan menettelytavat ovat erilaiset eri puolilla Suomea”. Tilanteestahan seuraa se, että kansalaiset tai nykyiseen kilpailuvaltioon² sopivammin sanottuna hallinnon asiakkaat (yritykset, työnantajat ja työntekijät) eivät ole yhdenvertaisia lain edessä, kun työsuojelulainsäädännön tulkinta ja toimeenpano ovat alueellisesti erilaista Suomessa. Lakia voidaan tulkita ja soveltaa alueellisesti hieman eri tavalla ja tulkinnat mahdollistavat erilaisia valvonnan menettelytapoja. Tilanne rikkoo perustuslain (731/1999) kuudennen, yhdenvertaisuuspykälän henkeä: ”Kansalaiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”. Eivät ole, jos lain tulkinta ja sen toimeenpano vaihtelevat eri puolilla maata.

Tilanteen ovat kokeneet hämmäntäväksi erityisesti valtakunnalliset ketju- ja konserniyritykset, jotka ovat saaneet erilaisia työsuojeluvaatimuksia ja -ohjeita maan eri osissa. Työsuojeluhallinnon voidaan urheilutermein todeta tarjoavan yrityksille erotuomaripalveluja, jotta työelämän pelisäännöt olisivat samalla tavalla terveelliset, turvalliset, lailliset ja yhteneväiset työpaikan sisällä ja työpaikkojen välillä. Siten onkin outoa, että kun yritys laajenee ja lähtee tavallaan vieraspeleihin eri maakuntiin se kohtaa erilaisia pelisääntöjä. Yritykset ja niiden työntekijät eivät ole yhdenvertaisessa asemassa keskenään.

Tilanne on sama kuin jos Suomessa olisi alueellisesti itsenäinen poliisi. Pääkaupunkiseudun lomailija miettisi ajaako Lappiin Pohjanmaan vai Itä-Suomen kautta. Pohjanmaan reitti olisi nopeampi, mutta siellä on tiukkuudestaan kuuluisa liikennepoliisi: ”Meillä kunnioitetaan lakia!”. Itä-Suomessa oltaisiin joustavampia: ”Näillä selkosilla saa ajella vähän lutvikkaammin.” Työsuojelussa sama tilanne merkitsisi ääritapauksessa sitä, että yritys perustaa tai siirtää toimintansa alueelle, jossa suhtaudutaan työsuojelusäädöksiin joustavammin.

Tutkimuksen ensisijaisena tehtävänä on siten selvittää ja mahdollisesti näyttää toteen, onko työsuojeluvalvonta erilaista maan eri osissa ja jos on, niin mistä se johtuu ja mitä vaikutuksia sillä on ja mitä hallinnossa pitäisi mahdollisesti muuttaa. Tutkimuskysymykset, joiden avulla tutkimuksen tehtävää selvitetään esitellään luvussa 2.4.

² Moraalitaloudesta, hyvinvointivaltion suunnittelutaloudesta ja nykyisestä kilpailuvaltion kilpailutaloudesta Alasuutari 2017.

Tutkimuksen yhteiskunnallinen merkittävyys, relevanssi perustuu perustuslain kansalaisille takaamiin yhtenäisiin perusoikeuksiin, joista yksi on yhdenvertaisuus lain edessä. Tämä tutkimukselle merkitystä antava lähtökohta takaa tutkimusasetelman kiehtovuuden, joka motivoi tutkijaa eteenpäin, kun tavoitteena on tuottaa yhteiskunnallista ja tutkimuksellista hyötyä kehittämällä hallinnon toimintaa ja tuotoksia paremmiksi (Clarkeburn & Mustajoki 2007, 59-60).

1.2. Tutkimuksen lähestymistavat ja näkökulmat

Tutkimus on laadullista eli kvalitatiivista tutkimusta, vaikka se sisältää melko laajan tilastollisen eli kvantitatiivisen osuuden, jota nykyisin kutsutaan myös datan louhimiseksi. Laadulliseksi tutkimuksen tekee muun muassa se, että siinä pyritään ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä. Tällä tavoitellaan ilmiön merkityksen ja tarkoituksen selvittämistä sekä kokonaisvaltaisen ja syvemmän käsityksen saamista ilmiöstä. Käytännössä tämä tarkoittaa usein tilan antamista tutkittavien, tässä tapauksessa haastateltavien henkilöiden, näkökulmille ja kokemuksille. (Hirsjärvi & Huttunen 1995, 174, 201.)

Tutkimus tarkastelee (hyvinvointi)valtion ja sen hallinnon kehitystä ja merkitystä Suomessa, kun lähes koko keskusvirastojärjestelmän purkaminen 1990-luvulla supisti ja hajautti valtion hallintoa. En tavoittele kuitenkaan hallinnon tai sen uudistuksen arviointia vaan policy-evaluaatiota, jossa tarkastellaan toteutetun valtakunnallisen politiikan vaikutusten ja lopputulosten arviointia kansalaisten, hallinnon asiakkaiden eli tässä tapauksessa työpaikkojen näkökulmasta. (Temmes 1994, 11, 81-82.) Tavoitteena on tarkastella työsuojeluhallintoa esimerkkinä hyvinvointivaltion kriisiin ajallisesti liittynyttä hallinnon uudistusta, keskusvirastojärjestelmän purkamista liittäen tapahtunut laajempiin yhteyksiin. Hyvinvointivaltion kriisillä on tarkoitettu valtionhallinnon kasvusta 1980-luvulla syntynyttä byrokraatioitumista ja rahoitusvaikeuksia. Näistä kehittyi ainakin jonkinasteista hyvinvointivaltion luottamuspulaa ja kannatuskriisiä 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa. (Mt., 21.) Tarkoitus on siis tehdä tutkimusta, jossa ”huomiota kiinnitetään hyvinvointivaltion kriisin varjossa toimeenpantujen uudistusten pitkävaikutteisiin seurauksiin sekä tällaisten uudistusten yleisiin ongelmiin ja odottamattomiin seurauksiin” (Mt., 30). Poliitiikan tutkimuksen kielelle käännettynä tarkastelen, tehtiinkö Esko Ahon hallituksen aikaisten 1990-luvun laman ”välttämättömien valtionhallinnon taloudellisten säästötoimien” (HE 328/1992, 3) varjolla muutakin politiikkaa?

Yhtenä näkökulmana tutkimuksessa on ajatus (hyvinvointi)valtion hallinnon ja palveluiden muutoksesta. Hyvinvointivaltion 1970-luvun rakentamisesta oli siirrytty 1980-luvun kukoistuskauten jälkeen 1990-luvulla hyvinvointivaltion kehittämiseen ja säätämiseen. 2000-luvulla enää ei juurikaan luoda uusia julkisia interventioita yhteiskunnan toimintaan, vaan kehitetään nykyisiä järjestelmiä toimimaan paremmin ja hallitummin. (Hill & Hupe 2002, 183.) Toiminnallisesta hallinnosta, joka tekee uusia väliintuloja yhteiskuntaan ja talouteen, on siirrytty säätelevään ja ohjaavaan hallintoon, jossa hallinto toimii erotuomarina varmistuen perinteisten markkinatalouden toimijoiden mahdollisuudet toimia tarkoituksenmukaisesti. Hyvinvointivaltio on kehittynyt markkinatoimijuuden edistäjäksi ja säätelijäksi sekä itse markkinatoimijaksi. Hyvinvointivaltiosta on tullut hyvinvointiyhteiskunta. Kehitystä on kuvattu myös hyvinvointivaltion muuttumisena kilpailuvaltioksi. (Alasuutari 2017.) Hallinnon suorittama valvonta nähdään siten myös palveluna kansalaisille ja markkinoille, kun se luo yhteiset pelisäännöt ja määrittelee esimerkiksi työturvallisuuden valtakunnallisen minimitason työpaikoilla.

Tutkimusote on osin historiallinen ja siten pitkittäistarkasteluun perustuva. Se tarkoittaa, että hallinnon menneisyys on huomioitu. On ollut välttämätöntä selvittää, miten tähän on tultu. Olen tehnyt tutkimusta uskoen historian merkitykseen, että ei voi ymmärtää nykyisyyttä, jos ei ymmärrä menneisyyttä. Vastaavasti tulevaisuutta koskevien ajatusten esittäminen olisi täysin tuulesta temmattua, ellei niiden taustalla olisi käsitystä siitä, mitä aikaisemmin on tapahtunut (Heiskala & Luhtakallio 2006, 9). Siten on ollut välttämätöntä selvittää työsuojeluhallituksen aika vuosina 1973-1993, koska tuolloin Suomessa oli keskusjohtoinen työsuojeluvalvonta. Samalla olen huomannut, että toteutan modernia organisaatioteoreettista oppimiskäsitystä, jonka mukaan maailma ja hallinto on kompleksinen, hajautunut ja verkostomainen. Sen tutkija joutuu siten tavoittelemaan kokonaisuuksien ymmärtämistä, makrotason ilmiöihin keskittymistä ja ison kuvan maalaamista. (Virtanen 2007, 234.) Teen tutkimusta isolla pensselillä, joskus jopa telalla, jolloin asioiden yksityiskohdat menettävät merkityksensä ja usein unohtuvat, koska tärkeintä on kokonaisuuden, ison kuvan saavuttaminen.

Historiallisuus myös toteuttaa ja auttaa tutkimuksen selittävää tutkimusotetta, koska asioiden historiallinen tausta, kehityskulku vaikuttaa asioiden nykyiseen tilaan eli miksi asiat ovat näin ja/tai miksi asiat eivät muutu. Pyrin siten kausaaliseen päättelyyn eli syy- ja vaikutussuhteiden löytämiseen. Laadulliselle analyysille tyypillisesti toteutan induktiivista päättelyä, jossa pyrin tekemään

yleistyksiä ja päätelmiä aineistosta nousevien seikkojen perusteella (Eskola & Suoranta 1998, 65). Selittävän tutkimusotteen mukaan tutkimuksessa havaittuun tietoon lisätään jotain, jotta ymmärtäisimme mistä on kysymys. Tämä jokin on arvioiva tulkinta. Silloin pitää etsiä ilmiöiden syitä. Peter Liptonin (2004) ajatuksia mukaillen päättelemällä päästään parhaaseen selitykseen. Näin päädytään tiedon yleistettävyyteen ja sovellettavuuteen, joka on yksi tieteellisen tutkimuksen tavoite. (Virtanen 2007, 127.)

Selittävällä ja historiallisella otteella tarkastelen tutkimuksessa sitä, miksi työsuojeluvalvonnan tilanne on nykyisen kaltainen, miten tähän on tultu. Haen perusteluja ja selityksiä, etsin toiminnan syitä ja tarkastelen seurauksia. Tutkimuksessa selvitetään ensin, onko valvonta alueellisesti eriytynyttä, miten mahdollinen valvonnan erilaisuus ilmenee ja lopulta mitä vaikutuksia sillä on. Tarkoitukseni on Ilkka Niiniluotoa (2002, 30) mukaillen tarjota oikeaa tieteellistä tietoa, oikea käsitys tutkittavasta kohteesta, työsuojeluvalvonnasta selityksen kanssa.

Tämä tutkimus ei pelkästään yritä kertoa miten johonkin tavoitteeseen tai tilaan päästään, vaan se on siinä mielessä arvosidonnainen, että se olettaa, että yhdenmukainen työsuojeluvalvonta olisi tavoittelemisen arvoinen asia. Max Weberin (1949) ajatuksen mukaan tiede ja arvottaminen pitäisi jyrkästi erottaa toisistaan eli tieteellisen tutkimuksen pitäisi olla arvovapaata. Objektiiivinen tiede ei saisi ottaa kantaa siihen, mikä on oikein, mutta se voi kertoa, miten oikeaa asiaa tai tilaa voi tavoitella. Tieteen arvovapaus on siten kuin suunnistajan kartta, joka ei kerro, minne pitää mennä, mutta se kertoo, miten sinne päästään. (Raatikainen 2004, 140.)

Hallinnon arviointi edistää myös hyvän julkisen hallinnon ja demokraattisen, osallistavan hallinnon periaatteita, kuten hallintotoimenpiteiden avoimuutta ja hallinnon läpinäkyvyyttä. Arvioinnilla on siten iso yhteiskunnallinen tehtävä, jossa arviointi nähdään yhteiskunnallisen kehityksen tukijana, yhteiskunnallisen hyvän edistäjänä ja kansalaisia osallistavana³ tekijänä. (Virtanen 2007, 16, 38.)

Kun tutkimuksen kohde on julkishallinto ja julkiset organisaatiot, niiden kuuluu olla avoimia julkiselle tarkastelulle eikä niiden yksityisyyden suoja ole tässä suhteessa oleellinen – päinvastoin. Tutkimus ja julkiset organisaatiot tavoittelevat yhteistä hyvää, joten niiden pitää sallia julkinen ja kriittinen tarkastelu. (Mäkinen 2006, 119.)

³ Arvioinnista kansalaisia osallistavasta näkökulmasta Ahonen 1999.

Myös hallinnon arviointitutkimuksessa pitää tieteellisen tutkimuksen yleiset metodit toteutua. Ne on Antti Eskola (2009, 180) muistelmissaan hienosti kiteyttänyt:

”Tieteen tulokset eivät saa olla kenenkään omaisuutta, vaan niiden tulee olla yhteisiä ja ne on julkistava avoimesti [universalismi ja kommunismi], Tutkijoilla voi olla erilaisia motiiveja, mutta instituutiona tieteen tulee olla riippumaton eduista ja pyyteistä [pyyteettömyys]. Näiden sijasta tiedettä pyörittävät jatkuva epäily ja siihen liittyvät järjestelmälliset menettelytavat, joilla jokaisen väitteen todenperäisyyttä koetellaan [järjestelmällinen epäily].”

1.3. Työsuojelu ja sen hallinto tutkimuksen kohteena

Tämä tutkimus osoittaa, että venäläisen taloustieteilijän Nikolai D. Kondratjevin 1920-luvulla kehittämät ”yhteiskunnan pitkät aallot⁴”, pitkät syklit toteutuvat suomalaisen työsuojeluvalvonnan historiassa. Työsuojelu Suomessa alkoi hallinnollisesti hajanaisena ja heikkona ammattientarkastuksena ja työväensuojeluna 1800-luvun lopussa. Se koottiin yhden ministeriön ja keskusviraston alaisuuteen vasta vuonna 1973 työsuojeluhallituksen perustamisen yhteydessä, josta se hajautettiin itsenäisille aluehallintoviranomaisille jo vuonna 1993, ja taas vuonna 2021 sitä oltiin kokoamassa yhden valtakunnallisen viranomaisen alaisuuteen. Siten tutkimus jäsentää hallinnollisesti yhdistyvän työsuojelun historiaa.

Työsuojelu on lakisäateistä toimintaa, jolla järjestetään työpaikan työympäristö ja työolosuhteet työntekijälle turvalliseksi ja terveelliseksi. Työsuojelun tavoitteena on ehkäistä, vähentää ja poistaa työstä tai työoloista aiheutuvia tapaturmia, ammattitauteja sekä terveydelle haitallista fyysistä ja psyykkistä kuormitusta. Työsuojelun pääasiallinen ja tärkein kohde on työympäristö, jonka terveyttä uhkaavat vaarat ja niistä aiheutuvat terveyshaitat tulee selvittää, ehkäistä ja poistaa tai ainakin saada hallintaan. Työsuojeluun kuuluu myös perinteisen työturvallisuuden lisäksi työterveyshuolto, työaika-suojelu, naisten, nuorten ja vajaakuntoisten suojelu sekä työntekijöiden työsuhteet. Työsuhteiden ehtojen tulee olla lailliset, oikeudenmukaiset ja asianmukaisesti sovitut. Työsuojelun tasoa työpaikalla valvotaan viranomaistoimintana työsuojelutarkastajien tekemillä työpaikkatarkastuksilla. (Työsuojelun valvonta 2016, 9; STM 2018b.) Työsuojelun historia on osin erityistä sosiaalipolitiikkaa, sillä se alkoi Suomessa

⁴ Kondratjevin aalloista mm. Kamppinen ym. (2003, 260-262) ja Wilenius (2015, 55-61).

työväensuojeluna 1890-luvulla ja esimerkiksi ensimmäisten ammattien-tarkastajien alaisina toimivien kunnan tarkastajien tehtävänä oli tarkkailla myös työväestön asunto-oloja (Hoskola 1999, 31).

Nykyinen työsuojeluhallinto Suomessa koostuu sosiaali- ja terveysministeriöstä (STM) ja sen alaisesta työsuojeluosastosta (1.9.2017 alkaen työ- ja tasa-arvo-osastosta) sekä aluehallintovirastojen viidestä työsuojelun vastuualueesta. Ministeriö ja sen osasto edustavat valtion keskushallintoa ja työsuojelun vastuu-alueet valvontaa toteuttavaa aluehallintoa. Vuosina 1973-1993 työsuojeluhallinto oli kolmiportainen, kun ministeriön ja silloisten työsuojelupiirien välissä oli vahva keskushallinto, työsuojeluhallitus, joka ohjasi ja valvoi työsuojelupiirejä. Nykylainsäädännön mukaan (16/1993 laki työsuojeluhallinnosta) ”työsuojeluhallinnon on ministeriön johdolla huolehdittava alueellisesta työsuojeluvallonnasta”. Siten ministeriön ja sen osaston katsotaan olevan vastuussa työsuojelun kehittämisestä ja työsuojeluvallannon kokonaisuudesta. Työsuojelun vastuualueiden työsuojelutarkastajat toteuttavat käytännön valvontaa eli tekevät tarkastuksia työpaikoilla. Sosiaali- ja terveysministeriö on kuitenkin työssä käytettävien tuotteiden ja laitteiden turvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta valvova markkinavalvontaviranomainen (valvontalaki 44/2006, 2§).

Tutkimuksessa käytetty edellä mainittu työsuojeluhallinnon määritelmä eroaa työsuojelun valvontalain (44/2006) soveltamisohjeessa käytettävästä määritelmästä, jossa todetaan, että ”työsuojeluhallinnolla tarkoitetaan [pelkääntään, lisäys AL] aluehallintovirastoja”, mutta kuitenkin jatketaan, että ”työsuojeluhallinnon tehtävä on sosiaali- ja terveysministeriön johdolla huolehtia työsuojelun alueellisesta ohjauksesta ja valvonnasta” (Työsuojelun valvonta 2016, 10). Valvontalain soveltamisohjeen kirjoittajat, työsuojeluosaston säädösyksikön johtavat lakimiehet ovat mielenkiintoisesti jättäneet työsuojeluhallintoa johtavan hallinto-organisaation pois hallinnon määritelmästä. Työsuojeluhallintoa johdetaisiin sen ulkopuolelta. Näin voi toki ollakin, mutta silloin pitäisi puhua myös työmarkkinajärjestöistä, jotka vaikuttavat lakisääteisesti työsuojeluhallintoon työsuojeluneuvottelukunnan kautta.

Ministeriön kokonaisroolia kuvaa se, että sosiaali- ja terveysministeriön nykyinen työ- ja tasa-arvo-osasto määrittelee työsuojelun vastuualueiden vuosittaisen rahoituksen ja ohjaa valvontatoimintaa vuosittaisin tulostavoittein. Siten työ- ja tasa-arvo-osasto päättää valvonnan tavoitteet, mutta ei puutu varsinaiseen työpaikkojen tarkastustoimintaan. Tällä toteutetaan YK:n alaisen Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimuksen nro 81 kuudennen artiklan mukaista työsuojelun valvontatoiminnan riippumattomuutta (ILO 2005, 152).

Työ- ja tasa-arvo-osasto laatii kuitenkin yhdessä vastuualueiden ja sidosryhmien kanssa valvonnan nelivuotisen hallituskauden pituisen runkosuunnitelman, joka sisältää muun muassa viranomaisaloitteisen valvonnan painopisteet, joista edelleen johdetaan valvonnan vuosittaiset tulostavoitteet. Viranomaisaloitteinen valvonta (VAV) kattaa nykyisin yli 80 prosenttia kaikista työpaikkatarkastuksista, loput ovat asiakasaloitteisia (AAV) tarkastuksia. Hallinnon sidosryhmäyhteistyön, etupäässä työmarkkinajärjestöjen kautta valmistellaan valtakunnalliset valvontaohjeet. Ministeriö ei siis kuitenkaan puutu varsinaiseen työpaikka-valvontaan, joten työsuojelun vastuualueet ovat tuomioistuimiin rinnastettavia itsenäisiä ja riippumattomia työsuojeluvalvonnan toimeenpanijoita ja lain-tulkitsijoita.

Suomalaista työsuojeluhallintoa ja -valvontaa ei voi tarkastella ilman työmarkkinajärjestöjä. Niin keskeisessä roolissa ne tällä hallinnonalalla ovat olleet jo hallinnon alkua ajoilta 1800-luvun lopulta lähtien. Pauli Kettunen (1994) on todennut, että työmarkkinajärjestöillä (ammattiyhdistysliikkeellä) ja työsuojelulla on sama osallistumisen ja edustuksellisuuden historia työpaikoilla.

Työmarkkinajärjestöjen ja muiden etujärjestöjen vaikutusvaltaa yhteiskuntaan ja valtionhallintoon kutsutaan korporatismiksi. Erilaisten järjestöjen toiminnan katsotaan edustavan pluralistista yhteiskuntaa, jossa yhteiskunnallinen päätöksenteko muodostuu erilaisten intressien yhteensovittamiseksi. Näin ollen tämä tutkimus liittyy osaltaan järjestövallan ja korporatismiin tutkimukseen.

Työsuojeluhallintoa ja työsuojeluvalvontaa hallinnollisena kokonaisuutena ei ole tutkittu tieteellisesti 2000-luvulla. Viimeisin hallinnon kokonaisuutta ja sen toimintaa tarkasteleva tutkimus on Tapio Klemolan *Työsuojeluhallinto ja työsuojeluviranomaisten toimivalta* vuodelta 1999. 2000-luvun opinnäytetyöt ja muut tutkimustyöt ovat keskittyneet johonkin työturvallisuuden osatekijään tai työsuojeluun tietyllä toimialalla tai jossakin yrityksessä usein tapaustutkimuksina. Viimeisimmissä työsuojeluun liittyvissä tutkimuksissa korostuu henkisen työsuojelun arviointi toimiala- ja työpaikkakohtaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto on tehnyt useita tässäkin tutkimuksessa käytettyjä työsuojeluvalvonnan kokonaisuuteen ja käytäntöön liittyviä hallinnon sisälle tarkoitettuja selvityksiä erityisesti 2000-luvun alkupuolella.

Viimeisin työsuojeluun liittyvä väitöskirja on Jaakko Virkkusen Työpaikkatarkastuksen ristiriidat ja niiden ylittämisen mahdollisuudet, tutkimus keskusteluun perustuvan työn välineistä ja tuloksellisuudesta vuodelta 1995. Virkkunen tarkastelee tutkimuksessaan työsuojeluvalvonnan toteutumista nimenomaan tarkastustoiminnasta ja -tapahtumasta käsin. Tutkimus keskittyy

valvontatoimessa hyvin pitkälti vuorovaikutusprosessiin tarkastajan ja tarkastukseen osallistuvien kesken. Virkkunen ei ota merkittävästi kantaa työsuojeluvalvonnan organisaatioon, joka toimi tutkimuksen tekovaiheessa työsuojeluhallituksen alaisuudessa. Käsillä oleva tutkimus sen sijaan tarkastelee työsuojeluvalvontaa pelkästään organisatorisesta näkökulmasta, jolloin työpaikkatarkastuksia arvioidaan vain tarkastajien antamien velvoitteiden ja työpaikan kunnossaolon kautta.

Valtio- ja hallintotieteellisesti tämän tutkimuksen viitekehukseen sopii hyvin Asko Suikkasen Turun yliopiston sosiaalipolitiikan julkaisu *Työsuojelu ja vallankäyttö – ”Safety First” työsuojelun genesiksenä*. Vuodelta 1985 oleva tutkimus kuvaa valtiollisen työsuojelun syntyä 1970-luvulla osana hyvinvointivaltion rakentamista. Tutkimus käsittelee myös työmarkkinajärjestöjen kasvavaa vaikutusvaltaa, korporatismia osana työsuojelun ja hyvinvointivaltion kehittämistä. Suikkanen tarkastelee myös niitä poliittisia ja yhteiskunnallisia intohimoja, joita työsuojeluhallituksen perustamiseen erityisesti kansandemokraattien keskuudessa liitettiin. 1970-luvun politisoitunutta aikaa hyvin kuvaavia pro gradu-tutkielmia ovat Erkki Asikaisen *Työsuojelu valtiomonopolistisessa kapitalismissa* vuodelta 1975 ja Jorma Ikolan *Työsuojelu ja työväenliikkeen työsuojelun kehittämistavoitteet* vuodelta 1976.

Tälle tutkimukselle vertailuaineistoa löytyy melko tuoreesta Poliisihallituksen perustamisesta vuonna 2010 ja käynnissä olevasta tuomioistuinlaitoksen organisoimisesta yhdeksi Tuomioistuinvirastoksi, joka aloitti vuoden 2020 alusta. Näissä molemmissa laillisuusvalvonnan täytäntöönpano-organisaatioissa on nykyisin päädytty keskitetympään hallintoon. Kehityksen taustalta löytyy perusteluina muun muassa poliittisen ohjauksen etäännyttäminen ja hallinnon-alan yhteisen toimintatavan vahvistaminen. On siis uudestaan päädytty vahvistamaan keskushallintoa ja tehty toimeenpanevan paikallishallinnon yläpuolelle yhteistoimintaelin eli toimintaa koordinoiva johto-organisaatio.

1.4. Tutkijan rooli

Valitsin tutkimusaiheeni ja ryhdyin tutkimuksen tekemiseen täysin oman valintani mukaan. Tutkimus ei siis ole millään tavalla tilaustutkimus eikä työsuojeluhallinnon sisältä syntynyt ehdotus tutkia asiaa. Tultuani työsuojeluhallintoon koulutussuunnittelijaksi vuonna 2008 aihe alkoi pikkuhiljaa minua kiinnostaa ja totesin usein työkavereilleni, että jonkun pitäisi tutkia työsuojeluvalvonnan

erilaisuutta kunnolla – tieteellisesti. Kun sitten muista syistä päätin pitää työssäni taukoa eli jäädä vuorotteluvapaalle, huomasin pikkuhiljaa kiinnostukseni tutkimustyötä kohtaa kasvaneen. Paluu jatko-opiskelijana yliopistolle olikin mitä mieluisin. Olen usein sanonut, että opiskeluaika oli parasta aikaa elämässäni; se tekemisen ja menemisen vapaus eli tieteenteon, opiskelun autonomia! Palasin nimenomaan mukavuusalueelleni. Minulla oli sama tunne kuin Claes Anderssonilla (2000, 139) 12:ta kansanedustajavuoden jälkeen:

”Ei ole suurempaa etuoikeutta kuin saada itse päättää ajankäytöstään, noudattaa omaa rytmää, toteuttaa ideoitaan, tehdä työtä intensiivisesti tai – olla tekemättä mitään.”

Jatko-opiskelijana olen myös pyrkinyt samaan elämisen tapaan, tunnelmaan, johon Ari Hirvonen (2002, 45). viittaa antiikin Kreikan filosofi Herakleitosta mukailevassa lainauksessaan:

”Eettisesti hyvä tutkimus ei ole vain suoriutumista ja tulostavoitteiden toteuttamista, vaan myös joutenoloa, ajan sallimista mietiskelevälle ajattelulle ja ihmettelulle maailman edessä.”

Sen olen kuitenkin joutunut toteamaan, ettei tutkijan työ yksinäisyydessään olekaan niin auvoista kuin aikoinaan perustutkinnon opiskelu.

Koska tutkimus edustaa politiikan ja hallinnon toimeenpanotutkimusta, on tunnettava ja ymmärrettävä toimeenpanevan organisaation toiminta, jotta ymmärretään miten kyseiset organisaatiot työskentelevät ja miten ne tulevat käyttäytymään toimeenpannessaan hallinnon interventioita (Teittinen 1985, 41).

Aiheen omakohtaisen tuntemisen kautta pyrin toteuttamaan kontekstuaalista analyysiä, jossa kohteen arviointi suhteutetaan asian kontekstiin, toiminnan ympäristöön, kehitykseen ja niiden reunaehtoihin. Näin toteutan kontekstisidonnaista sensitiivisyyttä, jossa tarkastellaan tutkimusaineiston asiayhteyksiä ja riippuvuusyhteyksiä. Kontekstisidonnaisuutta käytetään ja tarvitaan myös realistisessa evaluaatiossa, jossa selvitetään, millaisessa kontekstissa jokin prosessi tai mekanismi vaikuttaa ja tuottaa tuloksen. (Virtanen 2007, 158.)

Työsuojeluhallinnon sisäiseen osallistujahavainnointiin perustuva tutkijan roolini antaa minulle riittävästi taustatietoa aihepiiristä, jotta olen lähtökohtaisesti eettisesti turvallisella ja varmalla tutkimusalueella. Tunnen hallinnon toimintatavat ja useimmat haastateltavista ihmisistä. Koulutussuunnittelijana olin hyvin lähellä aihetta, mutta en sen sisällä. Olin toteuttaja, en päätöksentekijä. Jos olisin työsuojelutarkastaja tai johdon jäsen, saattaisi helposti syntyä lojaliteettiristiriitoja

ja huonoa omatuntoa, joissa pyöriessä ryhdytään puolustelemalla selittelemään, miksi asiat ovat näin. Tutkimus on siis osin sisäistä ja osin ulkoista arviointia. Se on sisäistä arviointia riittävän kaukaa, koska ulkopuolinen arvioitsija näkee kokonaisuuden usein paremmin. Oleellista on kuitenkin työroolin vaihtaminen tutkijan rooliin käyttämällä ja kunnioittamalla arvioinnissa tieteellisiä tutkimusmetodeita, erityisesti pyyteettömyyttä ja järjestelmällistä epäilyä. Sanonnan mukaan liian moni tutkija on myynyt tutkijan moraalinsa arviointitutkimuksessa. (Ahonen 1999, 121; Virtanen 2007, 145.)

Tutkiessani aiheitani perusteellisesti olen kohdannut eettisesti haastavan tilanteen, jossa olen joutunut pohtimaan, kuinka kriittisesti työnantajani tai edustamani organisaation toimintaa voi tutkia joutumatta ongelmiin työnantajan kanssa tai muuten ”tutkimuseettisiin tuskisiin”. Työntekijän ja erityisesti virkamiehen pitäisi olla lojaali työnantajaansa kohtaan. Tämä suhde on kirjattu sekä työsopimus- että virkamieslakiin. Toisaalta tutkijan roolissa minun pitää tietysti olla avoin ja kriittinen tutkimaani asiaa kohtaan. Kaikki pitää huolellisesti selvittää tieteenteolle kuuluvalla kriittisellä otteella. (Clarkeburn & Mustajoki 2007, 43-44; Kuula 2011, 34-35.)

Kun puhuin tutkimuksen teostani ensimmäisiä kertoja työpaikallani, sain sekä tukea ja rohkaisua, mutta myös kommentin: ”Tällä et tule saamaan kovin paljon ystäviä yläkerrasta”. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön silloinen työsuojeluosasto sijaitsi Tampereen virastotalolla työpaikkani aluehallintoviraston ylimmissä kerroksissa. Kertoessani sitten tutkimuksen teosta ja aiheestani työsuojeluosaston osastopäällikölle ja valvontajohtajalle sain kuitenkin selkeää tukea ja hyväksyntää. Eettistä pohdintaa jouduin kuitenkin käymään maineeni tiimoilta, ettei minusta vain kasva kriittistä ja kiukuttelevaa työntekijää, sillä kritiikin esittäminen on huomattavasti helpompaa kuin positiivisten, kehittävien ehdotusten tekeminen (Clarkeburn & Mustajoki 2007, 55). Toisaalta vaikean ihmisen maineen välttäminen pakottaa tekemään hyvää tutkimustyötä, jossa mahdolliset kriittiset tulokset syntyvät hyvän tieteellisen käytännön eli eettisesti hyvän ja kestäväen tutkimustyön tuloksena.

1.5. Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen johdannossa kuvaan tutkimustehtävää, tutkimuskohdetta ja sen valinnan perusteita ja esittelen tutkimuksen lähestymistapoja. Pohdin myös tutkimuksen eettisiä näkökulmia, kuten tutkijan roolia. Johdannossa määrittelen myös tutkimuksen käsitteet sekä kuvaan työsuojeluhallintoa.

Toisessa luvussa kuvaan yhdenvertaisuutta, työsuojeluvalvonnan riippumattomuutta ja hyvää hallintoa sekä korporatismia, joiden viitekehyksissä työsuojeluhallinnon toimintaa arvioidaan. Tutkimuksen teorialuvussa esittelen myös implementaatio- ja evaluaatiotutkimuksen pohjalle rakentuvan tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen. Poliitiikan implementaatio- eli toimeenpanotutkimuksessa arvioidaan keskushallinnon päätösten toimeenpanon toteutumista alue- ja paikallishallinnossa. Tässä tutkimuksessa tarkastelussa on erityisesti työsuojeluvalvonnan alueellisen yhdenmukaisuuden toteutuminen. Evaluaatiotutkimuksessa arvioidaan julkishallinnon toimivuutta käyttäjä- ja asiakasnäkökulmasta eli työsuojeluvalvonnan toteutumista työpaikoilla. Luvussa esitellään myös tutkimuskysymykset ja tutkimuksen metodit ja aineistot. Tutkimuksen erityisinä aineistoina ovat haastattelut ja työsuojeluhallinnon Vera-valvontaraportit.

Tutkimuksen analyysivaiheessa on neljä päälukua, joista kaksi ensimmäistä toteuttavat osin tutkimuksen historiallista näkökulmaa: jotta ymmärretään nykyisyyttä, on tarkasteltava kehityskulkua, miten tähän tilanteeseen on tultu. Kolmannessa luvussa tarkastelen työsuojeluhallituksen perustamista, toimintaa ja lakkautusta. Työsuojeluhallitusta tarkastellaan kiinteästi hyvinvointivaltion kehittymisen viitekehyksessä, esimerkkinä yhden hallinnonalan rakentamisesta valtion keskitetyksi johdetuksi toiminnaksi, osana hallinnon suunnittelu-uskoa valtiollisten järjestelmien kyvystä hallita yhteiskunnallisia ongelmia ja kehitystä. Työsuojeluhallituksen arvioinnissa näkökulma on keskitetyn hallinnon toiminnassa. Miten keskusviraston olemassaolo ja toiminta vaikutti työpaikkatason työsuojeluvalvontaan ja mitä mahdollisia ongelmia siinä oli? Luvussa käsittelen myös keskusvirastojärjestelmän purkamista ja niitä poliittisia intohimoja, joita ilmeni matkalla kohti markkinaehtoista kilpailuvaltiota. Aikajänne on 1960-luvun puolivälistä 1990-luvun alkuun.

Neljännessä luvussa tarkastelen itsenäisiä työsuojelupiirejä ja myöhemmin työsuojelun vastuualueita. Tässä viitekehyksenä on keskusvirastojärjestelmän purkamisen, jonka mukaisesti myös työsuojeluhallitus lakkautettiin. Mitä tämä

silloisen hallituksen poliittisen ohjelman toteuttaminen tarkoitti työsuojeluvälvönnän kannalta? Muuttuiko välvöntä, kun ajan hengen mukaan vältionhallintoa kevennettiin ja organisaatiota madallettiin? Peilaan tarkastelua hyvinvointivälvön muuttumiseen kilpailuvälvön, jossa vältion merkitystä yhteiskunnan toimintaan on uusliberalististen oppien mukaisesti vähennetty, ja markkinataloudelle on annettu enemmän tilaa. Luvussa tarkastelen työsuojelua ohjaavaa lainsäädäntöä ja kansainvälisiä sopimuksia. Arvioin alueellisten työsuojeluviranomaisten ja niitä ohjaavan ministeriön toimintaa. Vertailen Suomen työsuojeluhallintoa Pohjoismaiden hallintoihin, peilaan työsuojeluhallintoa poliisihallintoon ja tarkastelen EU:n Johtavien työsuojelutarkastajien komitean (SLIC) Suomen työsuojeluhallintoa koskevia arviointeja. Luvun johtopäätöksissä arvioin työsuojeluvälvön yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon näkökulmista.

Neljännessä luvussa tarkastelen myös työmarkkinajärjestöjen vaikutusta työsuojeluvälvön. Kokonaisvaltaista työsuojeluhallinnon ja -välvön tutkimusta ei voi mielestäni tehdä huomioimatta työmarkkinajärjestöjä. Hallinnon sidosryhmäyhteistyötä tehdään erilaisissa neuvottelukunnissa ja työryhmissä. Työmarkkinakeskusjärjestöt osallistuvat työsuojeluneuvottelukunnassa kaikkeen työsuojelun tavoitteiden, painopisteiden, välvöntäohjeiden ja resurssien määrittelyyn. Työsuojelun ja ammattiyhdistysliikkeen tarinat kulkevat myös samaa matkaa. Molemmat liittyvät työntekijöiden osallistumiseen ja edustuksellisuuteen, eli siihen, miten he voivat vaikuttaa työhönsä. Työmarkkinajärjestöt liittävät tämän tutkimuksen mukaan korporatismitutkimukseen ja vältionhallinnon toimivuuteen edustuksellisessa demokratiassa.

Tutkimuksen viidennessä luvussa esittelen työsuojeluhallinnon omia selvityksiä 2000-luvun alkupuolelta ja vastuualueiden vertaisarviointeja vuosilta 2011-2013 työsuojeluvälvön alueellisesta toteutumisesta. Luvussa kerrotaan myös muutamista haastatteluissa esiin tulleista tapauksista, joissa todetaan työsuojeluvälvön alueellinen erilaisuus. Viidennessä luvussa tuon esiin myös konkreettista näyttöä vastuualueiden erilaisesta työsuojeluvälvön Suomessa. Välvön vertailussa on käytetty 27:ää välvöntatietojärjestelmä Verasta saatavaa vastuualuekohtaista välvöntäraporttia, joissa välvöttävänä on valtakunnallisesti kohdennettu työturvallisuuden riskitekijä tai valtakunnallinen välvöntähanke vuosina 2017-2018. Vertailua tehdään viranomaisaloitteisesta välvön, jota pitäisi lähtökohtaisesti toteuttaa samalla tavalla ja jota on sovittu toteutettavan koko maassa. Empiirisessä analyysissä on myös vastuualueiden kaikki työsuojelutarkastukset vuosina 2017 ja 2018. Välvöntäraportit ja niistä lasketut vertailutaulukot perustuvat vastuualueiden työsuojelutarkastajien julkisiin

tarkastuskertomuksiin ja niissä annettuihin velvoitteisiin korjata tai poistaa työpaikan työturvallisuuspuutteita ja -olosuhteita.

Tutkimuksen viimeisessä luvussa teen yhteenvetoa siitä, mitkä hallinnolliset kehitysvaiheet ovat nykyisen työsuojeluvalvonnan taustalla, ja miten ne ovat vaikuttaneet valvonnan muotoutumiseen. Johtopäätösluvussa vastataan tutkimuskysymyksiin, miten keskusvirastojärjestelmän purkaminen ja siten työsuojeluvalvonnan keskusorganisaation puuttuminen näkyy työpaikkatason valvonnassa. Tutkimustuloksissa arvioidaan, mitä keskusviraston lakkautuksessa tavoiteltiin ja mitä toteutui. Johtopäätöksissä pohditaan myös työmarkkinajärjestöjen vahvaa roolia työsuojeluvalvonnassa, kuinka korporatiivinen vaikuttaminen sivuuttaa parlamentaarisen hallinnon ja päätöksenteon. Tutkimuksen loppuluvussa esitetään myös toimenpidesuosituksia miten parlamentaarisen politiikan tavoitteita toteutetaan työsuojeluvalvonnassa vaarantamatta laillisuusvalvonnan riippumattomuutta. Luvissa pohditaan myös työsuojeluvalvonnan organisoitumisen merkitystä valvonnan valtakunnalliselle yhdenmukaisuudelle ja esitetään toimenpidesuosituksia miten alueellisesti yhdenmukaista valvontaa voidaan vahvistaa.

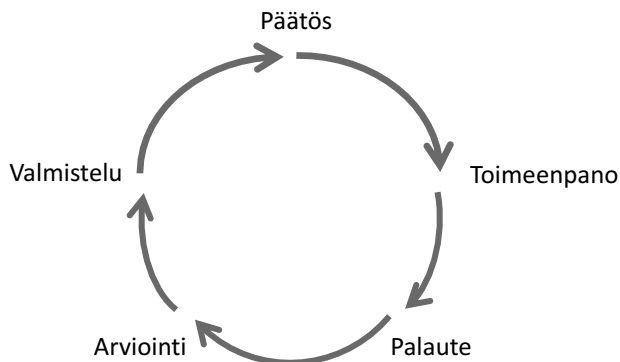
2. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1. Poliitiikan evaluaatio- ja implementaatiotutkimus

Tässä tutkimuksessa arvioidaan työturvallisuuslainsäädännön toimeenpanon eli työsuojeluvallan toteutumista Suomessa. Tutkimus on poliittisen ohjelman arviointia (public policy program evaluation), jossa ohjelma on valtion keskusvirastojärjestelmän (työsuojeluhallitus) purkamisen ja itsenäisten toimeenpanoviranomaisten, tässä tapauksessa työsuojelupiirien eli nykyisten työsuojelun vastuualueiden perustaminen. Mitä vaikutuksia tällä poliittisella ohjelmalla, valtionhallinnon keventämisellä ja hierarkian madaltamisella ja niihin liittyvällä asiakaslähtöisyydellä tavoiteltiin ja toteutuivatko tavoitteet?

Julkista hallintoa arvioivan evaluaatiotutkimuksen perusmuotona on ohjelma-arviointi (program evaluation), jossa evaluaation kohde on jokin hallinnossa toteutettu toimenpideohjelma (projekti, hallinnonuudistus) ja sen toteutuksen sekä lopputuloksen arviointi. Tällöin tarkastellaan usein poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kehämallia, jossa päätöksen valmistelu, päätös, toimeenpano, palaute, arviointi ja uuden, korjaavan päätöksen valmistelu vuorottelevat ikuista kehää. (Vedung 2000, 16.)

Kuvio 1: Poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kehämalli.



Lähde: Vedung 2000, 16.

Tähän kehään liittyvät työsuojeluhallinnossa hyvin myös työmarkkinajärjestöt, joita kuullaan ensin työturvallisuuslainsäädännön valmistelussa asianosaisina ja asiantuntijoina ja joiden kanssa uudelleen keskustellaan lainsäädäntöä toimeenpantaessa ja työsuojeluvalvontaa toteutettaessa. Kolmannen kerran järjestöt pääsevät neuvottelupöytään, kun he tuovat palautetta työpaikoilta siitä, miten työsuojeluvalvonta on toiminut ja onnistunut.

Tutkimuksen teoreettisena viitekehystenä on politiikan implementaatio- eli toimeenpanotutkimus, jossa arvioidaan keskushallinnon päätösten toimeenpanon toteutumista alue- ja paikallishallinnossa. Arviointi suoritetaan koko poliittisen prosessin toiminnan ja sen lopputuloksen kautta eli dynaamisesti ja staattisesti. Tutkimuksessa arvioidaan miten hallinnon toimeenpano, tässä tapauksessa työsuojeluvalvonta muuttui, kun toimenpaneva alueviranomaisen muuttui itsenäiseksi eikä se enää toiminut keskusviraston alaisuudessa.

Tutkimuksen teoreettisen viitekehysten toisen osan muodostaa evaluaatio- tutkimus, joka tässä tapauksessa tarkoittaa julkishallinnon toimivuuden arviointia painottaen käyttäjä- ja asiakasnäkökulmaa. Hallinnon toimivuutta arvioidaan edelleen koko prosessin kautta, mutta tärkeintä on lopputulos ja sen vaikutukset. Evaluaatiotutkimus pyrkii arvioimaan poliittisten päätösten ja toimenpiteiden tuloksia ja vaikutuksia, jotta tulevaisuudessa päätöksiä ja toimenpiteitä voidaan korjata. (Uusitalo 1991, 68.) Tässä tutkimuksessa evaluoidaan miten keskusviraston (työsuojeluhallituksen) lakkautus vaikutti työsuojeluvalvontaan.

Toimeenpanotutkimuksen keskiössä on tutkittavan poliittisen ohjelman toimeenpano koko prosessin aikana ja arvioinnissa tarkastellaan ohjelman vaikutuksia ja tuotoksia prosessin lopussa. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys toimii siten ennen kaikkea teoriana, joka auttaa tutkimuksen tekemistä ja sen etenemistä. Teoria toimii taustalla, jota vasten aineistoa arvioidaan, kuin myös tulkintana, joka auttaa muodostamaan kysymykset ja sen, mitä aineistosta etsitään. (Eskola & Suoranta 1998, 81-83.)

Arviointitutkimusta voidaan lähestyä ja toteuttaa monesta eri näkökulmasta. Chelimsky (1997, 10–18) määrittelee, että arvioinnin tyypejä ovat tarkoituksensa mukaan tilivelvollisuusarviointi, kehittävä arviointi ja arviointitutkimus. Donaldson ym. (2009) näkevät arviointitutkimuksen osana soveltavaa yhteiskuntatutkimusta, joka arvioi käytännön ratkaisuohjelmien (programs) ja toimenpiteiden (policies) toimivuutta. Ohjelma-arviointi (program evaluation) tarkoittaa arvioinnin erityistä muotoa, joka kohdistuu sosiaalisiin ohjelmiin, joilla on hyvin käytännölliset yhteiskunnan ja elämänlaadun (human condition)

parantamisen päämäärät, ja joiden toimeenpanija on usein julkinen taho. (Jokinen 2017, 24.)

Patton (1997) määrittelee evaluaatiotutkimuksen siten, että

”Evaluaatio on systemaattista tiedonkeruuta, joka koskee ohjelmien toimintoja, ominaispiirteitä ja tuloksia, jotta voidaan tehdä arvioita ohjelmasta, parantaa ohjelman vaikuttavuutta ja/tai opastaa tulevaisuuden ohjelmatyöön liittyviä päätöksiä” (Jokinen 2017, 112).

Yleisesti evaluaatiotutkimuksella (evaluation research) tarkoitetaan yleensä tieteellisillä menetelmillä ja otteella tehtyä arviointitutkimusta (esim. Mäntysaari 1999, 9), joskin Petri Virtanen (2007) käyttää suomennosta arviointitutkimus myös silloin, kun kyseessä on tieteellinen arviointi. Tästä syystä käytän molempia termejä, koska on usein ymmärrettävämpää ”arvioida” kuin ”evaluoida”. Toki tieteellisen tutkimuksen tuottaman tiedon validiteetin ja reliabiliteetin pitää toteutua: tieto on tuotettu uskottavasti oikeilla tutkimusmenetelmillä, on tutkittu pätevästi sitä, mitä on tarkoitettukin ja tutkimusprosessi on toteutettu tieteellisesti oikein, luotettavasti, jotta tutkimuksen toistettavuus toteutuu (Virtanen 2007, 204).

Rossi ja Freeman (1993) puolestaan määrittelevät arviointitutkimuksen siten, että

Evaluaatiossa käytetään yhteiskuntatieteellisiä menetelmiä erilaisten [yhteiskunnallisten] interventioiden vaikuttavuuden arvioimiseksi. Evaluaatiossa pyritään arvioimaan ja kehittämään ihmisten palveluihin liittyviä toimenpiteitä ja ohjelmia niiden varhaisimmista vaiheista ja suunnittelusta aina niiden toteuttamiseen saakka. (Jokinen 2017, 112.)

Julkisen sektorin evaluaatiotutkimus liittyy lähtökohdiltaan 1960- ja 1970-lukujen yhteiskunnallisen suunnitteluoptimismin toteutukseen ja sen kritiikkiin. Yhdysvalloissa ja Länsi-Euroopassa nopeasti laajentuva sosiaalipoliittinen järjestelmä haki tuekseen, ja sen kontrolloijaksi vaadittiin arviointitutkimusta, vastuullisuus- tai tilivelvollisuusevaluaatiota. Kysyttiin, mitä laajoilla yhteiskunnallisilla kehitysprojekteilla oli saatu aikaiseksi? Erityisesti pohjoismaiset suunnittelumallit tähtäsivät pitempikestoiseen yhteiskunnalliseen visioon, hyvinvointivaltioon. (Lindqvist 1999, 110; Uusikylä 1999, 20.) Tuo tavoite ajautui Suomessa ainakin osittain 1980-luvulla byrokratiakriisiin huonon palvelutason ja tuottavuuskehityksen kautta. Sitä seurasi kansalaisten kannatuskriisi luottamuksen hupumisen muodossa ja jyrkkä rahoituskriisi 1990-luvun laman aikana. (Temmes 1994,

21.) Kritiikin seurauksena julkisen sektorin sisällä korostui toiminnan ja olemassaolon yhteiskuntavastuu ja tilivelvollisuus kansalaisia kohtaan. 1990-luvulla korostettiin tuottavuutta ja taloudellisuutta. 2000-luvulla korostetaan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Hallinnonalojen on osoitettava, että niiden toiminnoilla on myönteisiä vaikutuksia. (Vilkki 2009, 40.)

Hallinnon toimia ja niiden vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta ryhdyttiin arvioimaan merkittävästi 1990-luvun alusta lähtien. Täten erityisesti julkisen sektorin arvioinnista on tullut informaatio-ohjauksen ja tilintekovastuun osoittamisen keino. Normiohjauksen rinnalle on tullut tiedolla ohjaaminen (knowledge management), joka lisää arviointitoiminnan kysyntää. Puhutaan jopa toiminnan-tarkastuksen tai arvioinnin yhteiskunnasta. (Virtanen 2007, 12-13, 28.) Hallinnon arviointi ja arviointitutkimus sai kuitenkin osin kyseenalaisen maineen johtuen tilaustutkimuksista ja hallinnon sisäisistä arvioinneista, joilla aina jokin valtio-organisaation johto puolusteli olemassaoloaan ja toimintaansa (Mäntysaari 1999, 7).

Hyvinvointivaltion kriittinen tarkastelu ja rakentava kritiikki on kuitenkin erotettava hyvinvointivaltion saavutuksiin kielteisesti suhtautuvasta uusliberalistisesta näkemyksestä ja jopa propagandasta. Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa 1980-luvulla alkanut valtion merkitykseen ja toimintaan markkinataloudessa kriittisesti suhtautunut uusliberalismi (ns. reaganismi ja thatcherismi) rantautui myös Suomeen 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa. On esitetty, että 1990-luvun taloudellisen laman yhteydessä Suomessakin tehtiin valtionhallinnon välttämättömien supistusten yhteydessä tietoista uusliberalistista politiikkaa. Taloudellista niukkuutta, taloudellisia välttämättömyksiä ja leikkauksia on oikeutettu säästötoimenpiteinä, ja siten säästyneet tai uuden nousun tuomat voimavarat on suunnattu ja kohdennettu aivan eri käyttäjäryhmille kuin aiemmin. (Ahonen 1999, 123, 141-142.)

Tässä tutkimuksessa käytetään evaluaatiotutkimuksen ulkoisen ja sisäisen arvioinnin käsitteitä (Vedung 2000, 116). Ulkoista arviointia saadaan työsuojeluvallvonnan (hallinnon) kohteilta, asiakkailta, yrityksiltä, työnantajilta ja työntekijöiltä, joita tässä tutkimuksessa edustavat työmarkkinajärjestöt. Työmarkkinakeskusjärjestöille kertyy nopeasti viestiä työpaikoilta (yrityksiltä ja työntekijöiltä) siitä, miten valvonta Suomessa toteutuu. Samalla järjestöiltä saadaan tietoa siitä, oliko valvonnan lopputulos tavoitteiden mukainen eli hankkeen lopputulos prosessin mukainen (prosessi – lopputulos -arviointi).

Sisäistä toiminnan arviointia saadaan työsuojeluhallinnon johdosta ja suunnittelusta, STM:n työ- ja tasa-arvo-osastolta sekä valvonnan toimeenpanon

toteuttajilta työsuojelun vastuualueen johtajilta, lakimiehiltä ja tarkastajilta. Tutkimuksen henkilöhaastattelut kohdistuvat näihin kaikkiin hallinnon ulkoisiin ja sisäisiin ryhmiin.

Tässä tutkimuksessa käytetään sekä summatiivisen että formatiivisen evaluaation näkökulmia. Niiden erot voi tiivistää siten, että loppuun kehittyneen arviointikohteen arviointia kutsutaan ”summatiiviseksi”, ja suunnitellun tai kehitteillä olevan arviointikohteen arvioimista kutsutaan ”formatiiviseksi” (Jokinen 2017, 113). Summatiivinen evaluaatio tarkastelee siten tehdyn hallinnon intervention lopputulosta, tuotosta (output) ja sen vaikutusta (outcome). Sen tavoitteena on arvioida, toteutuivatko toiminnalle aikanaan asetetut ja tarkoitetut tavoitteet sekä onko toiminta ja sen muutos niiden valossa onnistunut. Summatiivinen evaluaatio on ensisijaisesti kiinnostunut suunnitellun ja toteutetun intervention vaikuttavuudesta (Clarke & Dawson 1999, 12–13). Tämä tutkimus arvioi myös sitä, mikä on intervention pitkän aikavälin vaikutus, mitä hallinnon muutos lopulta aikaansai tulokseksi ja onko hallinnon muutoksesta seurannut tarkoittamattomia seurauksia. Summatiivinen evaluaatio on kokoavaa arviointia, joka edellyttää ja tavoittelee kokonaisuuden ymmärtämistä sekä kykyä suhteuttaa tulokset laajempaan kontekstiin. Tämä tutkimus tarkastelee myös formatiivisen evaluaation näkökulmasta käytännönläheisesti koko tutkittavaa prosessia, jolloin arvioinnin tavoitteena on arvioitavan prosessin kehittäminen ja parantaminen. Yleensä formatiivinen evaluaatio tehdään toiminnan aikana tai kuluessa, mutta tässä tutkimuksessa se toteutetaan osin jälkikäteen eli pohditaan työsuojeluhallinnon kehittämistarpeita. (Scriven, 1991, 340; Mäntysaari 1999, 10; Virtanen 2007, 93, 140.) Formatiivinen evaluaatio oli tutkimusta tehdessä ajankohtaista ja perusteltua, koska työsuojeluhallinto oli merkittävässä muutosvaiheessa, kun se yhtenäisti toimintaansa huomattavasti valmistautumalla valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) käynnistymiseen vuoden 2021 alusta alkaen.

Summatiivisen ja formatiivisen evaluaation erot on kiteytetty epätieteellisesti siten, että kun kokki maistaa keittoa, kyse on formatiivisesta evaluaatiosta, mutta kun asiakas maistaa keittoa, kyse on summatiivisesta evaluaatiosta (Scriven, 1991, 169).

Politiikan toimeenpanotutkimus⁵ (implementation research) ymmärretään tässä tutkimuksessa lähes samaksi tutkimuksen viitekehykseksi kuin evaluaatio-tutkimus. Sillä on sama historia Yhdysvaltojen keskushallinnon 1960-luvun ja myöhemmin Länsi-Euroopan politiikkaohjelmien kritiikissä ja arvioinneissa.

⁵ Toimeenpanotutkimuksen perusteos on Jeffrey Pressmanin ja Aaron Wildavskyn *Implementation* vuodelta 1973.

Ruotsissa toimeenpanotutkimuksella on ollut oma professuuri 1980-luvulta lähtien. (Teittinen 1985, 6-8.)

Browne ja Wildavsky (1984, 185) ovat määritelleet poliittisen ohjelman toimeenpanon ja sen arvioinnin yhteyden siten, että

”Toimeenpano ja arviointi ovat saman kolikon vastakkaiset puolet. Toimeenpano tuottaa kokemuksen, ja arviointi auttaa ymmärtämään mitä on tapahtumassa.”

Toisaalta toimeenpanotutkimuksen katsotaan eroavan evaluaatiotutkimuksesta siten, että

”Evaluaatiotutkimuksessa arvioidaan ennen kaikkea lähtötilanteen ja tavoitteensaavuttamisen tai päätösoperaation suhdetta, kun toimeenpanotutkimuksen kohteena on myös se, mitä tapahtuu lähtötilanteen ja tavoitteensaavuttamisen välillä”
(Piirainen & Suikkanen 1992, 15).

Toimeenpanotutkimuksen lähestymistapa on siten tähän tutkimukseen sopiva prosessinomainen kun se arvioi päämääränä olevien olosuhteiden ja niiden saavuttamiseen kytkeytyvien toimintojen välistä vuorovaikutusta (Piirainen & Suikkanen 1992, 15). Toimeenpanoprosessiin liittyy myös työsuojeluhallinnon ja työmarkkinajärjestöjen välinen vuorovaikutus. Toimeenpanotutkimusta käytetään tässä tutkimuksessa laajempänä teoreettisena käsitteenä, jonka avulla tutkitaan, miten työsuojelulainsäädäntöä toteutetaan eli pannaan käytäntöön eri puolilla maata. Evaluaatiotutkimus antaa tutkimukselle tiettyjä välineitä arvioida valvonnan toimeenpanoa.

Toimeenpanotutkimuksen staattinen ja dynaaminen näkökulma vastaavat evaluaatiotutkimuksen formatiivista ja summatiivista näkökulmaa: hallinnon intervention lopputuloksen vaikutuksen arviointia ja koko prosessin arviointia. Toimeenpanotutkimus nähdään kuitenkin yleensä laajempänä politiikan kokonaisprosessin tarkasteluna kuin evaluointitutkimus, joka yleensä arvioi tiettyjen ajallisesti rajoitettujen politiikkaohjelmien, valtion interventoiden vaikutuksia. (Hill & Hupe 2002, 12, 16; Tomminen 2009, 20.)

Toisaalta evaluaatiotutkimus voidaan määritellä julkisen politiikan ja sitä toteuttavien viranomaisten väliseksi arvionniksi ja tarkasteluksi eli tavoitteiden ja toteutuksen arvioinniksi. Toimeenpanotutkimus taas on yksinkertaisesti arviota siitä, miten politiikka on toimeenpantu eli saatettu käytäntöön ja toimintaan. (Teittinen 1985, 16.) Tässä tutkimuksessa käytetty evaluaatio- ja toimeenpanotutkimuksen policy analyysi on tutkimussuuntaus, joka tutkii julkisten toimintaohjelmien muotoutumista, syy- ja seuraussuhteita sekä vaikutuksia. Erityinen

kiinnostus on kokonaisprosessin lopputuotoksessa enemmän kuin prosessitekijöissä. (Teittinen 1985, 9.)

Toimeenpanon tavoite, hallinnon muutoksen tuotos (policy output) on poliittisen ohjelman tavoitteiden ilmentymä, se mitä poliittisella ohjelmalla tavoitteensa mukaan on tarkoitus saavuttaa. Todelliset tuotokset (actual output) nähdään vasta sitten, kun arvioidaan mitä toimeenpaneva organisaatio on todellisuudessa saanut aikaan. (Mt., 23.) Evaluaatiotutkimus tutkii näitä poliittisen päätöksenteon tavoitteiden ja toimeenpanon lopputuloksen välisiä mahdollisia eroja.

Poliittinen päätöksentekoprosessi jakaantuu kehämallin mukaisesti aloitukseen, valmisteluun, päätöksentekoon, toimeenpanoon ja seurantaan. Tässä tutkimuksessa tutkitaan prosessin toimeenpanoa, ja se ymmärretään poliittisten ohjelmien tai päätösten täytäntöönpanona eli työsuojelulainsäädännön toimeenpanona. Oleellista on poliittisen päätöksenteon ensisijaisuus. Ylin, koko maata koskeva poliittinen päätöksenteko tapahtuu eduskunnassa ja hallituksessa. Näiden päätökset, ohjelmat, lausumat ja selonteot määrittelevät noudatettavan politiikan suunnan. Julkishallinnossa toimeenpano tapahtuu poliittisen päätöksenteon jälkeen lainsäädännön ohjaamana viranomaisia velvoittavana toimenpiteenä. Poliittiset päätöksentekijät määrittelevät siten toimintapolitiikan, jota lainsäädännön toimeenpanijat (hallinto, virkamiehet) tulkitsevat ja toteuttavat. (Teittinen 1985, 21; Hill & Hupe 2002, 7.) Tässä tutkimuksessa yksi keskeinen kysymys onkin, missä määrin politiikasta riippumatonta laillisuusvalvontaa suorittava työsuojeluviranomainen voi olla.

Toimeenpanotutkimus onkin nostanut esille politiikan ja hallinnon välisen suhteen: milloin politiikka loppuu ja milloin hallinnollinen toimeenpano alkaa. Toimeenpanotutkimuksen osalta voidaan todeta, että politiikka ja hallinto eivät ole kaksi erillistä ja toisensa poissulkevaa tekijää, vaan kaksi eri näkökulmaa samasta prosessista. Poliitiikka ja hallinto ovat yhteen kietoutuneita eikä niitä ole syytä erottaa toisistaan. (Virtanen 1994, 242.) Hallinto politiikan toimeenpanijana nähdään silloin politiikan jatkeena, politiikkaprosessiin kiinteästi integroituneena osana. Valtionhallinnossa politiikan ja hallinnon selkeää rajaa ei ole, vaan toimeenpano on osa politiikkaa, sen käytännöllinen ilmaus eli hallinnollinen jatke. (Teittinen 1985, 18-19; Piirainen & Suikkanen 1992, 17.)

Tässä tutkimuksessa käytetään toimeenpanotutkimuksen top-down -näkökulmaa: politiikka määrittelee toiminnan tavoitteet ja usein myös keinot niiden saavuttamiseksi. Poliitiikan ylätaso (hallitus, eduskunta) tekevät vaadittavat päätökset, jotka sitten toimeenpanevat viranomaiset laittavat täytäntöön eli

toteuttavat käytännössä. Top-down -näkökulma arvioi, miten kansalliset päätökset toteutetaan hallinnon toimeenpanotasolla, paikallis- ja alueetasolla ja erityisesti kuinka yhdenmukaista näiden poliittisten päätösten toimeenpano on. (Hill & Hupe 2002, 44-51; Tomminen 2009, 15.)

Toimeenpanotutkimuksen bottom-up -näkökulma tarkastelee poliittiseen prosessiin ja päätöksentekoon osallistuvia ja vaikuttavia tekijöitä, ihmisiä ja ryhmiä (Hill & Hupe 2002, 51-56). Tämän tutkimuksen bottom-up -näkökulmaa edustavat haastatellut työsuojelupäälliköt ja -valtuutetut sekä työmarkkinajärjestöt, jotka osallistuvat laajasti ja vaikuttavat suuresti työsuojeluhallinnon tavoitteenasetteluun ja resurssien jakoon. Tämän näkökulman kautta tässä tutkimuksessa saadaan oleellista tietoa siitä, miten koko toimeenpanoprosessi toteutuu, mitä menettelytapoja käytetään ja mitä vaikutuksia tällä koko prosessilla on lopputuloksen kannalta.

Julkishallinnon poliittisten ohjelmien arvioinnissa on otettava huomioon niiden poliittinen käsiteltävyys eli yksimielisyys siitä, miten eri intressipiirit (tässä tapauksessa työmarkkinajärjestöt) muutokseen suhtautuvat. Onko muutokselle laajaa kannatusta ja/tai laajaa vastustusta? Samoin on huomioitava miten (tässä tapauksessa itsenäiset) toimeenpaneavat viranomaisorganisaatiot muutokseen suhtautuvat: jarruttavatko vai edistävätkö ne sitä? (Teittinen 1985, 33.)

Evert Vedung on koonnut joukon selittäviä taustatekijöitä, jotka voivat vaikuttaa intervention lopputulokseen, ja siten ne on myös huomioitava arvioinnissa. Ensinnäkin uudistukseen vaikuttaa sen historiallinen tausta, poliittinen tuki ja intervention poliittinen suunta ja uudistuksen laajuus. Toiseksi uudistukseen voi vaikuttaa sen muotoilu eli tekninen vaikeus/selkeys ja teoreettinen toimivuus. Uudistuksen toimeenpanoon vaikuttaa alemman asteisen hallinnon toimijoiden eli byrokratian ymmärrys, kyky ja halukkuus toimeenpanna uudistusta samoin kuin hallinnon sidosryhmien ja asiakkaiden osallistuminen toimeenpanoon. Tässä kohtaa arviointiin tulevat mukaan työmarkkinajärjestöt. Neljänneksi uudistuksen toteutumiseen vaikuttaa asiakkaiden palaute. Onko vastustusta, ”vapaamatkustajia” ja miten kansalaisliikkeet asiaan suhtautuvat? Viidenneksi on huomioitava hallinnon muut toimenpiteet: onko päällekkäisyyksiä tai heikentäviä toimenpiteitä. Hallinnon muut toimijat kuten erilaiset sidosryhmät saattavat myös operoida samalla hallinnonalalla. Kuudenneksi on huomioitava hallinnon kokonaisuus ja toimintaympäristö: joukkotiedotusvälineet ja muun hallinnon tuki ja osallistuminen. (Vedung 2002, 211-245.)

Tämän tutkimuksen arviointikriteerit, joiden avulla arvioidaan työsuojelulainsäädännön toimeenpanoa Suomessa, on jaettu neljään tasoon. Tärkeimpänä

evaluaatiokriteerinä on se, toteutuuko työsuojeluvalvonta yhdenmukaisesti samalla tavalla maan eri osissa. Normatiivisena, perustuslakiin perustuvana tavoitteena on kansalaisten ja hallinnon asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu. Edellistä tukevana toisena arvioinnin kriteerinä on toimeenpanoviranomaisten menettelytapojen yhdenmukaisuus. Kolmantena taustakriteerinä on viranomaisten hallinnollinen ja päätöksenteon itsenäisyys, jota tarkastellaan, koska sen nähdään mahdollistavan erilaisen toiminnan eli valvonnan toimeenpanon. Arviointi toimii myös toisin päin eli tarkastellaan itsenäisiä toimeenpanoviranomaisia, joiden omat käytännöt, valvontatyön organisointitavat ja eri toimialojen valvonnan historia saattavat johtaa erialisiin menettelytapoihin ja siten valtakunnallisen valvonnan erilaisuuteen. Neljäntenä, ehkä periaatteellisimpana arviointikriteerinä on se, kuinka alueellisesti itsenäisten toimeenpanoviranomaisten toiminta sopii laillisuusvalvontaan, jonka perusteena on toiminnan samankaltaisuus ja yhdenmukaisuus koko maassa. Työturvallisuuslainsäädännössä ei ole ainuttakaan maantieteelliseen erilaisuuteen tai poikkeamaan perustuvaa säädöstä vaan työturvallisuuden katsotaan toimialoittain olevan samanlaista koko maassa. Siten myös sen valvonnan pitäisi olla samanlaista koko maassa.

Tässä tutkimuksessa on konstrukttiivinen tutkimusote. Se on monitahoarviointia, jossa arviointi on käyttäjälähtöistä ja käyttäjän näkökulmasta lähtevää. Tavoiteltavaa on, että tutkimustuloksista hyötyvät kaikki toiminnan osalliset (stakeholders). (Rajavaara 1999, 48.) Yksi arviointitutkimuksen painotus tiedon tuottamisessa on evaluaatio (esim. Pawson & Tilley 1997), joka tähtää samaan kuin tieteellinen tutkimus yleensä eli mahdollisimman luotettavan (oikean) tiedon tuottamiseen (Virtanen 2007, 145). Kehittävän evaluaation gurun M. Q. Pattonin (1997) mukaan arvioinnin tavoitteena on toiminnan kehittäminen, ei niinkään totuuden etsiminen, koska sitä ei yhteiskuntatieteissä useinkaan ole (Lindquist 1999, 118). Patton korostaa, että siinä missä tutkimus pyrkii todistamaan (prove), evaluaatio pyrkii parantamaan (improve) (Jokinen 2017, 112). Onnistuessaan tämä tutkimus pyrkii todistamaan, miksi työsuojeluvalvonta on eriytynyt ja miten, millä keinoin sitä voitaisiin yhtenäistää.

Tutkimuksen tekijänä olen siten metodologinen pluralisti, menetelmällinen moniottelija, joka valitsee tutkimusmetodin tutkimuskohteen mukaan. Pluralisti ei ainoastaan tuota ja arvioi keräämiään tuloksia, vaan samalla myös pyrkii muuttamaan todellisuutta eli kehittämään tutkimuskohdetta (Anttila 2007, 73). Menetelmällistä moniottelijaa voidaan verrata rakentajaan, joka ei saa taloan valmiiksi yhdellä välineellä. Tieteellisemmin sanottuna tutkimuksen kohdetta

pitää tarkastella useista näkökulmista ja viitekehyksistä kokonais kuvan muodostamiseksi (Alasuutari 2011, 79-84).

2.2. Yhdenvertaisuus, hyvä hallinto ja laillisuusvalvonnan riippumattomuus

Tutkimuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on tutkia, heikentävätkö aluehallintovirastojen itsenäiset työsuojelun vastuualueet kansalaisten ja hallinnon asiakkaiden (työntekijät, yritykset, työnantajat) yhdenvertaisuutta lain edessä, kun ne tulkitsevat ja täytäntöönpanevat hyvin itsenäisesti työsuojelun valvonnan lainsäädäntöä työpaikkojen työturvallisuutta valvoessaan. Vastuualueet joutuvat muodostamaan käytännössä lähes pakosta omia valvonnan menettelytapoja kaikista niistä valvottavista asioista ja tapauksista, joista ei ole säädösten tai valtakunnallisten valvontaohjeiden mukaista yhtenäistä valvonnan menettelytapaa.

Koko läntisen oikeusvaltion idea on ollut torjua mielivaltainen ja ennalta ennustamaton hallinto ja lainkäyttö. Jo 1700-luvulla merkantilismin aikaan ”yhtenäisellä markkina-alueella piti vallita yhtenäinen oikeusjärjestys. ...säännöt olivat samat kaikille ja niiden toteutumista valvottiin.” (Jyränki 2003, 250; Vartola 2009, 20-21.) Minimissään yövartija- ja poliisivaltionkin tuli taata samat pelisäännöt kaikille yhteiskunnan toimijoille, sekä kansalaisille että yrityksille. Julkishallinnon laajetessa oikeudesta hyvään hallintoon on tullut kansalaisten perusoikeus. Tämä tulee esille jo Suomen perustuslain (731/1999) 21-22§:ssä, joissa määritellään kansalaisten oikeusturva sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen julkisen vallan tehtäväksi. (Mäenpää 2002, 3.)

Hyvän hallinnon perusteet ilmaistaan hallintolain (434/2003) toisessa luvussa. Hallinnon (sisällölliset, materiaaliset) oikeusperiaatteet ovat meille tutut yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, objektiviteetti (puolueettomuus), suhteellisuus ja luottamuksen suoja. (Mäenpää 2002, 125; Laakso 2009, 58.)

Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan yhdenvertaisuuden toteutumista työsuojeluhallinnossa ja -valvonnassa. Hallinnon yhdenvertaisuuden vaatimus on lausuttu perustuslain 6§:ssä: ”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”. Yhdenvertaisuus kuuluu kansalaisten perusoikeuksiin⁶. Perusoikeudet

⁶ Suomen perustuslain (731/1999) mukaiset perusoikeudet ovat yhdenvertaisuus, oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, liikkumisvapaus, yksityiselämän suoja, uskonnon vapaus, sananvapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, vaali- ja osallistumisoikeudet,

taas ovat olennainen osa oikeusvaltion tunnusmerkkejä, joihin sisältyy vaatimus kansalaisvapauksien ja oikeusturvan takaamisesta valtiosäännössä (Hallberg ym. 2011, 30).

Vaikka perusoikeuksien katsotaan kuuluvan lähtökohtaisesti luonnollisille henkilöille, katsotaan niiden ulottuvan myös oikeushenkilöihin, esimerkiksi yrityksiin, välillisen puuttumisen teorian kautta. Tämän mukaan oikeushenkilön perusoikeuksiin kajoaminen johtaa usein välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeuksiin kajoamisiin. (Mt., 96.) Jos yrityksiä kohdellaan hallinnossa alueellisesti eri tavalla, niin myös niiden työntekijöitä kohdellaan eri tavalla.

Tämä tutkimus nojaa yleiseen hallintolain hengen mukaiseen yhdenvertaisuusvaatimukseen, jonka katsotaan koostuvan sukupolvien, sukupuolten ja maan eri alueiden välisestä tasa-arvosta (esim. Rikala 2009, 87). Siten hallinnon yhdenvertaisuuden vaatimusta pitäisi tarkentaa myös maantieteellisesti kansalaisen asuin- tai työskentelypaikan mukaan eli viranomaisen hallintoalueen mukaan.

Tässä tutkimuksessa yhdenvertaisuutta käsitellään siis ennen kaikkea hallinto-oikeudellisena periaatteena, jonka mukaan viranomaisen on kohdeltava kaikkia hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Yhdenvertaisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on vaatimus kohdella samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta erilaisia tilanteita sen sijaan niiden eroavuudet huomioon ottaen (Hallberg ym. 2011, 42). Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää siten hallinnon päätöksenteon ja kohtelun johdonmukaisuutta. Samanlaisissa asioissa on siten noudatettava samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa. Etenkin mahdollisen ”erilaisen kohtelun on oltava objektiivisesti perusteltavissa, koska tavoitteena on normien yhdenmukainen soveltaminen”. (Mäenpää 2002 129-130.) Yleiseen yhdenvertaisuussäädökseen on katsottu sisältyvän hallinnollisen mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Säännöstä on myös luonnehdittu yleiseksi oikeudenmukaisuusperiaatteeksi. (Hallberg ym. 2011, 230.)

Yhdenvertaisuusperiaate sisältää myös viranomaiseen kohdistuvan yleisen syrjintäkiellon eli kiellon asettaa ketään ilman hyväksyttävää perustetta eriarvoiseen asemaan esimerkiksi sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän vastaavan syyn perusteella. Syrjintäkieltö kuitenkin vain täydentää yleistä yhdenvertaisuussäännöstä (Mt., 42).

Yhdenvertaisuus voidaan jakaa kahteen eri muotoon. Ensimmäinen on edellä esitetty muodollinen (oikeudellinen) yhdenvertaisuus, joka siis tarkoittaa

omaisuudensuoja, sivistykselliset oikeudet, oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, oikeus työhön ja elinkeinovapaus, oikeus sosiaaliturvaan, vastuu ympäristöstä ja oikeusturva.

samanlaisten tapausten kohtelemisista samalla tavalla. Toinen muoto on tosiasiallinen (aineellinen) yhdenvertaisuus, joka ottaa huomioon myös yhteiskunnassa tosiasiallisesti olemassa olevan eriarvoisuuden. Se saattaa johtua paitsi lainsäädännöstä tai muista julkisen vallan toimista myös yksityisistä toimista. Tosiasiallisen eriarvoisuuden voittamiseksi julkisella vallalla saattaa olla positiivisia toimintavelvoitteita. Muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan siis poiketa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Yhdenvertaisuus sisältää siten mahdollisuuden erityiskohteluun, positiiviseen syrjintään esimerkiksi sukupuolen ja iän perusteella, kuten naisten, vanhusten ja lasten palveluissa tasa-arvon toteutumista turvaten. Julkiselta vallalta edellytetään siis passiivisten toimien lisäksi aktiivisia toimia yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Näin julkisella vallalla on velvoite, ei vain kohdella kansalaisia tasa-arvoisesti, vaan myös positiivisesti edistää eriarvoisuuden poistamista ja siten toimia todellisen tasa-arvoisuuden lisäämiseksi yhteiskunnassa. (Hallberg ym. 2011, 228-229, 238.)

Juridisesti viranomaisten toimintaa ajatellen yhdenvertaisuusperiaate sisältää kaksi elementtiä: vaatimuksen asianosaisten tasapuolisesta kohtelusta ja vaatimuksen hallinnon johdonmukaisesta käytännöstä pitemmällä aikavälillä. Hyvän ja lainalaisen hallinnon pitää toimia ennakoitavasti. Johdonmukaisuus on yhteydessä ratkaisujen ennakoitavuuteen, mikä taas liittyy oikeusvarmuuteen ja mielivallan kieltoon. Hallinnon yhdenvertaisuusperiaate tulee oikeusperiaatteiden luottamuksensuojasta. (Laakso 2009, 59-60.)

Johdonmukaisuuden periaate edellyttää siten, että saman hallinnonalan eri viranomaiset soveltavat lakia samankaltaisissa tilanteissa ja asioissa samalla tavoin aivan kuten tuomioistuimien ennakkopäätökset yhtenäistävät lain käyttöä ja hallinnon toimintaa. Yhtenäiseen käytäntöön pitäisi pyrkiä ohjaamaan muun muassa ministeriöiden ja keskushallintoviranomaisten yhtenäistämisohjeilla ja muilla soveltamisohjeilla. Keskushallintoviranomaisilla on itse asiassa velvollisuus – yhdenvertaisuus perustuslain 6§:n sekä perus- ja ihmisoikeudet perustuslain 22§:n mukaisesti turvaten – ohjauksen käyttämiseen yhdenmukaisen soveltamiskäytännön saavuttamiseksi hallinnonalallaan. (Laakso 2009, 60.) Tähän nojaten valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri on kirjeessään ympäristöministeriölle (AOKA 10.5.2000, dnro 1217/1/98) kommentoinut kunnallista itsemääräämisoikeutta esittämällä jätelain soveltamista yhdenvertaisesti eri kuntien ja kuntalaisten kesken. Jätelakia ei voi soveltaa tietyissä kunnassa eri tavalla kuntalaisten ja ulkopaikkakuntalaisten kesken. Apulaisoikeuskansleri edellytti ministeriön ryhtyvän toimiin jätelain soveltamiseksi yhdenvertaisesti koko maassa, kaikkien kuntien alueilla ja kaikkien kuntalaisten kesken.

Sosiaali- ja terveysministeriölle asetetaan velvoite toteuttaa ja valvoa työsuojeluvalvonnan hallintokäytännön yhdenvertaisuutta laissa työsuojeluhallinnosta (16/1993), jonka 1§:ssä todetaan, että ”Työsuojeluhallinnon tehtävänä on ministeriön johdolla huolehtia työsuojelun alueellisesta ohjauksesta ja tarkastuksesta”. Käytännössä ministeriö kehittää, ohjaa ja valvoo työsuojeluhallintoa. Vaikka työsuojeluhallinnon alueelliset työsuojeluviranomaiset ovat valvontalain mukaan *valvontatoimessaan* riippumattomia (16/1993, 2§, kursivointi AL), pitäisi edellisiin hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin ja apulaisoikeuskanslerin lausuntoon vedoten sosiaali- ja terveysministeriön huolehtia työsuojeluvalvonnan toimeenpanon yhdenvertaisuudesta Suomessa. Tutkimus arvioi onko näin käytännössä tapahtunut.

Työsuojeluvalvontaan kohdistuu (työpaikkojen) laillisuusvalvojana erityinen riippumattomuuden vaatimus. Työsuojeluvalvonta tarkastaa työpaikkojen työolosuhteita ja työn tekemisen menetelmiä ja terveellisyttä säädösten edellyttämiin minimivaatimuksiin verraten. Tarkastetaan siis työpaikkojen työturvallisuuden laillisuutta.

Työsuojeluvalvonnan riippumattomuusvaatimus tulee sekä oikeusvaltion laillisuusvalvonnan riippumattomuuden vaatimuksesta, että Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimuksista. Oikeusvaltion yksi peruspilari on laillisuusvalvonnan riippumattomuus poliittisesta ohjauksesta (Jyränki 2003, 249-251). Yhteiskunnan laillisuusvalvonnan ”ydintä” edustavat riippumattomat tuomioistuimet ja poliisi. Niiden pitää toimia riippumattomasti, puolueettomasti ja ilman poliittista ohjausta, kytkeä tai painostusta. Ne valvovat virkavastuulla, että yhteiskunnan pelisääntöjä, lakeja noudatetaan. Työsuojeluvalvonta rinnastetaan laillisuusvalvonnassa tarkastustoimintaan (esim. Hirvelä 1992, 19), johon pätee sama riippumattomuuden edellytys. Suomalaisessa lainsäädännössä työsuojeluvalvonnan riippumattomuus lausutaan valvontalain (16/1996) toisessa pykälässä: ”Työsuojeluhallinto on riippumaton valvontatehtävää suorittaessaan.”

Työsuojeluvalvonnasta (ammattientarkastuksesta) on sovittu laajasti ja kansainvälisesti ILO:n sopimuksissa. Koko järjestön ja sen sopimusten taustalla on pyrkimys säännellä ja edistää työelämää ja sen suhteita tasavertaisin ja työntekijöitä suojelevin pelisäännöin. Työsuojeluvalvonnan riippumattomuutta käsittelee erityisesti sopimus nro 181 ja sen kuudes artikla, joka takaa työsuojeluvalvonnalle ja sen virkamiehille ”riippumattomuuden kaikista hallituksen vaihdoksista ja asiaankuulumattomasta ulkopuolisesta vaikutuksesta”. ILO:n sopimusten merkityksestä tarkastelen luvussa 4.2.

Tässä tutkimuksessa työsuojeluvalvonnan riippumattomuuden toteutumista arvioidaan suhteessa ohjaavaan ministeriöön ja yhteistyötä tekeviin työmarkkinajärjestöihin. Ohjaava sosiaali- ja terveysministeriö on poliittisesti ohjattu kuten kaikki ministeriöt. Se ei saisi puuttua eikä ohjata poliittisesti työpaikkojen tarkastustoimintaa. Tämä on todettu edellä mainitussa valvontalain toisessa pykälässä. Ministeriön poliittinen ohjaus on pyritty katkaisemaan myös niin, että STM:n työjärjestyksessä on kirjattu, ettei ministeriön johto (ministeri, kansliapäällikkö, johtoryhmä) voi ottaa käsittelyyn eikä päätöksentekoon työsuojeluasioita vaan ne päätetään täysin työ ja tasa-arvo-osaston (tto) sisällä.

Tutkimuksen kohteena on myös työsuojeluvalvonnan riippumattomuus suhteessa hallinnon sidosryhmiin, erityisesti työmarkkinajärjestöihin. Tämä tiivis suhde on siten haasteellinen, että sekä laki työsuojeluhallinnosta (16/1993, 2§) että ILO:n sopimus (nro 81 artikla 5) nimenomaisesti edellyttävät ”yhteistoimintaa työnantajien ja työntekijöiden järjestöjen kanssa”. Siten on mielenkiintoista, että valvova viranomainen tekee tiivistä yhteistyötä valvottavien edunvalvontajärjestöjen kanssa. Tarkastelussa on kuinka pitkälle laillisuusvalvojan yhteistyö valvottavien etujärjestöjen kanssa voi mennä ettei valvonnan riippumattomuus ja puolueettomuus vaarannu?

2.3. Korporatismi

2.3.1. Korporatismiin määritelmiä

Työsuojeluhallintoa ja työpaikkojen työsuojeluvalvontaa ei voi tutkia kattavasti ottamatta huomioon työmarkkinajärjestöjä. Niin merkittävä asema järjestöillä on ollut työsuojelun historiassa (esim. Kettunen 1994) ja niin merkittävässä roolissa järjestöt ovat myös nykyisin osallistuessaan työsuojeluvalvonnan tavoitteiden, painotusten ja toteuttamisen määrittelyyn.

Työmarkkinajärjestöjen ja muiden etujärjestöjen vaikutusvaltaa yhteiskunnassa kuvataan korporatismiksi. Se käsitetään tässä tutkimuksessa neutraalilla tavalla poliittiseksi rakenteeksi ja järjestelmäksi, joka yhdistää yhteiskunnalliset eturyhmät molemminpuoliseen vuorovaikutukseen johdon ja joukkojen tasolla valtiovallan kanssa. Yleisesti korporatismiin voidaan sanoa olevan intressi- ja etujärjestöjen vaikutusta ja osallistumista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, jolloin korporatismiin katsotaan laajimmillaan sisältävän kaikki valtion ja

etujärjestöjen yhteistyökontaktit. (Panitch 1981, 21; Brulin & Nilsson 1991, 328-332.) Korporatismi on sekä intressijärjestöjen keskinäistä yhteistyötä että järjestöjen ja valtiovallan välistä molemminpuolista riippuvuutta.

Korporatismi on jaottelu vanhaan valtio- ja uudempaan sosiaali- (liberaali-) korporatismiin (esim. Schmitter 1979, 22–25; Coleman 1985, 107–109). Valtiokorporatismia pidetään Italiassa ja Saksassa 1930- ja 1940-luvuilla vaikuttaneena fasistisena korporatismina, joka on nykyaikaiselle pluralistiselle yhteiskuntamuodolle⁷ täysin vastakkaista. Valtiokorporatismeissa ei ollut kyse yhteiskunnassa vallitsevien erilaisten ja moniarvoisten intressien sovittamisesta, vaan valtion politiikan toteuttamisesta ja jatkamisesta. Valtiolla oli auktoritatiivinen suhde järjestöihin ja valtion keskusbyrokraatia oli vahva ja yhteiskuntakehitystä ohjaava. Täten taloudellisten ja poliittisten intressien välitys oli valtion kontrolloimaa ja järjestöjen sekä järjestäytymisen vapaus heikkoa. Valtiovalta jopa loi järjestöjä ja sääti niiden jäsenyyden pakolliseksi. Kuvaan kuului, että valtiokorporatismeissa puoluesysteemi koostui heikoista ja kapealaisista puolueista. Vaalit olivat yleensä vaihtoehdottomat, joissa hallitseva koalitio dominoi ja pysyy yleensä muuttumattomana. Tästä johtuen toimeenpanoviranomaisilla (hallituksella) oli paljon valtaa. Lisäksi poliittinen kulttuuri perustui yhteiskuntaluokkiin, kieleen, etnisiin ryhmiin tai uskontoon, ei niinkään poliittisiin tai eettisiin arvostuseroihin. Yleisesti ottaen valtiokorporatismeissa yhteiskunnan ja valtion raja on sekä häilyvä että toisaalta tarkoin säännöin säädelty (formaali). (Schmitter 1979, 22–25; Coleman 1985, 107–109.)

Sosiaali- tai liberaalikorporatismi liittyy postliberaaliin, kehittyneeseen kapitalismiin ja demokraattiseen hyvinvointivaltioon eli se voidaan ymmärtää käsitteenä osana neo-korporatismia. Se perustuu suhteellisen autonomisiin ja moniportaisiin alueellisiin yksiköihin sekä järjestöihin, joissa on avoimet ja kilpailulliset vaalit sekä puoluesysteemi. Tyypillistä on myös ideologisesti vaihtelevat hallituskoalitiot ja monikerroksinen poliittinen kulttuuri. Poliittiset rakenteet perustuvat vapaachtoisten intressiyhteenliittymien keskinäisiin sopimuksiin ja politiikan formulointi sekä toteutus tapahtuu järjestöjen ja valtiovallan yhteistyöllä sekä yhteisymmärryksellä, kun taas valtiokorporatismeissa politiikka on korostuneesti valtiojohtoista. (Schmitter 1979, 22–25; Coleman 1985, 107–109.)

⁷ Pluralistisella yhteiskuntamuodolla tarkoitetaan moniarvoista yhteiskuntaa, jossa päätöksenteko on hajaantunut, ja jossa eri etujärjestöt kilvoittelevat vaikutusvallasta ja tekevät yhteistyötä ilman konfliktia, yhteisymmärrystä tavoitellen.

Korporatismia on jaoteltu myös eri yhteiskunnallisten tasojen mukaan. Kansallisella ylätasolla, makrokorporatismeissa, kyse on yleensä luokkapohjaisen pääoman ja työvoiman huippuorganisaatioiden yhteistyöstä valtiovallan kanssa kansallisen tason politiikanteossa. Puhutaan tripartismista eli työnantajajärjestö – työntekijäjärjestö – valtion ylin hallinto -kolmiosta, joka toimii yhteistyössä valtakunnan tason merkittävimpiä päätöksiä tehtäessä (esim. Panitch 1979, 129). Intressit rajoittuvat lähinnä pääomaan ja työvoimaan, joskin Suomen laajat, keskitetyt tulopoliittiset sopimukset ovat tästä poikkeus. Keskitason mesokorporatismeilla tarkoitetaan spesialisoidumpaa etujen edustusta valtion virastojen ja eturyhmien kesken sekä aluetasojen välistä vuorovaikutusta. Kyse on siten eturyhmien (usein ammattiliittojen ja liike-elämän) sektorikohtaisesta edustuksesta ja vaihtosuhteesta valtiovallan kanssa. Näissä organisaatioissa ovat edustettuina yleensä enemmän tuottajaintressit kuin kuluttajaintressit ja ne monesti täydentävät pluralistista eturyhmäpolitiikkaa ja perinteistä parlamentarismia. Mikrokorporatismeissa on kyse suorasta neuvottelusuhteesta valtion viranomaisten ja yksityisten tai julkisten yhteisöjen kanssa. Eräillä politiikan alueilla oligopolistista tai monopolistista valtaa markkinoilla käyttävät yhteisöt ovat riittävän vahvoja neuvottelemaan suoraan valtion viranomaisten kanssa eikä niiden tarvitse luottaa sektorikohtaisiin- tai huippuorganisaatioihin intressiensä edistämiseksi. Tällöin esiintyy myös bilateraalaisia korporatiivisia suhteita eli yksityisen ja julkisen intressin integroitumista. (Cawson 1985, 9–11; Ruostetsaari 1989, 9–10.)

Tässä tutkimuksessa valtiovallan ja etujärjestöjen välisiä institutionalisoituja neuvottelu- ja sopimusjärjestelyjä kutsutaan yksinkertaisesti korporatismiksi. (Saukkonen 2018b, 2.) Työmarkkinajärjestöyhteistyössä korporatismi tarkoittaa tällöin valtion ja työmarkkinajärjestöjen välistä tiivistä vuorovaikutussuhdetta. Käytännössä kyse on siitä, että valtion nimissä hallitus tekee yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa sekä taloutta että työ- ja sosiaalipolitiikkaa koskevia kolmikantasopimuksia, joiden tuloksena valmistellaan ja käytännössä päätetään työelämää ja varsinkin ansiosidonnaista sosiaaliturvaa koskevia lakeja. (Vartiainen 1991, 460-468; Kauppinen 2005, 16.)

Nykyaikaisen korporatistimin taustalla on usein näkemys kokonaisvaltaisesta, yhteiskunnan eri intressitahoja yhteen sovittavasta hallitsemistavasta (pluralismista), jossa johtava rooli on valtion viranomaisilla, mutta jossa lähes kaikissa tärkeissä yhteiskunnallisissa uudistuksissa kuullaan edustavimpien etujärjestöjen mielipidettä ennen kuin asia esitellään tai päätetään eduskunnassa. Korporatistimin voidaan siten käsittää olevan laaja-alaista vastuuta, jonka tarkoituksena on ennen

kaikkea maksimaalinen talouden vakaus, stabiilitetti. Siihen pyritään pitkäjännitteisellä ja kokonaisvaltaisella koordinoinnilla ja suunnittelulla, jota korporatiivinen sopimus- ja yhdenmukaisuuden demokratia edellyttää. (Borg 1990, 147). Korporatismi on siten yhteiskunnassa vaikuttavien erilaisten intressien edustusta ja vaikutusta. Se on hallinnan ja valtiollisen yhteistyön muoto, jossa erilaisia politiikan tavoitteita ja toteuttamisen tapoja sovitetaan yhteen. Poliitiikan muotoilu ja toteutus tapahtuu valtiovallan ja järjestöjen yhteistyöllä ja yhteisymmärryksellä. (Schmitter 1979, 4-5, 22-25.) Korporatismi tarkoittaa siten sellaista valtion ja eturyhmien välistä suhdetta, jossa merkittävät yhteiskuntapoliittiset päätökset muovautuvat hallituksen ja harvojen, tavallisesti pääomaa ja työvoimaa edustavien keskusjärjestöjen, välisissä keskusteluissa (Ruostetsaari 2014, 104).

Tämä tutkimus käsittelee puolueiden ulkopuolisen julkishallintoon kohdistuvan yhteiskunnallisen vaikuttamisen muotoja. Puolueidenhan katsotaan perinteisesti olevan demokratian toimintaan kuuluvia yhteiskunnalliseen ja edustukselliseen vaikuttamiseen pyrkiviä yhteenliittyviä (Saukkonen 2018a, 1). Yhteiskunnalliseen kehitykseen vaikuttavista ryhmittymistä työmarkkinajärjestöt ovat muodostuneet Suomessa kaikkein merkittävimmiksi. Yhteiskunnallisen ja valtiollisen vaikuttamisen erilaisia ryhmittymiä voidaan kutsua eturyhmiksi, jos halutaan korostaa ryhmien etujen erilaisuutta yhteiskunnassa tai painostusryhmiksi tai nykyisin lobbareiksi, jos halutaan korostaa niiden toimintaa, poliittiseen järjestelmään vaikuttamisen tapaa ja tahtoa. (Saukkonen 2018b, 1.)

2.3.2. Korporatismiin taustaa Suomessa

Työmarkkinajärjestöjen tiivis yhteistyö työsuojeluhallinnon kanssa on osa suomalaista korporatismia ja osa työsuojelun historiaa. Esimerkkejä valtiollisesta korporatiivisesta sopimisesta ja erityisesti talouspolitiikan hoidosta löytyy paljon. Itsenäisyytemme alkutaipaleella vuonna 1920 asetettiin ensimmäinen talousneuvosto säätämään ja harjoittamaan kokonaisvaltaista talouspoliittista toimintaa yhdessä valtion kanssa. Talousneuvostoon kuuluivat valtioneuvoston ohella pankkien, suurteollisuuden, maatalouden ja osuuskuntaliikkeiden edustajat. (Kauppinen 2005, 44.) Toisen maailmansodan aikana ja osin vuoteen 1955 hallitus yksipuolisesti määritteli hinnat ja palkat sekä alisti tai ainakin otti etujärjestöt mukaan oman politiikkansa toteuttajaksi. Sodan jälkeen perustettiin hinta- ja palkkaneuvosto, jolla oli valta päättää hinnoista, maksuista, palkoista ja

jopa vuokrista. Neuvostoon kuuluivat silloinen Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto (SAK), Suomen Työnantajain Keskusliitto (STK) ja Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK). Säännöstelytaloudesta muodostui siten etujärjestöjen välisen sopimisen perinteen ja kulttuurin alkusysäys. Kolmikannan periaatteellinen ja henkinen alku oli SAK:n ja STK:n välinen tammikuun kihlaus talvisodan aikana vuonna 1940, jossa työmarkkina-keskusjärjestöt tunnustivat toisensa työmarkkinaosapuoliksi. Suhde kehittyi aikojen saatossa ja järjestöt hyväksyivät toisensa oikeutetuksi neuvottelu- ja sopimusosapuoliksi. (Laatunen & Nieminen 2017, 65-66.) Timo Kauppinen kutsuu vuosien 1940-1955 hinta- ja palkkasäännöstelyn aikaa valtiokorporatismiksi. 1950-luvulla toimi ”valtiokorporatismiin kukkanen”, talouspoliittinen suunnitteluneuvosto, jonka ”elitististä työvaliokuntaa sanottiin hallituksen kabinetiksi ja eduskunnan ylähuoneeksi”. (Kauppinen 2005, 45-48.) 1950-luvulla työmarkkinajärjestöt pääsivät mukaan talouspoliittiseen päätöksentekoon, kun niin sanotun linnarauhan (1951) solmimisen jälkeen vakautusratkaisu valmisteltiin talouspoliittisessa suunnitteluneuvostossa kaikkien etujärjestöjen yhteistyönä. Hinta- ja palkkavaltuuslain päättymistä seuranneessa yleislakossa vuonna 1956 järjestelmä kuitenkin romuttui. (Saukkonen 2018b, 4-5.)

Pienessä maassa muodostuu helposti korporatiivisia eliittejä ja kun Suomi on ollut kulttuurisesti homogeeninen maa, eliittien on ollut legitimiä hoitaa kansakunnan asioita keskenään. Itsenäisyytemme perustusten luomiseen kuului siten eturyhmien selkeä vaikutusvalta ja sitä taustoitti se, että sisällissota vuonna 1918 oli valanut Suomen eliitteihin epäluulon tavallisen kansan intohimoja kohtaan. Tuolloin elinkeinoelämän voimakkaat eturyhmät toteuttivat pikeminkin talouden interventioita valtioon kuin valtion interventioita talouteen. Esimerkiksi toteutetuista devalvaatioista hyötyi hyvin organisoitunut vientiteollisuus, kun taas devalvaatiosta johtuvasta tuontitavaroiden kallistumisesta eli inflaatiosta kärsivät kuluttajat ja pankkitallettajat, joilla ei ollut sellaisia korporaatioita, joiden kautta he olisivat voineet valvoa ja ajaa etujaan. (Vartiainen 1991, 462-466.)

2.3.3. Työmarkkinajärjestöt mukaan hyvinvointivaltion rakentamiseen

Vuoden 1966 vaalien jälkeen vasemmistoenemmistöinen hallitus ja eduskunta aloittivat voimakkaan yhteiskunnallisen uudistus- ja rakennustyön ottaen mallia ruotsalaisesta hyvinvointivaltiosta. Valtio oli kuitenkin varsin heikko valtiojohtoisen yhteiskunnan rakentamiselle. Valtion talous oli lähes jatkuvan kassakriisin tilassa vuosina 1962-1964 ja juoksevia maksuja oli jouduttu lykkäämään jopa erilaisilla verukkeilla (Rekola 1998, 127-129, 142). Valtion taloudenhoitoa ja vientiyritysten kilpailukykyä oli perinteisesti hoidettu toistuvilla devalvaatioilla (esimerkiksi 27% devalvaatio vuonna 1967), joita seurasi aina tuontitavaroiden kallistuessa ja siitä seuraavien palkankorotusvaatimusten mukainen inflaatiokierre. Tämän hintojen ja palkkojen nousukierteen hillitsemiseksi valtiontalouteen ryhdyttiin hakemaan vakautta työmarkkinajärjestöjen kanssa tulopoliittisista kokonaisratkaisuksista, joista ensimmäinen⁸ syntyi keväällä 1968. Lünamaa I oli merkittävä politiikan painopisteen muutos järjestövallan suuntaan (Kahri 2001, 165; Keränen 2010, 182). Poliitikanteon uutta välinettä, korporatiivista tulopoliittikkaa kuvattiin jälkeenpäin:

”Koordinoituksi talouspoliittiseksi päätöksenteoksi, jossa ohjaillaan kokonaisvaltaisesti yhteiskunnallista tulonmuodostusta kytkemällä sopimusteitse yhteen vuosittaiset työmarkkinaratkaisut sekä julkisen vallan keskeiset talous- ja sosiaalipoliittiset toimet” (Nousiainen 1980, 102).

Korporatismia alettiin toteuttaa 1960-luvun lopulta lähtien osin siksi, että saataisiin laajemmat yhteisöt mukaan poliittiseen päätöksentekoon. Tarkoituksena ei ollut syrjäyttää perinteistä parlamentaarista hallitsemistapaa, vaan vahvistaa edustuksellisen demokratian mahdollisuuksia ja kykyä ohjata yhteiskuntaa haluttuun suuntaan. Kansantalouden vakaan hoidon vaikeutuessa tarvittiin uusien intressiryhmien mukaantuloa päätöksentekoon ja koordinoimaan laajempien yhteiskuntaryhmien etuja. (Borg 1990, 145.) Siten korporatismi täydensi ja siitä muodostui uusi, kehittyneempi tapa legitimoida vallitseva järjestelmä ja vallankäyttö.

Yhteiskunnallisen kehityksen mallia haettiin naapurimaasta Ruotsista, jossa solidaarinen palkkapolitiikka oli jo 1920-luvulta asti taannut yhteiskuntarauhaa,

⁸ Ensimmäisinä tulopoliittisina kokonaisratkaisuinä on pidetty myös F- ja A-sopimuksia vuonna 1950. Niitä välittivät K.-A. Fagerholm ja Teuvo Aura. Myös kaksivuotista R-sopimusta (valtakunnansovittelija Justus Ripatin mukaan) vuonna 1964 on pidetty tulopoliittisena kokonaisratkaisuna. (Mansner 1990, 210-211.)

tasoittanut tuloeroja ja tuonut myös tasaisen ansiokehityksen. Palkankorotukset olivat kruunumääräisiä ja verotus progressiivista. Samalla rakennettiin hyvinvointivaltiota tasa-arvon periaatteella. Suomessa sama kehitys alkoi vuoden 1968 vakautussopimuksella. Hyvinvointivaltiota rakennettiin työ- ja sosiaalilakien uudistamisella ja kaikki kansalaiset tulivat tulonsiirtojen piiriin. (Kauppinen 2005, 122.)

Ensimmäiset valtiontalouden vakautusratkaisut vuosina 1968-1970 onnistuivat erittäin hyvin. Vienti piristyi nopeasti, talouden kokonaistuotannon nousu kasvoi kahdesta lähes 10 prosenttiin ja inflaatio hidastui kuudesta yhteen prosenttiin. Uusia työpaikkoja syntyi noin 60 000. Kotitalouksien reaalitytulot alkoivat kasvaa, vaikka siirryttiin 40 tunnin työviikkoon eli lauantai vapaisiin. Työttömyys väheni vuoden 1968 alun 125 000:sta kolmeen prosenttiin eli 41 000:een vuonna 1970. (Kahri 2001, 77-78; Kantola 2013, 22-25.)

Valtiontalous saatiin vakautettua ja Suomi koki yhden historiansa menestyksekkäimmistä ja tasapainoisemmista nousukausista ensimmäisten Liinamaan tulopoliittisten sopimusten aikana vuosina 1968-1972 (Parvinen 1992, 94; Korpinen 2003, 146). Saavutetuista tuloksista syntyi malli tulevien vuosien kokonaisvaltaisille tulopoliittisille ratkaisuille, joten tupoja solmittiin kaikkiaan 13. Timo Kauppinen kuvaa aikaa 1968-1994 yhteiskuntakorporatismiksi, joka on korporatismiin korkein aste eli työmarkkinaneuvottelut laajentuivat käsittelemään palkkojen ja työehtojen ohella laajasti myös työ- ja sosiaalilainsäädännön asioita. (Kauppinen 2005, 21, 53-58.)

Myös kansainvälisissä vertailuissa (OECD 1988) todettiin, että keskitettyjen neuvottelujärjestelmien maissa, kuten Pohjoismaissa, taloudellinen kehitys on ollut 1980-luvulla nopeampaa, palkkaerot pienempiä ja työttömyys vähäisempää kuin Keski-Euroopan maissa, joissa suositaan liittokohtaisia sopimuksia (Mt., 138).

Yhteiskunnan kehitystä vakautti ja työmarkkinoiden hajaannusta lievensi myös työntekijäkeskusjärjestöjen silloisen Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliiton (SAK) ja Suomen Ammattijärjestön (SAJ) yhdistyminen nykyiseksi Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöksi (SAK) vuonna 1969. Hajaantuneena vuodet 1948-1968 ollut ammattiyhdistysliike häiritsi erilaisilla vaatimuksillaan ja useilla korpilakoilla⁹ kansallista politiikkaa ja oli myös työnantajalle vaikea tilanne (Bergholm 2012, 171-175). Työnantajapuolella palkkasopimukset haluttiin

⁹ Korpilakoksi nimitetään laitonta lakkoa, joka toteutetaan työehtosopimuksen voimassaolon ja siten työrauhan aikana ja on käynnistetty ilman ammattiliiton myötävaikutusta ja ilman lain vaatimaa ennakoilmoitusta.

keskusliitoille, koska haluttiin sopijapuoli, jonka sanaan voi luottaa. Työnantajat hakivat siten ennen kaikkea työrauhaa ja samassa yhteydessä valtiovalta sai yhteiskuntarauhaa. Samaan vakaaseen kehitykseen pyrittiin keskitetyillä tulopoliittisilla kokonaisratkaisulla, koska laajasti päättäjien keskuudessa pelättiin kommunistien lietsomaa yhteiskuntarauhan rikkomista ja vallankumouksellista yleislakkoa (Mansner 1990, 291; Bergholm 2012, 506).

Saavuttaakseen päämääränsä työnantajat tunnustivat työntekijöiden järjestäytymisen varsin käytännöllisesti suostumalla keräämään ammattiliittojen jäsenmaksut suoraan palkasta. Valtiovalta taas hyväksyi jäsenmaksut verovähennyskelpoisiksi perusteenaan ammattiyhdistysliikkeen yhteiskuntaa rakentava toiminta. (Mansner 1990, 287; Kauppinen 2005, 75-76, 81; Kantola 2013, 23.) Näillä menettelyillä oli suuri merkitys palkansaajajärjestöjen talouden vahvistumiseen ja siten toiminnan järjestämiseen.

Ylipäätään keskitetyt tulopoliittiset kokonaisratkaisut vahvistivat työmarkkinajärjestöjen valtaa ja merkitystä. Erityisesti ammattiyhdistysliike, palkansaajajärjestöt vahvistuivat ja se näkyi jäsenmäärissä, jotka lisääntyivät huomattavasti. 1960-luvun alussa kaikkien palkansaajien ammattijärjestöjen jäsenmäärä oli yhteensä alle 300 000. 1970-luvun puolivälissä jäsenmäärä oli jo yli miljoona ja 1990-luvulla yhteensä yli 1 700 000 (Sundberg 2008, 77). Mielenkiintoista kehityksessä on vielä se, että Suomen työmarkkinoiden järjestäytyminen oli vähäisempää kuin missään teollistuneessa markkinatalousmaassa vielä vuonna 1930, mutta kasvoi suhteellisesti toiseksi korkeimmaksi Tanskan jälkeen, yli 80 prosenttiin vuonna 2003 (Kauppinen 2005, 14, 77).

Yksi suuri askel palkansaajajärjestöjen jäsenmäärien kehityksessä ja ammattiyhdistysliikkeen saavutuksissa oli työehtosopimusten (TES) yleissitovuus, joka tuli voimaan vuonna 1971. Alkuun SAK ei kuitenkaan kannattanut työehtosopimusten yleissitovuutta, koska se katsoi, että näin myös ammattiliittoihin kuulumattomat saivat samat edut kuin liittojen jäsenet tekemättä etujen eteen mitään (Bergholm 2012, 507). Myöhemmin TES:n yleissitovuudesta kasvoi tärkeä ay-liikkeen aikaansaannosten meriitti. Yleissitova työehtosopimus koskettaa kaikkia soveltamisalalla toimivia työnantajia ja työntekijöitä. Työehtosopimuksessa määritetään työehtojen minimitaso, jota sopimusalan kaikkien työnantajien on noudatettava solmiessaan työsuhteita. Näin siis myös työnantajaliittoon kuulumaton työnantaja on velvollinen noudattamaan yleissitovaa työehtosopimusta. Sopimusten yleissitovuuden ratkaisee sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimiva työehtosopimusten yleissitovuuden vahvistamislautakunta. Yleissitovuuden kriteereinä on muun muassa sopimuksen

valtakunnallisuus ja kattavuus (noin 50% järjestäytyneiden työnantajien palveluksessa sopimusosalalla olevien työntekijöiden osuus) sekä sopimus toiminnan vakiintuneisuus. Normaalisitova työehtosopimus sitoo vain sopimuksen tehneen työnantajaliittoon kuuluvia työnantajia ja näiden palveluksessa toimivia työntekijöitä. Voimassaolevaa yleis- tai normaalisitovaa työehtosopimusta on noudatettava kaikkiin työntekijöihin olivat he järjestäytyneet ammattiliittoihin tai eivät. Nykyisin työehtosopimusten piirissä on noin 90 prosenttia Suomen palkansaajista. (Ahtiainen 2016, 10-11, 62-63.)

Tulopoliittisissa kokonaisratkaisuisissa valtiovalta lupaa työmarkkinajärjestöille ”yhteistä hyvää” mikäli palkankorotukset ovat maltillisia ja maan kilpailukykyä ja työllisyyttä tukevia. ”Yhteisellä hyvällä” tarkoitetaan järjestöjen ajamia työelämän uudistuksia toteuttavia työlakeja, sosiaalipoliittisia uudistuksia ja verohelpotuksia. Työmarkkinajärjestöjen omien asioiden ja etujen (palkat, työajat, työsuhde) lisäksi tupot ovat sisältäneet laajoja sosiaalipaketteja koskien työttömyys- ja sosiaaliturvaa, vero- ja eläkeasioita sekä jopa asunto- ja korkopoliittisia toimia. Neuvotteluissa työmarkkinajärjestöille tarjotaan siis uudistuksia, joiden toteuttamista järjestöt eivät yksi tai kaksin saavuttaisi, mutta ne parantaisivat järjestöjen jäsenten asemaa. Hallitukselle (valtiovalle) keskitetyt tulopoliittiset kokonaisratkaisut taas mahdollistivat laaja-alaisen yhteiskuntapolitiikan (työ- ja sosiaalipolitiikan) kehittämisen sekä takasivat yhteisymmärryksen perustuvan pitkäjänteisen talous- ja tulopolitiikan. (Kauppinen 2005, 54-56, 114.) Keskusjärjestösopimuksissa laajoille sosiaalipoliittisille uudistuksille löydettiin sekä kannattajat että maksajat.

Työsuojeluhallinnon järjestöyhteistyössä tilanne on täsmälleen samoin. Vaikuttamalla työsuojeluhallintoon työmarkkinajärjestöt edistävät ja nopeuttavat omien tavoitteidensa saavuttamista. Työsuojeluvalvontaa kohdistetaan sinne ja niillä menetelmillä mihin ja miten järjestöt katsovat niiden olevan tarpeellisia. Työntekijäpuoli saa valvontaa ja laillisia työolosuhteita esimerkiksi määräaikaisten työsuhteiden ja työn psykososiaalisen kuormituksen rajoittamiseen. Työnantaja-puoli tavoittelee laillisia ja yhdenmukaisia pelisääntöjä työmarkkinoille ja erityisesti yritysten kesken esimerkiksi harmaan talouden torjunnalla. Lisäksi työnantajien yhteistyön tavoitteena on yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen. Työsuojeluhallinto saa yhteistyössä työmarkkinajärjestöistä kumppanit, jotka edistävät valvonnan tavoitteiden toteuttamista ja takaavat hallinnon resurssien riittävyyden. Järjestöillä on siten poliittista voimaa ja merkitystä taivuttaa hallinto neuvotteluihin ja tuo järjestöjen tarjoaman politiikan ”kauppatavara” on alansa asiantuntemus ja tuki hallinnon toimenpiteille

(Ruostetsaari 1989, 287-295). Toteuttaakseen työmarkkinajärjestöjen tavoitteita työsuojeluhallinnon yksi ydinviesti onkin ”reilut ja lailliset pelisäännöt työelämään”.

Tulopoliittisissa kokonaisratkaisuihin sovitut uudistukset ja asiat koskettavat kaikkia kansalaisia ei pelkästään niistä sopineiden järjestöjen jäseniä. Nopeasti todettiinkin työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen neuvottelujen ja sopimisen ohittavan eduskunnan todellisena päätöksentekijänä. Ongelmana korporatiivisessa järjestösopimisessa siten on, että etujärjestöt sopivat kolmatta osapuolta koskevista ja velvoittavista asioista. Tässä sovitaan hallitusta ja eduskuntaa velvoittavista asioista. Jopa eduskunnan luottamusta nauttiva hallitus saatettiin ohittaa kun voimansa tunnoissa oleva presidentti osallistui ja ajoi vakaussopimuksia työmarkkinajärjestöjen kanssa ohi hallituksen ja pääministerin. Pääministeri Koivisto kutsuttiin kesken kesälomansa elokuussa 1969 Länamaa II sopimuksen allekirjoitustilaisuuteen, ”jossa järjestöt olivat asettaneet hallituksen tapahtuneen tosiasian eteen”. (Keränen 2010, 193, 251.)

Työmarkkinajärjestöjen eduskunnan ohittavasta vallasta kertoo muistelmissaan politiikan tutkija ja valtio-opin professori Olavi Borg. Kansanedustajakaudellaan 1972-1975 hän sai järjestöpolitiikan ja -vallan käytännön kokemusta kun talouden länsiorientaation vahvistumisen ja EEC-sopimuksen hyväksymisen edellytyksenä piti säätää niin sanotut talouden suojalait. Sosiaalidemokraattien vaatimien suojalakien todellisesta sisällöstä neuvottelivat ennen muuta ammattiyhdistysliike, työnantajajärjestöt ja teollisuus. Siinä yhteydessä ”eduskunta joutui jopa keskeyttämään istuntonsa, jotta järjestöt saivat lisää aikaa sopia asioista, jotka sitten tuotiin eduskuntaan ’siunattavaksi’, piirtoakaan niistä muuttamatta”. (Borg 2010, 210-211.)

Toimivan edustuksellisen demokratian lähtökohtana on kuitenkin pluralistinen malli, käsitys yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta, jossa päätöksiä tehdään sopimis- ja vuorovaikutusprosessissa ja joka toimiessaan takaa lukuisten eri ryhmien näkemysten ja intressien huomioon ottamisen. Pluralistinen malli näkee etujärjestöedustuksen ihmisten vaikuttamismahdollisuuksien lisääntymisenä ja parlamentarismien täydentämisenä. (Lappeteläinen 1991, 58.) Poliittinen valta on siten fragmentoitunutta, pirstaleista ja hajaantunutta. Toteutuneessa korporatiivisessa mallissa lähtökohtana on kuitenkin työmarkkinajärjestöjen tosiasiallisesti muita etuoikeutetumpi asema, kun ne muodostavat kolmikantaisen neuvottelumekanismin yhteiskunnallisessa päätöksenteossa yhdessä hallituksen kanssa. (Saukkonen 2018b, 2.)

Työmarkkinajärjestöjen mukaanotto työelämän uudistusten valmisteluun takasi myös uudistusten toteutumisen. Erityisesti tämä tilanne koski ansiosidonnaisia sosiaalipoliittisia uudistuksia. Niille tarvittiin maksaja ja se löytyi edunsaajien ja maksajien yhteisestä kolmikantaisesta työmarkkinajärjestelmästä ja sen neuvottelupöydistä. Lasse Laatonen kuvaa värikkäästi muistelmissaan *Kolmikannan kulisseissa* kuinka työelämää ja sosiaaliturvaa koskevia lakeja päätettiin työmarkkinajärjestöjen neuvottelupöydissä eikä eduskunnan isossa salissa. Yhtenä hänen esimerkkinään on työeläkejärjestelmän uudistaminen ja hallinnointi vuosina 2010-14. Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö Kari Puron johtama eläkeuudistuksia suunnitteleva ryhmä oli esimerkki ulkoparlamentaarisesta päätöksenteosta. Sisäpiirissä olivat eläkelaitosten, Eläketurvakeskuksen ja työmarkkinajärjestöjen asiantuntijat. Ulkokehällä olivat maan hallitus ja eduskunta. Uudistuksessa työntekijäjärjestöt pääsivät mukaan päättämään työeläkejärjestelmästä ja sen hallinnoinnista työeläkemaksun kautta. Työnantajajärjestöt olivat maksajina olleet mukana päätöksenteossa jo aiemmin. ”Eläkerahastojen hallintoa pelättiin antaa populististen poliitikkojen käsiin.” (Laatonen & Nieminen 2017, 154-159.)

Tämä oli jo toinen kerta kun työmarkkinajärjestöt pelastivat tai ainakin ratkaisivat eläkejärjestelmän rahoituksen ja siten toimivuuden. Vuonna 1972 poliitikkojen rakentaman kansaneläkeuudistuksen rahoitus oli eduskunnassa käydyn puoluepoliittisen huutokaupan tuloksena jäänyt tyhjän päälle, joten syntynyt eläkepommi purettiin ja rakennettiin uudelleen työmarkkinajärjestöjen avulla (Keränen 2010, 315; Bergholm 2012, 283-292). Työmarkkinajärjestöjen kannattaman ansioeläkejärjestelmän (TEL ja LEL eläkkeet¹⁰) tasokorotusten yhteydessä vuosina 1974-75 käytiin eduskunnassa kovaa keskustelua siitä, kuinka työmarkkinajärjestöjen keskenään sopima ja hallituksen hyväksymä sopimus siirsi hallituksen asiasta antaman asetuksen kautta tosiasiallista lainsäädäntövaltaa eduskunnan ulkopuolelle. Asian yhteydessä SAK:n puheenjohtaja Niilo Hämäläinen lausui myöhemmin etujärjestöjen vallan, korporatismiin kritiikissä usein lainatun ilmaisun ”ettei pilkkuakaan saa sopimuksesta muuttaa”, jolloin eduskunta jäi tosiasiallisesti asian päätöksenteossa kumileimasimen osaan. Työmarkkinajärjestöt vieroksuivat jo tuolloin työeläkejärjestelmän hoidossa poliittista päätöksentekojärjestelmää, joten järjestöt sopivat, että ansioeläkkeiden hallinnointi jäi yksityisten työeläkevakuutusyhtiöiden haltuun kansanvaltaisen

¹⁰ TEL, Työntekijäin eläkelaki (395/1961), LEL, Lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaki (134/1962).

kontrollin eli Kansaneläkelaitoksen (Kela) ulkopuolelle. (Bergholm 2012, 369-374.)

Kun valtion talous oli 1960-luvulla heikko yhteiskunnallisille uudistuksille, niin saattoi olla myös valtaapitävien poliittisten uudistajien parlamentaarinen voima. Siten heikko valtiovalta ja sen politiikkaa toteuttava hallitus ”liittoutui” etujärjestöjen kanssa saadakseen enemmän voimavaroja ja keinoja tavoittelemiensa yhteiskunnallisten uudistusten tekoon. Kun hyvinvointivaltion rakentamisen on sanottu olleen erityisesti sosiaalidemokraattien ja yleensä vasemmiston projekti, käy korporatiivisessa kehityksessä ja uudistuksissa hyvin yhteen se, että vasemmistopuolueet hallitsevat palkansaajajärjestöjä. Näin hyvinvointivaltion rakentamisvaiheessa 1970- ja 1980-luvuilla vahvat vasemmistopuolueet pystyivät käymään kahden rintaman uudistustyötä sekä parlamentarismien kautta eduskunnassa että korporatiivisen vaikuttamisen kautta tulopoliittisten kokonaisratkaisujen työmarkkinapolitiikassa. Suomen Kansan Demokraattisen Liiton (SKDL) ja Vasemmistoliiton kansanedustaja Marjatta Stenius-Kaukonen toteaa: ”*Olisiko sitäkään saatu porvarienemmistöisten eduskuntien aikaan mitä korporatismilla, etujärjestösopimisella ja tupoilla saatiin?*” (Stenius-Kaukonen 21.8.2017). Vasemmiston kahden rintaman yhteiskunnallinen uudistustyö on ehkä sittemmin hyvinvointivaltion markkinaehtoistamisessa muuttunut 1990-luvulta lähtien kahden rintaman jarrutukseksi ja saavutetuista edusta kiinni pitämiseksi.

Parlamentaarisen uudistustyön vaikeutta ja heikkoutta 1960- ja 1970-luvuilla kuvaa hyvin Jaakko Nousiainen toteamalla, että ”rikkonaisen hallitustyöskentelyn rinnalle muodostui uudeksi vuorovaikutusareenaksi ja toimeenpanovälineeksi tulopoliittinen neuvottelujärjestelmä”. Siitä ei tullut pelkkää ”etujen sovitteluareenaa, vaan valtioneuvosto kiinnittyi siihen ottamalla valmisteluvastuun ja sitoutumalla sopijaosapuoleksi”. Hallitustyöskentelyn ja yhteiskunnan kehittämisen pitkäjänteisyyttä vaikeutti se, että hyvinvointivaltion voimakkaimpina rakennusvuosina 1966-1983 Suomessa toimi kaikkiaan 16 hallitusta, joista kolme oli virkamieshallituksia. Hallitusten keski-ikä oli siten alle yksi vuosi ja yksi kuukausi¹¹. (Nousiainen 1992, 42, 232.)

Tulopoliittisissa kokonaisratkaisuissa myös valtioneuvosto hankki itselleen eduskunnan ohittavaa päätöksentekovaltaa. Länamaa I:n vakauttamissopimuksessa vuonna 1968 ”koko paketti sidottiin yhteen valtuuslailla, joka antoi kahdeksi

¹¹ Samaa hallitusten lyhytaikaisuutta kuvaa myös se, että Suomen 60. hallitus (Sorsa II) nimettiin itsenäisyytemme 60:tenä vuotena 15.5.1977.

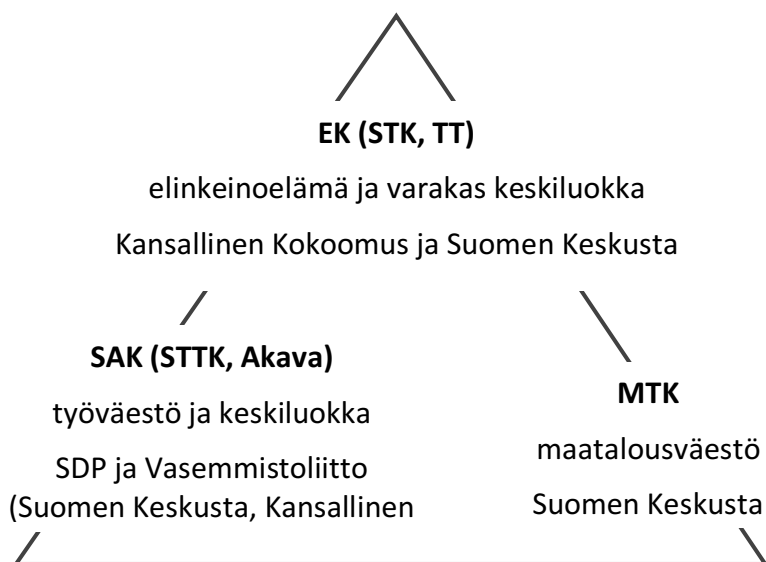
vuodeksi hallitukselle valtuudet hintojen, vuokrien, erilaisten maksujen ja palkkojen säätelyyn sekä sidonnaisjärjestelmien katkaisuun” (Keränen 2010, 182).

Keskitetyt tulopoliittiset sopimukset koskettivat siten hyvin laajoja, kaikkia kansalaispiirejä koskevia asioita ja ne koettiin arjessa usein jopa tärkeämmiksi kuin eduskunnan päätökset. Sopimusten merkitystä voi konkreettisesti arvioida, sillä valtavalla lainsäädäntömäärällä, josta tosiasiallisesti päätettiin vakauttamis- ja tulopoliittisten neuvottelujen yhteydessä. Vuosina 1968-1975 säädettiin tuponeuvottelujen perusteella kaikkiaan 160 lainsäädäntöpäätöstä, joka merkitsi eri laskentatavoista riippuen 15 prosenttia kaikista kyseisen ajan lainsäädäntöpäätöksistä. Sopimuksissa lyötiin lukkoon niin perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettäviä lakeja kuin valtioneuvoston päätöksiäkin. (Myllymäki 1979, 191-192, 209.)

Työmarkkinajärjestöjen ja koko tulopoliittisen sopimusjärjestökentän¹² taustalla olevat poliittiset puolueet (Suomen Sosialidemokraattinen puolue (SDP), SKDL vuodesta 1990 Vasemmistoliitto, Suomen Keskusta ja Kansallinen Kokoomus) olivat eduskunnassa enemmistönä ja maassa yleensä enemmistöhallitus, joten tiedettiin, että sopimukset tullaan joka tapauksessa hyväksymään eduskunnassa. Näin eduskunta voitiin ja uskallettiin tosiasiallisesti sivuuttaa ja siten poliittista, kaikkia kansalaisia koskevien asioiden tosiasiallinen päätöksentekovaltaa siirtyi demokraattisen, kaikille kansalaisille avoimen ja yhtäläisen edustuksellisen päätöksenteon ulkopuolelle.

¹² Laajimmillaan tulopoliittisissa kokonaisratkaisuisa sovittiin myös maatalousväestön tulomuodostuksesta, kun sovittiin maataloustuotteiden (vilja, maito) ja puun kantohinnoista. Tällöin tulopoliittinen sopiminen oli nelikantaista. Maa- ja metsätalous jäi pois tulopoliittisista kokonaisratkaisuisista Suomen EU-jäsenyyden myötä vuonna 1995.

Kuvio 2: Puolueiden ja sidosryhmien suhteiden korporatiivinen kolmiomalli.



Lähteet: Sundberg 2008, 75-77; Ruostetsaari 2014, 104-105.

Kuvio 2:ssa norjalaisen politiikan tutkija Stein Rokkanin (1987) korporatismin kolmiomallia sovelletaan Suomen tapaukseen osoittamaan poliittisten puolueiden ja päättäjien sekä työmarkkinajärjestöjen välisten suhteiden haavoittuvuuden siten, että suomalaisessa työmarkkinapolitiikassa on ollut hallitusten ja työmarkkinajärjestöjen välisiä vakavia kahnauksia suuremmissa määrin vain keskustajohtoisten oikeistohallitusten aikana (Aho 1991-1995 ja Sipilä 2016-2019). (Kokoomusjohtoisesta oikeistohallituksesta ei ole kokemuksia sitten vuosien 1930-1931, Svinhufvud II). Esko Ahon johtaman keskusta-oikeistohallituksen¹³ aikalaiskertomukset ovat täynnä lähes viikoittaisia yhteenottoja erityisesti työntekijäkeskusjärjestöjen (SAK, STTK ja Akava) kanssa (Korhonen 2011; Saari 2006; Viinanen 2014). Ahon ”työnjako-oppi” osoitti työmarkkinajärjestöille vastuun palkkatasosta ja työttömyydestä, lainsäädäntö kuului hallitukselle ja eduskunnalle, finanssipolitiikka hallitukselle ja rahapolitiikka Suomen Pankille. Kolmikantainen lainvalmistelu esimerkiksi työlainsäädännössä jäi takalalle. (Kantola 2013, 251.) Palkansaajajärjestöt uhkasivat Ahon hallitusta tämän

¹³ Johannes Virolainen oli 1970-luvulla todennut, ettei Keskustapuolue ole porvaripuolue vaan alkiolainen keskustapuolue. Esko Ahon aikana ja sen jälkeen Suomen Keskustaa on yleisesti kutsuttu porvaripuolueeksi. (Esim. Rekola 1998, 323.) Tässä tutkimuksessa hallituksia, joissa on keskustalainen pääministeri kutsutaan neutraalimmin keskusta-oikeistohallituksiksi.

työelämän tai työttömyysturvan heikennyksistä yleislakolla kolmesti, kun taas seuraavaa Paavo Lipposen (sd.) johtamaa ”sateenkaarihallitusta”¹⁴ vain kerran. Juha Sipilän (kesk.) johtaman keskusta-oikeistohallituksen (2015-2019) työelämän etuuksia heikentäviä ”pakkolakeja” palkansaajajärjestöt uhkasivat laajalla lakkoaseella kerran. Kaikissa tapauksissa hallitukset perääntyivät ainakin pääosin esityksistään.

Keskustan usein ongelmalliset suhteet etenkin työntekijäjärjestöihin kumpuavat sen vaikutusvallan heikentymisestä etujärjestökentässä, kun maatalousväestön tulonmuodostusta ei ole enää sovittu tulopoliittisissa kokonaisratkaisuihin vuoden 1995 EU:iin liittymisen jälkeen. Keskustapuoluetta lähellä oleva Maa- ja metsätaloustuottajien keskusjärjestö (MTK) ei enää kuulu nykyiseen kolmikantaan, joten myös keskustapuolueen vaikutusvalta työmarkkinakentässä on heikentynyt. Kun Suomen Keskusta on ollut pääministeripuolue niin sanotuissa punamultahallituksissa (esim. Jäätteenmäki ja Vanhanen I 2003-2007) on hallitukseen osallistunut SDP yleensä taannut ”työmarkkina- rauhaa”.

Yleistäen voidaan todeta, että vasemmistijohtoisten hallitusten ja keskitettyjen tulopoliittisten sopimusten aika on lujittanut työmarkkinajärjestöjä. Punamultahallituksissa tilanne on pysynyt neutraalina. Keskusta-oikeistohallitusten aikana ammattiyhdistysliikkeen asemaa on heikennetty ja työsuhteasioden päätöksentekovaltaa on siirretty liitto- ja paikallistasolle, yrityksiin. Usein myös työ- ja sosiaalilainsäädännön kehitys on pysäytetty ja työntekijöiden etuja on purettu. Esimerkiksi Ahon keskusta-oikeistohallituksen aikana työmarkkinajärjestelmä hajaantui ja Lipposen vasemmistijohtoisten hallitusten aikana keskittyi. (Kauppinen 2005, 111, 330.)

Korporatiivinen sopiminen näytti uudelleen voimansa Lipposen kahden hallituksen aikana vuosina 1995-2003. Työnantajien tiukat työmarkkinavaatimukset päällisin puolin toteutettiin ja koko 1990-luvun noin 30 miljardin markan säästöt valtiontaloudesta saatettiin loppuun molempien vasemmistopuolueiden SDP:n ja SKDL:n/Vasemmistoliiton ollessa hallitusvastuussa. Tämä kaikki tehtiin tulopoliittisissa ratkaisuihin etujärjestöjen kanssa yhdessä sopimalla – ei hallituksen yksipuolisella kertarysäyksellä. Jälkeenpäin todettiin, että ”työnantajat toteuttivat tavoitteensa ja säilyttivät valtansa jakamalla sitä”. (Kauppinen 2005, 23, 330.)

Osoituksena työmarkkinajärjestöjen vaikutusvallasta melko tuoreeseen työläinsäädännön valmisteluun on pääministeri Matti Vanhasen keskusta-

¹⁴ Lipposen I hallituksessa (1995-1999) oli edustettuna SDP, Kansallinen Kokoomus, RKP, Vihreä liitto ja Vasemmistoliitto.

oikeistohallituksen aikana Rukan hiihtoladuilla keväällä 2009 kehittelemä eläkeuudistus, jonka tarkoituksena oli nostaa eläkeikää vuodesta 63 vuoteen 65. Työmarkkinajärjestöille Vanhasen idea tuli kuitenkin ilmoituksena, täytenä yllätyksenä, eläkeikäpommina. Loukkaantuneena yksipuolisesta ehdotuksesta työntekijäjärjestöt vetäytyivät asiaan liittyvästä Sata-komitean työstä ja uudistus lykkääntyi viidellä vuodella seuraavan työmarkkinajärjestöjä kohtaan yhteistyökykyisemmän Jyrki Kataisen (kok.) johtaman hallituksen¹⁵ aikaan. (Laatunen & Nieminen 2017, 189.) Esimerkki on osoitus Suomen Keskustan vaikeista suhteista työmarkkinajärjestöihin. Koska keskustalla ei ole vahvaa edustusta nykyisissä keskeisissä työmarkkinajärjestöissä, sillä ei ole ”omia vaikuttajia” kolmikantapöydissä ja näin työmarkkinasuhteista tulee helposti etäiset ja työmarkkinajärjestöjen neuvotteluprosessi jää vieraaksi.

Juha Sipilän (kesk.) johtaman keskusta-oikeistohallituksen aikana (2015-2019) työntekijäjärjestöjen kriittiset äänenpainot yhteistyön yksipuolisuudesta pakko-lakeineen ja tapaamisten vähentymisineen myös työsuojeluyhteistyössä kertovat samoista ongelmallisista työmarkkinasuhteista (Antila J. 12.3.2018; Auvinen 8.5.2018). ”*Sipilän hallituksen tavoitteleva yhteiskuntasopimus kariutui pääministerin kärsimättömyyteen*” (Savinko 23.5.2018). Poliitiikan ulkopuolelta tulleen pääministerin kokemattomuus työmarkkinajärjestöneuvotteluista näkyi.

2.3.4. Etujärjestövaikuttamisen merkitys

Korporatistitutkijoita mukaillen (esim. Ruostetsaari 2014, 120) parlamentaarisen edustuksellisen osallistumisen ja demokratian näkökulmasta vahva työmarkkinajärjestövalta, korporatismi on ongelmallista, koska se siirtää ministeriön hallinnonalalle ja siten lopulta eduskunnalle kuuluvaa tosiasiallista päätösvaltaa hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen muodostamalle kolmikannalle, jossa tehdään myös näihin järjestöihin kuulumattomia kaikkia kansalaisia koskevia päätöksiä. Korporatiivisista eturyhmistä, jotka historialtaan perustuvat kiltoihin ja ammattikuntiin, korporaatioihin ja siten etupäässä talouden tulonmuodotukseen, jäävät pois työelämän ulkopuoliset muun muassa lapset, opiskelijat, luovaa työtä tekevät, kuluttajat ja eläkeläiset. Toisilla on siis korporatiivisen etujärjestövaikuttamisen kautta useampia vaikutusmahdollisuuksia kuin pelkän parlamentaarisen vaikuttamisen varassa olevilla.

¹⁵ Kataisen hallituksessa (2011-2014) oli alkuun edustettuina Kansallinen Kokoomus, SDP, Vihreä liitto, Vasemmistoliitto, RKP ja Suomen Kristillisdemokraatit.

Kolmikantainen sopiminen ja työmarkkinajärjestövalta on ongelmallista myös siksi, että se jää helposti julkisen vastuun ja avoimuuden ulkopuolelle. Vaalit toteuttavat parlamentarismissa politiikan teon julkista vastuuta, mutta työmarkkinajärjestöjen ja virkamiesten korporatiivinen keskustelu ja päätöksenteko toimii poliittiselta julkisuudelta piilossa. Jopa matala eduskuntavaalien äänestysprosentti saattaa olla esimerkki korporaatioiden vaikutusvallasta, kun eduskuntaa ei enää pidetä niin merkittävänä päätöksentekijänä arkisissa asioissa että vaivauduttaisiin äänestämään, koska työmarkkinaneuvottelut ja niissä tehdyt sopimukset – ainakin tulopoliittisten kokonaisratkaisujen aikana – voivat vaikuttaa kansalaisten elämään jopa enemmän kuin eduskuntavaalien tulokset. Tällöin etujärjestöistä on tullut edustuksellisen kansanvallan ykköskanava ohi eduskunnan. Ihmisten jokapäiväiseen työelämään vaikuttavaa hallintopolitiikkaa tehdään usein kabinettien suojassa ja koetaan ettei tähän prosessiin vaaleissa päästä vaikuttamaan. Toisaalta korporatiivinen politiikka on saattanut olla poliitikkojen kannalta helpottavaakin, kun keskeiset, monesti vaikeat päätökset on voitu sysätä etujärjestöjen vastuulle. (Vartiainen 1991, 460-467; Sundberg 2008, 76; Borg 2010, 215.)

Useimmiten ja erityisesti jälkikäteen korporatiivista päätöksentekoa on kritisoitu nimenomaisesti eduskunnalle kuuluvan päätöksenteon anastamisesta, kun ”pilkkukaakan ei saa muuttaa” järjestöjen sopimista esityksistä. Kolmikantaneuvottelujen jälkeen hallitus tuo eduskunnan päätettäväksi järjestöjen sopiman asian, joka onkin jo valmis päätös. Toisaalta korporatiiviseen neuvottelujärjestelmään osallistuneet ovat todenneet, että jos hallitus haluaa valmistella kolmikantaisella neuvottelujärjestelmällä jotain, niin sen on hyväksyttävä, että järjestöt tulevat neuvottelupöytään omilla, legitimeillä tavoitteillaan. Menettely on osa kansanvaltaista, pluralistista etujärjestövaikuttamista, nykyiseen demokratiaan kuuluvaa lobbausta. Korporatismiin kritiikki myönnetään, kun etujärjestöt joukkovoimalla vastustavat hallitusta ja eduskuntaa säätämästä lakeja ja tämän menettelyn katsotaan olevan parlamentarismista vastaista. (Laatunen & Nieminen 2017, 61.) Tämä tutkimus kuitenkin osoittaa, että kolmikantaneuvotteluissa ja niiden kulisseissa vaikutetaan myös hyvin ulkoparlamentaarisesti ja epädemokraattisesti muun muassa julkishallinnon nimityksiin ja organisointiin. Parlamentarismia, eduskunnan tahtoa toteuttava hallinto ei olekaan enää itsenäinen, eikä se toteuta enää pelkästään edustuksellisen demokratian tavoitteita. Miksi lakon tai mielenosoituksen joukkovoima julkisen päätöksenteon muuttamiseksi on paheksuttavampaa kuin julkisuudelta piilossa tapahtuva pienen eliitin neuvotteluvaikuttaminen?

Korporatiivisen päätöksentekojärjestelmän hyväksyvät tai ymmärtävät toteavat, että käytännössä korporatiiviset organisaatiot säätelevät yhteiskunnan eturyhmien välisiä konflikteja ja joutuvat ottamaan huomioon kansantalouden vaatimukset. Suomessa vallalla olevassa yhteiskuntakorporatismissa neuvottelujärjestelmä perustuu työntekijöiden ja työnantajien yhteisiin kansallisiin arvoihin tasapuolisesta kehityksestä. (Kauppinen 2005, 16, 20.) Siten korporatismissa yksityinen ja julkinen sektori kietoutuvat yhteen yhteisen edun tavoittelua varten. Oletettavasti suomalaisen hyvinvointivaltion rakentaminen ei olisi ollut mahdollista ilman työmarkkinoilla vallitsevaa konsensusta. Kuten SAK:n entinen työsuojelusihteri Risto Korhonen (vas.) toteaa: ”Riitoja oli, lakkoja ajoittain runsaastikin, epäluuloa ja vihaakin, mutta silti tähtäimessä oli kokonaisuus nimeltä Suomi” (Korhonen 2011, 7).

Etujärjestöjen sisältä – esimerkiksi STK:n historiikissa – työmarkkinajärjestöjen laajaa yhteiskunnallista vaikuttamista ei pidetty mitenkään ongelmallisena:

”Ei Suomi muuttunut korporatiiviseksi valtioksi, eivätkä etujärjestöt kaapanneet valtaa hallitukselta ja eduskunnalta, vaan ne lujittivat suomalaista pohjoismaiselle demokralialle rakentuvaa yhteiskuntaa. Ne avasivat osallistumis- ja yhteistyöväyliä kansalaisten ja valtiokoneiston välille ja vakauttivat ja vahvistivat yhteiskuntaa.”
(Mansner 1990, 496.)

Korporatismia on yleensä puolustettu sen hyvien, käytännöllisten tulosten takia. Tasa-arvoon perustuvaa hyvinvointivaltiota on rakennettu, työ- ja sosiaalipoliittisia uudistuksia on saatu tehtyä, kun päätöksentekoon on saatu mukaan laajemmat edunsaajat ja niiden maksajat. Talouspolitiikkaan on saatu vakautta ja pitkäjänteisyyttä. Suomen työmarkkinamallista Timo Kauppisen johtopäätös on, että suomalaisella, korporatiivisella työmarkkinajärjestelmällä on ollut suuri vaikutus Suomen hyvään taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen. Keskitetyt tulopoliittiset ratkaisut ovat tuoneet vakautta ja yhteishenkeä. Ne ovat pitäneet kilpailukyvyn hyvänä ja siirtäneet päätöksentekoa 2000-luvulla hallitusti työpaikoille ja turvanneet yritysten joustotarpeet ja työntekijöiden turvan. (Kauppinen 2005, 330.) Saman toteaa Juhana Vartiainen: ”Harjoitetulla talouspolitiikalla on kaikesta korporatismikritiikistä huolimatta ollut kansan enemmistön hyväksyntä. Suomen talouskehitys on ollut suotuisaa ja suomalainen yhteiskunta on modernisoitunut 1960-luvulta lähtien ainutlaatuisen nopeasti.” (Vartiainen 1991, 466.)

2.4. Tutkimuskysymykset, -aineistot ja -menetelmät

Tutkimuksen tehtävänä on arvioida työsuojeluvalvonnan toimeenpanoa ja menettelytapoja. Tutkimustehtävään vastataan kolmen tutkimuskysymyksen avulla.

1. Minkälaisena työsuojeluhallituksen aikainen valvonta toteutui vuodesta 1973 vuoteen 1993, ja mikä vaikutus työsuojeluhallituksen lakkauttamisella oli työsuojeluhallintoon yleensä ja erityisesti valvonnan käytäntöihin?
 - Keskusvirastojärjestelmän purkaminen ja sen myötä työsuojeluhallituksen lakkautus poisti työsuojeluvalvonnan toimeenpanoviranomaisten yläpuolella olevan hallinnollisen johto-organisaation ja teki työsuojelupiireistä hallinnollisesti ja toiminnallisesti itsenäisiä.
2. Minkälaisena työsuojeluvalvonta on toteutunut vuodesta 1993 lähtien alueellisesti hajautetussa työsuojeluhallinnon organisaatiossa ja miksi mahdolliset muutokset ovat toteutuneet?
 - Tutkimuksessa arvioidaan onko työsuojeluvalvonta erilaista eri puolilla Suomea ja miten mahdollinen erilaisuus näkyy. Työsuojeluvalvonnan alueellinen erilaisuus on tutkimuksen ennako- ja taustaoletus, jonka paikkaansa pitävyyttä tutkimuksessa testataan. Julkisen toiminnan laillisuusvalvonnan pitäisi kohdella kansalaisia ja hallinnon asiakkaita yhdenvertaisesti.
3. Miten työsuojeluvalvonnan riippumattomuus toteutuu?
 - a) Miten työsuojeluvalvonnan riippumattomuus toteutuu ja onnistuu poliittisesti johdetun sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa? Onko työsuojeluvalvonta riippumatonta, kun sosiaali- ja terveysministeriö ja sen työ- ja tasa-arvo-osasto tulostuu ja laatii valtakunnallisia valvontaohjeita, mutta ei puutu valvontaan eikä sen käytäntöihin?
 - Kansainvälisen työjärjestön, ILO:n sopimusten mukaan työsuojeluvalvonnan pitää olla poliittisesti riippumatonta. Työsuojeluvalvonta on osa laillisuusvalvontaa, jota tekevät riippumattomat ja puolueettomat

organisaatiot kuten tuomioistuimet ja poliisi, joihin molempiin on perustettu ministeriöstä irrallaan olevia toiminnan johto-organisaatioita. Useissa Pohjoismaissa on itsenäiset työsuojelun keskusvirastot.

- b) Toteutuuko valvonnan riippumattomuus tiiviin kolmikantayhteistyön yhteydessä, jota työsuojeluhallinto tekee työmarkkinajärjestöjen kanssa? Mitkä ovat työmarkkinajärjestöyhteistyön, kolmikannan merkitys, hyödyt ja haitat työsuojeluvalvonnalle?
- Työmarkkinajärjestöjen vaikutusvalta, korporatismi, nähdään yleensä edustuksellisen päätöksenteon heikentäjänä, ulkoparlamentaarisena valtana, joten sen arviointi on demokratian toimivuuden kannalta olennaista.

Tutkimuksen yhden erityisen aineiston muodostavat puolistrukturoidut teema-haastattelut. Tutkimukseen on haastateltu 52 henkilöä, mutta kaikkia lausuntoja ei käytetty viitteenä vaan ne vaikuttivat tausta-aineistona kokonaisuuteen. Haastateltavat ovat työsuojeluhallinnon virkamiehiä, johtoa ja tarkastajia sekä työsuojelun sidosryhmien edustajia kuten työmarkkinajärjestöjen edustajia sekä yritysten työturvallisuuspäälliköitä ja työsuojeluvaltuutettuja. Heidän lausuntoihin on viitattu nimillä.

Teemahaastattelu on keskustelunomainen haastattelumenetelmä, jota käytetään usein aineistonhankinnan menetelmänä nimenomaan laadullisessa tutkimuksessa. Tässä tutkimuksessa teemahaastattelu oli niin sanottu puolistrukturoitu haastattelu, koska siinä oli enemmän ennalta määriteltyä tutkimuskysymyksiä kuin avoimessa haastattelussa, mutta toisaalta huomattavasti väljempi rakenne kuin strukturoidussa eli lomakehaastattelussa. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että kaikissa haastatteluisa käytettiin lähtökohtaisesti tutkimuskysymyksistä ja niiden perusteluista muodostuvaa haastattelurunkoa, mutta teemojen sisällä keskustelu eteni usein haastateltavien esiin nostamien asioiden ja näkökulmien mukaan. Siten myös teemojen alla olevat tarkentavat kysymykset vaihtelivat hieman, sillä haastattelun näkökulma tarkentui aina haastateltavan ja hänen taustaorganisaation mukaan.

Teemahaastattelut antavat tilaa haastateltavien tulkinnoille asioista ja merkityksille tapahtuneesta. (Hirsjärvi & Hurme 2010, 47-48.) Käytännössä esimerkiksi sidosryhmien edustajien haastattelujen pääpaino oli sidosryhmäyhteistyössä ja valvonnan käytännön toteutumisessa, kun taas vanhempien

piiripäälliköiden haastatteluissa se oli työsuojeluhallituksen ajassa ja nuorempien päälliköiden haastatteluissa piirien/vastuualueiden itsenäisyydessä. Haastattelut olivat puolistrukturoituja eli käytännössä keskustelunomaisia vuorovaikutustilanteita, jotka eivät sisältäneet strukturoituja kysymyksiä. Lähetin kaikille haastateltaville etukäteen sähköpostitse haastattelun teemat ja osalle tiivistetyn tutkimussuunnitelman tai kerroin puhelimitse, että teen väitöskirjatutkimusta työsuojelun erilaisuudesta Suomessa. Ennen haastattelua pyysin luvan saada tallentaa haastattelun ja kerroin viittaavani haastatteluihin tutkimuksessa henkilön nimellä. En pyytänyt haastatteluihin allekirjoitettua tutkimussuostumusta, koska tutkimuksessa ei kerätä henkilöihin liittyvää arkaluonteista tietoa, vaikka haastattelu säilytetään tunnisteellisenä (Kuula 2011, 119).

Metodisesti haastattelut on analysoitu laadullisella sisältöanalyysillä. Tämä tarkoittaa sitä, että haastattelun analysointi alkoi usein jo haastattelutilanteessa. Tutkijana tein havaintoja lausumien useuden, toistuvuuden ja painotusten perusteella ja pystyin näitä hyväksikäyttäen pyytämään heti tarkennuksia ja tiivistämään haastateltavan näkemyksiä asiasta jo keskustelun kuluessa. Tässä vuorovaikutustilanteessa tukijana sekä kuvasin että tein merkitysten tulkintaa, jonka todenperäisyyttä ja hyväksyntää testasin usein jo keskustelun aikana. Haastattelujen analyysissä toteutui siten abduktiivinen päättely, jossa tutkijalla on valmiina tutkimuksellisia lähtökohtia (esim. työsuojeluvälvonta on eriytynyt vastuualueiden mukaan), joita hän pyrkii todentamaan aineistonsa avulla. Laadullista sisältöanalyysiä käyttävät tutkijat ovat siten osin ”kaivajia”, jotka etsivät piilossa olevia merkityksiä asioille ja toisaalta ”matkaajia”, jotka käyvät läpi samat tapahtumat kuin haastateltavat. Analyysin jälkeen liitetään yksittäinen haastattelu synteessissä tutkimuksen kokonaisuuteen. (Kvale 1996, 189; Hirsjärvi & Hurme 2010, 136-138, 144.) Jos varsinaisessa haastattelun jälkeisessä tallenteen purussa, haastattelun kokonaiskuvan luomisessa tuli esiin epäselvyyksiä, pyysin niihin tarkennuksia sähköpostitse tai puhelimitse. Purin haastattelut ja tallensin ne tekstitiedostoihin, mutta en litteroinut niitä kokonaisuudessaan. Pelkästään tutkimuksen tulleet suorat lainaukset purin sanatarkasti.

Haastattelut oli alun perin tarkoitus tehdä anonymisti siten, ettei haastateltava ole tunnistettavissa, koska siten tavoitellaan haastatteluissa mahdollisimman suoria ja peittelemättömiä vastauksia. Käytännössä haastattelun tallentaminen taitaa olla paljon suurempi ”sensori” kuin henkilöviittaus. Julkisuudessa on esitetty, ettei esimerkiksi poliitikoilta saa suoria vastauksia nauhurihaastattelussa, vaan ne pitää tehdä ilman tallennusta. Muutaman kerran eteen tulikin tilanne,

jossa tuntui, että haastateltava olisi kertonut näkemyksensä voimakkaammin tai suuremmin, jos keskustelua ei olisi tallennettu.

Anonymisointi näin pienessä haastatteluotoksessa on kuitenkin haastavaa tai suorastaan mahdotonta, sillä lausuntoon joudutaan usein viittaamaan haastateltavan edustamaan organisaatioon toteamalla, että haastatteluissa tulee esille esimerkiksi työnantajapuolen näkemys asiasta. Kun työnantajapuolen (Elinkeinoelämän Keskusliitto, EK) haastateltavia oli vain kolme, henkilö tunnustetaan aika helposti.

Kaikki haastateltavat olivat hyvin avuliaita ja kiinnostuneita tutkimusaiheestani, ja kaikki toivomani henkilöt suostuivat haastatteluun. Koin kaikki haastattelut helpoiksi ja niistä kaikista muodostui aitoja keskustelutilaisuuksia, joista useimmat kestivät 1½ - 2 tuntia. Kaksi haastattelua kesti 2½ tuntia, joka jo koetteli haastattelijan vastaanottokykyä. Vain kolme haastattelua jäi muiden kiireiden vuoksi alle tuntiin. Tutkimusta ja tilannetta kuvaavaa oli, että aiheeni työsuojeluvallan erilaisuus oli kaikille tuttu, ”hallinnon ikuisuusteema”. Jos työsuojeluhallinnon sisällä sanoo tutkivansa työsuojeluvallan erilaisuutta, saa henkilökunnalta helposti kommentin, että ”niinhän on aina ollut, valvonta on aina ollut erilaista”. Taustastani johtuen olin haastateltavan kanssa tavallaan samalla puolen asiaa, joten yhteisymmärryksen ja näkökantojen perusteiden luominen oli helppoa. En kokenut minkäänlaisia kulttuurieroja, joten asemointi, positio haastattelutilanteeseen oli helppoa (Rastas 2005, 93-97).

Haastateltavat eivät sinällään olleet tutkimuskohteita, joten mitään arkaluonteista, henkilökohtaista ei pääsääntöisesti kysytty. Kaksi haastateltavaa halusivat hetkeksi sulkea tallennuksen, koska he kertoivat henkilökohtaisia asioita. Koska ne eivät suoranaisesti liittyneet tutkimukseen, tallennus keskeytettiin. Varsinaisesti ei siis tutkittu haastateltuja ihmisiä enkä heidän käyttäytymistään, vaan heidän osallistumistaan ja vaikuttamistaan organisaation toimintaan, joten yksityisyyttä ei sinä mielessä ”koeteltu” (Kuula 2011, 75). Muutamissa tapauksissa, kuten työsuojeluhallituksen poliittisuutta arvioitaessa tulee ilmi haastateltavan poliittinen kanta joko kysyttäessä tai haastateltava kertoo sen itse, mutta kantaa ei kirjata eikä se näy tutkimuksessa. Tutkimuksessa ei koota henkilötietoja eikä tunnistetietoja, joten henkilötietolakia ei sovelleta (Mt., 116).

Haastatteluissa löytyi kuitenkin työsuojeluhallinnon historiasta yksi ”luuranko”, josta eräiden haastateltavien oli vaikea puhua. Se oli Euroopan Johtavien työsuojelutarkastajien komitean (SLIC) Suomen työsuojeluvallan arviointi vuonna 2005. Kyseinen prosessi ei ehkä ole Suomen työsuojeluhallinnolle eduksi, sillä työsuojeluvallonta saa arvioinnissa melko laaja-alaista kritiikkiä. SLIC 2005

-arviointi on siinäkin mielessä työsuojeluhallinnolle arka asia, ettei sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto ole koskaan hyväksynyt arvioinnin loppuraporttia ja kiistää siten sen olemassaolon (Hurmala 30.5.2017; Suoma 18.9.2017). Todellisuudessa arviointiryhmän kirjoittama ja Suomeen lähettämä loppuraportti oli saatavissa useilta hallinnon virkamiehiltä ja sidosryhmiltä. Arvioinnin loppukäsittely Suomen työsuojeluhallinnossa saattoi kuitenkin olla aavistuksen epäkohtelias teko arvioitsijoita ja kansainvälistä yhteistyötä kohtaan.

Henkilöhaastattelujen ohella toisen tutkimuksen erityisen aineiston muodostavat työsuojeluhallinnon valvontatietojärjestelmä Veran vastuualuekohtaiset valvontaraportit ja niistä laskemani vertailutaulukot sekä työsuojeluhallinnon sisäiset dokumentit. Vera on STM:n hallinnoima tietojärjestelmä, johon tallennetaan tarkastajien tekemät tarkastuskertomukset. Verassa pystytään koostamaan useita erilaisia valvontaraportteja tarkastuksen eri asioita yhdistellen tai pois sulkien. Raporttien käytettävyyden lähtökohtana on, että tarkastuskertomus on julkinen asiakirja. Tutkijana olen saanut Veran tietohallinnolta¹⁶ luvan valvontaraportteihin.

Työsuojeluvalvonnan valtakunnallista toteutumista työpaikoilla on arvioitu vertailemalla vastuualuekohtaista valvontaa, työsuojelutarkastusten toteutumista. Vertailussa on pitäydytty täysin vastuualuekohtaisissa valvontaraporteissa eikä arvioinnissa ole käytetty ainuttakaan yksittäistä tarkastuskertomusta, joissa ilmenee tarkastuksen tehnyt tarkastaja ja valvonnan kohde, työpaikka. Näin arvioinnissa vältetään yksityisyyden salassapitovelvoitteet. Monien haastateltujen mielestä valvonnan erilaisuus on tarkastajakohtaista ja vastuualueiden sisältäkin löytyy tarkastajakohtaista valvonnan vaihtelua. Näin asia toisaalta onkin, koska tarkastaja yksin kohtaa asiakkaan, tekee tarkastuksen ja esittää mahdolliset velvoitteet poistaa tai korjata työpaikan mahdolliset turvallisuusepäkohdat. Tutkimuksen lähtökohdan mukaisesti on kuitenkin arvioitu vain vastuualuekohtaista valvontaa, koska on etsitty empiiristä näyttöä olettamukselle, että työsuojeluvalvonta on eriytynyt vastuualuekohtaisesti.

Valvonnan vastuualuekohtainen arviointi on tehty vertailutaulukoilla, joiden taustalla on valvottavan asian tai valtakunnallisen hankkeen valvontakohteet erikseen laskien 13 Vera-raporttia, seitsemän riskiperustaisen valvonnan hanke-raporttia ja viisi erillistä valvontaraporttia. Näistä on valvonnan kohteineen koottu yhteensä 27 erilaista valvonnan vastuualuekohtaista vertailutaulukkoa vuosilta 2016-2019.

¹⁶ Sosiaali- ja terveysministeriön ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen ylläpitämä työsuojelun vastuualueiden yhteisten tietojärjestelmien yhteistyöryhmä.

Vera-raportissa on valvottavan asian tai hankkeen osalta muun muassa valtakunnallinen ja vastuualuekohtaiset tarkastusten määrät ja tarkastuksissa käytetty aika. Lisäksi raportista näkee vastuualuekohtaisesti niiden tarkastusten määrän, joissa tarkastaja ei ole antanut velvoitteita korjata tai poistaa työpaikan turvallisuusepäkohta, ja niiden tarkastusten määrät, joissa on annettu velvoitteita: toimintaohjeita, kehotuksia tai väliaikaisia käyttökieltoja. Raportissa on myös kyseisten velvoitteiden määrät. Näistä vastuualuekohtaisten tarkastusten ja velvoitteiden määristä olen laskenut taulukoihin valvonnan vertailun kohteet:

- a) Kuinka kattavasti valvontaa on tehty eli mikä osuus vastuualueen tarkastuksilla on koko maan tarkastuksiin verrattuna. Kattavuutta arvioidaan vastuualueen valtakunnallisiin valvontakohteiden lukumäärään nähden.
- b) Mikä on vastuualuekohtainen työpaikan kunnossaolo eli sellaisten tarkastusten osuus kaikista tarkastuksista, joissa ei ole annettu velvoitteita. Työpaikan katsotaan olevan kunnossa työturvallisuussäädösten minimitason mukaan, kun tarkastaja ei anna ainuttakaan velvoitetta korjata tai poistaa työpaikan säädöstenvastaista olotilaa (Valvontalaki 13§).
- c) Mikä on vastuualuekohtainen velvoitteiden käyttö eli toimintaohjeiden, kehotusten ja väliaikaisten käyttökieltojen määrä suhteessa kaikkiin vastuualueen tarkastuksiin. Eli kuinka paljon kyseisiä velvoitteita on keskimäärin annettu jokaisella tarkastuksella.
- d) Lisäksi raportista näkee suoraan, kuinka paljon aikaa keskimäärin tarkastuksissa on vastuualueittain käytetty.

Valvonnan vastuualuekohtaisen vertailun kohteita on siten kuusi: valvonnan kattavuus, työpaikan kunnossaolo, toimintaohjeiden, kehotusten ja väliaikaisten käyttökieltojen käyttö sekä tarkastuksissa käytetty aika. Jokaiseen vertailtavaan asiaan (hankkeeseen, valvottavaan asiaan) olen laskenut erillisen taulukon, koska kaikkia vertailun kohteita ei saa suoraan Veran valvontaraporteista.

Työsuojeluhallinnon sisäiset dokumentit koostuvat ministeriön ja vastuualueiden vuosikertomuksista, työsuojeluvalvonnan toimintaympäristöanalyseistä ja runkosuunnitelmista, vastuualueiden tulossopimuksista ja työjärjestyksistä sekä valvontaohjeista. Tutkimuksessa on myös ollut tilaisuus käyttää piiripäällikkö-, johtajien- ja valvontakokousten pöytäkirjoja, STM:n ja työsuojeluosaston sisäisiä

muistioita, raportteja, selvityksiä ja vastuualueiden vertaisarviointeja valvonnan toteutumisesta. Lisäksi käytettävänäni on ollut työsuojelun vastuualueiden sisäinen tietoverkko, Tiimeri, joten olen pysynyt seuraamaan työsuojeluhallinnon yhdentymiskehitystä myös opintovapaalta, tutkimusta tehdessäni.

Oleellisia tutkimuksen aineistoja ovat myös 1980-luvun lopun ja 1990-luvun alun poliittiset tavoitteet ja taustaselvitykset (hallitusohjelmat, komiteamietinnöt ja valtioneuvoston selonteot ja periaatepäätökset), joilla keskusvirastojärjestelmä purettiin ja valtionhallintoa ylipäätään kevennettiin. Aihetta sivuavien ja taustoittavien tieteellisten tutkimusten, lainsäädäntödokumenttien ja työsuojeluvälön kansainvälisten arviointien lisäksi tutkimuksen näkökulmaa on laajennettu useilla aikalaiskuvauksilla ja muistelmilla hyvinvointivaltion rakentamisen aikakaudelta 1960- ja 1970-lukujen vaihteesta sekä hyvinvointivaltion supistamisen ajalta, 1990-luvun alusta. Erityisesti 1990-luvun lama ja sen jälkihoito, johon keskusvirastojärjestelmän purkaminen ja työsuojeluhallituksen lakkautus ja siten työsuojelupiirien itsenäisyys liittyy, on jättänyt syvät uurteet suomalaiseen yhteiskuntaan ja se päätöksentekijöihin. Toki muistelmat ovat aina subjektiivinen kokemus menneestä, mikä mahdollistaa sen, ettei kaikkia asioita enää muistella tai joitakin asioita voidaan jälkikäteen muistella eri tavalla kuin aikanaan todellisuudessa tapahtui. Näin muistelmien luotettavuus tieteelliseen tutkimukseen on kyseenalainen ja ne soveltuvat usein vain kuvaamaan ja taustoittamaan tarkasteltavaa aikakautta. Toisaalta sama luotettavuuden ongelma saattaa olla myös haastatteluissa, jotka käsittelevät myös subjektiivisia kokemuksia ja tulkintoja. Haastattelut ovat siten henkilökohtaisia näkemyksiä tilanteista, joista tutkijan on luotava kokonaisuus. Vaikka eläkkeellä olevat virkamiehet ja edunvalvojat voivat vapaammin ja avoimemmin kertoa menneestä kuin edelleen virka- ja toimintavastuussa olevat, kaikkia asioita ei välttämättä kerrota oikein tai mennyttä aikaa ja tapahtumia selvitetään itselle parhain päin.

3. TYÖSUOJELUHALLITUS 1973-1993

3.1. Työsuojeluhallituksen merkitys tutkimuksessa

Työsuojeluvalvonnan valtakunnallista yhdenmukaisuutta ja toisaalta alueellista erilaisuutta on tarkasteltava 1960-luvun lopulta saakka kahdesta syystä. Ensinnäkin tutkimuksen yhtenä lähestymistapana on tutkia historiallisesti, miten tähän tilanteeseen on tultu; mitkä ovat ajallisesti työsuojeluhallinnon vaiheet, jotka ovat muovanneet valvonnan nykyiseen organisaatiomuotoon. Menneisyyttä on tarkasteltava, jotta ymmärretään kehityskulku nykyiseen toimintatapaan. Toiseksi vuosina 1973-93 toimi työsuojelun keskusvirasto, työsuojeluhallitus, jonka alaisuudessa toimivat työsuojelulainsäädäntöä toimeenpanneet ja valvontaa toteuttaneet alueelliset työsuojelupiirit. Arvioinnin keskiössä siten on, oliko työsuojeluvalvonta tuolloin yhdenmukaisempaa ja yhtenäisempää kuin nykyisin kun valvontaa koordinoi valtakunnallinen, ministeriöstä erillinen keskusvirasto. Tarkastelen myös sitä, miten työsuojeluhallitus vaikutti työpaikkatason työsuojeluvalvontaan, oliko sen toimenpiteillä käytännön vaikutusta ja miten keskusviraston lakkautus näkyi työsuojeluhallinnossa ja työpaikkatason työsuojeluvalvonnassa.

Julkishallinnon organisoitumisen merkitystä työsuojeluvalvonnan toteutumiseen olen lähtenyt etsimään valtion keskushallinnon laajentumisen ajasta 1960-luvun lopusta, kun hallinto- ja valtiokeskeistä yhteiskuntapolitiikkaa ryhdyttiin rakentamaan. Hyvinvointivaltion sisään, omiin keskusvirastoihin keskitettiin monet hajallaan olleet valtiolliset toiminnot – myös työsuojelu. Tuolloin oli vahva poliittinen usko ja halu valtion ja hallinnon kykyyn ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia (esim. Alasuutari 2017). Työsuojeluhallituksen perustamisen yhteydessä vuonna 1973 koottiin viiden ministeriön alle jakautunut työsuojeluvalvonta yhteen keskusvirastoon, jonka tehtäväksi säädettiin hallinnonalansa kehittäminen ja edistäminen.

Tutkimukseni tarkastelun ydintä edustaa työsuojeluhallituksen lakkautus vuonna 1993, sillä silloin lakkautettiin työsuojelupiirien (työsuojelulainsäädäntöä toimeenpanevien alueviranomaisten) yläpuolella oleva itsenäinen keskusvirasto, joka ohjasi ja koordinoi työsuojeluvalvontaa Suomessa. Jo työkokemuksellani

työsuojeluhallinnosta uskalsin olettaa, ettei valvonnan lainsäädännön toimeenpano välttämättä toteudu yhdenmukaisesti, jos toimeenpanevat alueviranomaiset ovat itsenäisiä ja riippumattomia kuten ne erityisesti työsuojeluvalvonnassa ovat. Tämän johdosta esimerkiksi poliisihallintoon on perustettu vuonna 2010 ja tuomioistuinlaitokseen on käynnistynyt vuoden 2020 alusta keskusvirasto poliittisen riippumattomuuden ja toiminnan yhtenäisyyden takaamiseksi.

Työsuojeluhallituksen aikaa ja toimintaa tarkasteltaessa on mielenkiintoista todeta, että venäläisen taloustieteilijän Nikolai Kondratjevin ”yhteiskunnan pitkät aallot” olivat toteutumassa myös työsuojeluvalvonnassa. Vuonna 1973 perustettiin työsuojeluvalvontaa johtava ja ohjaava, itsenäinen keskusvirasto, työsuojeluhallitus, joka taas vuonna 1993 lakkautettiin, jolloin työsuojelun aluehallinnosta (silloin 13:sta työsuojelupiiristä) tuli itsenäisiä valvontaviranomaisia. Yhteiseen työsuojeluvalvonnan keskusjohtoon oltiin palaamassa vuoden 2021 alussa kun uutta keskusvirastoa valtion lupa-, (ohjaus-) ja valvontavirastoa, Luovaa oltiin perustamassa sosiaali- ja terveys- ja maakuntauudistuksen yhteydessä. Luovaan oltiin liittämässä nykyiset viisi työsuojelun vastuualuetta aluehallintovirastoista. Näin viidestä, työjärjestystenkin mukaan itsenäisestä valvonnan aluehallintoviranomaisesta piti tulla yksi valtakunnallinen työsuojeluvalvonnan toimeenpanoviranomainen. Toteutuessaan se olisi mielestäni ollut vaatimattomasti työsuojeluhallinnon vallankumous. Mutta Luova ei toteutunut, koska suuri sote-uudistus ja siihen sisältynyt maakuntauudistus ei toteutunut hallituskaudella 2016-2019.

3.2. Työsuojeluhallituksen taustalla hyvinvointivaltion rakentaminen

Työsuojeluhallitusta (1973-1993) voi käyttää esimerkkinä valtion merkityksen ja tehtävien kasvusta ja hyvinvointivaltion rakentamisesta. Se oli yksi aikansa esimerkki julkisorganisaatioin rakennettavasta hyvinvointivaltiosta, jossa yhteiskunnallinen kehitys ja ohjaus toteutettiin valtiollisella suunnittelulla ja organisaatioin. Elettiin niin sanottua valtiojohtoisen suunnitteluoptimismin aikaa (Uusikylä 1999, 20).

Hyvinvointivaltiosta puhuttiin jo 1950-luvulla, kun maailmantalous alkoi selviytyä sodan aiheuttamasta henkisestä ja taloudellisesta taantumasta – kaikki varallisuus oli 1940-luvulla mennyt sotimiseen ja jälleenrakennukseen. 1950-luvulla hyvinvoinnin kasautuminen oli pääasiassa sotataloudesta säästyneen varallisuuden tuotosta ja sen käyttöpolitiikkaa vasta hahmoteltiin, mutta sota-ajan

ja sen jälkeinen säännöstelytalous – Suomessa vuoteen 1956 asti – loi pohjaa valtion merkityksen kasvulle, suunnittelutaloudelle. (Vartola 2009, 21, 23.) Säännöstelytaloudessa oli jo hyvinvointivaltion tavoitteita (mm. tasa-arvoisuus, oikeudenmukaisuus, kohtuullisuus, kattavuus ja saatavuus) ja hallinnollisia muotoja (virastoja ja byrokratiaa toteuttamaan säännöstelyä) (Mäenpää 1991, 14, 36). Hyvinvointivaltion yhteiskunnalliseen sosiaaliturvaan oli ollut tarvetta jo 1930-luvun lamassa, ja erityisesti toisen maailmansodan jälkeen tämä tarve johti julkisen organisaatorakenteen ja valtion menojen kasvuun (Kosonen 1995, 108).

Pertti Alasuutari kutsuu Suomen historian ajan toisesta maailmansodasta aina EU:hun liittymiseen vuonna 1994 toiseksi tasavallaksi. Sodanjälkeistä jälleenrakennuksen aikaa kuvaa hyvinvointivaltion voimakas rakentaminen ja valtion yhä merkittävämpi rooli. Valtion (julkisen sektorin) tehtäväksi nähtiin kansakunnan hyvinvoinnin turvaaminen. Alasuutarin kutsuma moraalitalous 1940-luvulta 1960-luvun loppupuolelle painotti aatteellis-moraalisiin periaatteisiin liittyvää kansalaisten yhteenkuuluvuutta, yhtenäisyyttä ja kansansivistystä. 1970-luvun suunnittelutaloudessa oli voimakasta uskoa siihen, että yhteiskunnalliset ongelmat voidaan parhaiten ratkaista ”tieteellisellä” suunnittelulla ja julkisilla organisaatioilla. 1980-luvun lopusta lähtien kilpailutalous korostaa yksilöitä ja markkinoita. Yksilön näkökulmasta julkishallinto nähdään palveluna ja kansalainen sen asiakkaana. Kansalainen valitsee ja kilpailuttaa myös julkisia palveluja jos mahdollista. Hyvinvointivaltion rakennusvaiheen suunnittelutaloudessa virkamiehet tiesivät, mikä on kansalaiselle parasta ”tieteellisen” suunnittelun nimissä. (Alasuutari 2017, 32, 311-312.)

Pohjoismaissa virisi Pohjois-Amerikan kapitalismin ja Neuvostoliiton sosialismin väliin ratkaisuksi kolmas tie, yhteiskunnallinen (valtiollinen) suunnitelmatalous. Tätä edusti 1950-luvulla erityisesti ruotsalainen taloustieteilijä ja sosiaalidemokraattinen vaikuttaja Gunnar Myrdal vaiheteorialla, jossa yhteiskunnallisen hyvän tavoittelu eteni markkinatalouden yksittäisistä ratkaisuista valtiokeskeisen koordinoinnin kautta valistuneiden ryhmäkohtaisten erityisetujen kompromissiin ja kokonaisuuden etuun. (Kettunen 2008, 148-149, 165.) Suomalaisista poliitikoista hyvinvointivaltio sanaa käyttivät ensimmäisinä Kauko Sipponen puheessaan vuonna 1950 ja Urho Kekkonen pamfletissaan *Onko maallamme malttia vaurastua* vuonna 1952. Mitä Missä Milloin –vuosikirjassa hyvinvointivaltio oli uudissanojan luettelossa vuonna 1954. (Kettunen 2008, 155, 242.)

Pekka Kuusen teos *1960-luvun sosiaalipolitiikka* määritteli hyvinvoinnin ja valtion merkityksen kasvun teoriaa, ja vasemmiston eduskuntaenemmistöön

johtanut vaalivoitto vuonna 1966 käynnisti toden teolla hyvinvointivaltion rakentamisen Suomessa (Kosonen 1995, 112). 1960-luvun lopun aika oli kuohuntaa Euroopassa ja koko läntisessä maailmassa¹⁷. Aikakautena tavoiteltiin jotain uutta. Kevään 1966 eduskuntavaalit tuottivat Suomeen vasemmistoenemmistöisen eduskunnan, josta alkoi yhteiskuntapoliittisen kehityksen aika, joka painotti ja uskoi yhteiskuntapoliittiseen, valtiolliseen ja hallinnon keskitettyyn suunnitteluun.

Suomessa hyvinvointivaltion kasvukausi oli erityisesti 1960-luvun puolivälistä 1980-luvun loppuun. Markku Temmes kuvaa hyvinvointivaltion rakentamisvuosia 1967-1975 suureksi hallinnon uudistuksen, suunnitteluteknokratian ajaksi, harppaukseksi. Seuraava harppaus, managerismin aika oli vuosina 1987-1995, jolloin hyvinvointivaltiota hallinnollisesti supistettiin merkittävästi. Väliin jäi hyvinvointivaltion kukoistuksen ja ”kylläisyyden” kaksikymmenvuotinen aika. (Temmes 1994, 43-45.)

Työsuojeluhallitus on siten hyvä esimerkki hyvinvointivaltion ja sen hallinnon rakentamista, sen kukoistavasta ja voimallisesta toiminnasta sekä lopulta koko keskusvirastojärjestelmän alasajosta. Työsuojeluhallitus perustettiin aikana, jolloin tehtiin valtiointerventioita eli perustettiin julkishallinnon organisaatioita, jotka puuttuivat yksityisten välisiin suhteisiin muun muassa taloudellisessa ja tuotannollisessa toiminnassa. Ajalle ja valtionhallinnon kasvulle oli ominaista usko uusien valtiollisten organisaatioiden kykyyn ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia. (Temmes & Kiviniemi 1997, 49.) Ajattelua kuvaavasti valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimi Valtakunnansuunnittelutoimisto, jonka toimintaa ohjasi parlamentaarinen Valtakunnansuunnitteluneuvosto (Rekola 1998, 156). Vallitsi hallinto-optimismin aika, jossa asiat ratkaistiin ja niihin uskottiin hallinnollisin, valtiosuunnittelun keinoin ja välinein (Mäenpää 1991, 47).

1970-luku oli myös voimakasta työsuojelu kehittämisen aikaa. Taustalla oli ”toive työolosuhteiden yhteiskunnallisen ohjaamisen ja kontrolloimisen mahdollisuuden toteuttamisesta”. Kaivattiin ”valtiovallan toimenpiteitä työsuojelun kehittämiseksi”. Tuloksena ilmestyi 1970-luvulla 40 työsuojeluun liittyvää komiteanmietintöä ja työsuojeluun säädettiin 97 uutta lakia sekä 76 uutta asetusta. (Suikkanen 1983, 2; Bergholm 2012, 142.) 1960-1970 -lukujen vaihteessa

¹⁷ Vuosi 1968 oli Euroopan ja koko läntisen maailman ”hullu vuosi”: muun muassa ”Prahan kevään” tukahduttanut neuvostomiehitys, nuorisomellakat ja lakot Ranskassa ja Englannissa, vanhan ylioppilastalon valtaus Helsingissä. Yhdysvalloissa mellakoitiin Vietnamin sotaa vastaan ja murhattiin kansalaisoikeusaktivisti Martin Luther King sekä senaattori Robert Kennedy.

uusittiin tai säädettiin kokonaan uudelleen muun muassa työaikalait, työ-sopimuslaki, vuosilomalaki, erorahastolaki, valtion ja kunnan virka- ja työehtolait sekä työsuojelun valvontalaki. Ammattijärjestöille lopulta erittäin merkittäväksi muodostunut työehtosopimusten (TES) yleissitovuus tuli voimaan vuonna 1971. Jos työehtosopimus todetaan yleissitovaksi, sitä on myös järjestäytymättömien työnantajien noudatettava. Tästä johtuen noin 90 prosenttia suomalaisista palkansaajista on TES:in piirissä. (Kauppinen 2005, 81, 146, 157.)

Työsuojeluhallitus kuten ehkä koko hyvinvointivaltion rakentaminen oli etupäässä vasemmiston ”projekti”. SKDL:n presidenttiehdokas Kalevi Kivistö esitti vuoden 1981 presidenttivaalikampanjassaan, että ”Mitkään kansalaisten hyvinvointia lisänneet suuret uudistukset¹⁸ eivät olleet syntyneet porvarien aloitteesta tai porvariston voimin työväenliikkeen niitä vastustaessa” (Pirnes 1996, 246). Pohjoismaissa ja varsinkin Ruotsissa hyvinvointivaltiota rakensivat työväenpuolueet ja erityisesti sosiaalidemokraatit. Suomessa agraariyhteiskunnan perintönä rakentamisessa mukana oli voimakkaasti myös Maalaisliitto/ Keskustapuolue. Suomen hyvinvointivaltion aktiiviseen rakentamiseen voidaan todeta osallistuneen lähes kaikkien muiden puolueiden paitsi kokoomuksen, joka oli oppositiossa vuosina 1966-1987 pitkälti ulkopoliittisiin tekosyihin vedoten. (Kosonen 1995, 73-79.) Suomessa valtiollisten organisaatioiden ja hyvinvointi-valtion rakentaminen lähti erityiseen nousukiitoon eduskunnan historian kolmannen¹⁹ vasemmistoenemmistön aikana vuosina 1966-1970. Vuosikymmen vaihteessa oli vasemmistoenemmistöisiä hallituksia vuosina 1966-1970 (Paasio I ja Koivisto I) ja vuosina 1972-1975 (Paasio II ja Sorsa I).

Vuoden 1966 eduskuntavaaleista voidaan sanoa alkaneen uuden vaiheen suomalaisen yhteiskunnan rakentamisessa. SDP saavutti vaaleissa 17 paikan suurvoiton ja nousi 56 edustajallaan eduskunnan suurimmaksi ryhmäksi. Eduskuntaan muodostui vasemmistoenemmistö historiallisiin suurin luvuin 103–97. SDP, Keskustapuolue, SKDL ja Työväen ja Pienviljelijäin Sosialidemokraattinen Liitto (TPSL) muodostivat Rafael Paasion (sd.) johtaman vasemmistoenemmistöisen hallituksen, jota seurasi Mauno Koiviston (sd.) johtama hallitus vuosina 1968-1970. SDP oli päässyt yli seitsenvuotisesta oppositiosta hakeutumalla ulkopoliitikassa ”Paasikiven-Kekkosen linjalle”, kun puolueen johto oli vaihtunut vuonna 1963 asevelisocialisti Väinö Tannerista Paasioon.

¹⁸ Yhteiskunnallisten uudistusten lista oli pitkä alkaen yleisestä äänioikeudesta ja kunnallisesta itsehallinnosta ja päättyen peruskouluun, opintotukeen, lapsilisään, kansaneläkkeeseen ja lasten päivähoitoon (Pirnes 1996, 246).

¹⁹ Tätä ennen eduskunnassa oli ollut vasemmistoenemmistö vuosina 1916-1917 ja 1958-1962.

Muutos antoi tilaa myös sisäpolitiikassa, joten SDP:n ”yöpakkashallituksen” jälkeinen oppositiokausi päättyi. Puolue suuntasi tavoitteensa Paasion johdolla ”pari piirua vasemmalle”. Niin sanotun kansanrintamahallituksen muodostumista edesauttoi myös SDP:n ja SKDL:n tavoitteiden ja käytännön politiikan lähentyminen. (Rautkallio 1999, 303-322; Lehtinen 2002, 413-416, 447-452.)

Hyvinvointivaltion rakentamista kuvaa vuosien 1965-1973 keskusvirastojen perustamisalto, jossa koottiin uuteen, hallinnolliseen keskusvirastoon monesti hajallaan olleita valtiollisia tehtäviä: ammattikasvatushallitus (1965), asuntohallitus (1966), sosiaalhallitus (1968), verohallitus (1969), vesihallitus (1970), maatilahallitus (1971), ilmailuhallitus (1972), elinkeinohallitus (1973) ja työsuojeluhallitus (1973). Verohallitus on luetelluista ainut toiminnassa oleva keskusvirasto (vuodesta 2010 Verohallinto) ja sekin pitkälti siksi, että se on selkeästi asiantuntijavirasto, ja sen tehtävät ovat omaan alaansa teknokratisoituneita. (Temmes & Kiviniemi 1997, 49.) Opetushallitus on myös edelleen toiminnassa oleva asiantuntija- ja keskusvirasto, mutta sekin syntyi yhdistettäessä ammattikasvatushallitus ja kouluhallitus laman vuonna 1991. Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoista on, että esitys poliisihallituksesta kaatui eduskunnassa vuonna 1974. Sitten Poliisihallitus perustettiin vuonna 2010 pitkälti juuri takaamaan sisäisen turvallisuuden poliittista riippumattomuutta ja koskemattomuutta sekä takaamaan poliisitoiminnan yhtenäisyyttä Suomessa. Poliisihallitusta tarkastellaan tutkimuksessa myöhemmin.

Valtion tehtävien muutos on nähtävissä taulukosta 1. Itsenäisyyden alussa niin sanotut yöpartijavaltion tehtävät muodostivat lähes puolet valtion tehtävistä. Nykyisin alle viidennes valtion budjetista käytetään niihin menoihin. Hyvinvointitehtävissä on käynyt päinvastoin. Ne olivat alkuun alle viidennes valtion tehtävistä, kun nykyisin yli puolet valtion menoista suuntautuu kansalaisten hyvinvointiin. Valtion ympäristö- ja infrastruktuuritehtävät ovat puolittuneet historian saatossa, mutta mielenkiintoisesti valtion taloudelliset tehtävät ovat pienentyneet takaisin kymmenesosaan budjetista ollen vuonna 1950 kolmasosa. Tämäkin kuvaa yksityisen markkinatalouden kasvua.

Taulukko 1: Valtion tehtävien muutos.

	1920	1950	1987	1995	2017
Valtion perinteiset tehtävät yövärtijavaltio: yleinen hallinto, järjestys ja turvallisuus sekä maanpuolustus	43 %	10 %	17 %	10 %	17 %
Valtion hyvinvointitehtävät opetus, kulttuuri, sosiaaliturva ja terveyspalvelut	15 %	29 %	50 %	51 %	58 %
Ympäristö- ja infrastruktuuritehtävät asuminen, liikenne ja ympäristö	33 %	27 %	15 %	16 %	15 %
Valtion taloudelliset tehtävät maa- ja metsätalous, teollisuus ja muu elinkeinojen tukeminen sekä työvoima	8 %	34 %	17 %	23 %	9 %

Lähde: Temmes & Kiviniemi 1997, 94; Valtioneuvosto 2017.

Valtion hallintorakenteiden kasvu oli selkeää sodanjälkeisessä Suomessa. Valtion virastojen ja laitosten määrä kasvoi keskimäärin 1 kpl/vuosi ollen 50 kpl vuonna 1950, 61 kpl vuonna 1960, 69 kpl vuonna 1970, 80 kpl vuonna 1980 ja huippuvuonna 1987 87 kpl. Lasku alkoi vuonna 1990 84 kpl ja edelleen vuonna 1995 76 kpl. Samaan aikaan kuntien määrä väheni tasaisesti 547 kpl vuonna 1960, 455 kpl vuonna 1995 ja 311 vuonna 2017. Aluehallinnon yksiköiden, virastojen ja laitosten määrällinen huippu oli 358 kpl vuonna 1960 ja 211 kpl vuonna 1995. Vain ministeriöiden määrä kasvoi 11 kpl vuonna 1960, 13 kpl vuonna 1995 ja 12 kpl vuonna 2017. (Temmes & Kiviniemi 1997, 47.)

Virkamiehiä valtion palveluksessa oli 1800-luvun lopussa reilut 12 000, vuonna 1923 noin 45 000 ja vuonna 1939 noin 57 000. Kuvaavaa on, että sodan jälkeen säännöstelyhallinnon aikaan vuonna 1947 valtion virkamiehiä oli jo 84 000. Uusi kasvu alkoi 1960-luvulla, kun valtion virkamiehiä oli 176 000 vuonna 1970 saavuttaen huipun 215 000 vuonna 1988. Vuonna 2016 valtion budjettitalouden piirissä työskenteli enää noin 73 000 henkilöä, joka on kolme prosenttia Suomen työllisestä työvoimasta. Kunnissa henkilöstö jäi vielä 1930-luvulla muutamia tuhansia ollen 97 000 vuonna 1950 ja kasvaen 1960-luvulla 193 000 henkilöön vuonna 1970 ja ollen suurimmillaan 448 000 vuonna 1987. Tilastokeskuksen mukaan kunta-alalla työskenteli vuonna 2016 yhteensä 421 000 palkansaajaa, joka on 17,3 prosenttia Suomen työvoimasta. (Mäenpää 1991, 33; Temmes & Kiviniemi 1997, 74; VM 2017, 4.)

3.3. Työsuojeluhallituksen perustaminen

Työsuojelukysymykset ovat olleet selkeästi poliittisen vasemmiston mielenkiinnon kohteena. Arja Rantonen on pro gradu tutkielmassa tarkastellut työsuojeluun liittyviä kansanedustajien aloitteita ja kysymyksiä vuosina 1927-1972. Niistä 86 prosenttia oli vasemmistopuolueilta SDP, SKDL, TPSL. Työsuojelukysymykset olivat erityisesti SKDL:n kiinnostuksen kohteena koko sodanjälkeisen ajan. (Rantonen 1978, 50, 56.) Ensimmäisen konkreettisen ehdotuksen työsuojeluhallituksesta teki kuitenkin palkansaajakeskusjärjestö SAK vuonna 1968, kun se esitti työsuojelun viranomaisvalvonnan vahvistamista korvaamalla ammattientarkastuslaitos perustettavalla työsuojeluhallituksella (Ketola 2009, 168). Sen jälkeen vasemmistopuolueet ja varsinkin SKDL esittivät valtiollista työsuojelun keskusvirastoa 1970-luvun alussa. (Mt., 36; Hoskola 1989, 63, 71.)

Jos työsuojeluhallitus oli vasemmiston projekti, niin yhtä selkeästi työnantajat keskusjärjestönsä STK:n kautta vastusti sitä. Työnantajien ja oikeistososiaalidemokraattien hallitseman työmarkkinakeskusjärjestön SAJ²⁰ (työntekijöiden ammatillinen keskusjärjestö SAK/SAJ oli jakautuneena vuosina 1960-1969) yhteistyöorganisaatio työsuojelussa oli Työturvallisuuskeskus²¹ (ITK), joka oli perustettu ensimmäisen tulopoliittisen kokonaisratkaisun (tupo) Länamaa 1:n tuloksena vuonna 1970. ITK oli työmarkkinajärjestöjen ja erityisesti työnantaja-puolen versio työsuojeluhallituksesta, jotta erillistä valtiollista organisaatiota ei tarvitsi perustaa.

1970-luvulla työsuojelu koettiin vielä myös työntekijöiden ja työnantajien välisenä eturistiriitana, jossa varsinkin kommunistit yrittivät vaikuttaa työnantajiin, jotka vastustivat työsuojelun kehittämistä pitkälti liiketaloudellisin perustein. Työnantajia syytettiin siitä, että he hinnoittelivat työsuojelutoimet niistä saatavaa taloudellista hyötyä vasten. (Rantonen 1978, 13-14; Bergholm 2012, 114.) Työnantajat pyrkivät ensi sijassa korporatiiviseen sopimiseen ja

²⁰ SAJ perustettiin vuonna 1960 kun SAK oli joutunut osin kommunistien ja ns. skogilaisten haltuun. Taustalla oli myös SDP:n hajaannus skogilaisiin ja leskiläisiin entisen SDP:n puheenjohtaja Emil Skogin ja SDP:n puoluesihteerin Väinö Leskisen mukaan. SAJ sai rahoitusta Yhdysvaltain keskustiedustelupalvelu CIA:lta (Rentola 2005, 118).

²¹ Työmarkkinakeskusjärjestöt STK, SAK ja STTK perustivat ensin Työsuojelun keskustoimikunnan vuonna 1969. Kun järjestöjen välinen sopimus turvallisuustyöstä työpaikoilla uhkasi jäädä käytännössä toteutumatta perustettiin Työturvallisuuskeskus Työsuojelun keskustoimikunnan operatiiviseksi toimistoksi vuonna 1970. (Ketola 2009, 168-171; Bergholm 2012, 141.)

pelkäsivät vasemmistoenemmistöisen eduskunnan säädösperustaisen työsuojeluvälvönnän kalleutta (Ketola 2009, 168).

Työmarkkinajärjestöt halusivat toimia korporatiivisesti olemassa olevien toimijoiden kautta, joilla työsuojelu pidettäisiin ”hallinnassa” vahvasti politisoituneella 1970-luvulla. Hyvin yleisesti todettiin, että 1970-luvun ilmapiiri oli ylipolitisoitunut joka paikassa: politiikassa, hallinnossa, opiskelija- sekä työelämässä. (Ketola 2009, 335; Laatonen & Nieminen 2017, 22,29.) Historioitsija Kimmo Rentola (2005, 18) siteeraa aikalaiskuvausta vuodelta 1970: ”Vanhan ylioppilastalon kuppilassa puhuttiin vallankumouksesta joka päivä.” Sosiaalidemokraattien ja kommunistien kamppailu ay-liikkeessä oli näkyvää. STK kannatti siten työsuojelun kehittämistä työmarkkinajärjestöjen keskinäisten, joustavien liittokohtaisten sopimusten kautta. Työmarkkinakeskusjärjestöt STK, SAK, SAJ ja STTK olivat solmineet keskenään työturvallisuussopimukset vuonna 1969. Samoin keskusjärjestöt olivat perustaneet ensin Tapaturmantorjunta ry:n, sittemmin Työsuojelu ry:n, joka lakkautettiin työsuojeluhallituksen perustamisen jälkeen vuonna 1973. (Rantonen 1978, 14, 30.) Työnantajat näkivät korporatiivisen työsuojelutyön (sosiaalipolitiikan) ja siinä erityisesti TTK:n vastavoimana radikaalivasemmiston hallitsemalle valtiolliselle (STM ja työsuojeluhallitus) työsuojelulle. STK kannatti kolmikantasopimista pitkälti yhteiskuntarauhan takaamiseksi. Tähän liittyen työnantajat tukivat jatkosodan jälkeen käynnistynyttä kommunistien vastaista toimintaa vielä 1970-luvulle asti miljoonilla markkoilla vuosittain. (Vesikansa 2004, 131-138; Ketola 2009, 180.)

Mielenkiintoista verrattuna nykypäivään, 2020-luvun alkuun on, että 1970-luvulla työnantajat halusivat työsuojelun ja muunkin työehdoista sopimisen pois työpaikoilta keskusjärjestötasolle. Syynä oli se, että kommunistit olivat työpaikoilla voimakkaammin edustettuina kuin järjestötasolla (Ketola 2009, 180). Kommunistit myös toimivat työpaikoilla radikaalimmin kuin mitä heidän edustuksellinen kannatuksensa, voimansa antaisi oikeutusta. He toimivat ja kirjoittelivat julkilausumia joutumatta kantamaan tekemisistään vastuuta. Suomen Kommunistisen Puolueen (SKP) vähemmistöläiset puuhasivat korpilakkoja ja vastustivat keskitettyjä sopimuksia. He esittivät voimakkaita vaatimuksia ja palkankorotuksia ilman että olisivat kyseisestä politiikasta vastuussa. (Lehtinen 2002, 119-120; Keränen 2010, 168-172.) ”Työehtosopimusneuvotteluissa heillä oli huutokauppamentaliteetti, jossa aina piti vaatia enemmän kuin demarit” (Korhonen 2011, 214). Nykypäivänä valtaosa työsuhteen ehdoista pitäisi työnantajien mielestä sopia paikallisesti työpaikoilla. Jopa keskitetyt työmarkkinasopimukset, niin sanotut tuposopimukset on poistettu työnantajakeskusjärjestön

Elinkeinoelämän Keskusliiton säännöistä loppuvuonna 2015, niin ettei järjestö ole tehnyt keskistettyjä tulopoliittisia kokonaisratkaisuja kevään 2016 jälkeen.

3.4. Työsuojelun hallinnollinen ja lainsäädännöllinen tausta

Työsuojelun valtiollista organisaatiota vuonna 1971 valmistellut STM:n työosaston johtajan Jacob Södermanin (sd.) luotsaama toimikunta lausui heti mietintönsä alussa, että ”Työntekijäin suojelu työstä aiheutuvia vaaroja vastaan on ollut nykyaikaisen sosiaalipolitiikan ensimmäisiä muotoja” (KM 1971, 1). Sosiaalipolitiikan näkökulmasta oltiin siirtymässä työväensuojelusta työsuojeluun rakentamalla pohjoismaista hyvinvointivaltiota Suomeen 1970-luvun alussa.

Työsuojelun käsitteellinen historia on kehittynyt työväenhuollosta ja työväensuojelusta sosiaalipolitiikan kautta työsuojeluun. Työsuojelun kehittämistä perusteltiin 1970-luvun alussa useilla näkemyksillä: valtiovallan halulla suojata työvoimaa kohtuuttomilta vaaroilta ja riskeiltä, luokkakantaisella näkemyksellä kapitalistien piittaamattoman riiston rajoittamisella, työnantajien tarpeella pitää työt käynnissä ja työntekijät työkykyisinä (Bergholm 2012, 136).

Teollistumisen alun, 1800- ja 1900 -lukujen vaihteen työväenhuollon ideologisena perusteena ja käytännön toimijana oli työnantajan huoli ja huolto työväestään (ns. patruunoiden aika). Valtiollisen työväensuojelun taustalla oli näkemys valtiosta työsuhteen heikomman osapuolen suojelijana ja siten aktiivisena toimijana. Työväensuojeluun liittyi myös ajatus sosiaalivakuutuksesta muun muassa pakollisen tapaturmavakuutuksen muodossa. Myöhemmin sosiaalipolitiikka korvasi palkkatyöllä elämisen valtiollisen sääntelyn ja tuen, ja työsuojelu eriytyi professionaaliseksi työturvallisuuden edistämiseksi. (Kettunen 1994, 13, 411.)

Valtiollisesta ja hallinnollisesta näkökulmasta katsoen työsuojelun historia oli ollut varsin vaivalloista Suomessa. Venäjän tsaarin antaman Armollisen Asetuksen (18/1889) jälkeen ammattientarkastus oli käynnistynyt vuonna 1890 kahden ammattientarkastajan voimin. Toisen tarkastajan asemapaikka oli Helsinki ja toisen Tampere. Vuonna 1897 senaatti asetti kolmannen ammattientarkastajan, jonka asemapaikka oli Viipuri. Ensimmäinen naispuolinen ammattientarkastaja, opettaja ja Oulunkylän höyrysahan ja puusepäntehtaan perustaja Vera Hjelt aloitti vuonna 1903 päätehtäväänään naistyöntekijäin työolojen tarkastus. Tällä ammattientarkastuksen saralla Suomi oli kymmenen vuotta Ruotsia edellä. Vuonna 1909 oli jo viisi miespuolista ja kaksi naispuolista

tarkastajaa. Virantoimitusalueina olivat Helsingin, Tampereen, Kotkan, Viipurin ja Oulun alueet. Vuonna 1918 muodostettiin kahdeksan ammattientarkastuspiiriä (uutena Lahti, Kuopio ja Vaasa), joissa jokaisessa oli yksi ammattientarkastaja. Heidän lisäksi oli neljä naispuolista ammattientarkastajaa, joiden toiminta-alueena oli kaksi piiriä. (Hoskola 1989, 27; Kettunen 1994, 65, 78.)

Työntekijät eivät kuitenkaan luottaneet ammattientarkastajiin. Vuoden 1905 suurlakon seurauksena esitettiin ensimmäiset vaatimukset työväen edustajista, luottamushenkilöistä, jotka avustaisivat ammattientarkastajia. Ammattientarkastajien pätevyysvaatimukset olivat yksi syy, miksi työntekijät sanoivat, että ”herrat valitsevat herroja valtion virkoihin”. Virkamiehiä pidettiin vielä tuolloin työväestön keskuudessa keskiluokkaisina sääty-yhteiskunnan jatkajina. Ammattientarkastajalta edellytettiin usein insinöörikoulutusta, johon työläistaustalta ei vuosituhaten 1800-1900 vaiheessa juuri noustu, joten työläistaustaisia tarkastajia ei ollut. Vuonna 1906 August Ramsayn johtama komitea esittikin työntekijöiden keskuudesta valittavia apulaistarkastajia, jotka työskentelisivät ammattientarkastajien alaisina tehden tarkastuksia ja antaen määräyksiä. (Kettunen 1996, 79-80.)

Venäjän keisari ei kuitenkaan vahvistanut autonomisen Suomen eduskunnan hyväksymää asetusta ammattientarkastuksesta, joten vasta Venäjän vallankumouksen jälkeen vuonna 1918 itsenäisen Suomen eduskunnan päätöksellä perustettiin työläisapulaisen virkoja auttamaan ammattientarkastajia. Työläisapulaisia nimitettäessä tuli tiedustella asianomaisen tarkastuspiirin työntekijäin mielipidettä. Käytännössä tämä toteutettiin siten, että avoimeksi tulevasta toimesta oli normaalin menettelyn lisäksi ilmoitukset asianomaisen tarkastuspiirin työläisten keskuudessa leviävissä sanomalehdissä. Lisäksi työntekijöiltä pyydettiin lausunto heitä edustavien ammattijärjestöjen kautta. Käytännössä ensin SAJ:lta ja myöhemmin vuoden 1969 ay-liikkeen eheytyksen jälkeen SAK:lta. (Hoskola 1999, 29.) Tämä oli ensimmäinen kerta, kun ammattijärjestöt liitettiin virallisesti, lainsäädännön kautta työsuojeluhallintoon.

Ammattientarkastus siirrettiin vuonna 1918 sosiaalihallituksen ammattientarkastusosastoon. Tarkastajille asetettiin myös pätevyysvaatimukset, jolloin ammattientarkastajilta vaadittiin insinöörin tutkinto. Työläisapulaisilta vaadittiin vähintään kansakoulusivistys ja viiden vuoden kokemus ammattityössä. Lisäksi työläisapulaisen tuli osoittaa tuntevansa työväensuojelua ja sen lainsäädäntöä. Usein työläisapulaiset olivat toimineet työpaikkojen luottamusmiehinä. Työläisapulaisen virat muutettiin työläistarkastajiksi vuodesta 1927 lähtien. (Mt., 33.)

Kunnallinen ammattientarkastus säädettiin työväensuojelulaissa valtiollisen ammattientarkastuksen avuksi vuonna 1889, mutta käytännössä työ alkoi vasta vuonna 1917. Tavoitteena oli tehokkaampi työväensuojelulakien noudattaminen. Kunnan tarkastajat olivat valtion ammattientarkastajien alaisia ja tarkastivat ensi sijassa käsityöliikkeitä ja pienteollisuutta, maanviljelystä ja sen sivuelinkeinoja sekä tilapäisiä töitä kuten tapaturma-alttiita rakennustöitä. Aikansa sosiaalipolitiikkaan liittyen kunnan tarkastajat pitivät silmällä myös työväen asunto-oloja. (Hoskola 1999, 31.)

Tarkastustoiminnan hallintoa uudistettiin vuonna 1927 muun muassa kelpoisuusehtoja ja virkanimikkeitä tarkistamalla. Ylimpänä hallintoviranomaisena toimi sosiaaliministeriö. Käytännössä työsuojeluhallinto ja -valvonta ei juurikaan 1900-luvun alussa kehittynyt, vaikka peräti kolme komiteaa oli pohtinut työsuojelun asemaa ja kehitystä. Ammattientarkastusta oli yritetty uudistaa vuosina 1935-37, 1947-50 ja 1958-60 toimineilla komiteoilla, mutta ehdotuksia ei oltu toteutettu lähinnä siksi, että ”komiteoiden ehdotukset olisivat merkinneet valtion menojen lisääntymistä”. Näin ollen edistystä työsuojelussa ei juurikaan tapahtunut. Vuonna 1958 oli sentään uudistettu työturvallisuuslaki. Käsite ”työsuojelun valvonta” esiintyi ensimmäisen kerran vuoden 1950 komiteamietinnössä korvaamaan sanaa ammattientarkastus. (KM 1971, 2-3; STM 1983, 2; valvontakokouspöytäkirja 16.3.2012, liite 3.)

Vuonna 1950 koko maassa oli edelleen vain yhteensä 48 tarkastajaa: kahdeksan miespuolista ja neljä naispuolista valtion ammattientarkastajaa. Heidän lisäksi oli 21 apulaistarkastajaa ja 15 työläistarkastajaa, joiden lisäksi vielä kaksi ylimääräisiä höyrykattiloiden tarkastajaa. Vuoden 1950 komitea ehdotti tarkastajien lukumäärän kasvattamista 107:ään, joista työläistarkastajia olisi ollut 68, mutta ilman tulosta. Muun muassa työnantajat vastustivat, koska he eivät luottaneet kouluttamattomiin työläistarkastajiin. (Kettunen 1994, 407, 409.) Kunnissa oli samaan aikaan 548 kunnallista, osin sivutoimista ammattientarkastajaa. Helsingissä kunnallisia tarkastajia oli yhdeksän ja Tampereella, Turussa ja Lahdessa kussakin kaksi. Yhdeksässä kunnassa ei ollut lainkaan kunnallista tarkastajaa, kun kunnassa oli vain vähän ”tarkastuksenalaisia yrityksiä”. Ajalle kuvaavaa oli, että useilla pienillä kunnilla oli yhteinen tarkastaja. (Hoskola 1999, 39,49-53.)

Ammattientarkastus muodostui siten alueellisesti hyvin pirstaleiseksi, käytännössä kolmitasoiseksi. Ammattientarkastuspiirejä oli valtakunnallisesti kahdeksan ja lisäksi kolme maa- ja metsätalouden tarkastuspiiriä. Kunnissa oli omat tarkastajat. Esimerkiksi Tampereen piirissä vuonna 1950 oli 78 kaupunki-,

kauppala- tai maalaiskuntaa eli yhteensä 80 itsenäistä, alueellista työsuojeluviranomaista, kun ammattientarkastuspiiri, maa- ja metsätalouden tarkastuspiiri ja kunnalliset terveyslautakunnat lasketaan yhteen. (Hoskola 1999, 32, 53.)

Työsuojelun ongelmana oli kolmitasoinen valvonta: ammattientarkastuksen piirijako, maa- ja metsäalan oma piirijako ja kunnalliset ammattientarkastajat (KM 1971, 47). Erityisen ongelmalliseksi työsuojeluvälön teki se, että useimmiten sivutoimisen kunnallisen työsuojelun alaisuuteen kuului lähes 90 prosenttia työpaikoista ja koko tapaturma-altis rakennusala. Rakentamisen katsottiin olevat tilapäistä toimintaa ja se kuten muutkin pienet työpaikat olivat kunnallisen ammattientarkastuksen alaisia. Jokaisessa kunnassa (esimerkiksi vuonna 1971 kuntia oli 525) oli kunnallinen ammattientarkastaja, mutta heistä vain 42 oli päätoimisia. Usein kunnallisen ammattientarkastajan sivutoiminen tehtävä oli yhdistetty kunnan terveystarkastajan virkaan. Kunnallisia työsuojelutarkastajia rasitti myös aikaisempi toimintatapa olla osa kunnallista elinkeinopolitiikkaa, jolloin työsuojelullisiin laiminlyönteihin ei puututtu tarvittavalla tiukkuudella, jotta kuntalaisia työllistävä yrittäjä ei joudu vaikeuksiin (Kanerva R. 19.10.2016). Lisäksi enemmistö kunnallisista tarkastajista toimi alueellaan täysin yksin, joten myös kollegiaalisen tuen puute vaikeutti työskentelyä. Aivan syystä todettiin, että ”käytännöt eivät olleet työsuojelua edistäviä”. (KM 1971, 12-13; STM 1983, 17.)

Ajattelutapa valtiollisten organisaatioiden merkityksestä muuttui kuitenkin vuonna 1966, kun eduskuntavaalien tuloksena syntyi vasemmistoenemmistöinen eduskunta ja valtiojohtoisia viranomaisorganisaatioita ryhdyttiin perustamaan. Vielä 1970-luvun alussa työsuojelun ongelmana pidettiin keskitetyn, valtakunnallisen työsuojeluhallinnon puuttumista (Hoskola 1989, 67). Työsuojeluorganisaatiotoimikunnan mietinnössä todetaan, että työsuojelu oli jakautunut viidelle ministeriölle (sosiaali- ja terveys-, kauppa- ja teollisuus-, työ-, maa- ja metsätalous- sekä liikenneministeriölle) eikä minkään viranomaisen tehtäväksi oltu annettu toiminnan koordinoimista. Keskitetyn työsuojeluhallinnon puuttuminen vaikeutti erityisesti valvonnan kehittämistä, mutta myös selkeitä hallinnollisia ja toiminnallisia päällekkäisyyksiä havaittiin (KM 1971, 4, 41).

Työsuojeluhallinnon koordinoimisen puute näkyi mietinnön mukaan erityisesti tarkastajien yhteisen koulutuksen ja valtakunnallisen tiedotuksen puutteesta. Myös tarkastajien erikoisosaamisen puutteesta kannettiin huolta. Tarvetta oli erityisesti lääketieteelliseen ja kemialliseen osaamiseen. Työn tekemisen fyysisten vaaratekijöiden rinnalle nousi jo 1970-luvun alussa työn psyykkiset ongelmat, jotka kumpusivat työn teknisestä rationalisoinnista ja kasvaneista työpaineista.

Myös työtaturmat ja työstä aiheutuneet kuolemantapaukset kasvoivat teollistumisen myötä 1960- ja 70-luvuilla. (KM 1971, 19, 24, 36-37.)

Vanha sivutoiminen kunnallinen työsuojelutarkastus korvattiin työsuojeluhallituksen perustamisen yhteydessä vuonna 1973 kolmen ylimenovuoden kuluessa päätoimisilla, kuntien tai kuntainliittojen terveyslautakuntien alaisilla kunnallisilla tarkastajilla. Kunnallisten tarkastajien määrä kuitenkin laski 540:stä 230:een (Työsuojelutarkastajat ry, 2008, 13). Myöhemmin kunnallisen työsuojelutarkastuksen yhdistäminen valtion työsuojelupiireihin 1.12.1989 oli lopulta suuri yhtenäistämisen askel (Pekkala S. 14.11.2017). Alueen kymmenet työsuojeluviranomaiset, kunnalliset tai kansanterveystyön kuntainliiton terveyslautakunnat ja niiden valvontaosastot lakkasivat olemasta paikallisia työsuojeluviranomaisia, kun ne liitettiin alueen työsuojelupiiriin. Kunnalliset tarkastajat jäivät pääasiallisesti entisille viranhoidopaikkakunnille, joten näin turvattiin paikallisten palveluiden säilyminen ja viranomaisen tavoitettavuus. (Hoskola 1999, 86.)

Työsuojeluhallinto ja työoikeuden alaan kuuluvat tehtävät siirrettiin vuonna 1989 sosiaali- ja terveysministeriöstä vastaperustettuun työministeriöön. (Takaisin STM:ään työsuojelu siirrettiin vuonna 1997.) Lisää työsuojeluvalvonnan yhdentymistä ja selkiyttämistä tapahtui 1.3.1993 kun erilliset maa- ja metsätalouden työsuojelupiirit lakkautettiin ja yhdistettiin ”yleisiin” työsuojelupiireihin.

Työmarkkinajärjestöjen edellytettiin osallistuvan työsuojeluvalvonnan ohjeiden ja määräysten valmistelu- ja suunnittelutyöhön. Perusteluna oli, että näin työsuojelu toteutuu työpaikoilla varmimmin. (KM 1971, 45, 61.) Työmarkkinajärjestöiltä haettiin sekä alan asiantuntemusta että valtiollisten toimenpiteiden toteuttamisen takaajaa. Voimakkaimmin työmarkkinajärjestöjen rooli näkyi eduskunnan ponnien mukaisesti työsuojeluhallituksen yhteyteen perustetun työsuojeluneuvottelukunnan tehtävissä. Sille esitettiin ratkaisuvalltaa merkittäviin työsuojelun kysymyksiin: työsuojelun periaatteellisista kysymyksistä päättämiseen, lausunnon antamiseen työsuojelulakien soveltamisesta ja täytäntöönpanosta. (Mt., 83.) Näin selkeät lainsäädännön valmisteluun ja täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät antoivat työmarkkinajärjestöille merkittävän ulkoparlamentaarisen vallan ja aseman. Huomattavaa asiassa on se, että valtuutuksen työmarkkinajärjestöille eduskunnan ohittamisen antoi itse eduskunta ponnessaan. Työsuojelupiirien yhteyteen tuli vastaavat työsuojelulautakunnat, joiden tehtäväksi asetettiin muun muassa työsuojelun yhtenäistäminen piirien alueella (Mt., 100). Mielenkiintoista on se, että valvonnan yhtenäistämistä tavoiteltiin vasta piirien sisällä – ei koko maassa. Työsuojelupiireille tuli itsenäinen

työsuojeluviranomaisen asema ja tehtävät, jotka nykyäänkin ovat voimassa, muun muassa oikeus uhkasakon määräämiseen, vaarallisen työn keskeyttämiseen ja vaarallisen koneen tai laitteen käyttökieltoon asettamiseen (KM 1971, 96-97).

Työsuojelupiirien itsenäisyys toteutettiin YK:n alaisen Kansainvälisen työjärjestön, ILO:n sopimusten mukaisesti eikä työsuojelupiirejä sijoitettu lääninhallitusten alaisuuteen. Hallituksen vasemmistopuolueet ajoivat itsenäisyyttä, kun taas Keskustapuolue olisi liittänyt työsuojelupiirit lääninhallituksiin. Työsuojelupiirien lukumäärä kuitenkin pienennettiin 13:sta 11:ta ja myöhemmin 8:aan, joka vastasi läänien tuolloista lukumäärää. (Mt., 74.)

Rafael Paasion (sd.) toinen vähemmistöhallitus (23.2.1972–4.9.1972) kirjasi esitykseensä laiksi työsuojeluhallinnosta (HE 76/1972) lähes sellaisenaan Södermanin toimikunnan mietinnön tavoitteet. Yleisperusteluissa esityksessä todetaan, että teollisten työpaikkojen määrällinen muutos ja ylipäätään työelämän muutos (uudet toimialat, rationalisointi ja työtahti) oli ollut huomattavaa, eikä työsuojelun valvonta määrällisesti ja työsuojelun hallinto olleet kehittyneet työelämän mukana. Hallituksen esityksessä viitattiin myös pohjoismaiseen käytäntöön; muissa Pohjoismaissa oli työsuojelun keskusvirastot. Alan keskusvirastoa – ministeriön osaston vahvistamisen sijasta – perusteltiin myös työsuojelun erityisasiantuntemuksen koonnin ja muutoksenhakuasioiden käsittelyn vuoksi (Rantonen 1978, 62-63). Uusi laki työsuojeluhallinnosta (574/1972) korvasi lain ammattientarkastuksesta vuodelta 1927, jonka lain sisältö oli peräti vuodelta 1917, joten lain kirjaimen päivittämisestä oli kulunut peräti 55 vuotta (HE 76/1972).

Paasion hallituksen kaaduttua syyskuussa 1972 työsuojeluhallitus perustettiin lopulta Kalevi Sorsan (sd.) ensimmäisen hallituksen (4.9.1972–13.6.1975) aikana asetuksella (372/1973) työsuojeluhallinnosta annetun lain (574/72) 10 §:n nojalla: ”Tarkemmat määräykset tämän lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetaan asetuksella.”

Työsuojeluhallitus toimi sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa. Ministeriön työosastolle jäi työlaainsäädännön kehittäminen, budjetti ja taloussuunnittelu ja valtioneuvostossa käsiteltävien asioiden valmistelu. Työsuojeluhallitus toimi alansa keskusviranomaisena. Sillä oli alan johto- ja asiantuntija-tehtävät sekä vastuullaan työsuojelutoiminnan ja -valvonnan koordinointi. Piiripäälliköt nimitti valtioneuvosto työsuojeluhallituksen lausunnon perusteella. (KM 1971, 80-81; A työsuojeluhallinnosta 372/1973.)

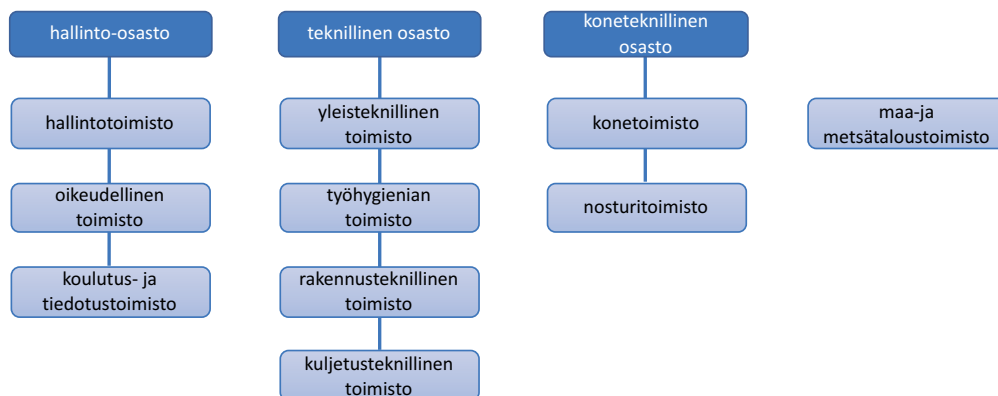
3.5. Työsuojeluhallituksen toiminta

Työsuojeluhallinto vahvistui voimakkaasti työsuojeluhallituksen perustamisesta lähtien vuonna 1973. Luotiin uusi keskusvirasto, johon perustettiin 106 virkaa, ja työsuojelupiirienkin henkilöstö kasvoi yli 100:lla henkilöllä (Hoskola 1989, 71). Siten työsuojelun keskushallinto yli nelinkertaistui ja aluetason piirihallinto yli kaksinkertaistui henkilöresurssiltaan. Aiemmassa työsuojelun keskushallinnossa STM:n työosastossa oli 23 virkaa ja piirihallinnossa 81 virkaa vuonna 1970 (KM 1971, liite 5). Samalla pääasiassa sivutoiminen kunnallinen työsuojelutarkastus muutettiin päätoimiseksi 1.7.1973 lukien. Kunnallisten tarkastajien määrä kuitenkin laski 540:stä 230:een. (Työsuojelutarkastajat ry, 2008, 13.)

Työsuojeluhallitus pyrki selkeästi yhtenäistämään ja ohjaamaan työsuojelua. Sen tavoitteena oli keskusvirastona luoda valtakunnallista työsuojeluvalvontaa. Yhtenäistämiseen pyrittiin ohjeilla A ja B, joiden voidaan katsoa olleen ensimmäiset valtakunnalliset valvontaohjeet. Työsuojeluhallituksen toimistot lähettivät eri värisiä kiertokirjeitä sisällön tärkeyden ja vaatimustason mukaan: punainen, keltainen, valkoinen. Näiden lisäksi oli vielä teknisiä turvallisuusmääräyksiä. Valvonnan yhtenäisyyttä lisäsi vielä se, että työsuojeluhallituksen velvoittavat päätökset julkaistiin. Nykyistä vuosittaista ministeriön ja vastualueen välistä tulossopimusta vastasi työsuojeluhallituksen ja piirin solmima vuosisuunnitelma, jossa määriteltiin vuosittaiset valvonnan kohteet ja tavoitteet. Ne toteuttivat työsuojeluhallituksen laatimia valvonnan painopisteitä. Työsuojeluhallituksella oli myös varsin perusteelliset ohjeet työsuojelutarkastuksen tekemiselle. Myös viestintä julkisuuteen oli vahvaa ja ainakin kerran viikossa julkaistiin valtakunnallisen tason tiedotteita. (Kallioluoma 11.9.2019; Kanerva R. 19.10.2016; Marjamäki 1.11.2017; Mäkinen 11.10.2017; Urvanta 2.11.2016.)

Työsuojelupiirejä hallittiin sekä budjettivallan että henkilöstöhallinnon nimitysvallan kautta. Kaikki työsuojeluhallinnon laskut maksettiin ja virkanimitykset tehtiin Tampereelle hajasijoitetussa työsuojeluhallituksessa. Tarkastajien nimityksissä käytettiin myös poliittista valtaa, erityisesti työläistarkastajien, nykyisten työsuohdetarkastajien kohdalla. Piirit tarkastettiin varsin konkreettisesti kerran vuodessa, ja lisäksi järjestettiin yhteisiä neuvottelupäiviä, piiripäällikkökokouksia, joissa valmisteltiin vuosisuunnitelmaa. Työsuojeluhallituksen johto pääjohtajaa ja osastopäälliköitä myöten tuli piirin vieraaksi kahdesti vuodessa. Oli myös toimialakohtaisia neuvottelupäiviä, ja työsuojeluhallituksen asiantuntijat osallistuivat tarvittaessa työpaikkatarkastuksiin. (Gröndahl 13.12.2016; Kanerva R. 19.10.2016; Mäkinen 11.10.2017; Tapola 12.10.2016; Urvanta 2.11.2016.)

Kuvio 3: Työsuojeluhallituksen organisaatio.



Lähde: asetus työsuojeluhallinnosta 372/1973.

Keskitettyyn valvontaan pyrittiin sekä organisaation että sen asiantuntemuksen kautta. Työsuojeluhallituksessa oli kolmen osaston alaisuudessa kymmenen eri toimialoittain jaoteltua toimistoa yhtenäistämässä valvontaa ja kokoamassa asiantuntemusta, joita piirit käyttivät (Kuvio 3). Myös tarkastajien antamat koneiden käyttökieltopäätökset vahvistettiin työsuojeluhallituksessa (Kanerva R. 19.10.2016; Marjamäki 1.11.2017; Urvanta 2.11.2016). Voidaan sanoa, että työsuojeluhallitukselle muodostui tiedottava, opastava, neuvova ja jopa käskävä rooli. Eräiden haastateltavien mielestä työsuojeluhallitus ajoi itä-saksalaista, ddr:läistä tyyliä ja normistoa Suomeen (Pekkala S. 14.11.2017; Posio 7.12.2016). Työsuojeluhallitus toimi kuitenkin ILO:n sopimusten mukaisesti itsenäisenä keskusvirastona, johon poliitikot eivät päässeet puuttumaan. Toisin on 2010-luvulla, kun työsuojelun ”keskushallinto” STM:n työ- ja tasa-arvo-osasto toteuttaa hallitusohjelman työsuojelutavoitteita runkosuunnitelman kautta.

Työsuojeluhallituksessa oli kuitenkin vallan kolmijaon²² näkökulmasta tietynlainen valuvika. Lainsäädännön valmistelu, toimeenpano ja muutoksenhaku oli samassa hallinnon toimintayksikössä. Työsuojeluhallitus valmisteli normit, valvoi niitä toimeenpanemalla ne, mutta myös sen alaisuudessa olleiden työsuojelupiirien (työsuojelutoimistojen) päätösten muutoksenhaku oli työsuojeluhalli-

²² Vallan kolmijaossa (Montesquieu 1748) päätöksenteko-, toimeenpano- ja tuomiovalta on erotettu toisistaan erityisesti vallan väärinkäytösten ja hallinnon mielivallan estämiseksi. Parlamentaarisessa demokratiassa eduskunnalla on lainsäädännön päätöksentekovalta, hallituksella toimeenpanovalta ja riippumattomilla tuomioistuimilla tuomiovalta.

tuksessa. Työsuojeluhallituksen johtoryhmä eli kollegio toimi muutoksenhaku-
elimenä eikä sen päätöksistä voinut enää kuin poikkeustapauksissa valittaa
eteenpäin, se oli yleensä viimeisin²³ muutoksenhakuelin. (Posio 7.12.2016;
Kanerva R. 13.11.2019) Toisaalta tämä käytäntö linjasi ja yhtenäisti työ-
suojeluvantaa, koska viimeinen valitusviranomainen oli hallinnon sisällä
(Marjamäki 1.11.2017). Yhtenäisyyttä lisäsi myös se, että kollegion päätöksistä
tehtiin vuosikirjoja, ja ne koottiin työturvallisuuslain pykälittäin valvontaa
ohjaaviksi ennakkotapauksiksi (Kallioluoma 11.9.2019).

3.6. Työsuojelu politisoitui

Työsuojeluhallituksen aikana työsuojelu politisoitui sekä aatteiden että ihmisten
kautta. Vasemmiston kiinnostus työelämään ja yritystoimintaan perustuu
ideologiaan, jossa myös työntekijät saavat valtaa työpaikoilla. Työsuojelu on alue,
jossa valtiovalta voi puuttua lainsäädännön kautta yritysten toimintavapauteen.
Siten erityisesti SKDL näki työsuojelun kautta tilaisuuden vaikuttaa työnantajiin
ja edelleen yhteiskuntaan. Työtaturmissa ja ammattitaudeissa tuli esiin
työelämän ristiriidat, kun vastakkain koettiin olleen yritysten taloudellinen
voitontavoittelu ja työntekijän henki ja terveys. (Bergholm 2012, 135.)

Kansandemokraattien erityinen kiinnostus työsuojeluun johtui siitä, että työ-
suojelussa valtio pystyy puuttumaan työnantajan työnjohto-oikeuksiin, isännän
oikeuksiin. 1900-luvun alussa työsuojelun sisältö oli vielä määräytynyt pitkälti
työpaikkakohtaisesti työnantajien ja yritysjohton mukaan. 1970-luvulla voimis-
tunut työsuojelu tuli työpaikoille lähinnä valtion toimina, väliintulona, säädös-
perustaisesti ja/tai työntekijöiden vaatimuksista eli järjestäytyneiden työn-
tekijöiden voiman kasvun seurauksena. Työsuojelu nähtiin siten poliittisena
valtakysymyksenä, kun puhuttiin työolosuhteiden valtiollisesta valvonnasta.
(Suikkanen 1983, 193, 208.)

SKDL oli pidetty vuoden 1948 jälkeen 18 vuotta oppositiossa kommunismin
leviämisen pelossa, joten toiveet kansandemokraattisen politiikan toteuttamiseen
oli suuret, kun se pääsi kansanrintamahallitukseen vuonna 1966 (Vesikansa 2004,
164-245). Myös SDP:n puheenjohtaja Rafael Paasio oli vuoden 1966 kuuluisassa
Valmetin Helsingin telakan puheessaan vaatinut demokratian ulottamista
”tehtaan porttien sisäpuolelle” viitaten tällä erityisesti yritysdemokratian ja

²³ Eräiden työsuojeluhallituksen päätösten purkua lainvastaisena haettiin ylimääräisenä
muutoksenhakukeinona ilman menestystä (Kallioluoma 11.9.2019).

työntekijöiden osallistumisjärjestelmien kehittämiseen (Mansner 1990, 432-435; Sorsa 2003, 400).

Työsuojeluhallinnon politisoitumisen taustalla oli kansandemokraattien ja sosiaalidemokraattien voimakas taistelu ammattiyhdistysliikkeen vallasta työpaikoilla ja ammattiliitoissa. Kun kansandemokraateilta ei tuntunut onnistuvan työpaikkojen luottamusmiesjärjestelmän valtaus sosiaalidemokraateilta, he yrittivät vallata työsuojelutoimikuntia ja -valtuutetun tehtäviä (Ketola 2009, 178). Keskusjärjestötasolla kansandemokraateilla oli työsuojeluasioissa selkeä ykkösasema SAK:n sisällä. Sosiaalidemokraatit olivat sivussa. Kansandemokraatit saivat hankittua SAK:n työsuojelusihteerin paikan mandaatikseen, vaikka työsuojeluasioiden vastuullinen johto oli sosiaalidemokraattien käsissä. (Korhonen 2011, 23-24; Laatonen & Nieminen 2017, 116.) Valtionhallintoon ammattiyhdistysliikkeen valtataistelu heijastui siten, että kansandemokraatit yrittivät vallata työsuojeluhallitusta. Tavoiteltiin ”vallankumousta työsuojelun kautta tai vähintään kapuloiden heittämistä kapitalistien rattaisiin” (Mt., 119). Sama todettiin myös tutkimuksen haastattelussa: ”*Kommunistit pyrkivät toteuttamaan työsuojelun kautta poliittista agendaa, vallankumousta työpaikkojen kautta ja vaikeuttamaan työnantajien toimintaa*” (Pekkala P. 17.7.2018). Muun muassa SAK:n työsuojelukoulutuksissa Kiljavalla yhdistettiin radikaalia vasemmistolaista aatteen paloa työsuojeluun (Kahri 2001, 112).

Toisaalta rakentuva hyvinvointivaltio ja perustetut julkishallinnon organisaatiot tarjosivat runsaasti hyviä virkoja 1970-luvulla vasemmistolaisesti suuntautuneelle ja aktivoituneelle koulutetulle nuorisolle. Työsuojeluhallitukseen hakeutui ja pääsi sijaintinsakin perusteella paljon vastavalmistuneita insinöörejä. Kaikki ”vanhat työsuojelukonkarit” eivät olleet valmiita muuttamaan Tampereelle, joten nuorille, joiden oli helpompaa muuttaa työn perässä, avautui hyviä tehtäviä. Niinpä jopa osastopäälliköksi nimitettiin vain pari vuotta valtionhallinnossa toimineita nuorukaisia. (Kahri 2001, 119.) Työsuojeluhallitukseen hakeutui poliittisesti aktiivisia henkilöitä, joissa SKDL:n vähemmistösiipi oli selkeästi yliedustettuna. Erityisesti konetoimisto tuli tunnetuksi selkeästä taistolaismiehityksestään. (Marjamäki 1.11.2017.) Ajan kuvaan eli 1970-luvun poliittisuuteen kuului, että kaikkien työsuojeluhallitukseen nimitettyjen henkilöiden poliittiset taustat olivat nimittäjillä tiedossa tai sitä kysyttiin suoraan (Mäkinen 11.10.2017). Vuosina 1972-1975 hallitusvallassa olleen SDP:n nimityspolitikän tärkeysjärjestyksen kärjessä olivatkin työsuojelunimitykset. Seuraavina tulivat [oletettavasti Suomen Akatemian, AL] tieteelliset toimikunnat ja eduskunnan lainvalmistelukunta. (Lehtinen 2002, 641.)

Työsuojeluhallitukselle tuli siten lopulta selkeästi vasemmistolainen leima sekä johtonsa että laajasti myös henkilöstönsä puoluekannan perusteella (Pesonen 2000, 21). Työsuojeluhallituksen pääjohtajaksi kaavailtiin ensin SAK:n asiantuntijalääkäriä Osmo Kaipaista, joka toimi työsuojeluhallitusta suunnitelleen Rafael Paasion vähemmistöhallituksen sosiaali- ja terveystieteiden ministerinä, mutta kun hänen menneisyydestään löytyi rattijuopumustuomio, nimitettiin pääjohtajaksi Jaakko Riikonen SAK:laisen kuntatyöntekijöitä edustaneen Kunta-alan ammattiliiton KTV:n johdosta. (Kahri 2001, 119; Bergholm 2012, 150; Laatonen & Nieminen 2017, 115). Keskushallinnon poliittisuuden tavallaan kruunasi vasemmistopuolueiden ylivaltaa tasoittamaan suunnattu niin sanottu päällystakkikäytäntö, jossa keskusvirastoihin perustettiin ylijohdajan virkoja, ja ne miehitetiin porvaripuolueiden edustajilla (Virolainen 1982, 69-70; Rekola 1998, 210). Työsuojeluhallituksessa tämä tarkoitti käytännössä sitä, että kun pääjohtaja Riikonen oli tullut työntekijäjärjestöjen puolelta, niin ylijohdaja Pekka Kari nimitettiin Ilmailuhallituksesta työnantajajärjestöjen esityksestä.

Myös työsuojeluhallituksen sisäisen henkilöstölehden kyselyyn perustuvassa kymmenkohtaisessa listassa toiminnan poliittisuus nousi henkilöstön mielestä lakkauttamisen ykkössyyksi:

1. Taistolaisuus
2. Normikriisi
3. Työtapojen kehittymättömyys
4. Demarinimitykset
5. Yhteiskuntasuhteiden hoitamattomuus
6. Johdon äänettömyys
7. Piirien haukkuminen (huonot suhteet työsuojelupiireihin)
8. Työsuojeluhallituksen specialistien erikoistuminen kauaksi reaali-maailmasta
9. Tamperelaisuus / pääkaupunki
10. Työministeriöön siirtyminen

Lähde: Työsuojeluvalvojat ry:n perinneseminaari 1.4.2016

Työsuojeluhallituksen poliittisuus koitui kuitenkin sen kohtaloksi, sillä työnantajien (STK) ja työsuojeluhallituksen keskinäinen epäluottamus oli koko ajan suurta. Luottamuspuolan katsottiin poistuneen vasta työsuojeluhallituksen lakkauttamisen myötä vuonna 1993 (Ketola 2009, 193-194). Työsuojeluhallituksen lakkauttaminen oli ollut työnantajien linjana viraston perustamisesta

lähtien ja STK odotti vain tilaisuutta, joka tuli 1990-luvun laman myötä. STK ja Liiketyönantajain keskusliitto LTK lausuivat STM:n hyvinvoinnin tulevaisuutta kartoittavassa Hyvinvointifoorumissa syksyllä 1991: ”Työsuojeluhallituksen tehtävät tulee nopeasti siirtää kokonaisuudessaan työministeriölle ja työsuojelupäireille” (Parvinen 1992, 49).

Työsuojeluhallitus oli STK:n mielestä turhan itsenäinen. Sen mielestä ministeriöön voidaan vaikuttaa paremmin ja joustavammin. (VTV 1994, 38, 60.) Työnantajat tappelivat työsuojeluasioista virkamiestasolla työsuojeluhallituksen kanssa, mutta työmarkkinajärjestötasolla työsuojeluasiat pystyttiin sopimaan (Korhonen 2011, 24). Historioitsija Eino Ketolan kirjoittamassa Työturvallisuuskeskuksen historiassa on aikakautta kuvaavat luvut: ”TTK kohtaa punaisen 1970-luvun”, ”Sivustatukea antikommunistiselle rintamalle” ja ”STK ei luota työsuojeluhallitukseen”. STK:n näkökulmasta työsuojeluhallituksen katsottiin olevan kommunistien käsissä, joten TTK toimi työnantajapuolen käsikassarana työsuojeluasioissa. TTK:ssa katsottiin, että työsuojeluhallitus oli epäonnistunut tehtävässään. TTK:n toimitusjohtaja Kalevi Ilmonen lausui ”työsuojeluhallituksen toiminnan olleen konspiratiivista menoa” eli salaliittoon pyrkivää, vehkeilevää (Ketola 2009, 185). TTK:n historian ja toiminnan kuvaus tuo mieleen jopa ulkoparlamentaarisesta toiminnasta, sillä niin selkeää oli vastakkainasettelu valtion, laillisesti perustetun viranomaisorganisaation ja työnantajia edustavan organisaation välillä.

Työnantajat eivät olleet kuitenkaan tyytymättömiä keskitettyyn valvontaan sinänsä vaan työsuojeluvalvonnan sisältöön ja tapaan. Työnantajajärjestöt pitivät työsuojeluhallituksen ohjeista ja määräyksistä johtuvia työsuojelutoimia liian kalliina ja niiden toteuttamista liian nopeatempoisena. Näistä syistä työnantajajärjestöt asettuivat työsuojelun jarrumiehen rooliin ja jopa kerskuivat sillä. (Bergholm 2012, 155.) Työsuojeluhallituksen ja STK:n suhteet ajautuivat niin sanottuun normikriisiin työsuojeluhallituksen neljäntenä toimintavuonna 1977. Työsuojeluhallitus oli ryhtynyt kirjallisten ohjeiden ja oppaiden välityksellä antamaan suoraan työnantajia sitovia määräyksiä ja ohjeita työturvallisuuslain soveltamisesta ja täytäntöönpanosta. STK kääntyi oikeuskansleri Risto Leskisen puoleen, joka totesi, ettei työsuojeluhallituksella eikä edes ministeriöllä ole oikeutta antaa ohjeiden nimellä sitovia määräyksiä lain soveltamisesta. (Ketola 2009, 193; Hurmalainen 30.5.2017.) Tämä katkaisi työsuojeluhallituksen uhon tai ainakin rauhoitti sen toimia. ”*Aktiivinen työsuojeluhallitus alkoi olla työsuojelun ulkokehällä, se ei saanut enää mitään mainittavaa aikaiseksi.*” (Suomaa 18.9.2017.)

Työsuojeluvallonta ja sitä johtanut työsuojeluhallitus joutui myös tehtävänsä puolesta työnantajien silmätikuksi, kun se puuttui työpaikkojen työsuojelun tasoon, joka yleisesti ottaen oli huonolla tasolla 1960-luvulla ja vielä 1970-luvun alussa. Suomessa solmittiin esimerkiksi vasta vuonna 1969 ensimmäinen STK:n ja SAK:n välinen sopimus työturvallisuustyöstä työpaikoilla. Yhdysvalloissa yrityskohtaisia Safety First²⁴ -sopimuksia solmittiin jo 1920-luvulla. Ruotsissa työnantajakeskusjärjestö SAF ja työntekijäkeskusjärjestö LO solmivat vuonna 1942 työturvallisuussopimuksen ja perustivat sen nojalla yhteisen työturvallisuuslautakunnan (Kettunen 1994, 399, 405). Suomi oli siis työsuojeluasioissa jäljessä Ruotsia sekä järjestösopimuksin että valtion viranomaistoimin noin 30 vuotta. Eino Ketola kuvaa osuvasti 1940-luvun aikakautta ja Suomen jälkeenjääneisyyttä työturvallisuudessa toteamalla, että ”suomalaisilla oli siihen aikaan muuta tekemistä turvallisuusalalla” (Ketola 2009, 164, 171). Suomen katsottiin olevan vielä 1970-luvulla työsuojelussa jäljessä muita Pohjoismaita niin tuotannollisesti, taloudellisesti kuin liikkeenjohdollisestikin (Suikkanen 1983, 118, 127; Kantola 2013, 318).

Entinen ammattientarkastuslaitos ja hajanainen työsuojeluhallinto eivät olleet pysyneet teollistuneiden työpaikkojen kehityksen perässä eikä työsuojelun taso työpaikoilla täyttänyt 1970-luvun alussa usein edes vuoden 1958 työturvallisuuslain tavoitteita. Esimerkiksi asiakasaloitteisen valvonnan (AAV) osuus koko tarkastustoiminnasta oli yli 50 prosenttia, mikä osoitti, että työolosuhteet eivät olleet kunnossa. (Räsänen 21.3.2018.) Työtapaturmiin ja ammattitauteihin kuoli 1960-luvulla vuosittain yli 400 ihmistä ja vielä vuonna 1975 lähes 300. Alle 200:aan työstä johtuvaan kuolemaan päästiin 1980-luvulla kun 2000-luvulla työtapaturmiin kuolee vuosittain alle 50 henkilöä ja ammattitauteihin (lähinnä vanhoihin asbestista johtuviin) noin 150 henkilöä. (IVK 2017.) Työsuojeluhallitus tuli siten todelliseen tarpeeseen, mutta sen aloittama työsuojelun tason parantamisen tahti oli liian kovaa työnantajille ja toteuttamisen tyyli tuotti yhteen-törmäyksiä. (Kallioluoma 20.11.2017; Marjamäki 1.11.2017.)

²⁴ Safety First -ajattelussa ”työturvallisuuden, työtöhen ja työrauhan oli määrä vahvistua yksin ja samoin keinoin”. 1920- ja 1930-luvuilla työsuojelulla edistettiin ennen kaikkea tuotantoprosessin häiriöttömyyttä ja tehokkuutta. Vuorineuvos Gösta Serlachius oli ensimmäisiä Safety First -ajattelun soveltajia Suomessa. (Kettunen 1994, 12, 23.) Serlachius oli myös ”lakonmurtaja-järjestön perustamisajatuksen isä” ja toimi aktiivisesti ja rahoittajana Suomen Vientirauha-yhtymässä (Rislakki 1982, 27).

3.7. Työsuojeluhallituksen lakkauttamisen tausta

3.7.1. Keskushallinto oli kasvanut

Työsuojeluhallituksen lakkauttaminen liittyy valtionhallinnon kasvuun ja siitä syntyneeseen byrokratisoitumiseen ja rahoitusongelmiin, jotka edelleen johtivat jonkinlaiseen hyvinvointivaltion kriisiin. Julkishallinnolta toivottiin parempaa toimivuutta, palvelua ja tuloksellisuutta. (Temmes & Kiviniemi 1997, 7.) Valtion keskushallinnon kasvu ilmentää osaltaan hyvinvointivaltion kasvua ja kun julkishallinnon rakenteet ja palvelutuotanto olivat kasvaneet 1970-luvun alusta lähtien, myös keskushallinto kasvoi voimakkaasti. Vuonna 1970 ministeriöissä työskenteli 1500 henkilöä ja vuonna 1990 jo yli 4000 henkilöä. Kasvua oli siten 20:ssä vuodessa yli 250 prosenttia. Muu valtion keskushallinto oli kasvanut noin 50 prosenttia vuosina 1970–1991. Samanaikaisesti julkisen sektorin osuus bruttokansantuotteesta oli noussut 31 prosentista 53 prosenttiin vuosina 1970–1991. (Ojala 1992a, 103, 107.)

Myös keskushallinto virastoina oli melkoinen virkakoneisto: valtion keskushallinnossa oli vuonna 1992 yhteensä 98 virastoa tai laitosta (Taulukko 2).

Taulukko 2. Valtion keskusvirastot ja laitokset vuonna 1992.

oikeusministeriö	5
sisäasiainministeriö	8
puolustusministeriö	9
opetusministeriö	18
valtionvarainministeriö	10
maa- ja metsätalousministeriö	12
liikenneministeriö	6
kauppa- ja teollisuusministeriö	17
sosiaali- ja terveysministeriö	8
työministeriö	3
ympäristöministeriö	2
yhteensä:	98

Lähde: Ojala 1992b, liitteet 4-14.

Pienin keskusvirasto tai -laitos oli työministeriön alainen työneuvosto, jossa työskenteli kolme henkilöä ja suurin kauppa- ja teollisuusministeriön alainen Valtion teknillinen tutkimuskeskus (VTI), jossa työskenteli 2670 henkilöä. Seuraavaksi suurimmassa Metsäntutkimuslaitoksessa työskenteli 1070 henkilöä. (Ojala 1992b, liitteet 4-14.)

Anekdoottina ja agraariyhteiskunnan perintönä todettakoon maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla, joka hallintorakenteeltaan oli ehkä mammuttimaisin ”hallintohimmeli”. Hallinnonalalla oli viisi erillistä tutkimuskeskusta tai -laitosta²⁵, joissa työskenteli 2214 henkilöä. Näiden lisäksi hallinnonalalla oli seitsemän erillistä virastoa, hallitusta tai laitosta²⁶, joissa työskenteli 1599 henkilöä ja ministeriössä 284 henkilöä. Koko maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla työskenteli valtion palveluksessa kaikkiaan 4097 henkilöä vuonna 1991. (Mt., liite 9).

Keskushallinto oli paisunut ja politisoitunut myös puhtaasti puoluepoliittisiin syihin. Johannes Virolainen kertoo osuvasti 1970-luvun poliittisuudesta, kuinka tasavallan presidentin Urho Kekkosen, SDP:n puheenjohtajan Kalevi Sorsan, Keskustapuolueen puheenjohtajan Johannes Virolaisen ja SKDL:n puheenjohtaja Kalevi Kivistön yhteisessä neuvonpidossa Tamminiemessä päätettiin keskusvirastojen pääjohtajien ”päälystakeista” ja puolueiden omista miehistä, jotka epäilemättä paisuttivat hallintoa. Kun virastojen pääjohtaja oli yleisemmin SDP:stä tai SKDL:stä, luotiin keskusvirastoihin ylijohdajan vakansseja, jotka sovittiin miehitettävän Keskustapuolueen edustajalla. (Virolainen 1982, 69-70; Rekola 1998, 210; Hämäläinen 2019.)

3.7.2. Hallinnonuudistusta tavoiteltiin jo 1980-luvulla

Mammuttimaiseksi kasvanutta valtion keskushallintoa suunniteltiin hajautettavaksi jo 1980-luvun puolivälissä laajassa parlamentaarisessa komiteanmietinnössä ”Hallinnon hajauttaminen” (KM 1986:12). Hallinnon hajauttamisen tavoite oli tuolloin parantaa hallinnon palveluiden laatua. Hallintoa piti siirtää lähemmäksi kansalaista, asiakasta ja hallinnon keskusohjausta piti väljentää. (KM

²⁵ Maatalouden tutkimuskeskus, maatalouden taloudellinen tutkimuskeskus, valtion maatalousteknologian tutkimuskeskus, metsäntutkimuslaitos sekä riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos.

²⁶ Maatilahallitus, metsähallitus, maanmittaushallitus, valtion viljavarasto, valtion eläintieteellinen laitos, geodeettinen laitos ja valtion margariinitehdas.

1986, 1.) Koko 1990-luvun keskushallinnon kehittämistoimenpiteet pohjautuvat hallinnon hajauttamiskomitean mietintöön (VTV 1994, 16). Työsuojeluhallinto sai tuolloin komitealta ”puhtaat paperit”, sillä työsuojeluhallinto toimi komitean tavoitteiden mukaisesti; keskusvirasto oli ohjaava ja valvova asiantuntijaelin ja paikallishallinto (työsuojelupiirit) tuottivat varsinaisen palvelun kansalaisille, asiakkaille (KM 1986, 13). Hallinnon hajauttamisen tavoite oli muuttaa keskusvirastot hallinnoivista ja valvovista virastoista alan kehittämistä ja markkinoita tukevaksi kehittämiskeskuksiksi. Esimerkkinä tästä on sosiaalihuollituksen ja lääkintöhallituksen yhdistäminen ensin sosiaali- ja terveystieteelliseksi vuonna 1991 ja heti perään vuonna 1992 Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukseksi (Stakes). (Julkunen 2001, 111.)²⁷ Hallinnon hajauttamiskomitean vuonna 1986 tarkastelemista 23 keskusvirastosta toimi vuonna 1994 tilivirastona enää yhdeksän (VTV 1994, 15).

Tavoiteltu desentralisointi eli hajauttaminen siirtää päätöksentekoa alaspäin, sinne missä hallinto kohtaa asiakkaan. Näin luodaan edellytykset hallinnon responsiivisuudelle ja asiakaskeskeisyydelle. (Vartola 2009, 35.) Responsiivisuudessa hallinnon kohteiden omaa toimintaa sallitaan enemmän ja kohteiden erityispiirteet otetaan joustavammin huomioon (Mäenpää 1991, 55). Laillisuusvalvontaan hallinnon responsiivisuus sopii kuitenkin huonosti etenkin, kun lait ovat valtakunnallisesti ja alueellisesti samoja eikä toimialakaan vaihtele maantieteellisesti kuten työsuojelussa. Hallinnon hajautettu päätöksenteko heikentää helposti myös kansalaisten yhdenvertaisuutta, jos valtakunnallista päätöksentekoa koordinoivaa hallinto- ja johto-organisaatiota ei ole.

Valtionhallinnon suuntautuminen julkispalveluksi alkoi nousta ajattelutavaksi 1980-luvulla. Siirryttiin hallinto- ja valtiokeskeisestä ajattelusta kansalais- ja asiakaskeskeiseen ajatteluun, jossa julkista hallintoa ja palveluja arvioidaan ja tuotetaan asiakkaan näkökulmasta. Haluttiin myös lisätä kansalaisten ja asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksia palveluiden tuottamiseen ja laatuun. Myös julkispalvelujen katsottiin tehostuvan parhaiten lisäämällä palvelujen tuottajan (paikallishallinnon) omaa vastuuta ja toimintavapauksia. Lainsäädännössä palveluajattelu ja kansalaisnäkökulma näkyivät esimerkiksi hallintomenettelylakina vuonna 1983. Laissa määriteltiin hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ja toimintatavat kansalaisen näkökulmasta. (Temmes & Kiviniemi 1997, 13, 100-101.)

²⁷ Edelleen Stakes ja Kansanterveyslaitos yhdistyivät Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseksi vuoden 2009 alussa.

3.8. Työsuojeluhallituksen lakkautus

Työsuojeluhallitus ei ihan ehtinyt viettää 20 vuotisjuhlia, sillä 1.10.1973 perustettu työsuojeluhallitus lakkautettiin jo 1.3.1993 osana koko keskusvirastojärjestelmän purkamista.

Yhtenä tämän tutkimuksen tavoitteena on tuoda esiin se, mitä vaikutuksia valtion keskusvirastojärjestelmän purkamisella 1990-luvulla oli käyttäen työsuojeluhallitusta esimerkkinä. Purkamisessa korostettiin hyvinvointivaltion kolmiportaisen ja laaja-alaisen hallintokoneiston taloudellista taakkaa, kun hallintoa haluttiin hajauttaa, madaltaa ja keventää. Julkisessa hallinnossa tavoiteltiin kansalaisten, asiakkaiden palvelua. Tarkasteluni keskiössä on se, mitä koordinoivasta keskushallinnosta kevennetty työsuojeluvalvonnan toteutus merkitsi työpaikoilla kansalaisten, työnantajien ja työntekijöiden eli hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuudelle.

Työsuojeluhallituksen lakkauttaminen liittyy voimallisesti 1990-luvun alussa Suomea kohdanneeseen syvään taloudelliseen lamaan, jonka on todettu olleen toisen maailmansodan jälkeisen historiamme pahin, joidenkin arvioiden mukaan jopa länsimaiden pahin (Parvinen 1992, 13; Julkunen 2001, 64). Kansantuottemme laski jyrkemmin kuin yhdessäkään OECD-maassa toisen maailmansodan jälkeen. Bruttokansantuote supistui kolmessa vuodessa 12,6 prosenttia. Kansantalouden reaalin kasvu oli parhaimmillaan +5,7 prosenttia vuonna 1989 ja pahimmillaan -6,3 prosenttia vuonna 1991. Vuodesta 1991 vuoteen 1994 suomalaisten käytettävissä olevat tulot laskivat lähes kahdeksan prosenttia ja yksityinen kulutus noin 11 prosenttia. Työttömyys kasvoi vuoden 1990 reaalista täystyöllisyydestä (3,1%) vuoden 1994 16,6 prosentin työttömyyteen, joka on ainutlaatuisista OECD-maiden historiassa. Suomen reaalkorko oli Euroopan korkein vuodesta 1989 vuoteen 1992, jolloin kolmen vuoden pitkäaikainen markkinakorko oli keskimäärin 13,7% vuonna 1990. (Honkanen 1995, 49, 53; Kantola 2002, 13, 94; Uusitalo 2002, 26-27.)

Laman vaikutusta kansalaisten toimeentuloon kuvaa myös Pelastusarmeijan avustustoiminta, joka väheni tasaisesti elintason kasvaessa 1960-luvun lopulta lähtien. Se oli pienimmillään vuonna 1990, vain noin kymmenesosa 1960-luvun puolivälin suuriin avustuksensaajien määriin verrattuna. Varattomien ihmisten määrä väheni samaan tahtiin kuin julkinen perusturvaverkko kehittyi. Kunnes se kolmessa vuodessa 1991-1993 kohosi alle 7000 avustuksensaajasta takaisin lähes 35 000 avustuksen saajaan. (Stakes 1994, 33.) Näin hyvinvointivaltion 20-vuotinen suotuisa kehitys tuhoutui kolmessa vuodessa ja leipäjonot sekä

varattomien jouluruokailut tulivat jäädäkseen. Stakesin selvityksen²⁸ mukaan Suomessa koettiin jopa nälkää laman seurauksena. Vuosina 1993 ja 1994 arvioitiin taloudellisista syistä noin 100 000 ihmisen kokeneen nälkää. (Stakes 1994, 44-49; Honkanen 1995, 148.)

Silloinen valtionvarainministeri Iiro Viinanen (kok.) ja budjettipäällikkö Raimo Sailas (sd.) kuvaavat kevättalven 1993 tunnelmia hätkähdyttävästi muistelmissaan *Vaaran vuodet* ja *Laman taittäjä*. Valtion valuuttavaranto oli pienimmillään 21 miljardia markkaa, joka riitti kahdeksi viikoksi. Sen jälkeen markka ja valtionhallinto romahtaisi. Valtionvarainministeriön kassakaappiin oli valmisteltu kriisilakeja ja suunnitelmia (muun muassa Toiminta valtion likviditeetikriisissä), joissa oli eläkkeiden puolituksia, valtion henkilöstön lomautuksia ja virastojen sulkemisia sekä palkka- ja hintasääntelyä. Valtion velka oli kasvanut 1980-luvun lopun 16,5 prosentista 50 prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 1993 mennessä. (Viinanen 2014, 26-51; Vesikansa 2016, 364-367.) Romahduksen tapahduttua Suomi olisi menettänyt taloudellisen itsenäisyytensä Kansainväliselle valuuttarahastolle IMF:lle ja ollut tilanteessa, jossa Kreikka on ollut vuodesta 2010 – nyt jo kymmenvuotisessa velkasaneerauksessa.

Laman perkaajaksi joutunutta Esko Ahon (kesk.) hallitusta edelsi Suomen Keskustan ”veret seisauttava” eduskuntavaalivoitto keväällä 1991. Keskusta lisäsi kannatustaan 170 000 äänellä ja sai siten 15 lisäpaikkaa nousten eduskunnan suurimmaksi puolueeksi 55 edustajalla. Kokoomus menetti 140 000 ääntä ja 13 paikkaa eduskunnassa. SDP menetti 90 000 ääntä ja 8 paikkaa ja jäi suosiolla oppositioon. Menettely takasi kokoomuksen hallituksessa jatkamisen, vaikka se olikin vaalien suurin häviäjä.

Keskusta-oikeistopuolueista (Kesk., Kok., RKP., SKL.) kootun enemmistöhallituksen (26.4.1991 – 13.4.1995) tärkeimmäksi ja haastavammaksi tehtäväksi muodostui Suomen kansantalouden tervehdyttäminen. Hallitusohjelman kohdassa 2. Yleinen talouspolitiikka hallituksen tavoitteet kiteytettiin seuraavasti: ”Hallitus toteuttaa laman voittamiseksi välittömiä kilpailukykyä parantavia toimia ja julkisen talouden säästötoimia sekä pyrkii talouden rakenteellisten vinoutumien korjaamiseen”. (Ahon hallituksen hallitusohjelma 1991.)

Yksi kolmesta laman voittamisen pääkeinoista oli julkisen talouden eli pitkälti julkishallinnon säästötoimet. Hallitusohjelman viimeisessä 16. luvussa todetaan hallinnon kehittämistä:

²⁸ 1832 henkilön otostutkimuksen mukaan 2,9% aikuisväestöstä vuonna 1993 ja 3,2% vuonna 1994 sanoi kokeneensa nälkää (Stakes 1994, 44-49).

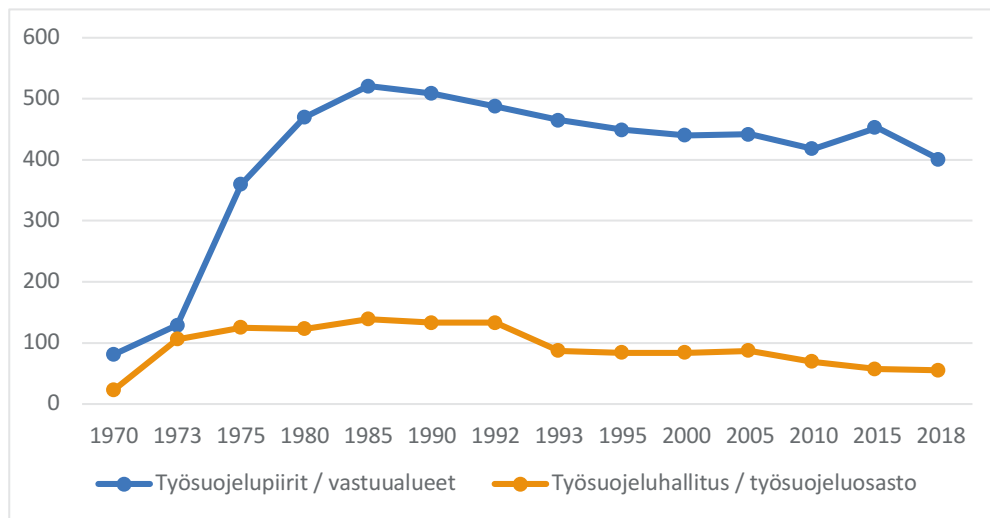
”Hallinnon kehittämisen tavoitteena on joustavan, tuloksellisen ja oikeudenmukaisen palvelurakenteen aikaansaaminen. Tähän pyritään kasvattamalla julkista sektoria. Palvelukykyä lisätään poistamalla hallinnon monimutkaisuutta ja päällekkäisyyttä. Pääpaino kehittämistyössä asetetaan hallinnon tulokellisuuden ja tuottavuuden lisäämiseen, hallinnon bajauttamiseen ja keventämiseen sekä ohjaujärjestelmien uudistamiseen. Samalla turvataan kansalaisten peruspalvelujen saatavuus koko maassa.” (Ahon hallituksen hallitusohjelma 1991.)

Konkreettisesti Ahon hallituksen tavoitteena oli purkaa ja yksinkertaistaa kolmiportaiseksi muodostunutta hallintoa. Ylimpänä olivat ministeriöt, välissä keskusvirastot ja alimpana alue- ja paikallishallinto. Työsuojelussa tämä tarkoitti vuonna 1991 sosiaali- ja terveystministeriötä, työsuojeluhallitusta ja työsuojelupiirejä. Hallituksen ohjelma kirjaa selkeästi, että ”keskushallintoa supistetaan mm. muuttamalla toiminnallisia keskusvirastoja liikelaitoksiksi ja lakkauttamalla *hallinnollisia* keskusvirastoja. Väliportaan hallintoa kevennetään ja päällekkäisyyttä puretaan (kursivointi AL)”. Tässä katsannossa työsuojeluhallituksen lakkauttaminen oli selkeästi hallitusohjelman mukaista.

Keskushallinnon lakkauttaminen eli julkishallinnon muuttaminen kaksiportaiseksi oli siis yksi Ahon hallituksen hallinnon kehittämisen painopisteistä. Ministeriöiden tehtäväksi jäisi ylätasolla valmistella eduskunnan ja hallituksen päätöksentekoa sekä huolehtia alaisensa hallinnon tulohajauksesta (Ojala 1992b, 2). Konkreettisemmin ministeriöt olisivat säädösten ja talousarvion valmistelijoita, hallinnonalansa yhteistyöorganisaatio kansainvälisissä asioissa ja hallinnonalansa ylin päätöksentekijä. Ministeriö tekisi täsmentävät normipäätökset yhteiskuntapolitiikan sisältöön sekä kansalaisten ja yhteisöjen oikeusasemaan vaikuttaviin asioihin. Sitova normiohjaus koottaisiin keskushallintoyksiköistä ministeriöön. Muut tehtävät siirretäisiin ministeriöistä paikallis- ja aluehallintoon. (Ojala 1992a, 15-16.) Toinen hallituksen tavoite oli ”siirtää toimivaltaa kuntiin ja kuntainliittoihin sekä suoraan kansalaisia palveleviin organisaatioihin” (Hallitusohjelman luku 16) eli mahdollisimman lähelle asiakasta. Tässäkin katsannossa työsuojeluhallituksen lakkautus toimi, sillä työsuojeluhallinnon henkilöstövoimavarat jätettiin kansalaisia ja yrityksiä palvelemaan piirihallintoon lähes ennalleen (-5% vuosina 1992-1993), kun taas keskusviraston lakkauttamisen jälkeen työministeriöön perustetun työsuojeluosaston henkilövoimavarat supistuivat 35 prosenttia entiseen työsuojeluhallitukseen verrattuna (Taulukko 3). Kuviosta näkee myös tilaajavastuutarkastajien tulon työsuojeluhallintoon vuonna 2005. (Työsuojeluhallinnon vuosikertomukset 1973-2018.)

Taulukko 3: Työsuojeluhallituksen/STM:n, työsuojeluosaston ja työsuojelupiirin/vastuualueiden henkilöstömäärät vuosina 1970-2018.

Vuosi	1970	1973	1975	1980	1985	1990	1992	1993	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Työsuojelupiirit/ vastuualueet	81	129	360	470	521	509	488	465	449	440	442	418	453	400
Työsuojeluhallitus/ työsuojeluosasto	23	106	125	123	139	133	133	87	84	84	87	69	57	55



Huippu- ja viimeisin vuosi	1986 (hlö)	2018 (hlö)	muutos (%)
Työsuojelupiirit / vastuualueet	532	400	-24,8
STM/tso	139	55	-60,4
Työsuojeluhallinto yhteensä:	671	455	-32,2

Lähteet: KM 1971, liite 5; Työsuojeluhallinnon vuosikertomukset 1973-2018.

Ahon hallituksen tavoitteena oli ohjelmansa mukaan joustava, tuloksellinen ja oikeudenmukainen hallinnon palvelurakenne sekä hallinnon hajauttaminen ja keventäminen. Työsuojeluvalvontaa tarkasteltaessa voi kysyä, miten kävi asiakkaan ja kansalaisen saaman palvelun yhdenmukaisuuden ja valvonnan maantieteellisen tasavertaisuuden? Hallitusohjelman 16. luvussa todetaan, että ”paikallishallintoa uudistetaan niin, että palvelujen *laatu* ja tasapuolinen *saatavuus* ja kansalaisten turvallisuus taataan (kursivointi AL)”. Tämän tutkimuksen yhtenä tavoitteena on arvioida työsuojeluvalvonnan palveluiden yhdenmukaisuuden toteutumista.

3.8.1. Komiteamietinnöt hallitusohjelman toteuttamisen taustalla

Julkisen talouden säästötoimia haettiin siis ennen kaikkea julkishallintoa keventämällä ja kehittämällä. Hallitus käynnisti keskushallinnon rationalisointihankeen valtioneuvoston päätöksellä (VNP 17.10.1991) ja asetti kaksi yhden miehen komiteaa etsimään ratkaisuja julkishallinnon säästöihin ja kehittämiseen. Valtionvarainministeriön hallinnon kehittämisosaston (hko) ylijohantajana toimineen Pekka Ojalan vetämän hankkeen nimi oli tavoitetta kuvaava: ”Keskushallinnon rationalisointihanke” (KM 1992:28). Ojalaa hallinnon kehittämisosaston ylijohantajana seuranneen selvitysmies Jukka Hirvelän komiteamietinnön (KM 1992:33) nimi oli ”Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon”. Ojala tiivisti Ahon hallituksen tavoitteet kolmeen kohtaan:

1. Maan talouden tervehtyttäminen,
2. Euroopan yhdentymistä koskevien ratkaisujen tekeminen,
3. Julkisten palvelujen ja julkisen hallinnon uudistus ja kehittäminen (Ojala 1992b, 9).

Rationalisointihankkeen tavoitteena oli selvittää keskushallintoviranomaisten sellaiset tehtävät, joista voidaan kokonaan luopua sekä selvittää mahdolliset hallinnolliset päällekkäisyydet. Lisäksi hankkeen tavoitteena oli selvittää edellytykset toimivallan siirtämiseksi ministeriöiltä ja keskusvirastoilta paikallis- ja aluehallinnolle ja erityistapauksissa keskusvirastoilta ministeriöille. (Mt., 1.) Nämä tavoitteet olivat selkeitä hallinnon rationalisointeja. Hallinnon kehittämistä kuvaa tavoite siirtää kansalaisia koskeva päätöksenteko sille hallinnon tasolle, jossa päätökset tuotetaan ja niin lähelle palvelujen käyttäjiä kuin mahdollista eli kuntien ja valtion paikallishallintoyksiköille (Mt., 1). Rationalisoinnilla (keskushallinnon lakkauttamisella ja/tai päätöksenteon yksinkertaistamisella) tavoiteltiin kansalaisten palvelujen parantamista, kun päätökset tehtäisiin joustavasti lähellä asiakasta. Tavoitteessa viitataan muun muassa Valtiontilintarkastajien lausuntoon vuodelta 1988. (Ojala 1992a, 114.) Tämä kuulostaa hyvältä asiakaslähtöisyyden edistämiseltä ja moniportaisen byrokratian vähentämiseltä, mutta ilman paikallishallinnon yhtenäisiä menettelytapoja kansalaisten yhdenvertaisuus palveluiden saajina saattaa vaarantua.

Rationalisointihankkeessa todetaan, että ”keskushallinnon ohjausta yksinkertaistetaan, jotta alempi hallintotaso voi *itsenäisesti* suorittaa sille lainsäädännössä säädettyt ja tulosohjauksessa sovitut tehtävät (kursivointi AL)”. Jos keskusohjaus on yksityiskohtaista, alemman tason tehtävät lisääntyvät. (Mt., 10, 104.)

Rationalisoinnilla pyrittiin siis hallinnollisesti ”oikaisemaan” ja yksinkertaistamaan päätöksentekoa, kun keskushallinnon valtakunnallista ohjausta ei olisi, vaan päätöksenteko siirrettäisiin mahdollisimman lähelle hallinnon paikallistasoa. Samaa vahvaa alue- ja paikallistason hallintoa ajoi Jukka Hirvelän mietintö ”Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon” (KM 1992:33), jonka toimeksianto toteaa, että ”tavoitteena on kansalaisia koskevien päätöksien tekeminen, sillä hallinnon tasolla, jossa palvelut tuotetaan ja niin lähellä palvelujen tarvitsijoita kuin mahdollista” (Hirvelä 1992, liite 1).

Ojalan johtama rationalisointihanke toteaa, että keskushallinnon supistaminen ei vaikuttaisi peruspalvelujen saatavuuteen, vaan yksityiskohtaisen ohjauksen poistaminen antaa palveluyksiköille *joustavuutta* palvelujen järjestämiseen (Ojala 1992a, 108). Lisäksi toimivallan siirtäminen paikallis- ja alueatasolle mahdollistaisi viranomaisten paikallistuntemuksen hyödyntämisen. Tämä puolestaan vähentäisi hallinnon *kaavamaisuutta*. (Mt., 29.) Kaavamainen järjestelmällisyys on kuitenkin hallintobyrokratian ydin. Formaali, yhtenäinen ja säädöspohjainen byrokratia toimii tehokkaasti ja täsmällisesti sekä asiantuntevasti ja yhtenäisesti kuin rationaalinen kone tuottaen tasalaatuisia ja ennustettavia palveluita, hallintoa. Byrokratia sopii erityisen hyvin perinteiseen hallintoon, jonka tavoitteena on yhteiskunnan koossa pitäminen, säilyttäminen ja turvaaminen yhteisillä pelisäännöillä kuten on kyse työsuojeluvallonnassa. (Vartola 2009, 31-32, 37.) Siten joustava, paikallista asiakasta ymmärtävä, palveleva hallinto ohittaa yhdenvertaisuuden ja tasalaatuisuuden, jota kaavamainen, byrokraattinen keskushallinto parhaimmillaan toteuttaa. Onko sitten niin, että mahdollisimman vahva ja itsenäinen paikallishallinto mahdollistaa kansalaisten, asiakkaiden eriarvoisuuden, kun itsenäinen paikallishallinto voi toteuttaa palveluitaan haluamallaan ja asiakkaiden haluamalla tavalla? Hallinnon toteuttamaan laillisuusvalvontaan asiakaslähtöisyys ei kuitenkaan kovin hyvin sovi.

Rationalisointihankkeen logiikka oli selkeä: kun tehtäviä siirretään alue- ja paikallishallinnolle lähemmäs asiakasta, sille pitää siirtää myös enemmän päätösvaltaa. Jos tätä päätösvaltaa ei ole koordinoitu, se voi johtaa eriarvoisuuteen kansalaisten kesken. Käytännössä julkisten palvelujen erilaisuus mahdollistuu selkeimmin kunnallisessa itsehallinnossa, jossa rikkaat kunnat mahdollisesti tarjoavat parempia ja laajempia palveluja kunnan asukkailleen kuin köyhät kunnat, koska niillä on siihen varaa ja itsehallinnon sallima mahdollisuus. Kansalaiset eivät siten ole yhdenvertaisessa asemassa julkisen hallinnon asiakkaina.

Hirvelän mietinnössä pohditaan valtakunnallisen, kansallisen ja alueellisen, paikallisen hallinnon eroja. Alueellisissa yksiköissä on mahdollisuus alueellisiin ja paikallisiin vaihtoehtoihin ja valintoihin, kun taas kansalliset tehtävät on hoidettava tasapuolisesti ja yhdenmukaisin perustein maan eri osissa. Kansallisella tasolla korostuu säädössidonnainen oikeusturva esimerkiksi tarkastus- ja valvontatoiminnassa. (Hirvelä 1992, 19). Valtakunnallisessa hallinnon tavoitteenasettelussa pyritään kansalliseen tasapuolisuuteen ja toteutetaan valtakunnallista politiikkaa paikallisina toimenpiteinä. Esimerkkeinä tästä valtakunnallisesta yhdenmukaisuuden politiikasta, hallinnosta ovat tuomioistuimet, poliisi, tarkastustoiminta ja työsuojelupiirit eli siis hallinnonalat, joihin byrokraattinen hallintotapa soveltuu parhaiten. (Mt., 20.)

3.8.2. Rationalisointihankkeen kovat tavoitteet

Selvitysmies Ojalan rationalisointihankkeen johtavia periaatteita olivat kansalaisten oikeusturvan ja palvelujen parantaminen, hallinnon tuloksellisuuden ja tuottavuuden parantaminen, keskushallinnon muuttaminen yksiportaiseksi ja keskushallinnon järjestelmätehokkuuden parantaminen, kustannuksien karsiminen ja toiminnan organisoinnin joustavoittaminen. Rationalisointihankkeessa esitettiin, että hallinnollisia keskusvirastoja ei enää tarvittaisi, koska niiden tehtävät ja toimivalta muuttuisivat. Niillä ei enää olisi kansalaisiin kohdistuvaa julkista valtaa, ja siten ne eivät enää hankkeen käyttämän määritelmän mukaan kuuluisi valtion keskushallintoon. Jatkossa keskushallinto keskittyisi yhteiskunnallisesti tärkeiden asioiden valmisteluun sekä hallinnonalansa toimeenpanon ohjaukseen. (Ojala 1992a, 1-2, 9.)

Valtioneuvoston päätöksen (VNp 30.4.1991) mukaisesti rationalisointihankkeen tavoitteena oli julkisten menojen vähentäminen, joka tarkoitti henkilöstömenojen osalta viittä prosenttia. Säästö tehtäisiin erityisesti keskushallinnosta. Rationalisoinnilla arvioitiin saavutettavan 2-2,5 miljardin markan nettosäästöt vuodessa. Toisaalta arvioitiin lähes miljardin markan menevän verotulojen vähenemiseen ja työttömyysturvaan vuodessa. (Mt., 4.)

Rationalisointihankkeen henkilöstön supistustavoitteet olivat melkoiset. Vuonna 1992 keskushallinnossa (hanke ei koskenut budjettirahoituksen ulkopuolisia laitoksia kuten Suomen Pankkia, Kelaa, tuomioistuimia eikä yliopistoja) oli kaikkiaan 110 yksikköä ja yli 25 000 työntekijää. Rationalisoinnin jälkeen yksiköitä olisi 15-20 ja niissä henkilöstöä 3500 – 4000. Keskushallinnon

ulkopuolelle jäävissä liikelaitoksissa ja yhtiöissä työskentelisi 8000 – 10 000 henkilöä. Irtisanomisista olisi suunnitelman mukaan maksimissaan 13 500 ja minimissään 9 000 henkilöä. (Ojala 1992a, 44.)

Lopputuloksena 1990-luvun laman jälkeisenä valtionhallinnon rationalisointina (vertailuna vuosiin 1987-1995) liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen seurauksena valtion *budjettitalouden* piirissä olevan henkilöstön määrä väheni kyllä 40 prosenttia, mutta kunnat mukaan lukien, vain noin 15 prosenttia koko julkisen sektorin henkilöstöstä (Temmes & Kiviniemi 1995, 8). Julkishallinnon henkilöstön määrän taitekohta oli vuosi 1987 erityisesti kunnallishallinnossa. Valtiolla oli vuonna 1987 töissä 214 000 henkilöä ja vuonna 1995 125 000 henkilöä, vähennystä 42 prosenttia. Vuosien 1985-2016 vertailussa valtion henkilöstömäärä on vähentynyt 140 272 henkilöllä (-66%). Suurin osa henkilöstövähennyksestä tapahtui siis liikelaitostamalla ja yhtiöittämällä valtion toimia. Kunnissa oli vuonna 1990 töissä 464 000 ja vuonna 1995 393 000 henkilöä eli vähennystä 70 000 henkilöä, 15 prosenttia. (Temmes & Kiviniemi 1995, 74; VM 2017.)

Rationalisointihanke esitti työsuojeluhallituksen lakkauttamista ja se tilalle perustettavaksi työympäristökeskusta, joka toimisi työministeriön apuna sen ohjatessa koko työsuojeluhallintoa (Ojala 1992b, 230). Työympäristökeskus kehittäisi jatkossa asiantuntijapalveluja maksullisten palveluiden mukaisesti. Ministeriö ja piirit ostaisivat näitä palveluja ja myöhemmin yritykset ja muut työsuojeluorganisaatiot. Keskushallinnon muutoskeskustelussa esillä ollut työsuojelupiirien ja työvoimapiirien yhdistämistä hanke ei esittänyt.

Selvitysmies Hirvelän ”Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon” esitti tavoitteeksi 5-6 erilaistuvaa työsuojelupiiriä. Erilaistuvaa työsuojelupiiriä ei määritelty kovin tarkkaan, mutta käytännössä se olisi muuttanut työsuojelupiiriin ja tarkastajan alueellisen toimivallan, kompetenssin valtakunnalliseksi. (Hirvelä 1992, 5.) Vuodesta 2007 lähtien erilaistuvaa työsuojeluvalvontaa edustaa tilaaja-vastuulain²⁹ valvonta, jota johtaa ja toteuttaa Etelä-Suomen aluehallintoviraston (ESAVI) työsuojelun vastuualue koko Suomessa. Kaikkea muuta työsuojeluvalvontaa johdetaan ja toteutetaan alueellisesti viidessä eri aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueessa. Työsuojeluhallituksen lakkauttamisen jälkeen silloisten työsuojelupiirien lukumäärää jäi 11:ta eli niiden määrä, toimialueet ja kompetenssi noudattivat silloista lääninjakoa.

²⁹ Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006).

3.8.3. Hallituksen esitys työsuojeluhallituksen lakkautuksesta

Ahon hallituksen esitys uudeksi työsuojeluhallinnoksi (HE 328/1992) käynnisti työsuojeluhallituksen lakkautuksen. Hallitus halusi toteuttaa lakkautuksen varsin nopealla aikataululla, sillä esitys tuotiin eduskuntaan 1.12.1992, ja budjettilakina se pyrittiin käsittelemään ennen vuodenvaihdetta ja hyväksymään ennen eduskunnan joulutaukoa. Myös asian taustavalmistelu oli ollut suoraviivaista, sillä yhtään parlamentaarista komiteaa ei perustettu asian valmisteluun vaan tehtiin kaksi edellä mainittua yhden miehen selvitystä ”Yksiportaiseen keskushallintoon” (Ojala 1992a) ja ”Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon” (Hirvelä 1992), jotka molemmat olivat valmistelussaan yhteydessä kolmikantaiseen työasiain-neuvostoon.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan työsuojeluhallintoon tuleva muutos. Työsuojeluhallitus lakkautetaan ja sen tehtävät siirretään työministeriöön ja työsuojelupiireihin. Ministeriöön perustetaan osasto, jonne keskushallinnon tehtävät siirretään. Muilta osin keskushallinnosta siirretään päätösvaltaa työsuojelupiirien toimistoille tulohajauksen periaatteiden mukaisesti. (HE 328/1992.)

Työsuojeluhallituksen lakkauttamista perusteltiin hallituksen esityksessä sekä talouskriisin vaatimin saneerausperustein että hallinnon hajauttamisen, madaltamisen ja siten asiakaslähtöisyyden perustein. Poliittisista tavoitteista lausuttiin julki taloudelliset säästöt ja hallinnon laadun parantaminen. Mitään muita poliittisideologisia tavoitetta esimerkiksi julkishallinnon merkityksen vähentämisestä ei lausuttu julki, vaikka sitäkin on jälkikäteen esitetty (Kosonen 1998; Julkunen 2001; Stenius-Kaukonen 21.8.2017). Ylipäätään hallinnon kehittämistuudistuksissa viitataan poliittiseen ohjaukseen varsin harvoin ja silloinkin ”yllykkeenä” on ollut taloudellinen murros ja lama, joka oikeutti julkispalvelujen ja hallinnon kustannusten ja aseman uudelleenarviointiin (Temmes & Kiviniemi 1997, 23). Kustannus- eli kamreeriperustein saattoi tehdä merkittäviäkin hallinnon sisällöllisiä ja rakenteellisia muutoksia ilman ideologisten tavoitteiden esiintuomista.

Hallituksen esityksen tavoitteet ja keinot työsuojeluhallinnon muuttamiseksi voidaan tiivistää kahteen näkökulmaan: taloudellisiin ja laadullisiin. Ehkä yllättäen suoriin 1990-luvun laman taloudellisiin realiteetteihin viitataan perusteluissa vain kerran: ”Julkisen hallinnon kehittämistarvetta on viime aikoina kiihdyttänyt julkisen talouden rahoituskriisi. Tuottavuuden parantamisen ja taloudellisuuden vaatimukset korostuvat...”. Lauseen jatkuessa siirrytäänkin jo palveluiden

kehittämiseen: ”...palveluiden laadun kehittämisen ohella.” (HE 328/1992.) Tiivistetysti esityksen tavoitteena oli julkishallinnon kehittäminen tuottavuuden parantamiseksi ja palvelujen laadun kehittämiseksi.

Hallinnonuudistuksen laadullisiin tavoitteisiin viitataan perusteluissa siten, että ”työelämän muutokset ovat synnyttäneet tarpeen uudenaiseen työotteeseen työsuojeluhallinnossa” (Mt.). Viitataan tällä laajempaan poliittiseen tavoitteeseen muuttaa työsuojeluhallinnon valvonta- ja työkuultuuria, jonka jo edellä todettiin työsuojeluhallituksen toiminnassa aiheuttaneen monenlaisia ongelmia muun muassa sidosryhmäyhteistyössä? Hallintoa piti kuitenkin kehittää työelämän muutoksen mukana ja toisaalta uudistaa taloudellisin realiteetin.

Hallinnon laatumuutoksia oli siirtyminen keskitetystä normi- ja budjetti-ohjauksesta tulosohjaukseen, jossa vastuu on hallinnon ”etulinjalla” ja joka huomioi asiakastahojen oikeudet odotukset ja vaatimukset palvelujen tehokasta tuottamisesta. Taloudellisuutta hallituksen tavoitteissa oli hallinnon keventäminen ja laadullisuutta päätösvallan siirtäminen keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon. Tavoitteena oli kaksiportainen hallinto, jossa keskushallinnon päätöksentekovaltaa käyttää vain ministeriö, ja muu hallinto on alue- ja paikallistasolla.

Keinoina työsuojeluhallinnon taloudelliseen uudistukseen hallituksen esitys totesi muun muassa keskushallinnon, sinänsä erittelemättömien, tehtävien vähentämisen, mikä mahdollistaisi henkilöstön supistamisen. Lakiesitys ei kuitenkaan sisältänyt suoranaisia irtisanomisia, vaan henkilöstöä siirrettiin työsuojelupiireihin, työvoimahallintoon ja eläkkeelle. Esityksen mukaan 11 virkaa lakkautettiin, joiden viranhaltijat siirrettiin lakkautuspalkalle. Konkreettisena työsuojeluhallituksen tehtävien vähentämisenä oli muutoksenhaun muutos, jolla valvontatoiminnan eli piirien päätösten muutoksenhaku siirrettiin pois työsuojeluhallitukselta yleisiin muutoksenhakutuomioistuihin. Hallituksen esityksen mukaan tällä tavoiteltiin hallinnon rationalisointia ja keventämistä.

Hallituksen esityksen laadulliset keinot tavoittelivat työsuojeluvalvonnan vaikuttavuuden parantamista. Yksi keino oli siirtyä yksiportaiseen keskushallintoon siirtämällä päätösvaltaa aluehallintoon, piireille, joiden voimavarat luvattiin turvata. Esityksen mukaisia laadullisia keinoja työsuojeluhallinnon tehostamiseksi oli myös ministeriön suora tulosohjaus sekä erillisten maa- ja metsätaloustaloustalouden yhdistäminen työsuojelupiireihin.

Hallituksen esityksen (HE 328/1992) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan vielä, että Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimuksen nro 81 (SopS

44/49) nojalla työsuojeluhallinto suorittaa valvontatehtävänsä riippumattomana hallituksen vaihdoksista ja asiaankuulumattomista ulkopuolisista vaikutuksista.

Työministeriön yhteyteen siirrettiin työsuojelun viranomaisten ja asiantuntijoiden sekä keskeisten työmarkkinajärjestöjen edustajista koostuva työsuojeluneuvottelukunta, jonka käsittelemien asioiden laajuus oli melkoinen: säädösvalmistelu, suunnittelu-, kehittämis- ja seurantahankkeet, yleiset toimintalinjat ja käytännön tavoitteet sekä voimavarat. Voidaan todeta, että alan viranomaisten ja keskeisten työmarkkinajärjestöjen edustajista koottu kolmikantainen työsuojeluneuvottelukunta on mukana kaikessa työsuojeluhallinnon tavoitteenasettelun ja resursoinnin ydintehtävissä. Toisaalta neuvottelukunnan ja työsuojeluhallituksen johtoryhmän (kollegion) välissä oli aiemmin vielä edustavimpien työntekijä- ja työnantajajärjestöjen (SAK, STK) edustajilla lisätty työsuojeluhallituksen laajennettu kollegio, jonka käsittelemät asiat olivat suurin piirtein samat (Bergholm 2012, 165-166; Kanerva R. 19.10.2016).

3.8.4. Lakkautuksen käsittely eduskunnassa

Työsuojeluhallituksen lakkautus käsiteltiin eduskunnassa budjettilakina varsin nopealla aikataululla. Lähetekeskustelu oli 1.12.1992, eduskunnan työasianvaliokunta antoi mietintönsä ja ensimmäinen käsittely oli samana päivänä 8.12.1992. Toinen käsittely oli 9.12.1992 ja kolmas päättävä käsittely 14.12.1992.

Asian tiimoilta käytettiin eduskunnassa puheenvuoroja kaikkiaan 51, joista toisessa, pääkäsittelyssä niistä pidettiin 35, joista lakkautusta vastustavia oli 19 ja tukevia 16. Eniten, kaikkiaan kahdeksan puheenvuoroa käytti aiemmin työsuojelutarkastajana toiminut SKDL:n/Vasemmistoliiton kansanedustaja Marjatta Stenius-Kaukonen.

Oppositiossa olleet vasemmistopuolueet SDP ja Vasemmistoliitto vastustivat työsuojeluhallituksen lakkautusta. Vasemmisto näki työsuojeluhallituksen asiantuntijavirastona eikä pelkästään hallinnollisena virastona. Sen lakkautusta pidettiin työsuojelun oman hallinnon, johdon ja organisaation menettämisenä sekä asiantuntemuksen kaventamisena. Vasemmistosta muistutettiin, että työsuojeluhallituksen asiantuntemusta käytettiin keskitetyn valvonnan toteuttamisessa. Vasemmistoliiton kansanedustajan Stenius-Kaukosen mielestä olisi pitänyt enemmän antaa painoarvoa työsuojeluhallinnon henkilöstön lakkautusta vastustavalle kannanotolle. Järjestökyselyn mukaan hallinnon 600:sta työntekijästä 400 vastusti työsuojeluhallituksen lakkautusta. (Ed. ptk 173/1992.)

Hallituksessa olleet keskusta ja kokoomus kannattivat yksimielisesti työsuojeluhallituksen lakkautusta. Hallituksessa olleiden Ruotsalaisen Kansanpuolueen (RKP) ja Suomen Kristillisen Liiton (SKL) kansanedustajat eivät käyttäneet puheenvuoroja lakkautuskeskustelussa. Hallituksessa lakkautus nähtiin työsuojeluhallinnon rationalisointina, byrokratian vähentämisenä, kun keskuhallinto poistuu. Samalla valtaa ja vastuuta siirtyy enemmän työsuojelupiireille, lähemmäs asiakasta. Keskustan kansanedustaja Armas Komi tiivistä hallituksen tunnot:

”Hallinnon kolmiportaisuus poistuu ja työsuojeluhallituksen virkoja siirretään piireihin lähemmäksi sitä paikkaa, jossa työsuojelua suoritetaan, näkisin, että byrokratia vähenee ja voimavarat siirtyvät sinne, missä niitä todella tarvitaan.” (Ed. ptk 173/1992.)

Muu puheenvuoroja käyttänyt oppositio (Liberaalinen Kansanpuolue ja Suomen Maaseudun Puolue) kannatti työsuojeluhallituksen lakkautusta etupäässä byrokratian vähentämisenä ja hallinnon virtaviivaistamisena. Liberaalien Tuulikki Ukkola käytti useita puheenvuoroja kritisoiden työmarkkinajärjestöjen valtaa korporatismina ja järjestöjen roolia lakkautuksessa. Oppositiossa olleet vihreät jakautuivat asiassa. Eduskunnan työvaliokunnassa Paavo Nikula allekirjoitti vastalauseen työsuojeluhallituksen lakkautuksesta, mutta salissa kolmannessa käsittelyssä Eero Paloheimo kannatti lakkautusta päällekkäisen hallinnon purkamisena (TyVM 14/1992; Ed. ptk 177/1992).

Asian käsittely 1.12.1992 eduskunnan lähetekeskustelussa oli varsin laimeaa. Ainoan puheenvuoron käyttäjä Vasemmistoliiton kansanedustaja Stenius-Kaukonen esitti asian pöydällepanoa ja siirtämistä seuraavaan täysistuntoon:

”Asian valmistelu olisi pitänyt tehdä työsuojeluhallinnon tehtävistä eikä organisaatiomuutoksesta käsin kuten nyt esitettiin. Puubun käivettiin latvasta käsin. Myös henkilöstön vastustava kannanotto lakkautukseen on haluttu mitätöidä.” (Ed. ptk 164/1992; Stenius-Kaukonen 21.8.2017.)

Eduskunnan työasiainvaliokunnan enemmistö ehdotti äänin 8-7 mietinnössään (TyVM 14/1992) lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana. Mietintöä tukivat keskustan, kokoomuksen, RKP:n ja SMP:n sekä SKL:n valiokunnan jäsenet. Valiokunta piti ”työsuojeluhallituksen lakkautusta hallinnollisena keskusvirastona tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena hallinnon rationalisointina”. Jatkossa keskushallinnosta siirretään päätösvaltaa työsuojelupiireille tulosohjauksen periaatteiden mukaisesti. Työministeriö ohjaa suoraan piirejä asettamalla niille

neuvotteluihin perustuvat vuosittaiset tulostavoitteet. Valiokunta olisi halunnut hajauttaa toimintoja enemmänkin: ”Uudistuksessa olisi voitu selvemmin pyrkiä hajauttamaan toimintoja. Täten olisi osaltaan varmistettu, ettei työsuojelun taso säästämistoimenpiteistä huolimatta laske”. (TyVM 14/1992.) Lausunto on sinänsä mielenkiintoinen, sillä hallituksen esityksen taustaselvitysten mukaisesti ”hallinnon *kokoamisella* tähdätään yhteisten resurssien parempaan käyttöön, parempaan yhteistoimintaan, aluetason toiminnan ja vaikutusten yhteensovittamiseen, skaalaetuihin hallinnossa ja tukitoiminnoissa sekä aluetason yksiköiden päällekkäisyyksien ja lukumäärän vähentämiseen” (Hirvelä 1992, 6, kursivointi AL).

Työasianvaliokunnassa vastalauseen allekirjoittivat SDP:n, Vasemmistoliiton ja vihreiden vähemmistöön jääneet seitsemän edustajaa, jotka totesivat, että työsuojeluhallituksen aikana työsuojelussa on saavutettu monia myönteisiä asioita erityisesti tapaturmien vähentymisenä. Samoin todettiin, että YK:n alainen Kansainvälinen työjärjestö ILO esittelee Suomea maana, jossa työsuojelu on organisoitu hyvin. Lisäksi todettiin, että ”ministeriön poliittinen ohjaus ei voi tulla kysymykseen työsuojelun lakisääteisen toiminnan johtamisessa” (TyVM 14/1992).

Kirjalliset asiantuntijalausunnot työasianvaliokunta sai työministeriön kansliapäällikkö Pertti Sorsalta, työsuojeluhallituksen pääjohtaja Jaakko Riikoselta, SAK:lta ja STK:lta yhteisesti sekä muutamilta työsuojeluhallinnon henkilöstöyhdistyksiltä. Työsuojeluhallinnon henkilöstö vastusti varsin kattavasti (4/6 järjestöjen jäsenilleen suorittaman kyselyn mukaan), mutta aika ponnettomasti työsuojeluhallituksen lakkauttamista. Työpaikkojen pysyminen Tampereella tuntui olevan riittävä voitto asiassa (Tapola 12.10.2016). Ammattijärjestöjen yhteisen luottamusmieskokouksen pöytäkirjassa päädytään kannattaman työsuojeluhallituksen lakkauttamisesitystä, koska ministeriön ylin johto takaa työpaikkojen säilymisen. Pöytäkirjassa todetaan, että lisäaikaa uudistukselle ei nähtävästi saada ja jos lakkautusta vastustetaan, niin se voidaan tehdä ilman henkilöstön kuulemista. Työsuojeluhallituksen ammattiosasto VAL ry:n lausunnossa pidetään lakkauttamista lähinnä hätiköitynä ja tärkeänä pidetään työsuojelutoimijoiden tehtävien selvittämistä, joissa todetaan olevan paljon päällekkäisyyttä. (TyVP 61/1992.)

Ennen eduskuntakäsittelyä maaliskuussa 1992 työsuojeluhallituksen lakkautusta konsultti Heikki Joustien johdolla nopealla aikataululla pohtinut kolmikantainen työryhmä ei päässyt yksimielisyyteen lakkautuksesta vaan osapuolet jättivät kukin oman kannanottonsa 15.4.1992. Kaikki työntekijäkeskusjärjestöt

(SAK, TVK, STTK ja AKAVA) vastustivat lakkautusta, mutta työnantaja-keskusjärjestö STK kannatti. (VTV 1994, 58, 120-121.)

Tämän jälkeen kulisseissa tapahtui lähentymistä, sillä SAK ja STK antoivat eduskunnan työasiainvaliokunnalle yhteisen lausunnon, jossa todetaan:

”Allekirjoittaneet työmarkkinoiden keskusjärjestöt ovat yhdessä työministeriön kanssa käyneet neuvotteluja..., joissa on päädytty ratkaisuun, että työsuojeluhallitus lakkautetaan itsenäisenä keskusvirastona ja sen tehtävät siirretään ministeriön työsuojeluosastolle ja työsuojelupiireille” (TyVP 61/1992).

Lausunnon lopussa todetaan vielä vaatimus, että ”organisaatiouudistukseen liittyvät asetusmuutokset sekä hallinnon kehittäminen jatkossa valmistellaan kolmikantaisesti”. (TyVP 61/1992.) Voiko parlamentarismia ohittavaa korporatiivista jo toteutunutta ja tulevaa päätöksentekoa kirjata tätä selkeämmin?

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) toteaa tarkastuskertomuksessaan, että työsuojeluhallituksen lakkauttamisen tosiasiallinen päätös tehtiin tarkastuskertomuksen haastattelujen perusteella ministeriön, SAK:n ja STK:n välisissä keskusteluissa ennen lakkautusprosessin virallista aloitusta (15.5.1992) huhti-toukokuussa 1992. ”Sitä, että valtionhallinnon ulkopuoliset tahot osallistuvat näin keskeisesti hallinnon päätöksentekoon voidaan kritisoida varsinkin, kun päätös ei perustunut valmisteluvaiheen tuloksiin.” (VTV 1994, 54.)

Työsuojeluhallituksen pääjohtaja Jaakko Riikonen kritisoi eduskunnan työasiainvaliokunnan lausunnossaan lakkautusta, ”koska se ei kehitä työsuojelua”. Lausunnossa todetaan muun muassa työsuojelupiirien valvontatoiminnan asiantuntijatuen heikentyvän. Työsuojeluhallituksen valvonnan asiantuntijapuun viittasivat myös useat tämän tutkimuksen sekä hallinnon että työelämän haastateltavat (Hyttinen 22.2.2019; Kanerva R. 19.10.2016; Pesola 6.3.2019). Riikosen lausunnossa ehdotetaan työsuojeluhallituksen ja piirien yhdistämistä työministeriön alaiseksi tilivirastoksi, jolla olisi eduskunnan vahvistama talousarvio. Tällä hän tavoitteli selkeää hallinnollista itsenäisyyttä. Lausunnossa esitetään myös selvitettäväksi synergiaetuja Työterveyslaitoksen ja Teknisen tarkastuskeskuksen ja muiden työsuojelutoimijoiden kanssa. Jostain syystä Työturvallisuuskeskusta (TTK) ei lausunnossa mainita suoraan. Lausunnossa esitetään viiden miljoonan markan vuosittaisia säästöjä virkoja lakkauttamalla, julkaisuja yhdistämällä, yhteisellä koulutuksella ja tietojärjestelmiä kehittämällä. (TyVP 61/1992.)

Työsuojeluhallituksen lakkautuksen ensimmäisessä käsittelyssä eduskunnassa 8.12.1992 vain kansanedustaja Stenius-Kaukonen (vas.) käytti puheenvuoron.

Hän lausui uudelleen pettymyksensä asian kiireellisyydestä budjettilakina ja totesi että työsuojelun henkilöstön mielipidettä ja lakkautuksen vastustusta ei otettu riittävästi huomioon (Ed. ptk 172/1992).

Eduskunnan toisessakaan käsittelyssä 9.12.1992 (Ed. ptk 173/1992) ei syntynyt suurta poliittista keskustelua eikä konkreettisia vastaehdotuksia, sillä lakkautusta vastustaneet vasemmistopuolueet ja vihreät tiesivät, etteivät saa lakiesitystä kaadettua tai muutettua (Stenius-Kaukonen 21.8.2017). Vastustajat esittivät näkemyksiä lähinnä työsuojelun henkilöstön ja työsuojelun heikomman osapuolen eli työntekijöiden nimissä. Vastustajien käsityksen mukaan esitys heikensi työsuojelua. Hallituspuolueiden kansanedustajat (kesk., kok., rkp, krist.) sekä liberaalit ja SMP kannattivat lakkautusta lähinnä hallinnon keventämisenä, rationalisointina ja hallinnon portaiden vähentämisenä. Vasemmisto (SDP ja Vas.) esitti lakkauttamisen byrokratian lisääntymisenä, kun päätökset pitää työsuojeluosaston sisältä vielä ministerille, kun taas keskusta-oikeisto näki lakkauttamisen byrokratian vähenemisenä, koska keskusvirasto, hallinnon kolmas, keskimmäinen taso katoaa. Vasemmiston puheenvuorot käsittelivät asiaa käytännöllisesti ja työntekijälähtöisesti kun taas oikeisto periaatteellisesti, hallinnon vähentämisenä ja madaltamisena. Lisäksi hallituspuolueissa painotettiin resurssien siirtämistä keskushallinnosta paikallistasolle, missä valvontaa toteutetaan. Vasemmistopuolueita selvästi harmitti ja ne olivat ihmeissään, että SAK oli työsuojeluhallituksen lakkauttamisen kannalla.

Pisimmän puheenvuoron lakkautuksesta piti SAK:n entinen lakimies, kansanedustaja Tarja Halonen (sd.). Eduskunnan pöytäkirjassa puheen pituus on kaksi täyttä sivua. Hän muun muassa totesi, että ”keskusvirastot ovat itsenäisempiä, ministeriön alla/sisällä olevat [osastot, AL] ovat paremmassa parlamentaarisessa valvonnassa”. ILO:n sopimusten 81 ja 144 mukaan työsuojeluvalvonta voi olla parlamentaarisen hallinnon alainen, mutta sen pitää olla riippumaton hallitusten vaihdoksista. Siis riippumaton poliittisesta ohjauksesta. Halonen totesi myös kauaskantoisesti ”yhteiskunnallisen ja valtiollisen suunnittelun päättyvän, kun yhteiskunnallinen päätöksenteko viedään pois eduskunnan työstä ja siten sen kontrollista”. (Ed. ptk 173/1992.) Tällä Halonen viittasi erityisesti marraskuussa 1993 lakkautettuun asuntohallitukseen. Siten näiden hallinnonalojen (asunto- tuotanto ja työsuojelu) poliittinen painoarvo väheni, kun valtiolla ei ole enää omaa organisaatiota tällä yhteiskunnan sektorilla, vaan esimerkiksi asuntoasiat jätetään markkinavoimien haltuun. Työsuojelun keskusohjaus heikkeni Halosen mukaan 35 prosenttia henkilöresurssilla mitattuna, kun työsuojeluhallitus lakkautettiin ja tehtävät siirrettiin ministeriön osastolle. Jälkikäteen puheenvuoro voidaankin

yleistää päätelmään, että päätymässä oli ”Toinen tasavalta” (Alasuutari 2017), joka uskoi valtiolliseen suunnitteluun, ohjaukseen ja kontrolliin. Jatkossa kehitys uskottiin enemmän markkinavoimien johdettavaksi.

Asian käsittelyn yhteydessä eduskunnassa virisi myös vilkas keskustelu korporatismia edustavan kolmikantavalmistelun ja parlamentarismien välillä. Liberaalien Tuulikki Ukkola oli voimakkain työmarkkinajärjestöjen vallan ja korporatismien arvostelija. Keskustelussa todettiin, että vasemmistonkin kannattaman hallinnonuudistuksen mukaisesti keskusvirastoja, kuten asuntohallitus, maaseutuvirasto, ammattikasvatushallitus oli lakkautettu ja yhdistetty 1980-luvun lopulta lähtien. Eniten puheenvuoroja lakkautuksen toisessa ja tärkeimmässä keskustelussa käyttivät Marjatta Stenius-Kaukonen (vas.) kolme puheenvuoroa, Tarja Halonen (sd.) neljä, Tuulikki Ukkola (lib.) neljä ja Kari Häkämies (kok.) neljä puheenvuoroa (Ed. ptk 173/1992).

Asian kolmannessa eduskuntakäsittelyssä 14.12.1992 Stenius-Kaukonen esitti asian hylkäämistä, sillä perusteella, että työsuojeluhallinnon henkilöstöstä 4/6 vastustaa esitystä ja että työnantajat haluavat heikentää työsuojelua porvarihallituksen avulla. Vasemmistoliiton Outi Ojala totesi, että ”työsuojeluhallinto poikkeaa nimenomaan siinä, että se on asiantuntijaelin, joka antaa konkreettisia ohjeita kentälle”. Näin vedottiin työsuojeluhallituksen asiantuntijaorganisaation rooliin hallinnon rationalisoinnissa ja myös aluepolitiikkaan, että keskusvirastoja olisi muuallakin kuin Helsingissä. Kari Häkämies (kok.) totesi osuvasti, että ”vasemmalla laidalla tunnetaan viehtymystä moniportaiseen hallintoon, jossa ihminen vartioi toista ihmistä työkseen”. (Ed. ptk 177/1992.)

Tämän tutkimuksen keskeisen tutkimuskysymyksen kannalta on oleellista, ettei eduskuntakeskustelussa viitattu lainkaan työsuojeluvalvonnan tulevaan toteutukseen eli alueelliseen itsenäiseen päätöksentekoon ja siten asiakkaiden yhdenvertaisuuteen tai tasa-arvoisuuteen. Valvonnan alueellisen erilaistumisen ei nähty millään muotoa nousevan esille tai vahvistuvan. Valvonnan maantieteellinen saatavuushan sinänsä turvattiin työsuojelupiirien voimavarat säilyttämällä. Vasemmistossa (Stenius-Kaukonen) viitattiin työsuojeluhallituksen asiantuntemuksen auttavan keskitettyä valvontaa, joten lakkautus nähtiin valvonnan yhteisten tavoitteiden heikentymisenä. Hallituspuolueissa korostettiin voimavarojen kohdentuvan jatkossa hallintoon, joka kohtaa asiakkaan ja tämän toivottiin parantavan hallinnon palvelua, kun se voi ottaa paremmin huomioon paikalliset olosuhteet. Kummastakaan suunnasta ei kannettu huolta valvonnan

mahdollisesta alueellisesta eriytymisestä, kun valvontaa toteuttavat työsuojelupiirit ovat entistä itsenäisempiä ja kevyemmän, vain tulosohjaukseen perustuvan valtakunnallisen hallinnon ja ohjauksen alaisia.

3.8.5. Kohti markkinaehtoista kilpailuvaltiota ja modernia hallintoa

Tämän tutkimuksen yhtenä tavoitteena oli pohtia, tehtiinkö keskusvirastojärjestelmän purkamisessa – esimerkkinä työsuojeluhallitus – muutakin politiikkaa kuin keskusviraston lakkautuksessa tavoiteltua hallinnon keventämistä ja päätöksenteon siirtämistä lähemmäs asiakkaita? Julkisuudessa valtionhallinnon keventäminen lausuttiin julkistalouden välttämättömien supistusten sanelemaksi ja siten palveluiden tehostamisen politiikaksi (pienemmillä resurssilla parempia palveluita ja hallintoa). Vastaavasti yhteiskuntapolitiikkaa tehtiin aikoinaan isolla otteella, kun keskusvirastojärjestelmä – mukaan lukien työsuojeluhallitus – hyvinvointivaltion luomisen yhteydessä 1960-1970 -luvuilla perustettiin.

1980- ja 1990 -lukujen vaihde oli käännekohta poliittisessa toiminnassa monessa mielessä. Aikakausi päätti valtiojohtoisen toiminnan sekä yhteiskunnan kehityksessä (hyvinvointivaltion laajentumisen) että talouspolitiikassa. Molemmilla sektoreilla uusliberaalille markkinataloudelle annettiin kehityksen ohjaukset.

Valtion merkityksen taustalla olleen hyvinvointivaltion kriisi syntyi rahoitusongelmista ja byrokratisoitumisesta. Julkishallinnolta toivottiin parempaa toimivuutta, palvelua ja tuloksellisuutta. (Temmes & Kiviniemi 1997, 7.) Näitä tavoitteli myös hallinnon hajauttamiskomitean mietintö (KM 1986, 1), jossa toivottiin parempia palveluita hallinnon laskeutuessa lähemmäs asiakkaista ja keskusohjauksen höllentyessä. Hyvinvointivaltion kriisin laukaisi kuitenkin Suomessa lopulta 1990-luvun lamaan liittynyt julkisen sektorin rahoituskriisi ja siitä johtunut valtion ylivelkaantuminen (Temmes & Kiviniemi 1997, 16). Toisaalta on esitetty, ettei 1990-luvun laman syynä ollut pöhötynyt julkinen talous. Esimerkiksi Suomen kansantalouden julkiset menot olivat 1980-luvun lopussa kilpailijamaihin verrattuna matalat ja valtio lähes velaton. Suomen julkisen sektorin osuus bruttokansantuotteesta vuonna 1989 oli noin 43 prosenttia kun esimerkiksi Ruotsissa noin 61 prosenttia. (Soininvaara 1994, 54-55; Honkanen 1995, 54.) Laman syynä oli epäonnistunut talouspolitiikka 1980-luvun lopussa ja karkuun päässyt kasinotalous (rahamarkkinoiden liian nopea vapauttaminen) sekä samanaikainen idänkaupan romahtaminen. Suomella oli

siten sekä huonoa onnea että huonoa politiikkaa. Rahamarkkinat (erityisesti ulkomaiset valuuttalainat) vapautettiin liian nopeasti 1980-luvun lopun noususuhdanteessa ja sitä seurasi vielä Neuvostoliiton kaupan romahdus 1990-luvun alussa ja samanaikainen kansainvälisten markkinoiden suhdannetaantuma. (Kantola 2002, 15.)

Jos 1990-luvun talouskriisin alkusyynä ei ollutkaan julkisen sektorin, hyvinvointivaltion pöhöttyneet kustannukset, talouden taantuma ja julkisen talouden vajuus, oli talouslama peruste sosiaaliturvan purkamiseen ja myös ideologisten tavoitteiden ajamiseen (Honkanen 1995, 8). Lama loi tilaisuuden ja mahdollisti politiikan, jota talouseliitit tavoittelivat jo 1980-luvulla: markkinaehtoisuuden läpilyönnin ja valtion tehtävien uudelleenarvioinnin sekä julkisen sektorin laajenemisen pysäyttämisen (Julkunen 2001, 51, 63). Hyvinvointivaltion kokoa ja toimia kritisoitiin muun muassa laajan sosiaaliturvan ja progressiivisen verotuksen taloudellista toimeliaisuutta turmelevana vaikutuksena. Kritiikkiä edustavan uusliberaalin ajattelun kiteytti yhdysvaltalainen John Kenneth Galbraith ironiaan: ”Köyhät eivät työskentele, koska heillä on liikaa tuloja ja rikkaat eivät työskentele, koska he eivät saa tarpeeksi tuloja” (Honkanen 1995, 33).

1990-luvulla toteutetun julkisen sektorin saneerauksen seurauksena sosiaalimenojen kansantuoteosuus laski laman aikaisesta huipusta 34 prosentista noin 27 prosenttiin vuonna 1998 ja edelleen 24 prosenttiin vuonna 2001 eli saavutettiin eurooppalainen keskitaso mutta poikettiin merkittävästi pohjoismaisesta hyvinvointivaltion tasosta. Esimerkiksi Ruotsissa sosiaalimenojen osuus oli noin 30 prosenttia vuonna 2001. (Julkunen 2001, 279.)

Jälkikäteen on esitetty, että 1990-luvun alun hyvinvointivaltion leikkaukset eivät noudattaneet mitään strategiaa, vaan niitä yhdisti yleinen ”säästöpyrkimys” niin Ruotsissa kuin Suomessakin. Porvarihallituksilla oli molemmissa maissa tavoitteena julkisen sektorin supistaminen, valtion merkityksen vähentäminen ja markkinaperusteisten ratkaisujen suosiminen. (Kosonen 1995, 343.) Samaan päätyi myös pitkäaikainen kansanedustaja ja ministeri Erkki Tuomioja (sd.) Poliittisissa muistelmissaan:

”Lamassa ei ollut kysymys vain tavanomaisesta suhdannetaantumasta vaan myös syvemmistä rakenteellisista muutoksista ja trendeistä. Reaalisosialismin romahdus antoi rohkeisuuden oikeistolaiselle abnehtimisen sanomalle ja suojaverkkojen purkamisaloitteellisuudelle.” (Tuomioja 2014, 294.)

1980-luvun lopulle jatkuneen hyvinvointivaltioprojektin päättyminen tai ainakin kasvun taittuminen ja samanaikainen valtion merkityksen suunnan muutos osui hyvin yhteen sen kanssa, että kapitalismista tuli globaali talousjärjestelmä ilman varteenotettavaa haastajaa (Kettunen 2008, 167). Valtiojohtoista suunnittelutaloutta edustanut Neuvostoliitto oli sortunut joulukuussa 1991. SKDL:n entinen puheenjohtaja ja ideologi Ele Alenius katsoi kehitystä Suomen Pankista ja totesi muistelmissaan: ”Niin sanottu reaaliosialistinen maailma ei tarjonnut mitään vaihtoehtoja eikä näin pieni Suomi voinut myöskään kulkea täysin omaa tietään” (Alenius 1995, 338). Laitavasemmiston tunnelmat Neuvostoliiton luhistumisen jälkeen merkitsivät yhteiskunnallisen kehityksen aloitteen siirtymistä oikeistolle ja pääomapiireille sekä kansallisesti että kansainvälisesti. ”Vasemmisto joutui henkiseksi korpivaellukselle.” (Korhonen 2011, 11.)

1990-luvun lama oli käännteentekevää aikaa myös työmarkkinajärjestöjen vallalle ja niiden tavoitteenasettelulle. Työntekijäpuoli oli yleensä ollut vaatimusten esittäjä koko hyvinvointivaltion rakentamisen ajan 1960-luvun lopulta asti. Vuonna 1991 marssijärjestys vaihtui työnantajakeskusjärjestö STK:n uusien ja provokatiivisten työmarkkinapoliittisten tavoitteiden, ”Saatanallisten säikeiden” myötä. Työnantajat vaativat ja työntekijät muuttuivat jarrumiehiksi: saavutetuista eduista pidettiin kiinni. Tulopoliittisten kokonaisratkaisujen sosiaalipaketit lisäsivät 1970-luvulta lähtien työntekijöiden turvaa ja suojaa vuosi vuodelta, mutta vuonna 1991 suunta muuttui. Siirryttiin työntekijöiden suojelusta yritysten suojeluun. Työelämään joustoja ja sosiaaliturvaa leikattiin 1990-luvulla 30 miljardia markkaa. (Kauppinen 2005, 59, 166.)

Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi 17.3.1993 linjasi julkishallinnon kevennyssuunnan, jossa keskusvirastojärjestelmä päätettiin purkaa. Tuolloin keskusvirastojen purkamisen taustalla oli kolme poliittista ja ideologista periaatetta. Akuutin valtiontalouden kriisin hoitaminen (HE 328/1992), valtionhallinnon hajautus ja palveluiden siirtäminen lähemmäs asiakasta (Ojalan ja Hirvelän komiteatyöt) ja markkinaehtoinen politiikka julkisen sektorin merkityksen vähentämiseksi. Jälkeenpäin on esitetty, että keskusvirastojen lakkauttaminen oli osa julkisen sektorin reformia hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioksi. Suoremmin sanottuna 1990-luvun talouskriisi antoi mandaatin valtion merkityksen vähentämiseksi. Ahon hallituksen aikana käynnistyi Suomen talouspolitiikassa konkreettisesti uusliberaali markkinatalous ja hallinnossa managerismi, New Public Management (NPM) – oltiin vahvasti matkalla kohti markkinaehtoisempaa politiikkaa. (Julkunen 2001, 107.)

1980-luvulla alkaneen hallinnon reformiaallon ja New Public Management -ajattelun mukaan julkinen sektori muutetaan markkinatoimijaksi ja tulosyksiköksi, jonka tehokkuutta mitataan yksilöllisillä tulosvastuun mittareilla. Taustalla on uusliberalistinen talousoppi, jossa valtion sekaantuminen markkinoiden toimintaan pyritään minimoimaan, hallinnon kokoa pienennetään ja julkisia menoja vähennetään. 1980-luvulla alkaneen sääntelyn purkamisen, deregulaation aikana valtionhallinnon roolia pienennetään ja kevennetään sekä sen tehtäviä yksityistetään eli siirretään markkinoille. NPM:n juuret ovat Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa aloitetuissa hallintoreformeissa, jotka paremmin tunnetaan thatcherismina ja reaganismina. Talouspolitiikka siirtyi keynesiläisistä valtiointerventioista friedmannilaisuuteen, monetarismiin ja vapaiden, säätelemättömien markkinoiden tukemiseen. NPM:n tavoitteita julkishallinnossa ovat tuottavuuden ja tehokkuuden lisääminen sekä palvelujen laadun parantaminen esimerkiksi hajauttamalla päätösvaltaa ja tulosohjaamalla hallintoa. Kuvaan kuuluu myös joustavuus eli flexibilitetti, jossa luovutaan totutuista menettelytavoista ja sopeudutaan ketterästi muuttuneisiin olosuhteisiin. (Uusikylä 1999, 21; Kantola 2002, 151; Kauppinen 2005, 194-196.)

Managerismin aikakaudella valtion keskushallinnossa sovelletaan entistä enemmän liiketalouden periaatteita. Julkisissa organisaatioissa tehdään strategista suunnittelua, palvelut tuotteistetaan, hinnoitellaan ja määrätään maksullisiksi, palveluita markkinoidaan ja valtion laitoksia muutetaan liikeyrityksiksi. (Vartola 2009, 25.)

Managerismin aikaan liittyy olennaisesti hallinnon hajautuksen, madalluksen ja vastuuorganisaatioiden toiminnallisen ja taloudellisen itsenäisyyden lisääminen. Monien tutkijoiden (esim. Temmes 1994; Tiihonen 2006) mukaan tämän hallinnollisen muutoksen aloitti Kalevi Sorsan (sd.) neljännen hallituksen (1983-1987) aikainen Hallinnon hajauttamisen komiteanmietintö (KM 1986:12). Hallintoa ryhdyttiin pitämään entistä enemmän kansalaisten palveluna. Päätösvaltaa ryhdyttiin siirtämään lähemmäs kansalaisia eli hallinnon asiakkaita silloin kun ”ohjaus ei edellytä valtakunnallista yhteensovittamista”. (KM 1986, 10; Alasuutari 2006, 54.)

Varsinaisen syvälle käyvän hallintouudistuksen käynnisti Harri Holkerin (kok.) hallituksen³⁰ (1987-1991) ”Hallittu rakennemuutos”. Se toi hallintoon uusliberaalin politiikan. Käänteentekevin säädös oli laki valtion liikelaitoksista

³⁰ Holkerin kokoomusjohtoinen (Kok., SDP, RKP, SMP) hallitus katkaisi vuodesta 1977 jatkuneen yhtäjaksoisen sosialidemokraattisten pääministerien (Sorja, Koivisto) punamultahallitusten kauden. Paasion ja Mieltusen lyhyitä vähemmistöhallituksia lukuun ottamatta erilaiset

(627/1987), joka markkinaehtoisti ja mahdollisti yksityistää valtion virastoja ja laitoksia. Hallinto muuttui liiketoiminnaksi ja puhettavassa, retoriikassa palvelutoiminnaksi. Liikelaitoksen tulot jäivät laitokseen eikä niitä enää tuloutettu valtion pohjattomaan kassaan. Liikelaitostaminen oli 1990-luvun lamassa myös erinomainen keino supistaa valtion osuutta bruttokansantuotteesta ja pienentää valtion budjettia, koska liikelaitoksiksi muuttuneet valtion virastot eivät ole enää valtion budjetissa. Myös valtionyhtiöiden osakkeita voitiin myydä lisärahoituksen saamiseksi. (Julkunen 2001, 63; Alasuutari 2006 49, 61.) Vuosina 1989-2001 perustettiin 14 valtion liikelaitosta, joista useimmat on yhtiöitetty ja jotkut edelleen yksityistetty. Liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen pienensi valtion henkilöstöä 40 prosenttia vuosina 1989-2005. Kuntien henkilöstön määrään liikelaitokset eivät vaikuttaneet. Lama pienesi kuntien henkilöstöä, mutta määrä palautui, koska kunta järjestää useimmat julkiset palvelut. (Tiihonen 2006, 50, 95.) Liikelaitosuudistusta seurasivat tulosohjausuudistus vuonna 1989 ja valtionosuusuudistus vuonna 1990. Holkerin hallituksen aikana hallinnon kehityksessä painottui palvelu- ja kansalaisnäkökulma, joka tiivistyi valtioneuvoston selontekoon (Palvelevaan hallintoon) eduskunnalle 3.4.1990. (Temmes 1994, 52.)

Esko Ahon (kesk.) hallituksen aikana (1991-1995) hallinnon kehityksessä korostui talouspainotteinen tuottavuus- ja tuloksellisuusnäkökulma. Tämä näkyi valtioneuvoston päätöksessä 7.5.1992 (Julkisen sektorin uudistaminen), Pekka Ojalan selvityksessä ”Yksiportaiseen keskushallintoon” (KM 1992:28) ja Jukka Hirvelän selvityksessä ”Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon” (KM 1992:33). (Temmes 1994, 59, 66.)

1990-luvun laman jälkeinen julkishallinnon johtamisen muutos NPM:n suuntaan on myös lisännyt julkishallinnon toimien arviointia. Voidaan jopa kiteyttää, että 1980-luvun lopulle asti laajaneva hyvinvointivaltio muuttui 1990-luvulla supistuvan suunnittelun ja painopisteajattelun hyvinvointiyhteiskunnaksi, jossa julkisen toiminnan tilintekovastuu sai kasvavat mittasuhteet jatkuvilla julkisten varojen käytön raportointivaatimuksilla (Virtanen 2007, 27).

Julkisen sektorin tasapainotus oli loogisesta ja pragmaattisesta näkökulmasta puhdasta ideologista politiikkaa: kun yksityinen sektori irtisanoo työntekijän, on julkisen sektorin irtisanottava toinen, jotta julkinen sektori pysyisi tasapainossa bruttokansantuotteeseen verrattuna, eli sen osuus ei nousisi liian suureksi yksityiseen osuuteen nähden – vaikka irtisanomiselle ei olisikaan työtehtävään liittyvää tarvetta (sairaita on yhtä paljon kuin ennenkin ja koulussa oppilaita).

SDP:n ja Keskustapuolueen punamultahallitukset olivat olleet hallitusvallassa vuodesta 1966 lähtien. (Tiihonen 2006, 88.)

Varsinkin kunnallisten palveluiden henkilöstöön kohdistuvat irtisanomiset olivat taloudellisesti kyseenalaisia, sillä niistä ei kertynyt juurikaan säästöjä, sillä kustannukset siirtyivät vain valtiolle työttömyyskorvauksen muodossa ja verotulot vähenivät. (Soininvaara 1994, 79, 233.) Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa saman asian:

”Irtisanominen säästökeinona on valtiontalouden tasolla asiaa mitaten varsin huono. Mikäli valtion palveluksessa ollut henkilö on vuoden työttömänä, on palkkakustannusten säästö valtiolle vain 11-21% eikä tässä ole huomioitu työttömyyden välillisiä negatiivisia vaikutuksia.” (VTV 1994, 91.)

Julkishallinnon palveluiden laadun lopputuloksen kannalta on arvioitu, etteivät uudistukset, jotka vain supistavat julkista toimintaa toimi julkisten palvelujen laadun kehittämiseksi (Temmes & Kiviniemi 1997, 26).

On myös esitetty, että keskusvirastojen lakkauttamisilla olisi ollut myös puoluepoliittiset syyt, sillä lähes kaikissa lakkautetuissa tai yhdistetyissä keskusvirastoissa oli sosialidemokraatti pääjohtajana (Kanerva R. 19.10.2016). Keskusvirastojärjestelmä (kuten koulu/opetus-, sosiaali-, lääkintö-, työsuojelu-, asunto- ja rakennushallitus) edusti sosialidemokraattista valtiokeskeistä toimintatapaa ja palveli yhdenmukaisten hyvinvointijärjestelmien luomista koko maan kattavaksi. ”Ne oli rakennettu valtiojohtoisen ja ekspansivisen yhteiskuntapolitiikan suunnittelu- ja valvontavälineiksi ja siten niiden katsottiin historialtaan edustavan sosiaalidemokraattista edistystä”. (Julkunen 2001, 110.)

Hallinnonalojen ja virastojen ulkopuolisiin muutosvoimiin ja siten mahdollisiin poliittisiin tarkoituseriin viitta myös Valtiontalouden tarkastusvirasto vuoden 1994 tarkastuskertomuksessaan:

”Yleinen hallinnon kehittämislupapöytä [hallinnollisten keskusvirastojen lakkauttaminen] on tarjonnut tilaisuuden ratkaista varsin erilaisia hallinnonaloilla jo pitkään esiintyneitä ongelmia. Eräillä hallinnonaloilla on ollut erilaisia muutospaineita ja keskusviraston ja ministeriön näkemyseroja ja yhteistyön ongelmia, joiden ratkaisemiselle keskuhallinnon rakennetta koskevat kehittämispäätökset [lakkauttamiset] ovat antaneet hyvän tilaisuuden. Jos uudelleenorganisoinnissa korostettaisiin toiminnallisia tavoitteita, mahdollisuus todellisten tavoitteiden peittämiseen olisi vähäisempi”. (VTV 1994, 34, 106, lisäykset AL.)

Toimintaympäristön muutokset tai taloudellisten säästöjen aikaansaaminen eivät olleet keskeisiä tekijöitä yhdessäkään tarkastusviraston tutkimassa esimerkkitapauksessa³¹. Ylipäätään keskushallinnon organisaatiouudistusten esimerkkitapauksissa ei saavutettu välittömiä tai merkittäviä taloudellisia vaikutuksia lyhyellä aikavälillä. Ainoastaan asuntohallituksen ja työsuojeluhallituksen lakkautukset toivat suoria markkamääräisiä säästöjä: asuntohallituksen lakkautuksesta noin 18 miljoonan markan ja työsuojeluhallituksen lakkautuksesta noin viiden miljoonan markan vuosittaiset säästöt³². Varsin vaatimattomat taloudelliset säästöt tulivat pääasiassa henkilöstömenoista, lakkautettujen virkojen palkkausmenoista. Tarkastusviraston tekemissä haastatteluissa todettiin muun muassa: ”Poliittinen tarkoituksenmukaisuus näkyi työsuojeluhallituksen lakkautuksen valmistelussa. Työsuojeluhallitus piti saada nurin keinolla millä hyvänsä.” (VTV 1994, 88-89, 134.)

Poliittinen ympäristö oli muuttunut työsuojeluhallituksen ympärillä. Vuodesta 1966 etupäässä Keskustapuolueeseen, SDP:hen ja SKDL/Vasemmistoliittoon eli niin sanottuihin punamultahallituksiin nojautuneet hallituskoalitiot vaihtuivat puhtaaseen keskusta-oikeistohallitukseen (Kesk., Kok., RKP, krist.) vuonna 1991. Edellisen kerran keskusta ja kokoomus -johtoinen ja vain oikeistopuolueista koottu hallitus oli ollut Virolaisen johtama enemmistöhallitus vuosina 1964-1966. Kun työsuojeluhallituksella oli vasemmistolainen, punainen leima tutkimuksen haastatteluissa esitettiin, että nyt oli oikeistovoimien ja työnantaja-piirien revanssin paikka (Mäkinen 11.10.2017; Stenius-Kaukonen 21.8.2017).

Työnantajien ideologiseen ristiretkeen työsuojeluhallitusta ja koko työsuojelua vastaan viitattiin myös lakkautuskeskustelussa eduskunnassa 1992 (Ed. ptk 173/1992). Lakkauttamalla vahva keskusjohto työsuojeluhallinnosta heikennettiin sen ”voimaa”, kun jäljelle jäi vain alueellisesti pirstaleiset ja päätöksenteossään itsenäiset työsuojelupiirit, joita työministeriöön ja 1997 lähtien sosiaali- ja terveysministeriöön perustettu työsuojeluosasto ohjasi vain tavoitteellisesti tulosohjauksella. Hankkeelle kuvaavaa on, että silloinen työministeri kokoomuksen Ilkka Kanerva esitti STK:n entistä asiamiestä Mikko Hurmalaista uuden työsuojeluosaston johtoon, ensimmäiseksi osastopäälliköksi.

³¹ Sosiaalihuollon ja lääkintöhallituksen yhdistäminen ja Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen, Stakesin perustaminen, kouluhallituksen ja ammattikasvatustieteiden tutkimuskeskuksen yhdistäminen, asuntohallituksen, maatilahuollon ja työsuojeluhallituksen lakkautukset (VTV 1994, 88-89).

³² Työsuojelupiirien kolmikantainen resurssiryhmä 1 päättyi muistiossaan 5,5 miljoonan markan menosäästöön 1993-1994. Vuoden 1993 menot ylitettiin vuonna 1999. (Resu 2001, 50.)

Hurmalainen oli toiminut STK:n ”ykkösnyrkkinä” työsuojeluhallitusta heikentävässä normikriisissä ja oli muutenkin tullut tunnetuksi työsuojeluhallituksen toimien laillisuuden valvojana ja sen kriittisenä arvostelijana. Työsuojeluhallinnossa hän olisi saanut lempiminen Kiviäita-Hurmalainen (Laatunen & Nieminen 2017, 115). SKDL/ Vasemmistolitto nimitti häntä Murhalaiseksi (Stenius-Kaukonen 21.8.2017).

Tutkimuksen haastatteluissa tuli esille kuinka tunteellisesti työsuojeluhallituksen lakkautukseen suhteuduttiin, sillä työsuojeluhallituksen lopettajakahvilla henkilökunta oli pukeutunut tummiin pukuihin, joillakin naisilla oli suruhuntu kasvoilla ja tilaisuudessa soitettiin työväen surumarssi (Suomaa 18.9.2017; Urvanta 2.11.2016).

Ahon hallitus lähti hyvin oikeistolaisella linjalla supistamaan myös työmarkkinajärjestöjen kasvanutta valtaa. On jopa sanottu, että Ahon hallitus palautti voimaan porvarien ja sosialistien ideologisen rajalinjan, mitä oli vuoden 1937³³ jälkeen viimeiseen saakka pyritty välttämään (Tiihonen 2006, 98). Se lähti kyseenalaistamaan ja heikentämään ay-liikkeen ajamia ja suomalaisen palkansaajan keskeisiä turvaverkkoja: työttömyysturvajärjestelmää, työehtosopimusten yleissitovuutta, työaikalakia, vuosilomalakia ja eläkejärjestelmää. Kaikkiin näistä tuli erilaisia huononnusesityksiä. (Korhonen 2011, 123.) Keskustajohtoiselle hallitukselle työmarkkinajärjestöjen sopimusjärjestelmän heikentäminen oli ehkä ymmärrettävää, sillä keskustapuolue ei enää kuulunut ”Tupo-pöytään”. Keskustan käsikassaralla MTK:lla ei enää EU sopimuksen myötä ollut sijaa työmarkkinoiden tulopolittisissa kokonaisratkaisuisissa.

Työnantajajärjestöt käyttivät hyväkseen porvarihallituksen tiukkaa talouslinjaa ja julkaisivat omat työmarkkinoita koskevat muutosesitykset, jotka nimettiin työntekijäpuolella ”Saatanallisiksi säikeiksi”³⁴ tuolloin ajankohtaisen Salman Rushdien kirjan mukaan. Kielikuvan loi SAK:n varapuheenjohtaja Aarno

³³ Vuonna 1937 SDP pääsi ensimmäistä kertaa 1930-luvulla hallitukseen. Edellinen SDP:n hallituskausi oli Väinö Tannerin vähemmistöhallitus vuosia 1926-1927.

³⁴ Työnantajien esityksessä haluttiin alentaa työn kokonaiskustannuksia yli 10 prosenttia, mikä olisi merkinnyt palkkoihin kohdennettuna 20% alennusta. Esityksessä oli monia ay-liikkeen periaatteellisesti tärkeitä asioita, mm. työehtosopimusten yleissitovuuden poisto ja tilalle minimipalkkasäännökset, palkkojen yrityskohtainen alentaminen alle tes:n, avainryhmien työtaistelun pakkosovinto, työajan pidennys 50 tuntia vuodessa, lomarahojen poisto, työnantajien kansaneläkemaksun poisto, työeläkemaksun alentaminen ja työttömyysmaksun puolittaminen, sairauspäivärahan kolmen päivän omavastuu. Työnantajien vaatimukset olivat ehkä osin provokatiivisia, mutta ne oli laadittu tosimelellä. (Kahri 2001, 329-320; Korhonen 2011, 124-125.)

Aitamurto (vas.). Viralliselta nimeltään STK:n esitys oli ”Keskeiset tavoitteet syksyllä 1991”. Todellisuudessa STK:n työmarkkinapolitiikan uudet suuntaviivat linjattiin jo vuonna 1987 STK:n 80-vuotisjuhlakonferenssissa, mutta nyt lamaan muotoiltuina ne julkaistiin uudelleen hieman kärjistettyinä (Reini 1996, 200, 213; Laatonen 18.5.2018). Jälkeenpäin todettiin, että ”lama oli työnantajien vahvin valtti [muuttaa työmarkkinoiden voimasuhteita, AL] ja porvarihallitus heidän suuri tilaisuutensa” (Uimonen 1995, 78).

Vallassa olleen Ahon hallituksen politiikka piti julkishallinnon leikkauksia taloudellisten välttämättömyyksien pakkona, ainoana totuutena ja mahdollisena politiikkana (Kosonen 1995, 346, Temmes & Kiviniemi 1997, 17). Muita näkökulmia ei ollut eikä sallittu, kun silloinen valtionvarainministeri Iiro Viinanen kävi ”lukemassa lakia” eli kertomassa kansantalouden sysimustista näkymistä eri kuulijakunnille (Viinanen 1993; 2014). Kasvanut julkinen talous piti tervehdyttää säästöillä eli aikaa paremmin kuvaavasti ”markkinoiden vaatimilla rakenneuudistuksilla” – muutoin maa ei nousisi lamasta. Pääministeri Aho pohti markkinavoimien valtaa ja totesi, että niiden puristuksessa ”politiikastakin tulee yhä enemmän taloutta ja teknologiaa”. Poliitiikan pitäisi kuitenkin valjastaa markkinavoimat hyväksi rengiksi, sillä muutoin ne ovat huono isäntä. (Aho 1998, 174.) Sen konkreettisemmin pääministeri Esko Aho ei 1990-luvun laman talouspolitiikkaa ja sen seurauksia yhteiskunnalle muistelmissaan pohtinut, kun vastaavasti presidentti Mauno Koivisto avasi muistelmissaan *Kaksi kautta* laajasti hallituksen ja Suomen Pankin ja sieltä erityisesti pankinjohtaja Markku Puntilan kanssa käymiään talouspoliittisia keskusteluja ja fundeerauksiaan mihin Suomi on menossa ja miten lamasta selvitään (Koivisto 1994, 359-425).

1990-luvun talouskriisin myötä uuden vallanjako-opin mukaan julkinen sektori ei enää huolehtinut suhdannevaihtelujen tasoittamisesta eikä työllisyydestä vaan niiden vastuu oli markkinoilla ja työmarkkinaosapuolilla (Honkanen 1995, 51). Siten niin sanotut näkymättömät markkinavoimat ryhtyivät ohjaamaan yhteiskuntapolitiikkaa ja sanelivat, mikä on oikeaa politiikkaa. Eikä markkinoille kelvannut kuin julkisen sektorin rakenteelliset säästöt. Päättäjät kuvasivat yhteiskunnan toimintaa markkinoiden ”näkymättömän käden” ohjaamaksi ja pitävät markkinoiden ohjausta terveenä järjestelmänä. Anu Kantolan 1990-luvun talouspoliittisten päättäjien haastattelujen analyysi osoittaa, että päättäjät pitivät lamaa lopulta hyvänä asiana Suomella. Se tervehdytti taloutta ja antoi kurinpalautusta kulutusjuhliä viettäneelle kansalle. (Kantola 2002, 267, 173-175.) Lama oli talouden ja työelämän irrationaali rationalisoija. Kun poliittiset päättäjät antoivat markkinoiden viedä, samalla he itse vetäytyivät vastuusta. Markkinat

tekivät päättäjien puolesta arvovalinnat ja ”likaisen työn” päättämällä ketkä voittavat ja ketkä häviävät. Siten markkinavoimien vapauttaminen synnytti tyhjiön poliittisessa vastuunkannossa. Kukaan ei ollut vastuussa ”taloudellisen pakon edessä” tehdyistä ratkaisuista. ”Kun ei ole ketään, joka olisi aktiivisesti toiminut, tahtonut tai valinnut, on vaikea vaatia ketään vastuuseen”. (Kantola 2002, 155.)

Anekdoottina todettakoon, että Ahon hallituksen tiukkaan talouspolitiikkaan sallittiin kuitenkin joustoja, kun kyse oli yövartijavaltiosta. Puolustusvoimille hankittiin parhaat mahdolliset ja siten kalleimmat hävittäjät ja niitä ostettiin kerralla täysi esitetty määrä eli 64 kappaletta. Vuoden 1992 puolustushankinnoille tuli hintaa 13 miljardia silloista markkaa, joka on edelleen Suomen kallein aseostos ja vielä historiallisesti pahimman laman aikana. Tiukkana valtion kirstunvartijana tunnettu valtionvarainministeri Viinanen oli niin innostunut hävittäjistä, että oli puolustusministeri Elisabeth Rehnin kanssa henkilökohtaisesti vastaanottamassa ensimmäistä Suomeen valmistettua Hornet-hävittäjää Yhdysvalloissa (Viinanen 2014, 129).

Pertti Alasuutari päättää Suomen historian jaottelunsa toiseen tasavaltaan vuoteen 1994, jolloin 1990-luvun lama ja Neuvostoliiton hajoaminen olivat takana ja Suomi liittyi Euroopan unioniin. Valtion suunnittelukeskeisyydestä ja hyvinvointiovaltion rakentamisesta siirryttiin kohti kilpailuvaltiota ja voimistuvia markkinavoimia. Valtion keskushallintoa ryhdyttiin liikelaitostamaan ja yksityistämään, koska ”markkinamekanismi hoitaa suunnittelun ja tuotannon tehokkaammin”. Julkisen sektorin työntekijät löysivät itsensä työskentelemässä konsultin tai kehittämiskeskuksen alaisuudesta. (Alasuutari 2017, 338, 342.)

Hyvinvointivaltiosta oltiin siirtymässä moderniin hallintoon jo 1980-luvun loppupuolella ja tavoitteiksi asetettiin hallinnollisen säätelyn purkaminen, joustavuuden ja palveluhenkisyys lisääminen sekä kansalaisten omatoimisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien tukeminen. (Mäenpää 1991, 51) Valtio- ja viranomaiskeskeisestä hallitsemisesta oltiin siirtymässä palveluun. Kansalaisia ei enää nähty oikeusvaltion hallintoalamaisina vaan yhä enemmän julkispalveluiden asiakkaina. Hallinnon asiakas on palvelujen käyttäjä ei hallinnollisen säätelyn kohde. (Mt., 34, 42).

Olli Mäenpään mukaan hyvinvointivaltion oikeusperiaatteina toimivat muun muassa tasa-arvo ja kohtuus, kun modernissa hallinnossa korostuivat itsesääntely ja itseohjaus. Hyvinvointivaltion tavoitteet ovat hyvinvoinnin takaaminen kansalaisille tarkoituksenmukaisesti ja yhdenvertaisesti, kun modernissa hallinnossa tavoitteena on hallinnon laatu joustavasti ja palveluperiaatteella.

Hallinnon lainalaisuus toteutettiin hyvinvointivaltiossa pitkälti itseohjautuvalla hallinnolla, jolle toimintavapauksia antoivat lukuisat puite-, tavoite- ja suunnittelulait. Myös itsenäiset keskusvirastot loivat hallinnonalalle toiminnallista itsenäisyyttä ministeriöohjaukseen verrattuna. Modernin hallinnon lainalaisuus on enemmän kohdesidonnainen, jolloin toiminnan laillisuus on enemmän asiakassidonnainen. Hallinnon toiminnan luonne on hyvinvointivaltiossa enemmän aktiivi ja yhteiskunnan kehityksen vaikuttava, kun modernissa hallinnossa painopiste siirtyy takaisin hallintoon ja yhteiskunnan kehitys jätetään enemmän asiakkaille ja/tai markkinoille. Hallinnollisen sääntelyn muodot ovat hyvinvointivaltiossa laajavaikutteisia ja yhteiskuntakehitykseen puuttuvia, erilaisia ohjelmia, kun taas modernissa hallinnossa korostuu kohdespesifi, sääntelykohteen autonomiaa kunnioittava sääntely. 2000-luvun työsuojelussa asiakaslähtöisyys toteutetaan toimintamenettelyllä, jossa työsuojeluvalvonta tukee työpaikan, yrityksen omaa työturvallisuustyötä. Vastuu työpaikan työoloista ja työturvallisuudesta on yrityksellä, työnantajalla ei työsuojeluhallinnolla. Hallinnon ja toiminnan valvonta toteutetaan hyvinvointivaltiossa jälkikäteisenä laillisuusvalvontana, kun taas modernissa hallinnossa korostuvat etukäteiset vaikutusmuodot kuten työturvallisuuden ennaltaehkäisy ja tapaturmien torjunta. (Mäenpää 1991, 62-64.)

Moderni hallintotapa sopii hyvin valtioon, jonka toiminnot ovat entistä enemmän tosiasiallista toimintaa (hoitotyötä, opetusta jne.) eli kansalaisten palvelua eikä enää toiminnan laillisuuden valvontaa. Tällöin myös poliittisesti tavoiteltu ja ohjattu valtion hallintotoiminta lisääntyy ja laillisuuden valvonta vähenee. (Mt., 42.) Moderni hallintotapa sopii siten palveluvaltioon, jonka tuotteet ja toiminta ovat riippuvaisia asiakkaan toiveista. Moderni hallintotapa ei kuitenkaan sovi kansallisesti määritellyn toiminnan ja olosuhteiden laillisuusvalvontaan, jossa tavoitteena on yhtäläinen ja universaali lopputulos, kaikille kansalaisille ja hallinnon asiakkaille sama.

4. ITSENÄISET ALUEELLISET TYÖSUOJELU- VIRANOMAISET VUODESTA 1993 LÄHTIEN

Tässä luvussa tarkastelen työsuojeluhallintoa keskushallintoviraston, työsuojeluhallituksen (1973-1993) lakkauttamisen jälkeen. Työsuojeluhallintoa ja sen säädöserusteita muutettiin 1.3.1993 siten, että keskusvirasto lakkautettiin ja työsuojelupiireistä (vuodesta 2010 lähtien aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueista) tuli päätöksenteossaan itsenäisiä työsuojelulainsäädännön toimeenpanon valvontaviranomaisia alueellaan. Ministeriö (ensin työministeriö ja vuodesta 1997 sosiaali- ja terveysministeriö) johtaa ja ohjaa työsuojelun vastuualueita, mutta vain tulosohjauksella eli määrittelemällä valvonnan valtakunnalliset strategiset tavoitteet ja painotukset sekä resurssit. Ministeriö ei puutu vastuualueiden varsinaiseen valvonnan päätöksentekoon eikä siten valvonnan menettelytapoihin.

Työsuojeluvalvonnan alueellista itsenäisyyttä ja menettelytapojen erilaisuutta tarkastelen ensin vuoden 1993 säädösmuutosten ja nykyisen lainsäädännöllisen aseman kautta. Myös kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimukset määrittelevät työsuojeluvalvonnan riippumattomuutta, asemaa ja yhteistyötahoja. Luvussa teen myös vertailua Suomen työsuojeluvalvonnan ja muiden Pohjoismaiden vastaavien hallintojen välillä. Työsuojeluvalvonnan toteutumista tarkastelen työsuojelupiirien/vastuualueiden erilaistuneiden menettelytapojen kautta. Tarkastelu käsittelee työsuojelupiirien ja vastuualueiden päätöksentekoa, erillisiä laatuksikirjoja, yhteisiä valvontaohjeita ja ministeriön tulosohtausta.

Käsittelen luvussa myös Euroopan unionin suomalaisen työsuojeluvalvontaan suorittamaa arviointia. EU:n Johtavien työsuojelutarkastajien komitea SLIC (Senior Labour Inspectors' Committee) arvioi Suomen työsuojeluvalvontaa vuosina 2005 ja 2014. Molemmissa arvioinneissa kiinnitettiin huomiota vastuualueiden erilaisiin ja eriytyneisiin menettelytapoihin työsuojeluvalvontaa työpaikoilla toteuttaessa.

4.1. Työsuojeluvalvonnan itsenäinen asema

Työsuojeluhallinnossa tapahtui suuri muutos vuonna 1993. Ministeriön alainen, operatiivista valvontaa, tarkastustoimintaa ohjaava ja ohjeistava keskusvirasto, työsuojeluhallitus lakkautettiin ja alueellisille viranomaisille, työsuojelupiireille annettiin lähes kaikki valvonnan toimeenpanovalta. Alkoi alueellisten työsuojeluviranomaisten, työsuojelupiirien itsenäisyyden aika.

Vuonna 1993 uudistuneet työsuojelun säädökset eli laki (16/1993) ja asetus (176/1993) työsuojeluhallinnosta muuttivat radikaalisti valtasuhteita työsuojeluhallinnossa. Aikaisemmin työsuojeluhallitus käytti selkeää keskitettyä ohjausvaltaa työsuojeluhallinnossa. Työsuojeluhallituksen perustamisasetuksessa (372/1973, 1§) määriteltiin, että ”työsuojeluhallituksen tehtävänä on johtaa, valvoa ja hoitaa työsuojeluhallintoa”. Vuonna 1993 uudistunut lainsäädäntö toteaa melko yleisluontoisesti, että ”työsuojeluhallinnon tehtävänä on työministeriön johdolla huolehtia työsuojelun alueellisesta ohjauksesta ja tarkastuksesta” (16/1993, 1§). Alueellista valvontaa toteuttivat ensin 13 ja sitten 11 ja lopulta kahdeksan työsuojelupiiriä ja vuoden 2010 jälkeen viisi aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueita. Tämän tutkimuksen näkökulmasta työsuojelun valtakunnallisesta, yhtenäisestä valvonnasta ja sen johtamisesta tai toteuttamisesta ei nykysäädöksissä lausuta muuta kuin, että ”työsuojeluhallinnon sidosryhmäyhteistyön, työsuojeluneuvottelukunnan tehtävänä on työsuojelun yhtenäistämisen edistäminen ja yhteistyön kehittäminen” (16/1993, 4§).

Työsuojelupiireille ja piiripäällikölle annettiin asetuksessa 176/1993 kaikki valta alueellaan:

”Työsuojelupiiri vastaa alueellaan työolojen kehittamisestä ja valvonnasta hallinnon toimintaperiaatteiden ja voimavarojen sekä työministeriön piirille asettamien, ministeriön ja piirin neuvotteluihin perustuvien tulostavoitteiden mukaisesti” (176/1993, 2§).

Työsuojelupiiri siis toimi ja vastasi alueensa työsuojeluvalvonnasta ministeriön asettamien vuosittaisten tulostavoitteiden mukaisesti. Ministeriölle jäi vain tulosohjauksen kautta valvonnan strateginen tavoiteohjaus, mahdollisuus valvonnan prioriteettien ja riskialttiiden toimialojen valintaan ja valvonnan resursointi. Huomionarvoista on, että ministeriön ohjaus toteutuu ministeriön ja piirien keskinäisten neuvottelujen jälkeen, ei ministeriön yksipuolisena määräyksenä. Tämäkin lakikirjaus korostaa työsuojelupiirien eli nykyisten vastuualueiden itsenäisyyden painoarvoa.

Piiripäällikkö johtaa ja vastaa, että piirin alueella työsuojeluviranomaisen tehtävät hoidetaan asetettujen tulostavoitteiden mukaisesti (176/1993, 3-4§). Samoin ”piiripäällikkö ratkaisee piirinsä asiat (joko esittelystä tai ilman) ja päättää työjärjestyksen mukaisesti päätöksenteosta piirissä” (176/1993, 6§). Piiripäällikkö siis päättää asioista, joista ei ole suoraan lainsäädäntöä tai valtakunnallista valtioneuvoston päätöstä tai ministeriön ohjetta. Myös työjärjestys päätetään piiripäällikön vahvistamana piirissä. Aikaisemmin työsuojelupiirien työjärjestykset vahvisti ja henkilökunnan nimitti työsuojeluhallitus (372/1973, 43§, 48§).

4.1.1. Lainsäädäntö määrittelee työsuojeluvalvonnan

Suomalasta työsuojeluhallintoa määrittelevät laki työsuojeluhallinnosta (16/1993), asetus työsuojeluhallinnosta (176/1993) ja laki aluehallintovirastoista (896/2009), jonne työsuojelua valvovat työsuojelun vastuualueet ovat nykyisin hallinnollisesti sijoitetut. Työsuojelun valvontaa, tarkastustoimintaa työpaikoilla säätelee valvontalaki (laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006). Työturvallisuuslaki (738/2002) määrittelee työturvallisuuden perussäännökset ja yleiset tavoitteet. Se käsittelee turvallisuutta työpaikoilla ja sen hallintaa, miten ja millaisissa olosuhteissa työpaikoilla tulee toimia, mitä velvollisuuksia työnantajilla ja työntekijöillä on. (Työturvallisuuslain soveltamisopas 2008, 8-9.) Työturvallisuuslaki ei määrittele työsuojeluhallintoa eikä sen viranomaisia. Se ei myöskään käsittele työsuojelutarkastajan asemaa tai toimivaltuuksia, vaan ne ovat määriteltä valvontalaissa (44/2006).

Työsuojeluhallinnon ja -valvonnan suomalainen lainsäädäntö ei aivan yksiselitteisesti määrittele työsuojeluhallinnon asemaa tai hallinnon toimijoiden työnjakoa. Lainsäädäntö ei esimerkiksi selkeästi määrittele, kuuluuko ohjaava ministeriö STM ja sen työsuojeluosasto työsuojeluhallintoon. Laki työsuojeluhallinnosta (16/1993 ja päivitettyinä 9/1997, 1§) toteaa, että ”työsuojeluhallinnon tehtävänä on sosiaali- ja terveysministeriön johdolla huolehtia työsuojelun alueellisesta ohjauksesta ja valvonnasta”. Hallinnon johtavien lakimiesten kirjoittamassa valvontalain tulkintaohjeessa (Työsuojelun valvonta 2016, 10), määritellään työsuojeluhallinnon muodostuvan vain aluehallintovirastoista, joita STM johtaa, valvoo, ohjaa ja tukee. Lainsäädännön tulkinnan mukaan STM/työsuojeluosasto ei siis kuulu työsuojeluhallintoon, mutta se on työsuojeluviranomainen koneiden ja laitteiden turvallisuuteen liittyvässä markkina-valvonnassa (valvontalaki 44/2006, 2§). STM:n työsuojeluosaston säädösyksikön

johtaja Antti Janas kuitenkin toteaa, että vaikka lainsäädäntö määrittelee vain aluehallintoviraston työsuojeluhallinnoksi, niin monesti arkikielessä STM:n työsuojeluosasto yhdistetään työsuojeluhallintoon, koska molemmat todellisuudessa kokonaisuutena toteuttavat työsuojeluhallinnon tehtäviä (Janas 4.10.2016). Tämä laajempi hallinnon määritelmä on kirjattu myös Työsuojeluhallinnon kokonaisarkkitehtuurissa (STM 2016b, 8): ”Työsuojeluhallinnolla tarkoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastoa ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden toimintaa”. Muussa määrittelyssä työsuojelun hallinnolliset valta- ja ohjauksuhteet olisivatkin olleet mielenkiintoisia, sillä työsuojeluhallintoa johdettaisiin ja ohjattaisiin hallinnon ulkopuolelta.

Lain työsuojeluhallinnosta alkuperäisversiossa 1.8.1993/16 todetaan 2§:ssä, että vuonna 1993 lakkautetun työsuojeluhallituksen tehtävät siirtyvät ministeriölle: vuonna 1993 ensin työministeriölle ja sitten vuonna 1997 STM:lle. Tässäkin suhteessa ministeriön osasto on osa työsuojeluhallintoa, koska lakkautetun keskusviraston, työsuojeluhallituksen tehtävät ja siten vastuut ja velvoitteet siirtyivät ministeriöön. Vanhan työsuojeluhallituksen tehtävänä oli ”johtaa työsuojeluhallintoa sekä suorittaa ne muut tehtävät, jotka sille työsuojeluhallinnosta annetun lain sekä muiden säännösten ja määräysten mukaan kuuluvat” (asetus työsuojeluhallinnosta 486/1991, 1§).

Työsuojeluhallinnon tehtävät määritellään laissa työsuojeluhallinnosta (16/1993, 2§). Yleisen ohjaus- ja valvontatehtävän lisäksi työsuojeluhallinnon tulee työsuojelun edistämiseksi:

- 1) *kehittää työn turvallisuutta ja terveellisyttä;*
- 2) *valvoa tarkastuksia ja tutkimuksia suorittamalla, että työsuojelua koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan, milloin se säädetään työsuojeluhallinnon tehtäväksi;*
- 3) *huolehtia työsuojelun suunnittelun ja kehittämisen kannalta tarpeellisista toimenpiteistä;*
- 4) *huolehtia työsuojelun newonta-, tiedotus-, tutkimus- ja koulutustoiminnasta;*
- 5) *antaa ohjeita, neuvoja ja lausuntoja työsuojelusta annettujen säännösten ja määräysten soveltamisesta;*
- 6) *antaa ohjeita, neuvoja ja koulutusta työsuojelukysymyksissä omaa työtään tekeville sekä suunnitella ja kehittää heille tarpeellista työsuojelua;*
- 7) *harjoittaa kiinteää yhteistoimintaa työnantajien ja työntekijöiden järjestöjen kanssa työsuojelun alalla; sekä*
- 8) *suorittaa lisäksi ne muut tehtävät, jotka sen hoidettavaksi erikseen säädetään.*

Asetus työsuojeluhallinnosta (176/1993, 2§) tarkentaa hallinnon valta- ja ohjaussuhteita:

”Työsuojelutoimisto [nykyään työsuojelun vastuualue] vastaa alueellaan työolojen kehittämisestä ja valvonnasta hallinnon toimintaperiaatteiden ja voimavarojen sekä [työ]ministeriön vastuualueelle asettamien, ministeriön ja vastuualueen neuvotteluihin perustuvien tulostavoitteiden mukaisesti.”

Pykälä on luettavissa niin, että ministeriö vastaa työsuojeluhallinnon tavoitteista, toimintaperiaatteista ja voimavaroista.

4.1.2. Ohjaussuhde

Työsuojeluvalvonnan ohjaus- ja valtasuhteet määritellään suomalaisessa lainsäädännössä lopulta selkeästi. Työsuojeluvalvontaa, tarkastuksia työpaikoilla tekevät työsuojelun vastuualueet ovat ministeriön ohjauksen alaisia: ”Työsuojeluhallinnon tehtävänä on *sosiaali- ja terveysministeriön johdolla* huolehtia työsuojelun alueellisesta ohjauksesta ja valvonnasta” (16/1993, 1§, kursivointi AL). Asetus työsuojeluhallinnosta vielä tarkentaa valtasuhdetta, sillä *ministeriö asettaa* vuosittaiset työsuojeluvalvonnan tulostavoitteet (176/1993, 2§, kursivointi AL). Tulostavoitteet sovitaan kuitenkin ministeriön ja vastuualueiden välisissä neuvotteluissa ja käytännössä vastuualueet saavat pitkälti käytännössä muotoilla tulostavoitteiden sisältötekstin, mutta lopputuloksen hyväksyy ministeriö – sillä on valvonnan tulostavoitteiden päätäntävalta.

4.1.3. Riippumattomuus

Laki työsuojeluhallinnosta määrittelee yksiselitteisesti, että ”työsuojeluhallinto on riippumaton valvontatehtävää suorittaessaan” (16/1996, 2§). Sama todetaan työsuojelun valvontaoppaassa: ”Aluehallintovirasto ja STM ovat riippumattomia toimiessaan työsuojeluviranomaisina. Näin on tarkoitus varmistaa se, että työsuojeluviranomaiset voivat itsenäisesti arvioida ja toteuttaa kaikki työsuojelua koskevat päätökset.” (Työsuojelun valvonta 2016, 11.) Riippumattomuuden lainsäädännöllinen määrittely onkin valvonnassa oleellista, sillä työsuojelun vastuualueita pidetään tuomioistuimiin verrattavina riippumattomina työsuojelulainsäädännön valvontaviranomaisina ja toimeenpanijoina.

Laki aluehallintovirastoista (896/2009, 9-10§, 12§) korostaa selkeästi työsuojelun itsenäisyyttä ja riippumattomuutta suhteessa aluehallintoon. Työsuojelun strateginen suunnittelu ja toiminnallinen ohjaus ovat STM:n alaisuudessa eikä aluehallintovirastolla ja sen johtajalla ole työsuojelun toimivaltaan kuuluvissa asioissa ratkaisovaltaa eikä pidätysoikeutta. Näin työsuojelun vastuualueet ovat hallinnollisesti itsenäisiä suhteessa virastoon, johon ne ovat organisatorisesti sijoitetut. Ainut niitä ohjaava viranomais on toimialansa mukainen substanssilainsäädännössä määritelty sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja tarkkaan ottaen vain sen työsuojeluosasto, nykyinen työ- ja tasa-arvo-osasto. Aluehallintovirasto antaa työsuojelulle vain yleisiä, hallinnollisia virastopalveluita, sillä ei ole lupa puuttua itse toimintaan eikä sen sisältöön.

Suomalainen lainsäädäntö määrittelee siis selkeästi, että työpaikkatason työsuojeluvalvontaa aluehallintovirastoissa toteuttavat työsuojelun vastuualueet ovat ministeriön johdon, ohjauksen ja valvonnan alaisia. Myös työsuojelun vastuualueiden riippumattomuus alueellisina työsuojeluviranomaisina suhteessa muuhun aluehallintoon määritellään lainsäädännössä selkeästi.

4.1.4. Työsuojeluneuvottelukunta

Työsuojeluhallinnon ja työmarkkinajärjestöjen välinen yhteistyön perusta tulee sekä ILO:n sopimuksista että laista työsuojeluhallinnosta ja sen mukaan säädetystä asetuksesta työsuojeluneuvottelukunnasta. Laki työsuojeluhallinnosta (16/1993, 4§) toteaa, että ”ministeriön yhteydessä on työsuojeluneuvottelukunta, jonka kokoonpanossa ovat edustettuina keskeiset työmarkkinajärjestöt sekä työsuojelun kehittämisen kannalta merkittävät tahot”. Työsuojeluneuvottelukunnan tehtävänä on työsuojelun periaatekysymysten käsittely, kehittäminen, yhtenäistäminen ja yhteistoiminnan edistäminen (HE 328/1992, 12). Asetus (199/1993) tarkentaa neuvottelukunnan tehtäviksi osallistua muun muassa työsuojeluhallintoa koskevaan säädösvalmisteluun, tulosohjaukseen ja voimavarojen suuntaamiseen. Viisijäsenisessä neuvottelukunnassa ovat edustettuina keskeisimmät työnantaja- ja työntekijäjärjestöt (EK, SAK, STTK ja Akava) sekä työsuojelun kehittämisen kannalta merkittävimmät järjestöt ja yhteisöt (Työturvallisuuskeskus ja Työterveyslaitos).

Erityisen mielenkiintoista on, että lakiin kirjattiin neuvottelukunnalle tavoite edistää työsuojelun yhtenäistä toimeenpanoa ja yhteistyötä. Varmasti sille katsottiin olevan tarvetta, muutoin yhtenäistämisen tavoitetta ei olisi kirjattu.

Oleellista myös on, että tehtävä annettiin hallinnon ulkopuolisille sidosryhmille eikä esimerkiksi ministeriön työsuojeluosastolle. Pelättiinkö tässäkin vanhaa ja vahvaa keskushallintoa? Yhtenäistämislle oli haastattelujen mukaan erityistä tarvetta vuoden 1993 jälkeen kun työsuojelupiirien ”katto-organisaatio” työsuojeluhallitus lakkautettiin, vaikka toisaalta oma keskusvirastokaan ei ollut saanut suomalaista työsuojeluvalvontaa yhtenäiseksi. Työsuojeluneuvottelukunnan tavoite edistää työsuojelun yhtenäistä toimeenpanoa kuvastaa alueellisesti itsenäistä työsuojeluvalvontaa, jonka valtakunnallista yhtenäisyyttä pitää kehittää.

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueilla on lisäksi alueelliset kolmi-kantaiset työsuojeluhallinnon ja työmarkkinajärjestöjen työsuojelulautakunnat, joiden tavoitteena on tukea työsuojelun kehittämistä, *yhtenäistämistä* ja tavoitteiden saattamista yleiseen tietoon (Työsuojelun valvonta 2016, 12, kurssiivi AL). Hallinnon ulkopuolisille lautakunnille kirjattu tehtävä työsuojelun yhtenäistämistä kuvastaa tässäkin hallinnon tilaa. Työmarkkinajärjestöjen merkittävää roolia työsuojeluvalvonnassa kuvataan tarkemmin luvussa 4.5.

4.2. Kansainvälisen työjärjestön sopimukset

Kansainvälinen työjärjestö ILO (International Labour Organization) perustettiin ensimmäisen maailmansodan jälkeen vuonna 1919 Versaillesin rauhansopimus-neuvottelujen yhteydessä. Alkujaan Kansainliiton alaisuudessa toimineen ILO:n peruskirja on rauhansopimuksen 13. osa. ILO liitettiin Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) alaisuuteen toisen maailmansodan päättyessä vuonna 1945 ja on siten vanhin YK:n kansainvälisistä järjestöistä. ILO on alusta lähtien pitänyt työsuojelua ja sen valvontaa yhtenä painopisteenään. ILO:n yleissopimuksia ja suosituksia käytetään yleisesti määrittelemään työsuojeluvalvonnan toiminnan mandaattia ja asemaa, voimavaroja, tehtäviä ja erityisesti riippumattomuutta. (ILO 2006, 1-2.)

ILO:n yleissopimukset käsittelevät työelämää sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta: yhdistymisvapautta, pakkotyön poistoa, lapsityötä, työelämän yhdenvertaisuutta, ammattientarkastusta ja työturvallisuutta, työllisyyden edistämistä, koulutusta, palkkoja, työaikoja, sosiaaliturvaa ja sosiaalipolitiikkaa sekä työelämän oloja varsinkin erityisaloilla, kuten merenkulussa, satamissa ja kaivoksissa ulkomaista työvoimaa unohtamatta. ILO:lla on kaikkiaan 185 yleissopimusta vuosilta 1919-2003 sekä kaksi julistusta vuosilta 1944 ja 1998. (ILO 2006.)

Työsuojeluvalvonnan (ammattientarkastuksen) kannalta tärkein ILO:n yleissopimus on nro 81 vuodelta 1947 ja siihen liittyvä pöytäkirja vuodelta 1995. Sopimus käsittelee työsuojelun järjestämistä sopimuksen ratifioineissa jäsenvaltioissa, erityisesti tarkastajien ja työsuojelujärjestelmän asemaa.

Versaillesin rauhansopimus ensimmäisen maailmansodan jälkeen vuonna 1919 heijasteli maailmanpolitiikan tilannetta ja kuohuntaa. Venäjän vallankumouksen seurauksena oli perustettu Neuvostoliitto ja työväestöllä ympäri maailman oli suuret odotukset sosialistisesta järjestelmästä. Kansainvälisen työjärjestön sanottiinkin olevan ”Versaillesin vastaus bolsevismille” (Kettunen 1996, 127). Kansainvälispoliittinen vakaus edellytti sekä kansainvälistä että kansallista yhteiskunnallista vakautta. ILO:n yleissopimusten taustan ja historian tavoitteena on siten taata työpaikoille ja työelämään turvalliset, inhimilliset ja lailliset olot. Näin toteutetaan yhteiskuntarauhaa ja hyvinvointia kaikille ihmisille. Tämä merkityksellinen tavoite hyväksyttiin laajasti molempien maailmansotien jälkeen. Tätä taustaa vasten korostettiin työsuojelun riippumattomuutta poliittisista ja vaihtuvista hallituksista. ILO:n sopimuksissa on nähtävissä myös poliittista demokratiaa täydentävä, järjestäytymisvapauteen perustuva työelämän intressiedustus työmarkkinajärjestöjen osallistumisen myötä (Mt., 128). Maailmansotien jälkeen työsuojeluvalvonnan katsottiin olevan sekä sosiaalipoliittikkaa että laillisuusvalvontaa, kun työelämän olojen kohentaminen ja inhimillistäminen takasivat laillisen ja vakaan yhteiskuntarauhan (ILO 2006, 4).

Myöhemmissä ILO:n suosituksissa on korostettu työsuojelun muuttumista työelämän mukana. Työsuojeluvalvonnan pitää kehittyä ja suuntautua työelämän uusiin haasteisiin ja niiden tuomiin mahdollisiin ongelmiin. Myös ennaltaehkäisevään ja opastavaan turvallisuustyöhön suunnataan voimavaroja entistä enemmän. (Mt., 4.)

4.2.1. Työsuojeluvalvonnan riippumattomuus ja puolueettomuus

ILO:n sopimuksia on käytetty työsuojeluhallintoa järjestettäessä erityisesti vakuutena turvaamaan työsuojelun riippumattomuus ja kolmikantainen neuvottelumekanismi. Selkein tuki riippumattomuudelle on sopimuksen 81 artikla 6, joka puhuu tarkastajien (erityisestä) riippumattomuudesta:

”Tarkastushenkilökunnan tulee olla julkisia virkamiehiä, joiden asema ja työehdot ovat sellaiset, että ne takaavat heille vakinaisen virka-aseman sekä riippumattomuuden kaikista hallituksen vaihdoksista ja asiaankuulumattomasta ulkopuolisesta vaikutuksesta.” (ILO 2005, 152)

Vaikka artiklassa puhutaankin vain tarkastushenkilökunnasta, niin artiklan henkeä on työsuojeluhallinnon sisällä yleisesti sovellettu koko tarkastusjärjestelmään eli työsuojeluvalvontaa tekevään viranomaiseen ja virastoon: ”...työsuojelun vastuualueet ovat valvontatehtävää hoitaessaan riippumattomia aluehallintovirastoista”. (STM 2016b, 16). Artiklan toteamaa riippumattomuutta asiaankuulumattomasta ulkopuolisesta vaikutuksesta käytetään perusteena työsuojeluvalvonnan ja työsuojelun vastuualueen riippumattomuudesta aluehallintovirastoon, jonka yhteyteen työsuojeluvalvonta on nykyisin sijoitettu. Tähän artiklaan perustuu myös työsuojelulainsäädäntöön kirjattu, periaatteellinen ja valvonnassa yleinen toiminta-ajatus, että ”työsuojeluhallinto on riippumaton valvontatehtävää suorittaessaan” (laki työsuojeluhallinnosta 16/1993, 2§). Käytännössä kirjaus tarkoittaa, että työsuojelun vastuualueet ovat valvontatoimissaan tuomioistuimiin rinnastettavia riippumattomia laillisuudenvalvoja.

Työsuojelun riippumattomuutta tukee myös yleissopimuksen 81 artikla 3, jonka toisessa kohdassa todetaan tarkastajien (erityisestä) puolueettomuudesta:

”Muut ammattientarkastajille annetut tehtävät eivät saa häiritä heidän ensisijaisten velvollisuuksiensa suorittamista eivätkä millään tavoin häitätä ammattientarkastajien tarpeellista arvovaltaa ja puolueettomuutta heidän suhteessaan työnantajiin ja työntekijöihin.” (ILO 2005, 151)

Työsuojeluvalvonnan riippumattomuus ja puolueettomuus pitää siten lukea erityisesti tarkastajiin kohdistuvana riippumattomuutena. Suomen työsuojeluvalvonta on todellisuudessa sidottu poliittiseen, hallitusohjelman määrittämään ohjaukseen ja keskushallinnon tavoitteenasetteluun. Työsuojelun kokonaisarkkitehtuuri toteaa, että ”kansalliset työsuojelun tavoitteet perustuvat [STM:n] sosiaali- ja terveystieteiden strategiaan Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020”. Lisäksi ”tavoitteena on tunnistaa hallitusohjelman ja muut työsuojeluun liittyvät uudistukset, joissa kokonaisarkkitehtuuria käytetään suunnitteluvälineenä.” (STM 2016b, 4-5.) Näin tulkiten STM osin kumoaa ILO:n sopimuksen 81 artiklan 6 tarkastajien ”riippumattomuuden kaikista hallituksen vaihdoksista”, koska tarkastajan työn tavoitteet tulevat – kuten myöhemmin käsittelen – ministeriön ja vastuualueiden välisen runkosuunnitelman ja STM:n strategian kautta hallitusohjelmasta. Eräiden tutkimuksen haastatteluissa esiin tulleiden tulkintojen

mukaan ILO:n sopimuksen henki tarkoittaisi, ettei hallitusten vaihdosten yhteydessä tulleita hallituksen politiikan muutoksia eli hallitusohjelman tavoitteita tulisi huomioida työsuojeluvonnassa, jotta sen riippumattomuus ja puolueettomuus toteutuisivat myös käytännön valvontatyössä eli työpaikojen tarkastustoiminnassa. (Kanerva R. 19.10.2016; Salmenperä 15.3.2017). Sinänsä mielenkiintoista on, että kyseiset tulkitsijat toimivat aikoinaan merkittävässä viroissa työsuojeluhallituksessa ja työministeriössä aikana jolloin tehtiin voimallista työsuojeluhallituksen eli virkamiesten määrittelemää työsuojelupolitiikkaa.

Kuriositeettina on vielä todettava, että ILO:n sopimuksen 81 artiklasta 6 on myös kiistatta luettavissa, ettei työsuojelutarkastaja saisi olla määräaikaisessa virkasuhteessa, joka kuitenkin on arkipäivää myös työsuojeluhallinnossa.

4.2.2. Työsuojelun järjestäminen

Tarkastajien riippumattomuuden ja puolueettomuuden ohella ILO:n sopimuksessa 81 lausutaan työsuojeluhallinnon järjestämisestä ja sen yhteistoiminnasta muiden viranomaisten ja työsuojelun toimijoiden kanssa. Ensimmäisessä artiklassa todetaan:

”Kansainvälisen työjärjestön jäsenvaltiolla, johon näiden tämä sopimus on voimassa, tulee olla teollisuustyöpaikkojen ammattientarkastusjärjestelmä” (ILO 2005, 151).

4 artiklassa todetaan:

”Mikäli soveltuu jäsenvaltion hallinnolliseen käytäntöön, on ammattientarkastus asetettava keskusviranomaisen tarkastuksen ja valvonnan alaiseksi.” (ILO 2005, 151).

ILO:n suositus nro 20 vuodelta 1923 toteaa, että ”työsuojelutarkastus olisi hyvä sijoittaa keskushallinnon suoraan ja ainutkertaiseen kontrolliin ja sen pitäisi olla täysin riippumaton paikallisista viranomaisista” (ILO 2006, 47). Tätä riippumattomuuden kyseenalaistavaa keskushallinnon alaisuutta perustellaan yhteinäisen valvontapolitiikan toteuttamisella koko valtakunnan alueella ja resurssien säästöllä ja tarkoituksenmukaisella käytöllä (Mt., 48). Suosituksessa korostuu siis yhtenäinen valtakunnallinen valvonta hallinnollisen riippumattomuuden kustannuksella. Vuoden 2006 ILO:n konferenssiraportti toteaa myös, että ”monissa maissa ammattientarkastus (työsuojeluvallonta) on hallinnollisesti järjestetty ministeriön osaston alaisuuteen”, kuten on Suomessakin (Mt., 48). Näin ollen

ILO:n oma periaate ”riippumattomuus hallituksen vaihdoksista” asettuu mielenkiintoiseen ja osin ristiriitaiseen valoon, kun työsuojelua hallinnoivat ministeriöt toteuttavat poliittisesti vaihtuvien hallitusten tavoitteita.

ILO:n suosituksissa ei ole yhtä ainoaa mallia järjestää työsuojelujärjestelmä vaan sopimukset ja suositukset asettavat organisatorisia ja toiminnallisia periaatteita, joiden mukaan työsuojelun valvontajärjestelmä ja työsuojelua koskevan lainsäädännön toimeenpano voidaan maassa järjestää (ILO 2006, 3). Joustavasti ILO:n sopimukset ja suositukset sallivat liittovaltiossa työsuojeluvälvönnän sijoitettavan joko liittovaltion yhteiseen keskushallintoon tai osavaltion omaan keskushallintoon. Muutoinkin työsuojeluvälvönnä voidaan sijoittaa yhteen, keskitettyyn työsuojeluviranomaiseen, joka valvoo kaikkia ammattialoja (esim. Suomi) tai työelämän toimialoittain jaoteltuihin viranomaisiin, joilla on yhteinen keskushallinto (esim. Ranska). Edelleen työsuojeluhallinto voidaan joustavasti toteuttaa niin, että kaikkien toimialojen työsuhteita valvoo ”yleinen työsuohdevalvönnä”, jonka rinnalla eri toimialojen työolosuhteita ja työturvallisuutta valvoo oma viranomainen (esim. kuljetus, maatalous, teollisuus, puolustusvoimat jne.) (esim. Iso-Britannia). Työsuojeluvälvönnä voidaan sijoittaa myös jokaisessa maakunnassa tai hallinnollisella alueella edustettuna olevaan keskushallintoon, joka valvoo ja hallitsee paikallistason tarkastuslaitoksia ja -viranomaisia. Paikalliset tarkastuslaitokset voivat tarpeen vaatiessa, esimerkiksi teknisissä erityiskysymyksissä pyytää tulkinta-apua keskushallinnolta (esim. Kiina, Ruotsi, Tanska, Norja) (Mt., 47-50). Viimeisin pohjoismainen malli, jota tarkastelen tarkemmin luvussa 4.6., on aika lähellä Suomen vanhaa työsuojeluhallituksen aikaa, jolloin isossa keskushallintovirastossa oli laajaa ja vahvaa, eri ammattialojen työsuojelun erityisosaamista.

EU:n Johtavien työsuojelutarkastajien komitea SLIC tukee Suomen työsuojeluvälvönnän alisteisuutta ohjaavalle ministeriölle. Nimenomaan SLIC vuoden 2005 arviossaan kritisoi Suomen työsuojeluvälvönnän siitä, ettei sillä ollut tarpeeksi kehittyneitä keinoja toteuttaa ja jalkauttaa ministeriön ”sinänsä hyvät ja arvokkaat tavoitteet” työsuojeluvälvönnän työpaikoille (SLIC 2005, 16). Itse asiassa ILO:n sopimuksen 81 artiklan 6 riippumattomuuden kirjaimellinen tulkinta kyseenalaistaisi käytännössä yli 4/5 työsuojeluvälvönnän toimenpiteistä eli kaiken viranomaisaloitteisen (VAV) välvönnän. STM:n ja työsuojelun vastuualueiden välisessä runkosuunnitelmassa ja vuosittaisissa tulossopimuksissa määriteltyihin viranomaisaloitteisen välvönnän tavoitteisiin on kirjattu hallituksen työsuojelutavoitteet ja -painopisteet. (Ministeriön ohjauksesta tarkemmin luvussa 4.4.)

Lakkautettu itsenäinen työsuojeluhallitus oli siis ILO:n yleissopimuksen 81 mukainen. On esitetty näkemys, että nimenomaan itsenäinen ja hallituksen vaihdoksista riippumaton keskusvirasto toteuttaisi oikein ILO:n sopimuksen henkeä itsenäisestä työsuojeluvalvonnasta, sillä ministeriöt toteuttavat hallituksen kulloistakin toiminta- ja tavoitepolitiikkaa ja ovat osa hallituksen strategiaa ja hallitusohjelmaa (Kanerva R. 19.10.2016; Salmenperä 15.3.2017). Nykyinen ”työsuojelun keskusvirasto” STM ja sen nykyinen työ- ja tasa-arvo-osasto toteuttavat vaaleissa vaihtuvaa hallitusvaltaa, josta siis tämän tulkinnan mukaan työsuojeluvalvonnan pitäisi olla ILO:n sopimuksen mukaisesti riippumaton. Työsuojeluvalvonnan pitäisi toimia ja asettaa tavoitteensa omista työsuojelullisista lähtökohdista käsin, ei hallituksen tavoitteista käsin. Esimerkiksi vuosien 2016-2019 työsuojelun runkokauden tavoite pitemmät työurat on melko puhdas talouspoliittinen tavoite, ei työsuojelullinen tavoite. Esimerkiksi terveemmät tai yhtäjaksoiset työurat olisi työsuojelullinen tavoite.

4.2.3. Tarkastajan vapaa harkinta

ILO:n sopimusta 81 on alkuperäistekstissään luettava niin, että tarkastajan pitää olla toimissaan erityisen riippumaton ja puolueeton. Tarkastajan koskemattomuus ja jopa viraston työnjohto-oikeus ja ohjeistus saa mielenkiintoisen näkökulman artiklan 17 kohdasta kaksi, jossa todetaan:

”Ammattientarkastajalla tulee olla vapaa harkinta, antaaako hän varoituksen vai neuvoja vai ryhtyykö toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi tai sen puoltamiseksi” (ILO 2005, 153).

Työsuojeluhallinnon valvontaohjeissa on pyritty määrittelemään, milloin tarkastaja antaa velvoitteensa toimintaohjeen tai kehotuksen, jotka vastaavat ILO:n varoitusta.

4.2.4. Työsuojeluhallinnon yhteistoiminta

Riippumattomuuden ”vastapainoksi” ILO:n sopimuksen 81 artikla 5 edellyttää työsuojelulta tehokasta yhteistoimintaa valtion viranomaisten sekä samantapaista toimintaa harjoittavien julkisten ja yksityisten laitosten välillä:

*”Asianomaisen viranomaisen on ryhdyttävä sopiviin toimenpiteisiin edistääkseen:
a) tehokasta yhteistoimintaa tarkastuselinten ja toisaalta muiden valtion viranomaisten
sekä samantapaista toimintaa harjoittavien julkisten ja yksityisten laitosten välillä”
(ILO 2005, 151).*

Artikla ei enää painota työsuojelujärjestelmän tai -hallinnon itsenäisyyttä (riippumattomuutta ja puolueettomuutta) vaan viranomaisten ja laitosten välistä tehokasta yhteistoimintaa. Samantapaista työelämään liittyvää tarkastustoimintaa harjoittavat esimerkiksi terveys- ja alkoholitarkastajat sekä poliisi ja tulli harmaan talouden valvonnassa. Samantapaista työelämän koulutus- ja neuvontatoimintaa on muun muassa Työterveyslaitoksella (TTL) ja Työturvallisuuskeskuksella (TTK). ILO:n yleissopimuksesta 81 luettua riippumattomuuskäsitystä on kuitenkin työsuojeluhallinnossa käytetty itsenäisyystavoitteena, kun työsuojeluhallintoa ei haluttu liittää aluehallintovirastoihin vuonna 2010.

ILO:n sopimuksen 81 kiteytykseksi tulee se, että tarkastajan pitää olla riippumaton ja puolueeton, mutta työsuojeluhallinnon pitää tehdä tehokasta yhteistoimintaa muiden viranomaisten ja samantapaisten laitosten kanssa. Näin riippumattomuus ei tarkoita sellaista itsenäisyyttä, jossa ei tehtäisi yhteistyötä muiden työelämän toimijoiden kanssa.

4.2.5. Työsuojeluhallinnon yhteistoiminta työmarkkinajärjestöjen kanssa

Laki työsuojeluhallinnosta (16/1993, 2§) toteaa, että ”työsuojeluhallinnon tulee työsuojelun edistämiseksi... harjoittaa *kiinteää* yhteistoimintaa työnantajien ja työntekijöiden järjestöjen kanssa työsuojelun alalla” (kursivointi AL). Sama korporatiiviseen yhteistyöhön kehottava lause löytyy myös ILO:n yleissopimuksesta nro 81 artikla 5:

*”Asianomaisen viranomaisen on ryhdyttävä sopiviin toimenpiteisiin edistääkseen:
b) yhteistyötä ammattientarkastushenkilökunnan sekä työnantajien ja työntekijöiden
tai heidän järjestöjensä välillä” (ILO 2005, 151).*

ILO:n sopimuksissa on vielä erikseen yleissopimus nro 144 vuodelta 1976, joka koskettaa yhteistoimintaa työmarkkinajärjestöjen kanssa. Se on otsikoitu ”Kolmikantaneuvottelut, joiden tarkoituksena on edistää työtä koskevien kansainvälisten normien noudattamista”. Tällä sopimuksella ”turvataan tehokas neuvonpito hallituksen, työnantajien ja työntekijöiden (edustavampien

järjestöjen) edustajien välillä” (ILO 2005, 399). Kovin paljoo selkeämmin korporatiivista yhteistyötä ei voisi kirjata.

4.3. Työsuojeluhallinnon toiminta

4.3.1. Piiripäällikkökokoukset

Tutkimuksen haastatteluissa aikalaiset kertoivat suuresta muutoksesta työsuojeluhallinnossa vuonna 1993. Työsuojelupiirien itsenäistyttyä työsuojeluhallituksen melko tiukasta ohjauksesta monet piirit ja niiden johto ”*lähes hullaantuivat yhtäkkiä syliin tipahthaneesta suuresta vallasta*” ja lähtivät toimimaan omaan suuntaansa hyvin itsenäisesti ja osin omavaltaisesti (Kallioluoma 20.11.2017; Kanerva R. 19.10.2016; Murto 7.11.2017). Vielä voimakkaammin muutoksen totesi pohjoisen piiripäällikkö Pentti Pekkala (17.7.2018): ”*Työsuojelupiirien itsenäinen valta ja asema kasvoi yhtäkkiä nollassa sataan*” ja että ”*valta annettiin, mutta järkeä ei*” eli jokainen piiri ja sen päällikkö nojautuivat toiminnassaan vain omaan tietämykseen ja päätöksentekoon. Yhteisiä piiripäällikkökokouksia pidettiin kuitenkin työsuojeluosaston johdolla vanhan työsuojeluhallituksen perinteen mukaan normaalisti. Itse asiassa vuonna 1993 oli peräti seitsemän valvontakokousta, joissa alkuun selvästi vielä keskusteltiin ja haettiin hallinnon uusia menettelytapoja ja työsuojelupiirien itsenäisyyttä. (STM, piiripäällikkö- ja valvontakokouspöytäkirjat 1993-2019.) Esimerkiksi työministeriön aikana vuosina 1989-1997 työvoimahallinto ja työsuojelu pitivät alkuun osin yhteisiä kokouksia. Ministeri saattoi osallistua piiripäällikkökokouksiin, ja kansliapäällikkö veti työsuojelun tulosohtausneuvottelut. Näin ei enää 2000-luvulla ollut mahdollisia, kun sosiaali- ja terveystministeriön työjärjestyksessä katkaistiin ministerin ja kansliapäällikön mahdollisuus osallistua ja ottaa työsuojelun asioita käsittelynsä. Työsuojeluosasto irrotettiin ILO:n sopimuksen hengessä ministeriön muusta päätöksenteosta ja pidettiin kiinni työsuojeluvalvonnan itsenäisyydestä myös ministeriön sisäisessä hallinnossa. (Marjamäki 1.11.2017.)

Piiripäällikköjen kokouksia hallitsi vuoden 1993 jälkeen keskustelut työsuojeluhallinnon muotoutumisesta ja toisaalta puhtaasti valvontaan liittyvät substanssiasiat. Hallinnon vakiinnuttua esille nousivat selkeämmin piiripäällikköiden tarve keskinäiselle vuorovaikutukselle ja siten jaksamisen tuelle. Myös hankalien valvonta-asioden käsittelyyn toivottiin laajaa piiripäällikköiden

keskustelua ja siten yhteisiä tapaamisia. (Pekkala S. 14.11.2017; STM, piiripäällikkö- ja valvontakokouspöytäkirjat 1993-2019.)

Yhteisiä asioita päälliköiden kokouksissa olivat muun muassa yhteinen, valtakunnallinen koulutus, tarkastajien yhteinen tietoaaineisto, osaamiskartoitus ja tietotekniikka. Valtakunnallista työsuhdeasian puhelinneuvontaakin kokeiltiin Turun ja Porin työsuojelupiirissä vuosina 1996-2007, mutta se hyvästä palautteesta huolimatta kuihtui muututtuaan vuonna 1998 maksulliseksi. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan työsuojeluun liittyvä neuvonta ei voi olla maksullista, joten palvelu lakkautettiin 2007. (Valvontakokouspöytäkirja 15.9.2006.)

Työsuojelupiirien ja keskushallinnon välinen yhteydenpito kuitenkin heikkeni, kun piirien ja keskushallinnon vuosittaisista neuvottelupäivistä luovuttiin 1990-luvun puolivälissä. Perusteluna oli taloudellisen tilanteen heikkeneminen, mutta se saattoi kuvastaa myös ministeriön etääntymistä piirien neuvonnasta ja toisaalta piireille antaman itsenäisyyden korostamista. ”*Joka tapauksessa menetettiin yksi foorumi, jossa yhteisiä asioita olisi voinut käsitellä*” (Kallioluoma 11.9.2019).

Kokousten vakiinnuttua 1990-luvun lopulla piiripäällikköjen itsenäisistä, mutta STM:n työsuojeluosaston valvontajohtajan vetämistä kokouksista muodostui valmisteleva tapaaminen ja sitovia päätöksiä ryhdyttiin tekemään STM:n osastopäällikön vetämissä valvontakokouksissa. Kokouskäytännöksi muodostui neljästä viiteen tapaamista vuodessa. Aluehallintoviraston aikaan vuodesta 2010 lähtien yhteisiä kokouksia on ollut vähintään kahdensa vuosittain. (Kallioluoma 11.9.2019; Murto 7.11.2017; Mäkinen 11.10.2017.)

Yhteinen päätöksenteko ei aina ollut kovin ripeää, mistä anekdoottina voi kertoa tarkastajien yhtenäisestä työasusta, joka liittyi valvonnan laadukkuuteen ja viranomaisten, tarkastajien tunnistamiseen. Asia tuli ensimmäisen kerran esille joulukuussa 2004 ja tarkastajille tilattavaksi takki ja heijastinliivi tulivat reilut kaksi ja puoli vuotta myöhemmin syyskuussa 2007. (STM, piiripäällikkö- ja valvontakokouspöytäkirjat 1993-2019.)

4.3.2. Laatujärjestelmät, laatukäsikirjat

Kun keskitetty valvonnan ohjeistus työsuojeluhallituksen myötä vuonna 1993 loppui, ryhtyivät piirit luomaan omia ohjausjärjestelmiä kehittääkseen omaa työtään. Lokakuussa 1994 käynnistyi piirien johtamisen kehittämistyö, josta hiljalleen muotoutui laatutyöskentely. Itsenäinen kehittämistyö muotoutui

työsuojeluvalvonnan kehittämisprojektiksi, jossa ministeriön hankkiman konsultin avulla käsiteltiin yhteisiä hankalia valvontakysymyksiä ja muita piirien esiin ottamia kysymyksiä. Konsultti ei puuttunut valvonnan substanssiin vaan toimi eräänlaisena työnohjaajana työskentelyn parantamiseksi. Työ jatkui 1990-luvun loppupuolella Hallinnon kehittämisen lauluhankkeena (Hatke), jota ministeriö edelleen tuki. Ministeriö ei kuitenkaan asettanut laatutyölle yhteistä runkoa tai mallia, vaan työsuojelupiirit saivat soveltaa ja edetä laatutyössä omien näkemystensä mukaan. ”*Ministeriöllä ei oikein ollut välineitä pakottaa itsenäisiä työsuojelupiirejä laatutyöhön*” (Murto 7.11.2017). Haastattelujenkin mukaan piirien itsenäistä päätöksentekoa varjeltiin hyvin pitkälle eikä laatutyöskentely siten näkynyt STM:n vetämien valvontakokousten pöytäkirjoissa kuin kerran 19.1.1996, toiminnan alussa. (STM, piiripäällikkö- ja valvontakokouspöytäkirjat 1993-2019; Marjamäki 1.11.2017; Mäkinen 11.10.2017; Pekkala S. 14.11.2017.)

Oleellista laatutyössä ja laatukäsikirjojen luomisessa oli siis piirien täysi itsenäisyys. Piiripäällikköidenkin mukaan piirit keskustelivat laatujärjestelmistä, katsoivat, vertailivat ja ehkä kopioivat toisten tuotoksia tai sitten etenivät täysin itsenäisesti keskustelematta toistensa kanssa. Kaikissa 11:ta työsuojelupiirissä ei kuitenkaan edes aloitettu laatutyötä eikä toiminnan systematisointia. (Marjamäki 1.11.2017; Mäkinen 11.10.2017; Pekkala S. 14.11.2017.)

Piirihallinnon työskentelyä ja yhtenäistämistä vaikeutti myös työsuojelupiirien erilainen koko. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan työsuojelupiirissä oli 15-20 tarkastajaa kun heitä Uudellamaalla oli noin 100. Paikalliset resurssit kehittämis-toimintaan olivat siten kovin erilaiset. Haastattelujen mukaan pisimmälle valvonnan laatujärjestelmien kehittämisessä mentiin Kuopion, Hämeen ja Uudenmaan työsuojelupiireissä, joissa kaikissa tehtiin useampiasivuisia laatukäsikirjoja. (Marjamäki 1.11.2017; Pekkala S. 14.11.2017; Räsänen 21.3.2018.)

Esimerkiksi Hämeen työsuojelupiirin laatujärjestelmä koostui kaikkiaan 256 tiedostosta (yhteiskooltaan 13 Mt). Vuosina 2000-2006 tehty laatujärjestelmä koski kaikkea työsuojelupiirin ulkoista ja sisäistä toimintaa: tarkastusta, asiakirja-julkisuutta, henkilöstön perehdytystä, sisäistä ja ulkoista koulutusta sekä viestintää, puhelimen ja virka-auton käyttöä, pelastussuunnitelmaa jne. Työpaikkatarkastukseen oli 24 eri valvottavaan asiaan liittyvää ohjetta liitteineen ja näiden lisäksi oli vielä kaksi erityistä ohjetta työsuojeluvalvontaan ja ohje koneiden ja laitteiden markkinavalvontaan. (Räsänen 21.3.2018.) Työsuojeluvalvonnan alueellista erilaisuutta korosti esimerkiksi se, että piirin viestintästrategiaan oli oma ohjeensa, vaikka viranomaisen ulkoisen viestinnän olettaisi olevan yhtenäisen koko maan työsuojeluvalvonnassa.

Uudenmaan työsuojelupiiri osallistui laatupalkintotyöhön, mutta ainuttakaan työsuojelupiirien laatukäsikirjaa ei lopulta sertifioitu (SLIC 2005; Marjamäki 1.11.2017). Turun ja Porin sekä Oulun työsuojelupiireissä tehtiin yksittäisten asioiden kuten tapaturman ja ammattitaudin tutkimiseen alueellisia valvontaohjeita ja tarkastuksen malliohjeita esimerkiksi erilaisten koneiden suojaukseen, mutta systemaattisesti piirikohtaisia valvontaohjeita ei haastateltujen piiripäälliköiden mukaan tehty. (Mäkinen 11.10.2017; Pekkala P. 17.7.2018; Pekkala S. 14.11.2017.)

4.3.3. Yhteinen ohjeistus: valtakunnalliset valvontaohjeet

Ensimmäiset koko maata koskevat työsuojeluvalvonnan yhteiset ohjeet tulivat työsuojeluhallituksen aikana 1970-luvulla. Oli erivärisiä kiertokirjeitä (valkoinen, keltainen, punainen), A ja B -ohjeita sekä koneiden teknisiä turvallisuusmääräyksiä. Vuonna 1979 työsuojeluhallitus julkaisi työsuojelutarkastuksia koskevan kiertokirjeen 4/79, johon oli koottu tarkastusten tekemistä ohjaavat säännöt sekä työsuojeluhallituksen kuvaus millainen on hyvä työpaikkatarkastus. Kiertokirjeen tarkastuksen tekemistä ohjaavat kuvaukset ja säännöt olivat voimassa työsuojeluhallituksen lakkautukseen asti. (Virkkunen 1995, 125-127.)

Työsuojeluvalvonnan valtakunnalliset painoalueet eli valvontakohteiden valinta julkaistiin vuodenvaihteessa 1981-82. Tuleva tulosohjaus rakentui pitkälti tälle asiakirjalle. 1990-luvun alussa julkaistiin valvontakentän kuvaukset, puhuttiin kohdeherkstä valvonnasta. (Mäkinen 11.10.2017; Pekkala S. 14.11.2017.)

Työsuojeluhallituksen aikaiset ohjeet kohdistuivat etupäässä työpaikan olosuhteisiin sekä koneisiin ja laitteisiin, työympäristöön. Ohjeistuksessa kerrottiin, mikä on työturvallisuuden minimitaso työpaikalla. Siten suurin osa kiertokirjeistä oli oikeastaan työsuojeluhallinnon esitteitä asiakkaille, yrityksille ja työntekijöille. Vasta vuonna 1986 tulivat ensimmäiset suoraan eri ammattialojen valvonta- ja tarkastustoimintaan liittyvät ohjeet³⁵ (TSH 1991).

Valvonnan ohjeistuksen tarve tuli haastattelujen mukaan osin kahdesta erisyystä. Ensiksi työ oli muuttunut teollisemmaksi ja teknisemmäksi, joten työympäristön valvonnasta tuli työsuojelun keskeinen sisältö. Toiseksi esitteitä viranomaisten määrittelemistä työturvallisuuden minimivaatimuksista ei

³⁵ Työterveyshuollon [järjestämisen] valvonta työsuojelun tarkastustoiminnan osana (Kiertokirje 4/86), Lihanleikkaamojen tarkastustoiminta (Kiertokirje 1/88) ja Henkinen työsuojelu työsuojelun valvontatoiminnassa (Kiertokirje 2/89).

juurikaan ollut – viranomaisten määrittelemät työturvallisuuden ”reunaehdot” tulivat vasta työsuojeluhallituksen myötä. Tästä teknisestä valvonnan osaamistarpeesta johtuen työsuojeluhallitukseen kerättiin vahvaa ja monipuolista työsuojelun substanssiosaamista, työympäristön tuntemusta. Aikalaiset kertoivat, että työsuojeluhallituksessa oli kymmenen eri toimialoittain jaoteltua toimistoa, joiden tuottama ohjeistus oli varsin massiivista. (Kanerva R. 19.10.2016; Marjamäki 1.11.2017; Urvanta 2.11.2016.)

Työsuojeluhallituksen aikana vuosina 1973-1993 valvonnan valtakunnallinen ohjeistus valmisteltiin lähes puhtaasti keskushallinnon sisällä. Työsuojeluhallitus ohjasi kiistatta ja yksinoikeudella työsuojelupiirejä, jopa toimivaltaisen valvojan alueviranomaisen ohittaen. Ohjeet tulivat määräyksinä yksisuuntaisesti ylhäältä alas, keskushallinnolta toteuttavalle aluehallinnolle. Keskustelua ohjeista ei haastattelujen mukaan hallinnon sisällä ministeriön, työsuojeluhallituksen ja piirien kesken juuri käyty eikä myöskään ulkoisesti sidosryhmien kanssa, vaikka ministeriön yhteyteen oli perustettu työsuojeluneuvottelukunta jo vuonna 1973. Neuvottelukuntaa käytettiin lähinnä yksisuuntaisesti työsuojeluvalvonnan kuulijakuntana, keskustelukerhona eikä yhteistä konsensusta hakien kuten 2010-luvulla. (Kanerva R. 19.10.2016; Murto 7.11.2017; Pekkala S. 14.11.2017.)

Työsuojeluhallituksen lakkautuksen jälkeen ministeriön työsuojeluosastolla, jolle työsuojeluhallituksen tehtävät siirtyivät, ei enää ollut laajaa valvonnan substanssituntemusta eikä resurssia. Työsuojeluosaston henkilöstömäärä oli 87 vuonna 1993 kun työsuojeluhallituksessa oli ollut 133 virkamiestä. Työsuojeluhallinnon johto- ja ohjaushenkilöstö supistui siten 35 prosenttia (Taulukko 4). Osin tästäkin syystä valtakunnalliset valvontaohjeet alkoivat kehittyä tarkastajan työtä, valvontaa ja tarkastuksen suorittamista koskeviksi. ”Ohjeet alkoivat kuvata miten valvonnan tavoitteeseen päästään.” (Marjamäki 1.11.2017.)

Taulukko 4: Työsuojeluosaston ja työsuojelupiirien henkilöstömäärät 1992-1993.

	1992 (hlö)	1993 (hlö)	muutos (%)
STM / tso	133	87	-35
Työsuojelupiirit	488	465	-5

Lähde: Työsuojeluhallinnon vuosikertomukset 1992-1993.

Ensimmäisenä itsenäisten työsuojelupiirien aikaisena valtakunnallisena valvontaohjeena pidetään vuonna 2003 julkaistua *Tarkastajan opasta* (STM 2003). Se sisälsi ohjeita siitä, miten työpaikkatarkastus tehdään, mitä siinä pitää huomioida eli

miten valvonta toteutetaan. Se yritti systematisoida tarkastuksen prosessia; miten edetään ja mikä on lopputulema. Opas oli tehty varsin yleisellä ja osin periaatteellisella tasolla kuvaamaan laadukasta työsuojelun valvontaa ja sen tunnusmerkkejä, hyvän hallinnon periaatteita sekä valvontaan kuuluvia eettisiä ja moraalisia näkökulmia. Opas ei esimerkiksi käsitellyt (yhtenäistänyt) oleellista tarkastajan toimivaltaa³⁶ eli toimintaohjeen, kehotuksen ja väliaikaisen käyttökiellon antamista työpaikalla. (Marjamäki 1.11.2017; Murto 7.11.2017.) Opas päivitettiin ja muutettiin konkreettisemmin tarkastuksen tekemiseen liittyväksi vuonna 2008 ja nimettiin ensimmäistä kertaa valtakunnalliseksi valvontaohjeeksi (yleinen). Nykyisin voimassa oleva *Yleinen valvontaohje* on toinen painos vuodelta 2016. Valvontaohjeet päivitetään nykyisin viiden vuoden välein ja ovat luettavissa työsuojelun vastuualueiden yhteisiltä internetsivuilta (www.tyosuojelu.fi/tietoameista/julkaisut/valvontaohjeet).

Tarkastajan opas, laadukas työsuojeluvalvonta oli 2000-luvun alussa lähinnä taustaluettavaa tarkastajan virkamiestyöhön eli tarkastuksen merkitykseen ja tekemiseen, ei substanssiin, varsinaiseen työpaikan vaara- tai häirtatekijöiden arviointiin. Kun *Yleinen valvontaohje* saatiin vuonna 2008 laadittua ja sitä seurasi vielä tarkennettu ohje tarkastajan toimivallan käytöstä ja rikosasian ilmoittamisesta poliisille, käsitelivät seuraavat valtakunnalliset ohjeet työpaikan vaara- ja häirtatekijöiden valvontaa myös asiakasnäkökulmasta: miten tarkastajan pitää vaara- ja häirtatekijän työpaikalla kohdatessaan toimia, jotta säädöstenvastainen olotila työpaikalta saadaan poistettua ja valvonta olisi yhtenäistä koko maassa.

Hyvin yleisellä tasolla olleen *Tarkastajan oppaan* jälkeen työsuojeluosasto julkaisi ohjeet viranomaisaloitteisesta ja asiakasaloitteisesta valvonnasta sekä tarkastuskertomuksen laatimisesta³⁷ vuosina 2004-2006. Mielenkiintoista näissä ohjeissa oli, että niitä kutsuttiin ”työsuojeluosaston suosittelemaksi käytännöksi” – ei siis sitoviksi ohjeiksi tai määräyksiksi (STM 2008, 4). Taustalla oli

³⁶ Tarkastaja antaa kirjallisen toimintaohjeen, kun joku säännösten vastainen olotila pitää poistaa tai korjata työpaikalla ja kehotuksen kun säännösten vastaisesta olotilasta johtuva vaara tai häirta työpaikalla on vähäistä suurempi. Tarkastaja arvioi vaaran tai häirtan suuruuden. Kehotus johtaa aina tarkkaan jälkiseurantaan, jossa olotilan muutos arvioidaan. Kehotus voidaan myös antaa jos annettua toimintaohjetta ei noudateta. Tarkastaja voi antaa väliaikaisen käyttökiellon jos työpaikalla vallitsevan puutteellisuuden tai epäkohdan aiheuttama hengen tai terveyden menettämisen vaara on välitön. Käyttökieltoa on noudatettava heti ja se on voimassa kunnes lainvastainen olotila on korjattu tai poistettu. (Valvontalaki 44/2006, 13§ ja 16§; Työsuojeluin valvonta 2016, 37-38, 44.)

³⁷ Virallisilta nimiltään ohjeet olivat Viranomaisaloitteisen, painoalueelle kohdistuvan työsuojelutarkastuksen asialista ja valvontakohteiden valinta, Työsuojeluhallinnon toiminnan ulottuvuudesta asiakkaan aloitteesta tapahtuvassa valvonnassa ja Tarkastuskertomuksen laatiminen (STM 2008, 1).

haastattelujen mukaan ajatus, ettei ministeriö voinut yksin puuttua suomalaisen lainsäädännön eikä ILO:n sopimusten mukaan työsuojelupiirien valvonta-toimintaan. Puuttuminen työsuojelupiirien valvonnan menettelytapoihin piti tapahtua yhdessä työsuojelupiirien kanssa yhteisten valvontakokousten päätösten muodossa. (Jurvelius 21.12.2017.) Ylipäätään STM:n ensimmäisen työsuojelu-osaston osastopäällikkö Mikko Hurmalaisen aikaan (1993-2009) ministeriössä ei otettu kantaa lainsäädännön sisältöön eikä työturvallisuuden minimiä työpaikalla määrittely – se oli oikeusistuimien asia (Hurmalainen 30.5.2017; Posio 7.12.2016). On selvää, että jos ohjeet olivat vain suosituksia, ei niiden noudattamista pidetty ehdottomina eikä välttämättöminä. Tältä osin työsuojeluhallinnon johdossa (ministeriössä) luovuttiin yhtenäiseen työsuojeluvalvontaan pyrkimisestä. Yli-päätään ministeriön ohjeistuksen yksiselitteisyys ja lopullisuus haki vielä muotoaan, kun ministeriö kirjasi ohjeisiin piiripäälliköille oikeuksia antaa tarkennuksia: ”Piiripäällikön tehtävänä on arvioida tarve tarkentaville ohjeille ja antaa sellaisista asioista yksityiskohtaisemmat ohjeet” (STM 2008, 9).

Konkreettisempia ohjeita ministeriö antoi ulkomaalaisten työntekijöiden valvonnasta joulukuussa 2004 (päivitys vuonna 2015) ja oppaan työtaturmien ja ammattitautien tutkimisesta vuonna 2008 sekä kirjeen määräaikaisten työntekijöiden valvonnasta vuonna 2008 (STM, piiripäällikkö- ja valvontakokous-pöytäkirjat 1993-2019).

Keskushallintoviraston lakkautuksen jälkeen valvontaohjeita ja piirien yhteistä ohjeistusta alkoi syntyä enemmän piirien lähtökohdista käsin. Ensin syntyi laatutyöskentelyn kautta piirikohtaisia laatukäsikirjoja, joista muodostui ensin toimialakohtaisia valvontaohjeita (esim. kuljetusala) ja sitten valtakunnallisia valvontaohjeita. 2010-luvun jälkeen julkaistut valvontaohjeet valmistellaan STM:n työsuojeluosaston valvontayksikön johtamissa ja vastuualueiden kulloisenkin valvonnan aihepiirin asiantuntijatarkastajien muodostamissa valmisteluryhmissä, koordinaatioryhmissä tai toimialan verkostossa. Ryhmän ehdotus käsitellään yleensä useampaan kertaan vastuualueen johtajien kokouksissa³⁸. Valmisteluprosessin aikana valvontaohje menee ainakin kertaalleen työsuojeluneuvottelukunnan eli keskeisten työmarkkinajärjestöjen käsittelyyn, josta ohje palaa valmisteluryhmän ja johtajien kokouksen käsittelyyn, joissa siihen tehdään

³⁸ Johtajakokoukseksi kutsutaan STM:n työsuojeluosaston valvontayksikön edustajien ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden johtajien kokousta. Johtajakokous on STM:n työsuojeluosaston valvontayksikön ja työsuojelun vastuualueiden johtajien yhteinen säännöllisesti kokoontuva ryhmä. Kokouksen puheenjohtajana toimii STM:n työsuojeluosaston valvontayksikön valvontajohtaja. Kokouksen tehtävänä on valmistella päätöksentekoon tulevia työsuojeluhallintoa koskevia asioita. (STM 2016b, 10.)

työmarkkinajärjestöjen esittämiä muutoksia. Tämän jälkeen järjestöiltä pyydetään vielä korjauksiin lausuntoja. Lopullisen valtakunnallisen valvontaohjeen päättää STM:n työsuojeluosaston osastopäällikön johtama ja vastualueiden johtajista koostuva valvontakokous³⁹ ja virallisesti ohjeen vahvistaa STM:n työ- ja tasa-arvo-osaston johtoryhmä. Pelkästään johtajien ja työmarkkinajärjestöjen lausunnoilla valvontaohjeen käsittely kestää pisimmillään lähes vuoden ja lyhyimmilläänkin puoli vuotta, joten mitenkään nopeaa valtakunnallisten ohjeiden valmistuminen ei ole. (Jurvelius 21.12.2017.)

Valtakunnallisia valvontaohjeita ryhdyttiin tekemään silloisen valvontajohtaja Markku Marjamäen (1.11.2017) mukaan ministeriön työsuojeluosaston ja työmarkkinakeskusjärjestöjen muodostaman kolmikantaisen Resurssi 2 -työryhmän kehotuksesta vuoden 2008 jälkeen. Resurssi 2 -työryhmä perustettiin kiistellyn SLIC 2005 -arvioinnin jälkeen. EU:n *Jobtarien työsuojelutarkastajien komitean arvioinnissa* vuonna 2005 Suomen työsuojeluvalvonta sai muun muassa kritiikkiä ”sinänsä hyödyllisten ja arvokkaiden ministeriön työsuojelutavoitteiden jalkauttamisen puutteista työpaikoille” (SLIC 2005, 16). Konkreettisesti tämä tarkoitti työsuojelupiirien toimintaa ohjaavien valtakunnallisten ohjeiden puuttumista erilaisissa valvontatilanteissa. Resurssi 2 -työryhmän aloitteena ja tukemana työsuojeluhallinnossa julkaistiin vuosina 2010-2016 kaikkiaan 13 valtakunnallista valvontaohjetta ja suurin osa niistä on jo päivitetty kertaalleen.

³⁹ Valvontakokous on STM:n työsuojeluosaston ja työsuojelun vastualueiden johtajien ylin säännöllisesti kokoontuva ryhmä. Kokouksen puheenjohtajana toimii STM:n työsuojeluosaston osastopäällikkö. Valvontakokouksen tehtävänä on päättää yhteiseen päätöksentekoon tulevia työsuojeluhallintoa koskevia asioita. (STM 2016b, 10.)

Vuoden 2020 alussa voimassa olevat työsuojeluhallinnon valvontaohjeet:

- 1/2010 Yleinen valvontaohje, 2. painos 1/2016
 - 2/2015 Fyysisen väkivallan ja sen uhan valvontaohje, 2. painos 1/2020
 - 3/2010 Kosteus- ja homevaurioiden aiheuttamien terveyshaittojen ja -vaarojen valvonta, 2. painos 3/2016
 - 4/2011 Häirinnän ja muun epäasiallisen kohtelun valvontaohje, 2. painos 6/2016
 - 5/2011 Työsuhdeasioiden valvontaohje, 2. painos 1/2017
 - 2/2016 Yhdenvertaisuuden ja syrjinnän valvontaohje
 - 3/2015 Ulkomaisen työvoiman valvontaohje
 - 1/2013 Työterveyshuollon järjestämisen valvontaohje, 2. painos 1/2019
 - 3/2013 Psykososiaalisen kuormituksen valvontaohje, 2. painos 1/2018
 - 4/2016 Vakavien työtaturmien tutkinta
 - 5/2016 Ammattitautien ja muita työperäisiä sairauksia koskevien ilmoitusten käsittely
 - 3/2014 Kemiallisten tekijöiden valvonta, 2. painos 2/2020
 - 1/2015 Toimivallan käyttö ja rikosasiasta ilmoittaminen poliisille
- Yhteensä 13 kpl (STM 2016b, 6; Työsuojeluhallinto 2020.)

Suurinta osaa valvontaohjeista voi kutsua työturvallisuuden vaara- tai haitta-tekijöihin perustuviksi; miten tarkastaja toimii näitä tekijöitä havaitessaan. Puolet ohjeista kohdistuu ja käsittelee lähinnä sopimusasioita (työsuhdeasiat, ulkomaisen työvoiman valvonta ja työterveyshuollon järjestäminen) tai ohjeistavat tarkastajan työprosessia (työtaturmien ja ammattitautien tutkiminen sekä toimivallan käyttö).

Valtakunnallisten valvontaohjeiden lisäksi työsuojeluosastolla on koottu muun muassa markkina- ja valvontapaikat koneiden ja henkilönsuojainten valvontaan. Lisäksi vastuualueiden asiantuntijoista ja työsuojeluosaston edustajista koottu rakennusalan koordinaatioryhmä julkaisee vuosittain rakennusalan valvontasuunnitelman, jossa on tarkennettu rakennusalan vuosittaisia viranomaisaloitteisten tarkastusten tavoitteita ja valvonnan yhteisiä, vastuualuekohtaisia menettelytapoja. Valtakunnallisia valvontasuunnitelmia on tulossa nykyisen runkosuunnitelman (2020-2023) toteuttamiseksi rakentamisen, kuljetuksen, merenkulun, kaupan, majoituksen ja ravitsemuksen, koulutuksen,

sosiaali- ja terveydenhuollon ja teollisuuden toimialoille sekä ulkomaalaisvalvontaan.

Tutkimuksen ydintä, työsuojeluvalvonnan alueellista yhdenmukaisuutta kuvaavasti STM:n työsuojeluosasto, nykyinen työ- ja tasa-arvo-osasto toimii työsuojeluviranomaisena tuotteiden turvallisuuden valvontaa koskevissa asioissa, markkinavalvonnassa, koska työssä käytettävien laitteiden ja suojainten hyväksytyt turvallisuustaso ei voi vaihdella maantieteellisesti. Sen sijaan nykykäytännön mukaan työympäristön turvallisuus- ja terveystaso sekä työsuohdevalvonta voivat vaihdella vastuualueiden mukaan maantieteellisesti.

Uusien valvonta-aihepiirien ohjeiden valmistus päättyi vuoteen 2011. Suunnitelmissa olivat muun muassa ohjeet suuronnettomuusvaarallisiin sekä palo- ja räjähdysvaarallisiin työpaikkoihin, ohje vähäisen vaaran arviointiin, ohje ajo- ja lepoaikavalvontaan ja ohje työpaikan turvallisuuden hallintaan sekä tarkastajan oppaan päivitys (valvontakokouspöytäkirja 21.12.2011). Näitä ei kuitenkaan koskaan tehty. Yhteinen ohjeistus puuttuu myös riskialtuiltä työympäristöiltä, kuten yhteisiltä työpaikoilta ja työpaikan koneturvallisuudesta markkinavalvontaohjetta lukuun ottamatta. Tapaturmavaarallisen rakentamisen valvonnan ohjeistus on jostain syystä koottu rakennusalan vuotuisen valvontasuunnitelmaan. Muutenkin valtakunnallisille valvontaohjeille on tyypillistä, ettei niistä yksikään ole toimialakohtainen. Valvontaohje puuttuu siten esimerkiksi kaivostoiminta-, rakennus-, kuljetus- ja merenkulkualta.

4.3.4. Työjärjestykset

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden⁴⁰ työjärjestykset määrittelevät viraston arkisen työn kulun, virastojen päätöksentekojärjestelmän ja tärkeimmät päätökset sekä virastojen sisäisen organisoitumisen. Työjärjestyksillä ei kuitenkaan ole yhteistä hallinnon määrittelemää mallipohjaa eli vastuualueiden työjärjestykset ovat hyvin erilaisia. Niiden pituudet vaihtelevat kahdesta seitsemän sivuun. Eräissä vastuualueissa (ESAVI, LSAVI ja LSSAVI) työjärjestys

⁴⁰Työsuojelun vastuualueita on aluehallintovirastoissa viisi: Etelä-Suomen aluehallintovirasto (ESAVI), Lounais-Suomen aluehallintovirasto (LSAVI), Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (LSSAVI), Itä-Suomen aluehallintovirasto ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (PSAVI). Lapissa on oma aluehallintovirasto Rovaniemellä, mutta ei omaa työsuojelun vastuualuetta vaan se on yhdistetty Pohjois-Suomen avin kanssa.

on melko seikkaperäinen organisaation ja sen päätöksenteon kuvaus ja joillakin vastuualueilla se on lähes päivittäisessä käytössä eli siihen kirjataan hallinnollisia johtajan päätöksiä (ISAVI). Pohjois-Suomen aluehallintoviraston (PSAVI) työsuojelun vastuualueen työjärjestys oli vielä vuonna 2017 edellisen johtajan jäljiltä seitsemän vuotta vanha eikä sitä löytynyt henkilöstön luettavaksi edes vastuualueen intrasta. Tämä kuvastaa hyvin työjärjestyksen erilaista merkitystä – toisilla se on lähes päivittäisessä käytössä ja toisilla lähes merkityksetön asiakirja johtajan pöytälaatikossa. Valtakunnallista työsuojeluvalvonnan merkitystä työjärjestyksillä ei siten juurikaan ole, vaan sen merkitys jää alueelliseksi vastuualueen sisäiselle toiminnalle ja sen järjestämiselle. Periaatteellista työsuojeluvalvonnan merkitystä niistä kuitenkin löytyy alueellisen itsenäisyyden osoituksena.

Työsuojeluhallinnon järjestämisen ja ohjauksen kannalta oleellista on, että kaikista työjärjestyksistä löytyy maininta STM:n tulossopijauksesta: vastuualue tai sen johtaja tekee vuosittain tulossopimuksen STM:n työ- ja tasa-arvo-osaston kanssa. Tämä vaatimus tulee laista työsuojeluhallinnosta (16/1996) ja se on siten kirjattu myös vastuualueen työjärjestykseen, joka näin määrittelee vastuualueen toimintaa. Tulossopimuksessa määritellään vastuualueen vuosittaiset työn, valvonnan tavoitteet. Erityisesti tämä koskettaa viranomaisaloitteista valvontaa (VAV), joka on yli 4/5 vastuualueen tarkastusten kokonaismäärästä. Viranomaisaloitteisessa valvonnassa viranomainen eli työsuojeluvalvonta määrittelee tarkastuksen kohteet, painopisteet ja tavoitteet: missä ja mitä tarkastuksella valvotaan, kun se tehdään viranomaisen aloitteesta. Nämä tavoitteet määritellään ensin STM:n ja vastuualueiden runkosuunnitelmassa ja tarkennetaan vuosittain tulossopimuksissa. Muu valvonta ja työpaikan tarkastuskäynnit ovat asiakasaloitteista valvontaa (AAV), jolloin asiakasyhteydenotosta tulee peruste tarkastuksen suorittamiseen.

Suorimmin STM:n ohjausvalta näkyy ESAVI:n, LSAVI:n ja LSSAVI:n työjärjestyksissä: ”Vastuualueen tehtävänä on huolehtia työsuojelulainsäädännön valvonnasta työpaikoilla sekä työolojen kehittämistä *ministeriön kanssa sovittujen tulostavoitteiden mukaisesti?*” (kursivointi AL).

Toinen tutkimuksen kannalta merkittävä työsuojeluvalvonnan alueelliseen erillaisuuteen ja itsenäisyyteen liittyvä asia on se, että vastuualueen periaatteelliset ja laajakantoiset päätökset ja linjanvedot tekee työjärjestyksen mukaan vastuualueen johtaja tai ESAVI:ssa johtoryhmä. Valvonnan linjaavat päätökset – siltä osin kun asiaa ei ole linjattu esimerkiksi valtakunnallisissa valvontaohjeissa – tehdään siis itsenäisesti vastuualueilla eikä esimerkiksi vastuualueiden yhteisissä, valtakunnallisissa johtajakokouksissa tai vastuualueiden ja ministeriön yhteisissä

valvontakokouksissa. Näin Suomessa on viisi itsenäistä, linjaavaa työsuojelupäätöksiä tekevää työsuojelun vastuualuetta, kun kansalaisten ja asiakkaiden (työpaikkojen) yhdenvertaisuuden nimissä niitä olettaisi olevan vain yksi. Johtajilla on myös työjärjestysten mukaan kaikissa vastuualueissa mahdollisuus ottaa tietyn yksittäisen (tarkastajan) asian päätöksenteko itselleen.

4.3.5. Yhteiset tukipalvelut

Työsuojeluhallituksen aikana vuosina 1973-1993 keskushallinto huolehti työsuojelupiirien sisäisestä hallinnosta ja tukipalveluista. Työsuojeluhallituksessa oli tähän tehtävään oma hallinto-osasto ja sen sisällä kolme erillistä toimistoa (hallinto-, oikeudellinen- ja koulutus- ja tiedotustoimisto). Kun työsuojeluhallitus lakkautettiin, työsuojelupiireistä tuli itsenäisiä työministeriön alaisia virastoja. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut (maksatus, kirjanpito, henkilötietohallinto) siirtyivät paikallisen työvoimapiirin hoidettavaksi. Työsuojelun valtakunnallinen koulutus ja tiedotus jäivät työministeriön työsuojeluosastolle. Kun työsuojelu palasi 1.4.1997 sosiaali- ja terveysministeriön alaiseksi, työsuojelupiirien talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä varten perustettiin Työsuojelupiirien palvelukeskus, Pipa. Työsuojelupiirien yhteiset hallinto- ja tukipalvelut siirrettiin Hämeen työsuojelupiiriin ”tuulensuojaan” kun ministeriötason keskushallinnolla oli jatkuvia henkilöstön supistamistavoitteita, jotka taas eivät ulottuneet aluetason työsuojelupiireihin. (Mäkinen 11.10.2017.) Pipassa oli aluksi työsuojelupiirien yhteinen palkanlaskenta, maksuliikenne, kirjanpito ja henkilötietojärjestelmä. Yhteinen tietotekniikka siirrettiin Pipaan vuonna 1998. Työsuojelunäyttely siirrettiin STM:stä Hämeen työsuojelupiiriin vuonna 1999, josta se edelleen liitettiin Pipaan vuonna 2008. Työsuojelun tiedotus- ja julkaisutoiminta siirtyi Pipaan vuonna 2005 ja valtakunnallinen koulutus vuonna 2008. (Mäkinen 23.1.2018.)

Työsuojelupiirien ensimmäinen yhteinen viestintästrategia syntyi vuonna 1997 ja seuraava maaliskuussa 2008 (Eronen 19.12.2017). Viestintä tuottaa hallinnon yhteisten internetsivujen sisällön ja erilaisia työturvallisuusjulkaisuja asiakkaille. ESAVI vastaa nykyisestä työsuojelun valtakunnallisesta puhelinneuvonnasta, joka järjestetään vastuualueiden kesken tarkastajista ja valvontasihteereistä muodostetun ”puhelinringin” avulla.

Työsuojeluvalvonnan valtakunnallista koulutusta vahvistettiin vuonna 2008 tarkastajien suuren eläköitymisen ja siten rekrytointi- ja koulutustarpeen edellä ja

edelleen koulutusta on vahvistettu vuosina 2010 ja 2019. Valtakunnallinen koulutus järjestää hallinnon yhteisiä koulutuksia kuten kaikille uusille tarkastajille pakollisia tarkastajan peruskoulutuksia ja muita valvonnan eri aiheiden syventäviä ja päivittäviä substanssikoulutuksia.

Tietotekniikka tuli työsuojeluvalvontaan vuonna 1984 kun perustettiin Rit-rekisteri. Siinä tarkastajakohtaiset työpaikkakortit, joihin kirjattiin ylös mitä työpaikalla tarkastuksessa oli tehty, vietiin tietokoneelle. Rit-järjestelmästä kehittyi Työpaikkatietojärjestelmä Typa, mutta se ei vielä mahdollistanut tietojen yhdistämisiä eikä valvonta-analyyseja. Vuonna 1994 julkaistiin ensimmäinen versio valvontatietojärjestelmä Vati:sta, jossa voitiin jo tehdä yhteenvetoja ja poimia erilaisia työpaikkatietoja. Työsuojelupiirien itsenäisyyttä kuvastaa se, etteivät tarkastajat käyttäneet Vatia yhtenevästi eikä siitä siten saatu yhtenäisiä, kaikkia piirejä koskevia valvontatietoja. Nykyinen vuonna 2010 käyttöön otettu valvontatietojärjestelmä Vera, on nimetty ensimmäisen naispuolisen ammattien-tarkastaja Vera Hjeltin mukaan. Vera on kehittynyt valvontatietojärjestelmä, jota vastuualueet käyttävät jo melko yhdenmukaisesti ja järjestelmästä saa monipuolisia valvontaraportteja ja työpaikka-analyyseja. (Inkilä 23.11.2017; Marjamäki 1.11.2017.) Veran raportteja on käytetty myös tämän tutkimuksen valvonnan alueellisessa vertailussa.

Työsuojelupiirien yhteisen tietotekniikan kehitys kuvastaa piirien itsenäistä asemaa ja suhtautumista yhteisiin tukipalveluihin. Asenteissa ja kehityksessä oli piirikohtaisesti suuria eroja:

”Toiset satsasivat enemmän, kun taas toiset piiripäälliköt olivat vielä 2000-luvun alussa sitä mieltä, että tietokoneet pitäisi kantaa pihalle ja polttaa. ... Eripuraisten työsuojelupiirien tietojärjestelmien, -liikenteen ja palveluiden kehittäminen oli varsin haastavaa. Isoimpana murheena oli, että Pipa oli osa Hämeen työsuojelupiiriä, jolloin muut piirit eli käytännössä piiripäälliköt eivät tietenkään suostuneet ”salaliittoteoria-päissään” että Hätsp saisi määrärahoja subteessa enemmän kuin muut.” (Kausinen 6.2.2018.)

Hämeen työsuojelupiirin päällikkö Hannu Mäkinen kertoo tutkimuksen haastattelussa kuvaavasti kuinka työsuojeluhallituksen vanha, mutta vahva menneisyys heijastui myös neljän vuoden päähän Pipan perustamiseen:

”Pipa oli alun alkaen jonkin verran luopin alla. Muistissa oli työsuojeluhallituksen aikainen järjestely ja kyseessä oli samat henkilöt, jotka olivat silloin olleet näissä asioissa vahvoin valtuuksin. Nyt asema oli toinen, työsuojelupiirit päättivät ja Pipa oli maksupiste -statusta lukuun ottamatta palveluja antava yksikkö eli ei enää tarkistanut ja hyväksynyt laskuja vaan oli lähinnä tilitoimistoa vastaavassa asemassa. Kesti aikansa, ennen kuin tehtävät ja henkilöiden valtuudet olivat saavuttaneet tasapainonsa.” (Mäkinen 23.1.2018.)

Pipan pulma yhteisissä työsuojelun palveluissa oli, ettei sillä ollut päätäntävaltaa työsuojelupiireihin. Tämä näkyi erityisesti tietotekniikassa, valtakunnallisessa viestinnässä ja koulutuksessa. Alun perin Pipa olisi ehkä pitänyt eriyttää omaksi yksikökseen ja osa piirien tietotekniikka- ja julkaisubudjetista olisi pitänyt siirtää Pipan päätäntävaltaan, jolloin yhteisen infran kehittäminen olisi ollut kaikkien etu ja se olisi näkynyt myös yhtenäisinä palveluina asiakkaille.

Viestinnässä vielä 2000-luvulla piirit ja vastuualueet julkaisivat omia ja oman näköisiä tiedotteita ja julkaisuja itsenäisesti. Koulutuksessa on edelleen sama tilanne. Valtakunnallisen koulutuksen lisäksi vastuualueet perehdyttävät ja kouluttavat omia tarkastajiaan itsenäisesti eikä kenelläkään ole tietoa koulutuksen sisällön yhdenmukaisuudesta. Näin valvonnan alueelliset menettelytavat pysyvät voimissaan ja vahvistuvat tarkastajasukupolvelta toiselle.

Aluehallintouudistuksen yhteydessä vuoden 2010 alusta työsuojelun vastuualueiden tukipalvelusta muodostettiin tukipalveluyksikkö, Tupa, joka vastasi vastuualueiden tietojärjestelmistä, valtakunnallisesta viestinnästä ja koulutuksesta. Tietojärjestelmät ylläpitävät työsuojeluvälvönnän substanssin valvontajärjestelmiä, kuten valvontajärjestelmä Veraa ja panostajalupia. Muu yleinen toimistotietotekniikka tulee nykyisin valtion yhteiseltä tietotekniikkapalvelulta Valtorilta.

Työsuojelun asiakkaille suunnatut internetsivut uudistettiin nykyaikaisiksi kesällä 2015 ja niiden ensimmäinen päivitys on meneillään keväällä 2020. Työsuojeluhallinnon yhteinen puhelinpalvelu aloitti myös kesällä 2015. Valtakunnalliseen yhtenäiseen valvontaan puhelinpalvelu ei kuitenkaan ulotu, sillä siinä ei käytetä valvonnan toimivaltaa. Puhelinpalvelu on vain työsuojelun neuvontapalvelu eli jos asiakkaan asia edellyttää valvonnan viranomaistoimia siirtävät puhelinpalvelun päivystävät tarkastajat asian kyseisen alueen toimivaltaiselle tarkastajalle. Esimerkiksi puuttuvan työtodistusten perääminen ei onnistu puhelinneuvonnassa, vaan asia pitää siirtää vastuualueelle, jolla on sen pyytämiseen alueellinen toimivalta.

Työsuojelun alueellista itsenäisyyttä ja erilaisuutta kuvaa edelleen se, että vastuualueet toimivat työjärjestystensä mukaisesti sisäisesti täysin itsenäisesti ja

osin asioista toisilleen kertomatta. Työsuojelun vastuualueilla on käytössään yhteinen valtakunnallinen intranet -sivusto, mutta jokaisella vastuualueella on myös omat intranet-sivustonsa eikä toisten vastuualueiden henkilökunnalla eikä edes ohjaavalla STM:n työ- ja tasa-arvo-osastolla ollut ennen vuotta 2019 pääsyä eikä lukuoikeuksia toisten vastuualueiden intranet-sivuille. Kevään 2019 Avinet uudistuksessa nykyisen intran, Tiimerin työtiloihin tuli lukuoikeudet työsuojelun vastuualueiden koko henkilöstölle.

4.4. Ministeriön ohjaus

4.4.1. Tulosohtaus

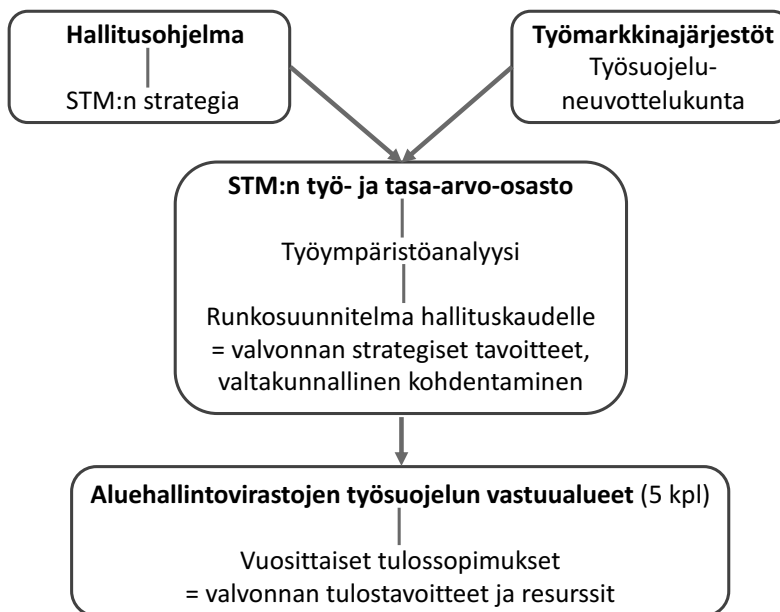
Suomalaista työsuojeluhallintoa ja -valvontaa on alan keskushallintoviraston lakkautuksen jälkeen vuodesta 1993 ohjannut ministeriön työsuojeluosasto: ensin työministeriön ja vuodesta 1997 sosiaali ja terveysministeriön (STM) työsuojeluosasto, 1.9.2017 lähtien työ- ja tasa-arvo-osasto. Ministeriö käyttää ohjausvälineenään tulosohtausta ja vuosittaisia tulossopimuksia, joihin on kirjattu ministeriön ja vastuualueiden keskenään sopimat vuosittaiset valvonnan tulostavoitteet.

Tulossopimuksissa vastuualueet sitoutuvat ministeriön myöntämällä resursseilla toteuttamaan vuosittaiset valvonnan tavoitteet. Ministeriön asettamien valvonnan tavoitteiden taustalla on ministeriön oma strategia ja kulloisen hallitusohjelman työsuojelutavoitteet. Nämä strategiset tavoitteet yhdessä ministeriön ja sen sidosryhmien kanssa tehdyn ja työsuojeluneuvottelukunnassa käsitellyn toimintaympäristöanalyysin kanssa ”luovat pohjaa työsuojeluvälvönnän kohdentamiselle yhteiskunnallisesti merkittäviin tavoitteisiin” (STM 2015a, 4). Toimintaympäristöanalyysissä tunnistetaan ja kuvataan työelämän muutos- ja kehitystrendejä, nykyisin ilmiöitä. Hallinnon strategiset tavoitteet kohdennetaan käytännön valvontatoimintaan nelivuotisessa runkosuunnitelmassa, jossa voidaan määrittellä valtakunnallisen viranomaisaloitteisen valvonnan kohdentaminen muun muassa valtakunnallisilla valvontahankkeilla, muilla valtakunnallisilla valvontatoimenpiteillä ja riskiperustaisella valvonnan kohdentamisella (STM 2015b, 20-24). Nykyisessä runkosuunnitelmassa vuosille 2020-2023 määrittellään aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden visio ja

toiminnan yhteiset linjaukset, strategiset tavoitteet sekä valvonnan vaikuttavuus-tavoitteet (STM 2019c, 15-20). Hallituskausittain laadittu runkosuunnitelma käsitellään työsuojelun sidosryhmien kanssa työsuojeluneuvottelukunnassa.

Viimeisin toimintaympäristöanalyysi valmistettiin yhdessä Työterveyslaitoksen kanssa ja se valmistui tammikuussa 2019. Runkosuunnitelma 2020-2023 valmistui elokuussa 2019, joten se sisälsi silloisen Antti Rinteen (sd.) ja nykyisen Sanna Marinin (sd.) hallituksen työsuojelutavoitteet. Tätä kokonaisuutta, ministeriön ohjausprosessia nimitetään tulosohjaukseksi (Kuvio 4).

Kuvio 4: Työsuojeluhallinnon tulosohjausjärjestelmä.



Tulosohjaus luotiin valtionhallintoon 1980- ja 1990-luvun vaihteen hallinnon-uudistuksessa, mutta käytäntöön se otettiin vasta laajemmin, kun hallinnolliset keskusvirastot lakkautettiin ja ministeriö ryhtyi tulosohjauksella ohjaamaan hallinnonalaansa (Ojala 1992a, 10, 104). Tulosohjauksen säädösperusta tulee laista ja asetuksesta valtion talousarviosta (423/1988 ja 1243/1992). Tulosohjauksessa ministeriö vahvistaa tavoitteet hallinnonalansa laitosten ja virastojen toiminnalliselle tuloksellisuudelle (STM 2016b, 16). Työsuojelussa ministeriön tulosohjaus ei haastattelujen mukaan muuttanut 1990-luvun alussa työsuojelupiirien ohjauskäytäntöjä suuresti. Aikaisemmin vastaavaa keskusohjausta teki työsuojeluhallitus vuosisuunnitelmillaan, jotka olivat saman tapaisia

työsuojelupiirien valvonnan vuosittaisia toimintasuunnitelmia. (Kanerva R. 19.10.2016; Marjamäki 1.11.2017; Mäkinen 11.10.2017.)

Tulosopimuksen vuosittaisia tulostavoitteita toteutetaan viranomaisaloitteisella valvonnalla (VAV), työpaikkojen tarkastuksilla. Ne ovat nykyisin yli 4/5 tarkastusten kokonaismäärästä. Suomessa tehdään vuosittain noin 26 000 työpaikkatarkastusta, minkä lisäksi tehdään lähes 3000 asiakirjoihin perustuvaa tarkastusta (Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2019). Alle 1/5 tarkastuksista on asiakasaloitteisia (AAV) eli tarkastaja tekee työpaikkatarkastuksen asiakkaalta, työpaikalta tulleen ilmoituksen/pyynnön johdosta. Viranomaisaloitteisen tarkastuksen sisältö ei noudata pelkästään tulosohjauksen tavoitteita, sillä tarkastuksella pitäisi tarkastaa työpaikka kolmella tasolla. Pitäisi huomioida:

a) Tulosopimuksesta tulevat valvonnan tulostavoitteet kyseisellä toimialalla,

b) tarkastajan tarkastuksella havaitsemat työympäristöasiat,

c) paikan päällä keskusteluissa esiin tulevat asiat.

(Marjamäki 1.11.2017).

4.4.2. Työsuojeluvalvonnan toimintaympäristöanalyysit 2016-19 ja 2020-23

Työsuojeluvalvonnan toimintaympäristöanalyysit on laadittu työsuojeluhallinnon strategiseksi suunnitteluasiakirjoiksi. Analyysin tarkoituksena on kuvata valtakunnallisesti työelämän nykytilaa ja lähitulevaisuuden muutostrendejä ja ilmiöitä, joilla on merkitystä työsuojeluvalvonnan toteutuksessa. STM hyödyntää analyysiä laatiessaan työsuojelun vastuualueiden kanssa valvonnan runkosuunnitelmaa nelivuotiskausittain. (TTL 2019, 3.) Sopivasti analyysin ja erityisesti siihen pohjautuvan runkosuunnitelman toimikausi menee yhteen hallituksen ja sen ohjelman toimikauden kanssa. Toimintaympäristöanalyysissa kuvataan työvoiman rakennetta ja jakautumista eri toimialoille, työnteon eri muotoja ja niiden muutoksia, työn aiheuttamia terveyshaittoja ja kuormitustekijöitä, työkyvyttömyyden syitä ja seurauksia sekä pohditaan työelämän muutostrendejä eli työnteon ja työympäristön tulevaisuutta. STM:n työsuojeluosaston toimintapolitiikkayksikön virkamiesanalyysi vuosille 2016-2019 (STM 2015a) ja Työterveyslaitokselta tilattu ja yhdessä STM:n työ- ja tasa-arvio-osaston edustajien kanssa tekemä vuosien 2020-2023 analyysi (TTL 2019) ovat varsin kattavia tulevaisuuden kuvauksia suomalaisesta työelämästä työsuojeluvalvonnan näkökulmasta.

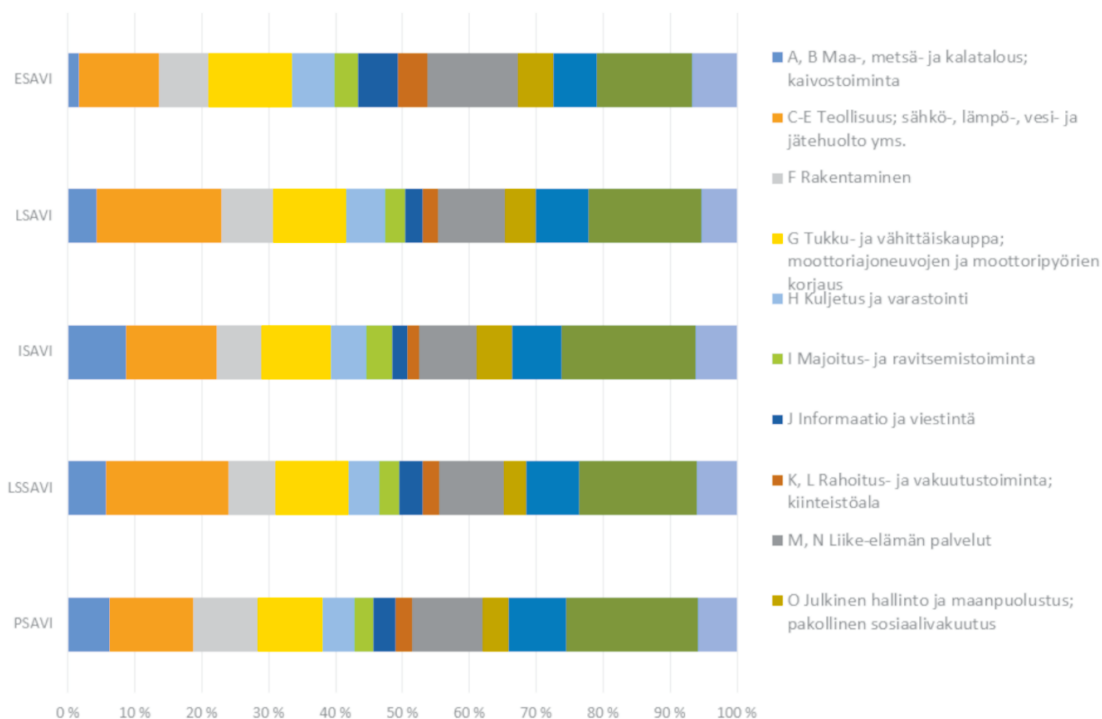
Tarkastellut toimintaympäristöanalyysit poikkeavat rakenteeltaan huomattavasti toisistaan. STM:n tekemä vuosien 2016-2019 analyysi rakentuu hallinnon näkökulmasta valvottavien asioiden mukaan ja jokaisessa luvussa on erikseen viranomaispäätelmät, valvonnan havainnot ja sidosryhmien näkemykset. Näin esillä on työsuojeluosaston toimintapolitiikkayksikön näkemys (keskushallinto), työsuojelun vastuualueiden valvontanäkemys (työpaikkataso) ja työmarkkinajärjestöjen näkemys (sidosryhmät). Näkemykset summataan jokaisen luvun jälkeen johtopäätöksiin. Työterveyslaitoksen kokoama vuosien 2020-2023 analyysi kuvaa enemmän työelämän muutoksia työstä ja työn tekemisen muodoista lähtien. Siinä on koottu valvonnan sidosryhmien näkemyksiä ainoastaan analyysin loppuosaan. Kun STM:n analyysin alkutekstit hyvin selkeästi osoittavat työsuojeluhallinnon toteuttavan istuvan hallituksen hallitusohjelmaa, voidaan sanoa, että työsuojeluvalvonnan runkokauden tausta-analyysi on tiivistelmä hallituksen tavoitteista (parlamentarismi), virkamiesarvioista (byrokratia) ja työmarkkinajärjestöjen painotuksista (korporatismi).

Toimintaympäristöanalyysit on tarkoitettu lähinnä työsuojeluhallinnon sisäiseen käyttöön ja sidosryhmille tiedoksi. Niiden tavoitteena on yleisellä tasolla taustoittaa ja ottaa kantaa työsuojelun valvottaviin asioihin ja valvonnan kohdentamiseen. Toimintaympäristöanalyysit luovat pohjaa työsuojeluvalvonnan kohdentamiselle yhteiskunnallisesti merkittäviin tavoitteisiin, kuten pidempien työurien edistämiseen ja harmaan talouden torjuntaan. (STM 2015a, 4.) Nämä eivät kuitenkaan ole varsinaisia työsuojelullisia tavoitteita vaan enemmänkin talouspoliittisia tavoitteita, mikä taas osoittaa, että työsuojeluvalvonta toteuttaa hallituksen (yleis)poliittisia tavoitteita ja on selkeästi ministeriön poliittisen ohjauksen alainen.

Toimintaympäristöanalyysijä arvioidaan tässä tutkimuksessa erityisesti näkökulmasta, löytyykö niistä perusteita alueellisesti eriytyneelle työsuojeluvalvonnalle. Onko valvonnan toimintaympäristöissä, toimialoilla tai työpaikoilla joitain alueellisia, maantieteellisiä eroja, jotka edellyttäisivät valvonnalta alueellisesti erilaisia menettelytapoja?

Vuosien 2016-2019 analyysissä on kolme asiaa, joissa arvioidaan työelämän kehitystä vastuualuekohtaisesti. Nämä ovat työvoiman jakautuminen toimialoittain, työtapaturmat ja poissaoloon johtaneiden työtapaturmien jakautuminen eri toimialoille vastuualueittain. Vuoden 2020-2023 analyysissä mukana on enää vain alla oleva päivitetty vuoden 2017 vastuualuekohtainen työvoiman toimialoittain jakautumisen vertailu (Taulukko 5).

Taulukko 5. Työvoiman jakautuminen eri toimialoille vastuualueittain vuonna 2017 (%).



Lähde: T*TL 2019, 13⁴¹.

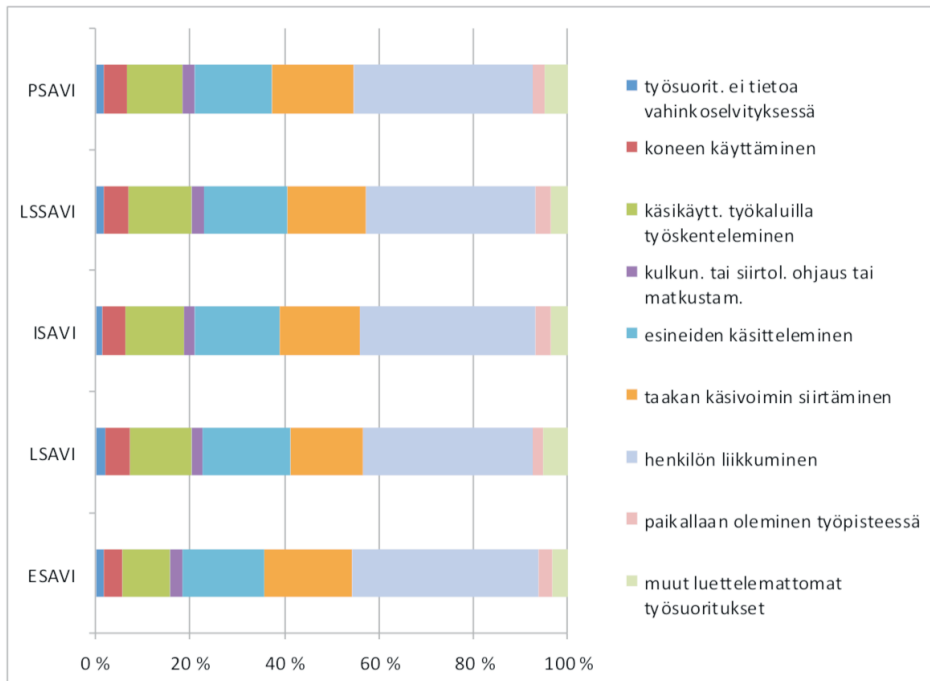
Ero työvoiman jakautumisessa toimialoittain eri vastuualueiden sisällä on suurimmillaan maa-, metsä- ja kalataloudessa sekä kaivosteollisuudessa, joiden osuus ESAVI:n alueella on vain noin 2 prosenttia kun sen on ISAVI:ssa noin 9 prosenttia koko vastualueen työvoimasta. Seuraavaksi suurin ero on teollisuudessa, joka on jakaantunut siten, että ESAVI:ssa sen osuus on noin 12 prosenttia kun suurimmillaan teollisuuden osuus on LSAVI:ssa ja LSSAVI:ssa lähes 20 prosenttia. Eroa on myös terveys- ja sosiaalipalveluissa, jonka suhteellinen osuus on pienimmillään ESAVI:ssa 15 prosenttia ja suurimmillaan ISAVI:ssa ja PSAVI:ssa 20 prosenttia (Taulukon 5 toiseksi viimeinen toimiala).

Työvoiman jakautuminen suhteellisesti eri toimialoille vastuualueittain ei kuitenkaan tue valvonnan toimialakohtaista erilaisuutta, kun palkansaajat ovat

⁴¹ Analyysin alkuperäisestä kuvasta puuttuu kolme viimeistä toimialaluokitusta P Koulutus, Q Terveys- ja sosiaalipalvelut ja R-U Muu palvelutoiminta. Palkeissa toimialat ovat esillä.

jakaantuneet toimialoittain varsin samantapaisesti vastualueiden sisällä. Taulukko 5 kertoo vastualueiden palkansaajien toimialakohtaisesta suhteellisesta samankaltaisuudesta eli kääntäen vastualueiden toimialakohtainen samankaltaisuus ei mitenkään tue tai synnytä tarvetta valvonnan toimialakohtaiselle erillisuudelle vastualueiden kesken. Toimialojen erilainen maantieteellinen jakautuminen aiheuttaa vain sen, mitä ja minne työsuojeluvalvontaa alueella kohdennetaan, eikä vaikutusta ole siihen, miten tai millä menettelytavoilla valvontaa toteutetaan.

Taulukko 6: Tapaturmaa edeltävien työsuoritusten jakaumat vastualueittain⁴² (%).



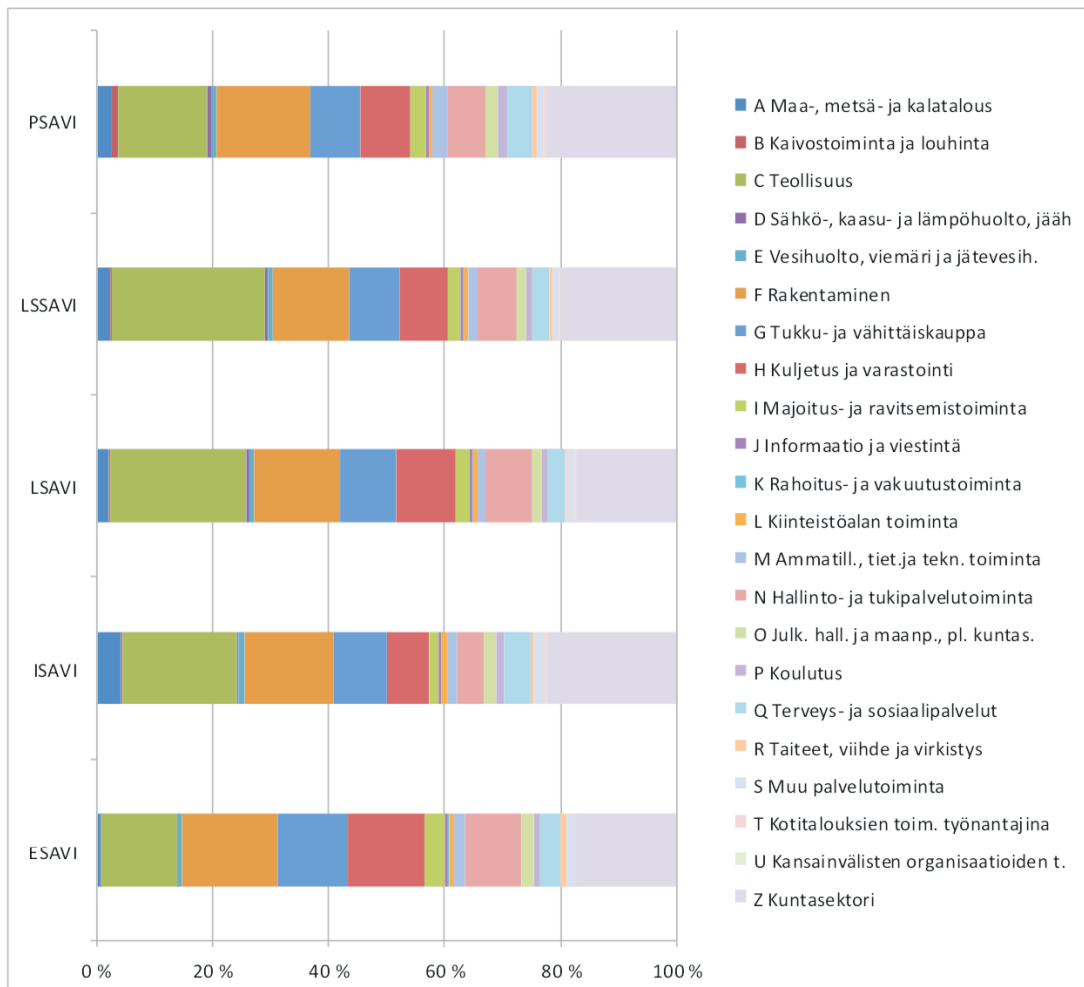
Lähde: STM 2015a, 25.

Vastualueiden samankaltaisuudesta kertoo myös vuoden 2016-2019 toimintaympäristöanalyysin kuva tapaturmaa edeltävien työsuoritusten jakautumista alueittain (Taulukko 6). Kaikilla vastualueilla oli henkilön liikkuminen, esineiden käsitteleminen ja taakan käsivoimin siirtäminen kolme eniten tapaturmaa

⁴² Taulukko perustuu Tapaturmavakuutuskeskuksen (IVK) ylläpitämiin tilastotietoihin, Tapaturmapakki 15.1.2015.

edeltävää työsuoritusta. Vastualueiden työpaikat ovat näinkin vertaillen hyvin samankaltaisia eikä valvonnan erilaisuudelle löydy perustetta tapaturmien syiden taustoista.

Taulukko 7: Vähintään neljän päivän poissaoloon johtaneiden tapaturmien jakautuminen toimialoille vastualueittain vuonna 2013 (%).



Lähde STM 2015a, 28.

Kun tarkastellaan yllä vähintään neljän päivän poissaoloon johtaneiden työpaikkatapaturmien jakautumista eri toimialoille, vastualueittain nähdään pieniä eroja (Taulukko 7). Kolme yleisintä työtapaturmavaarallista toimialaa suurimmassa osassa Suomea ovat teollisuus, kuntasektori ja rakentaminen mutta

hieman eri järjestyksessä alueittain. PSAVI:ssa aiheutuu kuntasektorilla (yli 20%) eniten pitempiä työtapaturmista johtuvia poissaoloja. Seuraavina Pohjois-Suomessa tulevat rakentaminen ja teollisuus (molemmat alle 20%). ISAVI:ssa järjestys on kuntasektori (yli 20%), teollisuus (20%) ja rakentaminen (15%). LSSAVI:ssa ja LSAVI:ssa eniten työtapaturmaperäisiä poissaoloja aiheutuu teollisuudessa (noin 25%) ja sen jälkeen kuntasektorilla (noin 20%) ja rakentamisessa (noin 15%). ESAVI:n työpaikkojen toimialarakenne on tasaisempi, joten eniten työtapaturmista aiheutuu pitkiä poissaoloja kuntasektorilla ja rakentamisessa (molemmissa yli 15%), sen jälkeen teollisuudessa sekä kuljetuksessa ja varastoinnissa sekä tukku ja vähittäiskaupassa (kaikissa lähes 15%). Toimialojen erilaisuudesta vastuualueittain voidaan vielä poimia ISAVI:n maa-, metsä- ja kalatalouden suurempi osuus ja vastaavasti hallinto- ja tukipalvelutoiminnan pienempi osuus. Taulukko 7 osoittaa, että vastuualueiden sisällä työelämän toimialat ovat jakaantuneet eri tavalla, joten työpaikkojen valvontaa pitää suunnata vastuualueittain eri toimialoille.

Taulukko 8. Palkansaajat, valvontakohteet ja tapaturmantarkastukset (%).

	Palkansaajat 2012	Valvonta- kohteet 2014	Tapaturma- tarkastukset 2017 Vera
ESAVI	46,8	40,6	39,0
LSAVI	11,9	14,1	16,0
ISAVI	9,1	9,9	10,0
LSSAVI	21,4	24,6	25,0
PSAVI	10,9	10,9	10,0

Lähde: STM, Valvontakokouspöytäkirja 17.11.2018, 81.

Tarkasteltaessa valvontatietojärjestelmä Veran tapaturmatarkastuksia vastuualueittain vuonna 2017 vastuualueiden osuus ei ole merkittävästi erilainen kuin vastuualueisen valvontakohteiden määrä (Taulukko 8). Palkansaajien määrään verrattuna tapaturmia sattuu tai tulee ylipäätään työsuojeluvalvonnan tietoon⁴³ enemmän LSAVI:n ja LSSAVI:n alueilla kun taas vähemmän ESAVI:n alueella. (STM, Valvontakokouspöytäkirja ja -materiaali 17.11.2018, 81.)

⁴³ Vaikeaan vammaan tai kuolemaan johtaneesta työtapaturmasta on ilmoitettava työsuojeluviranomaisille ja poliisille (valvontalaki 46 §).

Vuosien 2016-2019 toimintaympäristöanalyysi määrittelee varsin väljästi työsuojeluvalvonnan painopisteitä:

”Viranomaisaloitteisen valvonnan kohdentamisessa riskiperusteisuus on edelleen ratkaiseva tekijä. Analyysin perusteella valvonnan kohdentamisessa on syytä ottaa huomioon seuraavat tekijät nelivuotiskaudella 2016-2019:

- tapaturma-alttiit toimialat ja työpaikat*
- toimialat, joilla käytetään vaarallisia kemikaaleja sekä toimialat, joilla esiintyy kemikaalialtistuksesta aiheutuneita ammattitauteja*
- fyysisen kuormituksen riskitoimialat ammattitaudeista, sairauspoissaoloista ja työkyvyttömyyseläkkeistä saatavilla olevaa tietoa hyödyntäen*
- kosteus ja homeongelmat julkisella sektorilla.”*

(STM 2015a, 64.)

Vuosien 2016-2019 analyysissä ja siihen perustuvassa runkosuunnitelmassa todetaan tekijöitä, jotka ”korreloivat työsuojelulainsäädännön noudattamisen puutteiden tai työolosuhteisiin liittyvien ongelmien kanssa”. Tämän vuoksi valvontaa on kohdennettava toimialoille ja työpaikoille:

- ”- joissa käytetään paljon ulkomaalaista työvoimaa*
- joissa käytetään paljon epätyypillisiä työsuhteita*
- joilla esiintyy harmaata taloutta.”*

(STM 2015a, 64; STM 2015b, 15.)

Runkosuunnitelmaan 2020-2023 oli kiteytetty viimeisimmän toimintaympäristöanalyysin tärkeimmät työsuojelun vastuu- alueiden toimintaan vaikuttavat työelämän ilmiöt seuraavasti:

Kuvio 5: Vastuualueiden toimintaan vaikuttavat ilmiöt.



Lähde: STM 2019c, 14

Toimintaympäristöanalyysiä on siis arvioitu tässä tutkimuksessa siitä näkökulmasta, löytyykö niistä perusteita alueellisesti eriytyneelle työsuoje-luvalvonnalle. Analyysit sisältävät arvokasta tietoa työelämän yleisestä kehityksestä ja muutossuunnista, mutta arvioinnin johtopäätös on, että toimintaympäristö-analyysien sisältö ja siitä johdetut työsuoje-luvalvonnin painopisteet eivät jakaudu eri tavalla alueellisesti tai maantieteellisesti vaan koskevat koko maata.

4.4.3. Työsuoje-luvalvonnin runkosuunnitelmat 2016-2019 ja 2020-2023

Sosiaali- ja terveysministeriön ja työsuoje-lun vastuualueiden välinen työsuoje-luvalvonnin runkosuunnitelma on työsuoje-luhallinnon strateginen pitkän ajan suunnitelma valvonnin suuntaamiselle ja painopisteille. Suunnitelmassa määri-tellään aluehallintovirastojen työsuoje-lun vastuualueiden visio, toiminnin yhteiset

linjaukset ja strategiset tavoitteet sekä vaikuttavuustavoitteet nelivuotiskausille (STM 2019c, 15-20). Ajallisesti ja sisällöllisesti suunnitelma menee yhteen hallituskauden kanssa ja tämä myös tuodaan selvästi esiin. Runkosuunnitelmassa asetetut ja tulossopimuksissa toteutettavat ”tavoitteet tukevat osaltaan hallitusohjelman linjausten sekä sosiaali- ja terveystieteiden strategian toteutumista”. Samoin ”työsuojelun vastuualueet toteuttavat työsuojeluhallinnon vaikutuspiirissä olevia hallitusohjelmassa tavoiteltavia yhteiskunnallisia muutoksia” (STM 2015b, 12, 17) ja että ”työsuojeluvalvonnan kehittämisellä tuetaan hallitusohjelmassa olevia linjauksia (STM 2019c, 11). Vuosien 2020-2023 runkosuunnitelma pohjautuu Rinteen/Marinin hallituksen ohjelmaan *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*, STM:n Työympäristön ja työhyvinvoinnin linjauksiin vuoteen 2030 ja TTL:n Työsuojeluvalvonnan toimintaympäristöanalyysiin runkokaudelle 2020-2023.

Runkosuunnitelmassa 2016-2019 todetaan työsuojelun toteuttavan STM:n sosiaali- ja terveystieteiden strategiaa, *Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020*, jonka kärkitavoitteeksi on asetettu pidentää työssäoloaikaa kolmella vuodella tarkasteluvälillä 2010-20. STM:n strategiaa on täsmennetty kolmikantaisesti laadituissa *Työympäristön ja työhyvinvoinnin linjauksissa vuoteen 2020*, jossa työsuojelun strategiseksi tavoitteeksi on asetettu:

- *Ammattitautien määrä vähenee 10 %.*
- *Työpaikkatapaturmien taajuus alenee 25 %.*
- *Työn aiheuttama baitallinen kuormitus vähenee.*
- *Koettu fyysinen kuormitus vähenee 20 %.*
- *Koettu psyykkinen kuormitus vähenee 20 %.*”

(STM 2015b, 13.)

Runkosuunnitelmassa mainitaan, että sekä hallinnon sisäisissä että ulkoisissa arvioinneissa on todettu valvonnan yhtenäistämisen tarve. Hallinnon sisäisissä vertaisarvioinneissa vuosina 2011-2013 ”kehittämiskohteeksi nousi erityisesti valvonnan yhtenäisyyden lisääminen sekä vastuualueiden sisällä että välillä”. EU:n komission Johtavien työsuojelutarkastajien komitean (SLIC) arvioinnissa vuodelta 2014 ”kannustettiin jatkamaan valvonnan yhtenäistämistä”. Myös sidosryhmät pitivät ”valvonnan laadun ja erityisesti sen yhtenäisyyden kehittämiseen keskittymistä hyvinä tavoitteina”. (STM 2015b, 15-16.)

Runkosuunnitelman tavoitteena onkin varmistaa työsuojelun vastuualueiden toiminnan yhtenäisyys. Siinä viranomaisaloitteinen valvonta kohdennetaan pääasiassa riskiperusteisesti niille toimialoille, joilla esiintyy merkittävimpiä työturvallisuusriskejä. (STM 2015b, 5.) Samoin valvonnan tulee olla ”kohdeherkkää eli valvonta tulee sopeuttaa valvontakohteen työturvallisuustasoon valvonnan tasalaatuisuuden kuitenkään siitä kärsimättä”. Kohdeherkkyydellä tuetaan työpaikan omaa työsuojelutyötä ja haetaan muutoksia työpaikan turvallisuusjohtamisessa ja työolosuhteissa. (Mt., 19.) Valvonnan kohdeherkkyydellä haetaan työpaikkakohtaista valvonnan joustavuutta työpaikan olosuhteet huomioiden, mutta se on mielenkiintoinen termi verrattessa sitä lainsäädännön minimiin, joka periaatteessa määrittelee työturvallisuustason alarajan jokaisella työpaikalla Suomessa ilman lainsäädäntöön perustuvaa joustoa. Se on myös haasteellinen termi verrattaessa sitä tasalaatuisuuteen ja yhtenäiseen työsuojeluvalvontaan.

Runkosuunnitelma 2016-2019 määrittelee kaksi valvonnan kohdetta, osa-alueita, jotka valvotaan kaikilla viranomaisaloitteisilla (VAV) tarkastuksilla. Nämä ovat työpaikan turvallisuuden hallinta ja työn psykososiaalinen kuormitus. Turvallisuuden hallinnassa tarkastetaan:

”- työnantajan vastuut

- vaarojen tunnistaminen ja niiden merkityksen arviointi

- työsuojelun toimintaohjelma

- työpaikan työsuojeluyhteistyö

- työterveyshuoltosopimus

- työaikakirjanpito.” (STM 2015b, 20-21.)

Psykososiaalista kuormitusta valvotaan kaikilla toimialoilla työpaikan olosuhteet huomioon ottaen. Valvonnassa käytetään laajaa ja suppeaa valvontaotetta sen mukaan, kuinka oletettavaa ja kohdeherkkää psykososiaalinen kuormitus työpaikalla on. Runkosuunnitelmassa on määritelty ne toimialat, joilla kutakin psykososiaalisen kuormituksen osatekijää erityisesti esiintyy. Käytännössä psykososiaalista kuormitusta löytyy kaikilta Tilastokeskuksen toimialaluokituksen (TOL) 11:sta toimialalta paitsi vesi- ja jätehuollon sekä muun ympäristön puhtaanapidon toimialalta.

Runkosuunnitelmassa on sovittu myös neljä valtakunnallista hanketta, joilla toteutetaan viranomaisaloitteista valvontaa. ”Hankemuotoisella valvonnalla

varmistetaan [toimialan] tunnistettujen ongelmakohteiden tehokas valvonta sekä valvontatoiminnan tavoitteellinen kehittäminen. Esimerkiksi [työturvallisuuden] lainsäädäntömuutokset tai tarve valvonnan yhtenäistämiseen voivat olla tekijöitä hankkeen käynnistämiseksi.” (STM 2015b, 21.) Hanketoiminnassa on yleistä, että toimialalle tehtävät hanketarkastukset ovat käsiteltävien asioiden suhteen suppeampia, mutta tarkastettavat asiat toimialalle paremmin osuvia, nimenomaisesti toimialan työturvallisuusongelmia käsitteleviä. Oleellista on, että valtakunnallisten valvontahankkeiden tarkastuksilla pitäisi käyttää aina hankkeelle laadittua yhteistä asialistaa. Hankkeiden pituus on vähintään kaksi vuotta ja ne pohjautuvat yhteiseen hankesuunnitelmaan. Runkokauden 2016-2019 valtakunnallisia hankkeita olivat:

”Yhteiset työpaikat (PSAVI koordinoi)
Vuokratyö (LSSAVI koordinoi)
Korjausrakentaminen 2016-17 (ESAVI koordinoi)
Kemialliset tekijät 2018-19 (ESAVI koordinoi)
Yksityinen sosiaali- ja terveysala (LSAVI koordinoi).”
(STM 2015b, 23-24, 26.)

Taulukko 9. Työsuojeluvallontaan alueelliset voimavarat vuonna 2016 (%).

	Palkansaajat 2012	Valvonta- kohteet 2014	Valvonnan resurssit
ESAVI	46,8	40,6	39,3
LSAVI	11,9	14,1	13,0
ISAVI	9,1	9,9	10,6
LSSAVI	21,4	24,6	24,6
PSAVI	10,9	10,9	12,5

Lähde: STM 2015b, 39.

Runkosuunnitelmassa 2015-2019 määritellyissä vastuualueiden valvonnan resursseissa on huomioitu ESAVI:n valvoma tilaajavastuulaki, PSAVI:n pitkät etäisyydet ja vastuualueiden yhteiset valtakunnalliset tehtävät koulutus (ISAVI), tietohallinto (LSSAVI) ja viestintä (PSAVI) (Taulukko 9).

Runkosuunnitelma 2020-2023 rakentuu Rinteen hallitusohjelman kokoamisen yhteydessä julkitulleeseen ilmiölähtöiseen suunnitteluun. Yhteiskunnasta on tunnistettu kuusi työsuojeluhallintoon liittyvää ilmiötä ja trendiä, joista kolme liittyy työelämän kehittämiseen ja kolme hallinnon toimintatapojen kehittämiseen. Työelämään ja siten työsuojeluvalvontaan liittyvät työolot, pirstaloituva työelämä ja työn kuormittavuus. Lähinnä hallinnon kehittämiseen liittyvät ilmiöt jatkuva uudistuminen, tieto ja digitalisaatio. (STM 2019c, 15-16.)

Työolojen ilmiönä on, että ”työelämässä on edelleen runsaasti tapaturma-vaaroja, kemiallisia ja fysikaalisia haittatekijöitä sekä fyysistä kuormittavuutta”. Työsuojeluhallinnon strateginen tavoite ilmiöön on, että

”Olemme vaikuttavin ja tunnetuin työturvallisuuteen vaikuttava taho Suomessa. Hyödynnämme monipuolisia valvonnan, ohjauksen ja viestinnän välineitä sekä käytämme tarvittaessa jämäkästi toimivaltaa.” (STM 2019c, 16.)

Strategisen tason vaikuttavuustavoitteena runkosuunnitelma 2020-2023 korostaa ”toimivallan monipuolista käyttämistä ja valvonnan, ohjauksen sekä viestinnän keinoja työpaikkojen turvallisuustyön tukemiseen ja motivointiin työolojen kehittämiseksi” (Mt. 16). Huomionarvoista tavoitteessa on, että ensi kertaa myös ohjaus ja viestintä on nostettu valvonnan ohella työsuojeluhallinnon keinoksi vaikuttaa työelämään. Tehdään siis muutakin kuin valvontaa. Tämän tutkimuksen haastattelussa tuli ilmi, että työpaikkatarkastuksen yhteydessä tarjottavan neuvonnan ja ohjauksen on koettu olevan yritysten näkökulmasta tärkeää, koska muutoin työsuojelutarkastus olisi kuin entisajan katsastus, jossa vain kontrolloitiin auton kunto, mutta nykyisin myös neuvotaan miten auto pidetään kunnossa ja mitä korjaustarpeita on ehkä tulossa. ”Työturvallisuus on osa yrityksen laatujärjestelmää ja onnistunut työsuojelutarkastus on yrityksen laatuanditointi.” (Hiitola 26.6.2019.)

Pirstaloituvan työelämän ilmiönä on, että ”työtä tehdään entistä enemmän vaihtelevissa paikoissa ja vaihtelevin työajoin. Perinteisen yrittäjyyden ja työnteon rinnalle ovat tulleet uudet työnteon muodot, kuten itsensä työllistäminen, kevytyrittäjäyys, alustatalous ja kutsutyö.” Hallinnon strateginen tavoite ilmiöön on, että

”Edistämme reilujen työnteon ehtojen toteutumista työnteon muodosta riippumatta ja osallistumme harmaan talouden tehokkaaseen torjuntaan. Vaikutamme aktiivisesti lainsäädännön kehittämiseen ja osallistumme yhteiskunnalliseen keskusteluun.” (STM 2019c, 17.)

Vaikuttavuustavoitteena pirstaloituvaan työelämään korostuu, että työsuojeluvalvonta ”vähentää työelämän epävarmuutta ja edistää reilua kilpailua yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa sekä kohdentaa työsuojeluviranomaisen toimintaa erityisesti niihin organisaatioihin, joissa työelämän pelisääntöjä ei noudateta tai tunneta” (STM 2019c, 17). Harmaan talouden torjunnassa työsuojeluvalvonta osallistuu yhteiskunnallisten pelisääntöjen noudattamisen valvontaan eli yleiseen, lähinnä poliisille kuuluvaan laillisuusvalvontaan.

Työn kuormittavuuden ilmiönä on, että ”työ on jatkuvassa muutoksessa, ja yhä useammin työstä johtuvat terveysongelmat liittyvät työn psykososiaalisiin kuormitustekijöihin.” Työsuojeluhallinnon strateginen tavoite ilmiöön on, että

”Vaikutamme työn kuormittavuuden vähentämiseen kehittämällä valvontaa ja ohjausta niin, että tavoitamme kattavasti työpaikkoja sekä valitsemme erilaisiin työpaikkoihin ja niiden tilanteisiin soveltuvat keinot” (STM 2019c, 18).

Strategisena vaikuttavuustavoitteena työn kuormittavuuteen korostuu, että työsuojeluhallinto ”varmistaa yhteistyössä muiden työsuojelutoimijoiden kanssa, että työpaikoilla on saatavilla riittävät tiedot ja työvälineet haitallisen kuormituksen tunnistamiseen ja hallintaan” (Mt. 18). Valvonnan lisäksi tarjotaan siis myös tietoa ja työvälineitä työn kuormittavuuden vähentämiseen.

Yhteiskunnan jatkuvan uudistumisen trendiin todetaan, että ”uudet ilmiöt, haasteet ja muuttuva työelämä haastavat työsuojeluvalvontaa uudistumaan jatkuvasti. Valvonnan nykyiset toimintatavat eivät enää riitä vastaamaan kaikkiin muuttuvan työelämän tarpeisiin.” Hallinnon strateginen vastaus ilmiöön on, että

”Olemme uudistumiskykyinen ja yhteiskunnan ilmiöihin nopeasti reagoiva valvontaviranomainen. Otamme yhteistyökumppanit ja asiakkaat mukaan kehittämiseen ja kokeiluihin.” (STM 2019c, 18.)

Vaikuttavuustavoitteena yhteiskunnan jatkuvaan uudistumiseen työsuojeluhallinto muun muassa ”kehittää valvontaa jatkuvan parantamisen periaatteiden mukaisesti ja ottaa kokeilujen ja pilotointien kautta käyttöön valvonnan keinoja, jotka vastaavat asiakastarpeisiin sekä ovat vaikuttavia ja lisäävät toiminnan tehokkuutta” (Mt. 18-19). Ilmiön tunnistaminen jää siinä mielessä puutteelliseksi, ettei mitenkään avata sitä, miten valvonnan nykyiset toimintatavat eivät riitä muuttuvan työelämän tarpeisiin. Myös kokeilut laillisuutta valvovan viranomaisen toiminnassa ovat mielenkiintoisia.

Tieto korostuu yhteiskunnassa. Ilmiö tunnistetaan strategiassa siten, että ”tiedon merkitys kasvaa. Työsuojeluvalvonta, sen sidosryhmät ja asiakkaat

tuottavat laadukasta työelämätietoa, jota tarvitaan valvonnan suunnittelussa ja toteutuksessa.” Työsuojeluhallinto vastaa ilmiöön:

”Hyödyntämällä tietoa monipuolisesti valvonnan ja työelämän kehittämisessä. Jaamme tietoa, osaamista ja näkemystä eri sidosryhmien ja asiakkaiden käyttöön.” (STM 2019c, 19.)

Vaikuttavuustavoitteena tiedon merkityksen kasvuun työsuojeluhallinto muun muassa ”analysoi ja hyödyntää käytössämme olevaa ja muualta saatavaa tietoa valvonnan kohdentamiseksi ja kehittämiseksi sekä toimintamme vaikuttavuuden arvioimiseksi” (STM 2019c, 19). Työmarkkinajärjestöt asiakkaiden edustajina tulevat jatkossakin olemaan tärkeinä työsuojeluhallinnon yhteistyökumppaneina. Myös suora yhteydenpito hallinnon asiakkaisiin, työpaikkoihin tulee lisääntymään.

Viimeisenä yhteiskunnallisena ilmiönä hallinnossa tunnistetaan digitalisaatio. Siitä todetaan, että ”digitalisaatio muuttaa työelämää tulevina vuosina merkittävästi. Viranomaisilta odotetaan kattavia sähköisiä palveluja. Viranomaiset tarjoavat myös yhä enemmän toiminnastaan avointa dataa muille toimijoille.” Siihen vastataan melko ympäröörästi, että

”Hyödynnämme digitalisaation mahdollisuuksia kumppaneiden ja asiakkaiden kanssa rohkeasti kokeillen. Parannamme merkittävästi työsuojeluvalvonnan tuottavuutta, kattavuutta ja vaikuttavuutta.” (STM 2019c, 20.)

Strategiset vaikuttavuustavoitteet ovat kuitenkin konkreettisia eli työsuojeluhallinto ”ottaa digitalisaation avulla käyttöön valvonnan keinoja, joilla toimintapiteiden kohteena olleiden työnantajien kattavuus paranee merkittävästi ja parantaa asiakaskokemusta kehittämällä työsuojelun sähköisiä asiakaskanavia vuorovaikutteisiksi ja joustaviksi” (Mt. 20).

Työsuojeluhallinnon visio rakentuu yllä mainituista kuudesta strategisesta tavoitteesta ja vision tavoitteena on korostaa työsuojeluvalvonnan vaikuttavuutta ja uudistumista. Vuosien 2020-2023 visio on kiteytetty seuraavasti:

”Visionamme on vahvistaa turvallista, terveellistä ja reilua työtä monipuolisilla keinoilla, toimintaympäristön muutoksiin reagoiden ja toimintaa rohkeasti kehittäen. Vision sloganiksi valittiin ”Tervettä työtä”-sanapari.” (STM 2019c, 15.)

Työsuojeluvalvonnan konkretisointi ja valtakunnallinen kohdentaminen puuttuu vuosien 2020-2023 runkosuunnitelmasta. Edellisessä runkosuunnitelmassa 2016-

2019 oli määritelty valvonnan kohdentaminen muun muassa turvallisuuden hallinnan ja työn psykososiaalisen kuormituksen valvontaan, useita valtakunnallisia valvontahankkeita ja yhteistä riskiperustaista valvontaa, mutta tällainen valtakunnallisen työsuojeluvalvonnan konkreettinen suuntaaminen puuttuu viimeisimmästä runkosuunnitelmasta. Henkilöstölle runkosuunnitelman 2020-2023 valmistumisesta ja toimeenpanosta kerrottiin hallinnon intrassa enemmän:

”Vuodelle 2020 laaditaan valtakunnalliset valvontasuunnitelmat rakentamisen, kuljetuksen, merenkulun, kaupan, majoituksen ja ravitsemuksen, koulutuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon ja teollisuuden toimialoille sekä ulkomaalaisvalvontaan” (Teronen 2019).

Runkosuunnitelman tekstissä työsuojeluvalvonnan keinoissa puhutaan vain yleisellä tasolla tarkastuksista, muista valvontatoimenpiteistä, ohjauksesta ja asiakkaan käyttöön tarjottavista työkaluista, joiden ”käyttöönotto tai laajempi hyödyntäminen edellyttävät työsuojeluviranomaiselta oman toiminnan ja käytettävissä olevien työkalujen kehittämistä” (STM 2019c, 21). Tavoitteena on kuitenkin laajentaa asteittain valtakunnallisen valvonnan toteutusta runkokauden aikana. Hallinnolla on tavoitteena luoda yhteinen toiminnan suunnittelu- ja seurantajärjestelmä, joka helpottaa vastuualueiden välistä yhteistyötä. Vastuualueiden asiantuntijaryhmät suunnittelevat runkosuunnitelman kokonaisuuksien eli työolojen, pirstaloituvan työelämän ja työn kuormittavuuden sisältöjä valvonnan tulostavoitteiksi. (Teronen 2019.)

Täysin uutta vuosien 2020-2013 runkosuunnitelmassa on työsuojelun vastuualueiden käsittely yhtenäisenä toimijana eli vastuualueita käsitellään kokonaisuutena eikä enää erikseen, yksittäisinä vastuualueina. Tekstistä tai kuvioista ei löydy ainuttakaan yksittäistä vastuualueen nimeä. Vaikuttavuustavoitteet, tulospalkkiot ja valvonnan keinot ja kohteet yleisellä tasolla ovat yhteisiä. Runkosuunnitelman 2020-2023 kirjattuna ja tulossopimukseen siirrettynä tavoitteena on, että ”työsuojelun vastuualueet toteuttavat valtakunnallisesti yhtenäistä valvontaa” (STM 2019c, 33).

4.4.4. Ministeriön ja työsuojelun vastuualueiden tulossopimukset 2017-2019

Ministeriö tulosoittaa työsuojelun vastuualueita, josta konkreettisempaa ohjausta edustaa vuosittainen tulossopimus. Vastuualueiden vuosittaiset tulostavoitteet kirjataan ja tarkennetaan tulossopimuksissa. Tulostavoitteet toteuttavat ja konkretisoivat runkosuunnitelman tulostavoitteita. Runkosuunnitelmassa todetaan, että vastuualueet voivat kohdentaa valvontaa omien valvontahavaintojensa sekä alueellisilta sidosryhmiltäsaamansa palautteen perusteella (STM 2015b, 25). Tämä vastuualuekohtainen valvonta määritellään ja sovitaan tulossopimuksissa. Vastuualueen toteuttamasta viranomaisaloitteisesta valvonnasta (VAV) noin 80 prosenttia kohdentuu runkosuunnitelman mukaisille ja tulossopimuksessa määritetyille toimialoille ja 20 prosenttia on vastuualueen itse kohdentamaa valvontaa.

Tulossopimukset tehtiin erillisesti, vastuualuekohtaisesti vuoteen 2017 asti. Sopimusten sisältö oli kuitenkin kaikilla vastuualueilla alkuosaltaan ja rakenteeltaan täysin sama. Työsuojeluvalvonnan yhdentymiskehityksen mukaisesti vastuualueille on tehty yksi yhteinen tulossopimus vuodesta 2018 lähtien. Sisällysluettelo koostuu luvuista 1 Hallitusohjelman toimeenpano ja tavoitellut yhteiskunnalliset vaikutukset ja 1.1 palvelulupaus. Toisena pääluokana on Tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden saavuttamiseksi jakaantuen 2.1 viranomaisaloitteiseen valvontaan ja edelleen 2.1.1 valvonnan suuntaaminen, 2.1.2 turvallisuuden hallinnan valvonta, 2.1.3 psykologisen kuormituksen valvonta, 2.1.4 toimialakohtaisesti valvottavat asiakokonaisuudet ja 2.1.5 valtakunnalliset valvontahankkeet sekä 2.2 asiakasaloitteinen valvonta. Edelleen kaikille vastuualueille yhteistä on luvun 3 Toiminnallinen tuloksellisuus, 3.1 toiminnallinen tehokkuus sekä 3.2 tuotokset ja laadunhallinta.

Vuonna 2017 vastuualueittain erillistä tulossopimuksissa on vain luku 4 Vastuualueen kanssa sovittavat erityistavoitteet, mutta sekin on kirjoitettu vuodesta 2018 alkaen samaan sopimukseen vastuualuekohtaisesti jaoteltuna. Kaikilla vastuualueilla on yhteistä autonkuljettajien ajo- ja lepoaikavalvonta sekä omat erikoistumistehtävät, jotka on jaettu vastuualueiden kesken.

Tulossopimuksen alkuluvussa Hallitusohjelman toimeenpano ja tavoitellut yhteiskunnalliset vaikutukset todetaan, että ”STM:n ohjaus perustuu hallitusohjelmaan, julkisen talouden suunnitelmaan ja siihen liittyvän valtion talouden kehyspäättökseen, valtioneuvoston toimintasuunnitelmaan strategisen hallitusohjelman toimeenpanemiseksi sekä sosiaali- ja terveysministeriön strategiaan.” (STM 2018a, 3). Työsuojeluvalvonnan tulossopimus, kuten myös hallituskauden

pituinen runkosuunnitelma, toteuttaa siten selkeästi hallitusohjelmaa ja valtiontalouden kehyspäättöstä. Työsuojeluvalvonta saa siten toiminnallisen ohjauksen ja mandaatin toteuttaa kulloisenkin hallituksen työsuojelupolitiikkaa ja -tavoitteita. Valvonta ei siten ole ILO:n sopimuksen 81 artikla 6 mukaisesti hallituksen vaihdoksista riippumatonta vaan nimenomaan selkeästi hallitusohjelmasta riippuvaista ja sen ohjaamaa. Tulossopimuksessa todetaan, että ”työsuojeluhallinnon toiminta sisältyy sosiaali- ja terveysministeriön [poliittisella] koordinoituvastuulla olevan hallitusohjelman strategisen painopistealueen Hyvinvointi ja terveys toteuttamiseen.” (STM 2017, 3, lisäys AL).

Työsuojelun tulostavoitteissa puhutaan myös yhteiskunnallisten vaikutusten aikaansaamisesta, joka ei ole enää pelkkä tai puhdas työsuojelullinen tavoitteenasettelu vaan yleinen, lähinnä hallinnon legitimitettiin liittyvä hyvä, kansalaisia yleisesti palvelevan hallinnon tavoite, jota toki jokainen hallinnonala tavoittelee. Työsuojelullisten tavoitteiden listauksen (mm. ammattitaudit, tapaturmat, kuormitus, työsuhteet) viimeisenä on tavoite harmaan talouden määrän vähentämisestä, joka lienee puhdas talouspoliittinen ja rikollisuuden vähentämiseen liittyvä tavoite. Harmaan talouden torjunta ei ole suoraan työsuojeluhallinnon tehtävä, minkä myös sidosryhmät totesivat toimintaympäristö-analyyseissä (STM 2015a, 63), mutta se sisällytettiin työsuojeluvalvontaan vuonna 2006, koska työsuojelutarkastajilla on oikeus mennä työpaikoille ja tarkastaa muun muassa rakennuksilla työskentelevien henkilöiden työsuhteiden laillisuus ja työskentelyoikeus. Voidaan sanoa, että harmaan talouden torjuntaan liittyvä tilaajavastuulain⁴⁴ valvonta on sopimus oikeudellisten velvollisuuksien valvontaan liittyvä tehtävä eikä työsuojelullinen tehtävä.

Tulossopimuksen runkosuunnitelmasta tulevista tavoitteista todetaan, että STM:n työsuojeluosasto on laatinut *Työympäristön ja työhyvinvoinnin linjaukset vuoteen 2020* asti kolmikantaisesti työmarkkinajärjestöjen kanssa (STM 2017, 3). Linjaus on siis tehty puhtaan korporatiivisesti eikä esimerkiksi eduskunnassa hallituksen tiedonantona parlamentaaraisesti hyväksyen. Työmarkkinajärjestöt sidotaan myös valvonnan toteuttamiseen, sillä tulossopimus toteaa, että ”työsuojelun vastuualue organisoii viestinnän ja sidosryhmäyhteistyön niin, että ne tukevat tulostavoitteiden saavuttamista” (STM 2018a, 3).

Tulossopimuksen yleiset tavoitteet todettiin vielä vuonna 2018 runkosuunnitelman mukaisesti prosentuaalisesti: ammattitautien määrä vähenee 10 prosenttia, työpaikkatapaturmien taajuus alenee 25 prosenttia, työn aiheuttama haitallinen

⁴⁴ Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006.

kuormitus vähenee; koettu fyysinen kuormitus vähenee 20 prosenttia ja koettu psyykinen kuormitus vähenee 20 prosenttia, mutta vuodeksi 2019 tavoitteet on kirjattu yleisemmin työympäristön ja työhyvinvoinnin linjausten mukaisesti:

”1. Vastaamme työsuojelua koskeviin tulevaisuuden työn haasteisiin.

2. Tavoitteenamme ovat turvalliset ja terveelliset työolot.

3. Edistämme toiminta- ja työkykyä sekä työllistymiskykyä.”

(STM 2018a, 3.)

Asiakaslähtöisyyteen ja hyvään kansalaisia palvelemaan hallintoon viitataan tulossopimuksen palvelulupauksessa:

”Työsuojelun vastuualueet toimivat yhteiskunnan antamin valtuuksin siten, että työssä ihmisen terveydelle aiheutuvat vaarat ja haitat ovat asianmukaisesti hallinnassa. Työsuojelun vastuualueiden toiminta on riippumatonta, puolueetonta ja asiantuntevaa. Kaikilta toimialoilta ja työpaikoilta tulevaan asiakaskysyntään vastataan kattavasti sovittuja toimitus- ja saatavuusajkoja noudattaen.” (STM 2018a, 3.)

Tulossopimuksen tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden saavuttamiseksi ovat kaikille vastuualueille samat eivätkä ole vuosina 2017-2019 muuttuneet. Viranomaisaloitteisen valvonnan suuntaaminen, turvallisuuden hallinnan valvonta ja psykososiaalisen kuormituksen valvonta ovat keskushallinnon, työ- ja tasa-arvo-osaston tavoitteiden mukaiset. Riskiperusteisen viranomaisaloitteisen valvonnan kohdentaminen todetaan tulossopimuksen liitteessä ja ne vaihtelevat sen mukaan mitä toimialoja vastuualueella on. Esimerkiksi maa- ja metsätalous sekä kaivostoiminta ovat ESAVI:n alueella suhteellisesti vähäistä ja teollisuus korostuu LSAVI:ssa ja LSSAVI:ssa toimintaympäristöanalyysin mukaisesti. (Mt., liite 1.)

Vuoden 2018 tulossopimuksessa oli kirjattu neljä valtakunnallista hanketta, Yhteiset työmaat, Yksityinen sosiaali- ja terveysala, Vuokratyö ja Kemialliset tekijät, joihin kaikki vastuualueet osallistuivat tulossopimuksessa määritellyillä resurssilla. Vuonna 2019 valtakunnallisia hankkeita on enää kolme, PSAVI:n koordinoima Yhteiset työpaikat, LSAVI:n koordinoima Lähetetyt työntekijät ja LSAVI:n koordinoima Radonvalvonta, joihin kaikki vastuualueet osallistuvat. Hankeresurssit määritellään hankesuunnitelmassa eikä enää tulossopimuksessa. (STM 2017, 5; STM 2018a, 5.)

Asiakasaloitteisen valvonnan tavoitteet ovat kaikille samat: ”Vastuualueet vastaavat kattavasti kaikilta toimialoilta ja työpaikoilta tulevaan asiakaskysyntään...” (STM 2018a, 6).

Toiminnan tuotoksissa ja laadunhallinnassa päällimmäisenä tavoitteena on valvonnan yhdenmukaisuus ja tasalaatuisuus. Vuonna 2018 niiden toteuttamiseksi esimiehet havainnoivat työpaikkatarkastuksia ja vastualueen johto sekä esimiehet arvioivat vähintään 500 tarkastuskertomusta yhteisen toimintamallin mukaisesti. Yhdenmukaisuutta haettiin siis etupäässä tarkastajien työskentelystä vastualueen sisällä. Vuonna 2019 tavoitteen saavuttamiseen otettiin mukaan työsuojeluvaltuutetun kuuleminen tarkastushavainnoista ja annettavasta viranomaisohjauksesta sekä toteutettiin työpaikkatarkastusten asiakaspalautekysely. Vuoden 2019 yhteiseksi tulostavoitteeksi asetettiin yhdenmukainen valvonta. Vastuualueet varmistavat vielä yhteisten valvontasuunnitelmien toteutuksen ja osallistuvat kehittämistoimenpiteisiin yhdessä. (STM 2017, 6; STM 2018a, 6.)

Toiminnallisessa tehokkuudessa tarkastusten ja valvontakohteiden (työpaikkojen) valtakunnallinen kokonaismäärä koottiin ensi kertaa vuonna 2018 yhteen tulossopimukseen ja samaa käytäntöä jatkettiin vuonna 2019. Huomattavaa on, että tarkastusmäärätavoite laski hieman.

Taulukko 10: Vastuualuekohtaiset tarkastusmäärät ja valvonnan kohteet vuosina 2018-2019.

<u>Tarkastukset 2018 / 2019:</u>	<u>Valvontakohteet 2018 / 2019:</u>
ESAVI 11 230 / 10 450	8 600 / 7 280
+ 1 800 / 1600 tilaajavastuutarkastusta	
LSSAVI 5 800 / 5 433	4 450 / 4 451
LSAVI 3 700 / 3 605	2 850 / 2 954
PSAVI 3 000 / 2 620	2 300 / 2 147
<u>ISAVI 2 470 / 2 501</u>	<u>1 900 / 2 046</u>
Yhteensä 26 200 / 24 600	20 100 / 18 860

Lähde: STM 2017, 6, liite 2; STM 2018a, 6, liite 2.

Taulukon 10 luvut kuvastavat hyvin ESAVI:n merkittävyyttä eli sen toteuttama valvonta on noin 42% koko Suomen työsuojeluvalvonnasta. LSSAVI:n osuus on 22%, LSAVI:n 15%, PSAVI:n 11% ja ISAVI:n 10%. Vastaavasti vastuualueiden

voimavarat oli jaettu runkosuunnitelmassa vastuualueiden määrällisten tavoitteiden mukaan (STM 2015b, 39).

Tulossopimuksessa todetaan voimavarojen käytöstä mielenkiintoisesti, että ”vastuualueiden voimavaroista käytetään vähintään 65 prosenttia viranomaisaloitteiseen valvontaan, enintään 18 prosenttia asiakasaloitteiseen toimintaan ja enintään 17 prosenttia hallinto- ja tukitoimintoihin” (STM 2018a, 8). Jos siis asiakasaloitteinen tarkastustoiminta viranomaisista riippumatta kasvaisi, pitäisi myös viranomaisaloitteista toimintaa kasvattaa, jotta suhde säilyisi.

Vuoden 2018 tulossopimuksessa oli sovittu vastuualueille erikoistumistehtäviä:

ESAVI:

- Valtakunnallinen puhelinneuvonta
- Työsuojelun vastuualueiden toiminnan kehittämishankkeiden valmistelun koordinointi vuodesta 2018
- ESAVI vastaa myös tilaajavastuulain (1233/2006) valtakunnallisesta valvonnasta vaikka sitä ei erikoistumistehtäväksi määritelläkään

LSSAVI:

- Työsuojeluvalvonnan tietojärjestelmät

LSAVI:

- Ei ole sovittu valtakunnallisia erikoistumistehtäviä

ISAVI:

- Maa- ja metsätalouden valvonnan koordinointi
- Työsuojeluhallinnon yhteinen, valtakunnallinen koulutus

PSAVI:

- Kaivostoiminnan valvonnan koordinointi
- Työsuojeluhallinnon viestintä

(STM 2017, 8-9.)

Vuoden 2019 tulossopimuksessa ei enää mainita yllä lueteltuja ja edelleen voimassa olevia erikoistumistehtäviä vaan todetaan, että työsuojelun vastuualueet vastaavat niille osoitetuista erikoistumistehtävistä sovittujen linjausten mukaisesti (STM 2018a, 7).

Vastuualueiden erikoistumistehtävien kautta olisi yksi mahdollisuus kehittää työsuojeluvalvontaa irti maantieteellisistä rajoista. ESAVI:n valvoma tilaajavastuulaki on tästä tyyppiesimerkki. Vastaavasti LSAVI voisi vastata, vaikka

rakennusalan valtakunnallisesta valvonnasta, LSSAVI työsuhteista koko maassa, ISAVI maatalouden valvonnasta ja PSAVI matkailualan valvonnasta. Kaikki työelämän toimialat voitaisiin jakaa vastuualueiden kesken, jolloin koko maan rakennusalan tarkastajat olisivat LSAVI:n johdon alaisia ja työsuhdetarkastajat LSSAVI:n jne. Kun tilaajavastuulain valvonta toimii valtakunnallisesti hyvin, niin miksi ei muitakin toimialoja voisi jakaa näin?

Anekdoottina todettakoon, että työsuojeluhallinnossa on ollut tulospalkkiojärjestelmä 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Maksimissaan viiden prosentin tulospalkkio on maksettu henkilökunnalle, kun tulospalkkiotavoitteet on sovitun mukaisesti saavutettu ja kaikki sovitut tulostavoitteet ovat toteutuneet. Vastuualueiden on säästettävä tulospalkkioiden maksamiseen tarvittava määrä- raha toimintamenoistaan. (STM 2015b, 33.) Tulospalkkioiden ja tavoitteiden toteutumisen määrittely ei aina ole ollut yksiselitteistä, joten ESAVI jättäytyi tulospalkkiojärjestelmän ulkopuolelle vuonna 2017. Siihen asti tulospalkkiotavoitteet ja toteumat sovittiin piiri- tai vastuualuekohtaisesti, mutta vuodesta 2018 lähtien yhteisesti kaikille vastuualueille. STM asetti 4.10.2019 ministeriön, vastuualueiden johdon ja henkilöstöjärjestöjen edustajista koostuvan työryhmän uudistamaan tulospalkkiojärjestelmää ennen uutta runkokautta. Tulospalkkioista ei sovita tulossopimuksissa vaan ne sovitaan erikseen STM:n kanssa.

4.5. Työmarkkinajärjestöjen merkitys työsuojeluhallinnossa

4.5.1. Työsuojeluneuvottelukunta

Työmarkkinajärjestöjen merkitys suomalaisessa työsuojeluhallinnossa ja -valvonnassa on ollut koko valtiollisen työsuojeluvalvonnan historian hyvin suuri. Ensimmäisen kerran työelämän järjestöt pääsivät vaikuttamaan virallisesti työsuojeluvalvontaan heti itsenäisyytemme alussa vuonna 1918 kun työsuojelutarkastajien apulaisia, työläisapulaisia nimitettäessä piti tiedustella asianomaisten tarkastuspiirin työntekijöiden mielipidettä. Käytäntö toteutettiin siten, että vaadittiin asianomaisten työntekijöiden lausunto heitä edustavan ammatillisen järjestön kautta. (Hoskola 1999, 29.) Työmarkkinajärjestöt olivat myös aktiivisia työsuojeluvalvonnan kokoamisessa valtion keskushallinnon alaisuuteen. Ensimmäisen konkreettisen ehdotuksen työsuojeluhallituksen perustamisesta teki

palkansaajakeskusjärjestö SAK vuonna 1968, kun se esitti työsuojelun viranomaisvalvonnan vahvistamista korvaamalla vanhentunut ammattientarkastuslaitos uudella työsuojeluhallituksella (Ketola 2009, 168).

Työmarkkinajärjestöjen merkittävä rooli kirjattiin säädöksiin vuonna 1972, kun hajanainen työsuojeluvalvonta koottiin yhden keskusviraston, työsuojeluhallituksen alaisuuteen. Tuolloin asetuksella (692/1972) perustettiin silloisen työsuojeluhallintoa ohjaavan ministeriön, työministeriön yhteyteen työsuojeluneuvottelukunta, jonka jäsenten tuli edustaa alan viranomaisten lisäksi edustavimpia työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä sekä työsuojelun kehittämisen kannalta merkittäviä järjestöjä ja yhteisöjä. Neuvottelukunta on pysynyt yhteistyön tärkeimpänä virallisena areenana myös työsuojeluhallituksen lakkauttamisen jälkeen. Sen kokoonpanoksi on vuosien varrella vakiintunut työnantajien ja työntekijöiden nykyiset keskusjärjestöt (EK 2 edustajaa, KT 1, Vtml 1, SAK 2, STTK 1, AKAVA 1) sekä Työterveyslaitos (TTL 1) ja Työturvallisuuskeskus (ITK 1) (asetukset 199/1993 ja 565/2009).

Työsuojeluhallinnon sidosryhmäyhteistyölle on annettu työsuojeluneuvottelukunnan kautta varsin merkittävä ja valvonnan kannalta keskeinen rooli. Se kokoontuu nykyisin STM:n työ- ja tasa-arvo-osaston osastopäällikön vetämänä keskimäärin kuusi kertaa vuodessa. Neuvottelukunnassa on myös jaostoja, kuten EU:n työsuojeluasioihin keskittyvä EU OSHA -jaosto, jota kutsutaan Euroopan työterveys- ja työturvallisuusviraston sijaintipaikan mukaan Bilbao-jaostoksi ja maaseutuelinkeinojaosto, joka keskittyy toimialakohtaisiin erityiskysymyksiin. Neuvottelukunta kokoontuu myös työpajamuotoisesti, jolloin kokouksessa keskitytään ja syvennetään vain tiettyjä asioita, kuten työsuojeluvalvonnan linjauksia. (Nupponen 15.5.2018.) Neuvottelukunnan tehtävänä on käsitellä työsuojelua koskevat periaatekysymykset, edistää ja yhtenäistää työsuojelua sekä kehittää alan yhteistoimintaa (Työsuojelun valvonta 2016, 12). Asetus työsuojeluneuvottelukunnasta (565/2009, 1§) toteaa sen tehtäväksi:

- 1) käsitellä merkittäviä työsuojelua koskevia säädösvalmistelu-, kehitys-, suunnittelu- ja seurantahankkeita;*
- 2) käsitellä työsuojelun yleisiä toimintalinjoja ja tulostavoitteita sekä voimavarojen suuntaamista työsuojelun edistämiseksi; sekä*
- 3) käsitellä muita työympäristön kehittämisen kannalta merkittäviä asioita.*

Käytännössä neuvottelukunnassa käsitellään työsuojeluvalvonnan toiminnan laaja-alaiseen suuntaamiseen ja sisältöön liittyvät periaatteelliset kysymykset, kuten ministeriön työsuojelustrategia eli työsuojeluvalvonnan linjaukset kullekin

nelivuotiskaudelle. Samasta asiakirjasta johdetaan neuvottelukunnassa hallituskauden pituinen runkosuunnitelma ja tulosohjauksen päälinjat. Runkosuunnitelmasta päivitetään vuosittain valvonnan tulostavoitteet vastuualueille eli määritellään viranomaisaloitteinen valvonnan (VAV) vuosittaiset strategiset tavoitteet. Käytännössä työmarkkinajärjestöt ovat näin tulostavoitteiden kautta sopimassa yli 80 prosentista työsuojeluvalvonnan suuntaamisesta. Myös valvonnan konkreettiset menettelytavat eli valtakunnalliset valvontaohjeet käsitellään eli käytännössä hyväksytetään kolmikantaisesti⁴⁵ neuvottelukunnassa. (Resu 2001, 26, 58; Resu 2009, 60.) Työmarkkinajärjestöjen vaikutusvalta ulottuu siis strategisten linjausten lisäksi myös työsuojeluvalvonnan käytännön suuntaamiseen ja toteuttamiseen:

”Ministeriö kuulee tulosohjausmenettelyn yhteydessä keskeisten työmarkkinajärjestöjen näkemyksiä, jolloin nämä voivat myös vaikuttaa merkittäväällä panoksella siihen, mihin työsuojeluvalvonnan voimavaroja suunnataan.”

”Työsuojelupiirien toiminnan ohjausjärjestelmällä voidaan resurssit suunnata ministeriön, piirien ja sidosryhmien näkemysten mukaisesti ja myös toiminnan sisältöön voidaan riittävästi vaikuttaa.” (Resu 2001, 37.)

Neuvottelukunnassa työsuojeluvalvonnan tavoitteellista ja menetelmällistä vaikutusvaltaa käyttävät nimenomaan työmarkkinajärjestöt. Työterveyslaitoksen (TTL) ja Työturvallisuuskeskuksen (TTK) osaksi on jäänyt tuoda neuvottelukuntaan konkreettisempaa, teknisempää ja koulutuksellisempaa näkökulmaa mitä hallinnon toimia työpaikalla tarvitaan (Nupponen 15.5.2018). Voidaan siten sanoa, että työsuojeluneuvottelukunnan kautta sidosryhmille ja erityisesti työmarkkinajärjestöille annetaan varsin avoin valtakirja vaikuttaa työsuojeluvalvonnan ytimeen. Kiteytetysti voidaan todeta, että neuvottelukunnassa käsitellään kaikki ministeriön vastuualueiden valvontaa ohjeistavat linjaukset ja materiaali.

⁴⁵ Kolmikannalla tarkoitetaan, että valtionhallinnon lisäksi neuvottelu- tai sopijapuolina ovat työntekijä- ja työnantajakeskusjärjestöt.

4.5.2. Muut neuvottelukunnat, työneuvosto ja sidosryhmävierailut

Työmarkkinajärjestöt tapaavat työsuojeluhallintoa myös kahdessa muussa asetuksella perustetussa neuvottelukunnassa. Toinen on STM:n työsuojeluosaston säädösyksikön vetämä työturvallisuussäännöksiä valmisteleva neuvottelukunta (TTN), joka:

”toimii ministeriön apuna työturvallisuuteen liittyvissä asioissa eli valmistelee työturvallisuuslain (738/2002) nojalla annettavia ja muita työturvallisuuteen liittyviä asetuksia sekä antaa työturvallisuuteen liittyvistä muusta säädösvalmistelusta ja muista sen toimialaan kuuluvista asioista lausuntoja.”

TTN:n tehtävänä on myös:

”seurata ja edistää alansa eurooppalaista ja kansainvälistä yhteistyötä ja seurata työturvallisuutta koskevaa tutkimusta.” (VNa 1048/2003.)

TTN:n kautta kulkevat kaikki työsuojelua koskevat säädösasiat ja -ehdotukset, joten työsuojelulainsäädännön valmistelu ja kehittäminen tapahtuu kolmikantaisesti. Toinen toimialakohtainen, lähinnä valvonnan substanssiin liittyvä neuvottelukunta on kemian työsuojeluneuvottelukunta, jota virkamiehet ja järjestöedustajat kutsuvat tutummin kemiallisten häihteekijöiden raja-arvojen mukaan HTP:ksi. Kemian neuvottelukunta toimii nykyisin TTN:n alaisena pysyvä valmistelujaostona ja on ministeriön apuna kemialliseen ja biologiseen työsuojeluun liittyvissä asioissa. (Janas 28.5.2018.) Sen tehtävänä on:

”Seurata alan kehitystä ja tehdä tarpeelliseksi katsomiaan esityksiä kemiallisen ja biologisen työsuojelun edistämisestä.

Valmistella työturvallisuuslain (299/1958) mukaisia valtioneuvoston päätöksiä, jotka koskevat vaarallisista kemiallisista aineista tai biologisista tekijöistä aiheutuvien terveysvaarojen ehkäisemistä.

Antaa lausuntoja työpaikan ilman epäpuhtauksia ja muita merkittäviä kemiallista ja biologista työsuojelua koskevista turvallisuustiedoista.” (Vna 1214/1994.)

TTN ja HTP -neuvottelukunnat kokoontuvat tarvittaessa, mutta kuitenkin keskimäärin kymmenen kertaa vuodessa eli käytännössä kuukausittain, kun pois lasketaan lomakuukaudet, mikä sinällään osoittaa jo hallinnon ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyön kiinteyttä. Lisäksi työmarkkinajärjestöjen työainsäädännöllisiä työsuojelunäkemyksiä yhteen sovittaa työ- ja elinkeinoministeriön (TEM)

alainen työneuvosto. Työneuvosto on toiminnassaan riippumaton erityisviranomainen, joka antaa lausuntoja työaikaa, vuosilomaa, työturvallisuutta ja eräiden muiden työntekijöiden suojelua koskevien lakien soveltamisesta ja tulkinnasta. Työneuvosto käsittelee myös oikaisuvaatimukset aluehallintovirastojen tekemistä työsuojelun poikkeuslupapäätöksistä. Se koostuu yhdeksästä jäsenestä⁴⁶, joista kolme on puolueettomia, lähinnä valtionhallinnon edustajia ja loput kuusi tulevat työntekijä- ja työnantajajärjestöistä. (Työneuvosto 2019.)

Virallisten yhteistyö- ja neuvotteluareenoiden lisäksi merkittävää valtionhallinnon ja työmarkkinajärjestöjen ajatustenvaihtoa tapahtuu työsuojeluhallinnon valvontakokousten ja johtajien kokousten yhteydessä tehtävillä sidosryhmävierailuilla, joissa kaksipäiväisten kokousten ensimmäisenä iltapäivänä johtajat vierailevat aina yhden työsuojelun sidosryhmäorganisaation luona. Tällöin isäntänä oleva sidosryhmäjärjestö pystyy vapaasti ja epäviralliseen sävyyn, muiden järjestöjen kuulematta kertomaan omia työsuojelunäkemyksiään ja painotuksiaan hallinnolle. Työsuojelujohto kommentoi ajatuksia ja peilaa niitä viralliseen työsuojelupolitiikkaan. Vastavuoroisesti hallinto pääsee tapaamisissa esittelemään ajankohtaisia asioitaan ja saamaan niihin kommentteja. Tutkimuksen haastattelujen mukaan tästä epävirallisesta ja vähemmän muodollisesta keskustelusta syntyvä avoin ajatustenvaihto on koettu molemmin puolin hyvin hyödylliseksi. (Nupponen 15.5.2018; Schugk 20.3.2018.)

4.5.3. Yhteistyön lainsäädäntö- ja sopimustausta

Kuten tutkimuksessa on aikaisemmin todettu työmarkkinajärjestöjen ”puhevalta” työsuojeluvantaa tulee sekä suomalaisesta työsuojelulainsäädännöstä että YK:n alaisen Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten kautta. ILO:n tärkeimmässä työsuojeluvantaa koskevassa yleissopimuksessa nro 81 vuodelta 1947 todetaan viidennessä artiklassa:

⁴⁶ Työneuvostossa edustettuina ovat työmarkkinakeskusjärjestöt ja työsuojeluhallinto. Vuonna 2018 EK kaksi edustajaa, KT yksi, SAK yksi, STTK yksi ja Akava yksi. Yksi työsuojelukysymyksiin perehtynyt puolueeton jäsen edustaa työsuojeluhallintoa.

”Asianomaisen (työsuojelu)viranomaisen on ryhdyttävä sopiviin toimenpiteisiin edistääkseen:

- a) tehokasta yhteistoimintaa tarkastuselinten ja toisaalta muiden valtion viranomaisten sekä samantapaista toimintaa harjoittavien julkisten ja yksityisten laitosten välillä;*
- b) yhteistyötä ammattientarkastushenkilökunnan sekä työnantajien ja työntekijöiden tai heidän järjestöjensä välillä”*

(ILO 2005, 151).

ILO:lla on vielä erikseen sopimus nro 144 vuodelta 1976, jonka otsikko on Kolmikantaneuvottelut, joiden tarkoituksena on edistää työtä koskevien kansainvälisten normien noudattamista. Sen toinen artikla toteaa sopimuksen tarkoituksen:

”Tämän yleissopimuksen ratifioiva jäsenvaltio sitoutuu soveltamaan menetteyä, jolla turvataan tehokas neuvonpito hallituksen, työnantajien ja työntekijöiden edustajien välillä” (ILO 2005, 399).

Nämä kansainväliset sopimukset puhuvat selkeää kieltä siitä, että suomalainen tiivis kolmikantayhteistyö työsuojelussa valtionhallinnon ja työmarkkinajärjestöjen välillä ei ole mikään suomalainen eikä pohjoismaalainen tapa toimia, vaan kansainvälisesti hyväksytty ja suositeltava yhteistyön muoto työsuojeluvälivaltuutusta toteutettaessa. Suomalainen laki työsuojeluhallinnosta (16/1993, 2§) toteaa saman:

”Työsuojeluhallinnon tulee työsuojelun edistämiseksi:

...harjoittaa kiinteää yhteistoimintaa työnantajien ja työntekijöiden järjestöjen kanssa työsuojelun alalla” (7 mom.).

4.5.4. Neuvottelujärjestelmän ulkopuolinen vaikutus

Vaikka työsuojeluneuvottelukunnan tehtävät oli asetukseen kirjoitettu varsin laaja-alaisesti, puuttuu tehtävistä kuitenkin työsuojeluhallinnon henkilöstön nimityksien käsittely. Toki nämäkin voidaan neuvottelukunnan tehtäviin sisällyttää, kun siellä käsitellään kolmannen momentin ”muita (työympäristön)

kannalta merkittäviä asioita”. Käytännössä tärkeimmät hallinnon henkilönimitykset on kaikkien osapuolten tahdosta sisällytetty neuvottelukunnan kolmikantaiseen yhteistyöhön (Antila J. 12.3.2018).

Tutkimuksen haastattelujen mukaan työmarkkinajärjestöt seuraavat varsin tiiviisti muun muassa työsuojeluhallinnon johtajien nimityksiä ja keskustelevat niistä keskenään (Perimäki 24.11.2016). Ne saattavat tiedustella keitä tehtävään on hakenut ja jos ehdokkaat eivät miellytä, ”*tiukka SKP:n jäsenenä tunnettu henkilö on haluttu vaihtaa yhteistyökkyisempään*” (Schugk 20.3.2018). Työmarkkinaosapuolet ovat näin menetellen käytännössä estäneet joidenkin henkilöiden pääsyn korkeisiin työsuojeluhallinnon virkoihin (Antila J. 12.3.2018; Laatonen & Nieminen 2017, 120). Ainakin EK:n näkövinkkelistä työsuojeluhallinnon nimityksillä on linkki vanhaan työsuojeluhallitukseen: ”*Pidetään huolta, ettei hallintoon tule liian radikaalia ja yksisilmäistä porukkaa*” (Laatonen 18.5.2018). Toisaalta myös STM:n työsuojeluosasto on tiedustellut tärkeimpien johtajavirkojensa (tso:n osastopäällikkö ja valvontajohtaja, työsuojelupiirin päällikkö, vastuualueen johtaja) hakijoiden ”kelpoisuutta” työmarkkinajärjestöiltä hyvän yhteistyön ja työsuojelutavoitteiden toteutumisen hengessä (Nupponen 15.5.2018; Pekkala S. 14.11.2017). Toisaalta nimittävä ministeri on pitäytynyt 2010-luvulla lain kirjaimessa ja käyttänyt lain suomaa viimekätistä oikeuttaan esittää työsuojeluhallinnon johtavaan virkaan henkilön vastoin työmarkkinajärjestöjen ykköstoivetta (Antila J. 12.3.2018; Auvinen 8.5.2018; Laatonen 18.5.2018). Johtopäätöksenä voi kuitenkin todeta, että työelämän laillisuusvalvojan riippumattomuus on koetuksella näin tiiviin työmarkkinajärjestöyhteistyön yhteydessä.

Tausta työsuojeluhallinnon nimityskeskusteluihin työmarkkinajärjestöjen kanssa tulee osin politisoituneelta 1970-luvulta, jolloin kaikissa merkittävässä valtionhallinnon nimityksissä kuultiin suuria puolueita ja työmarkkinajärjestöjä (Ketola 2009, 193; Räsänen 21.3.2018). Aikanaan työsuojeluhallitus nimitti piiri-päällikköjä lukuun ottamatta piirihallinnon kaikki virkamiehet. Työsuojeluhallituksen laajennettu kollegio, jossa oli edustavimpien työntekijä- ja työnantaja-järjestöjen edustus, käytännössä siunasi työsuojelupiirien päälliköiden ja niiden tärkeimpien tehtävien nimitykset. Laajennettu kollegio oli työsuojeluhallituksen johtoryhmän eli kollegion työmarkkinajärjestöedustuksella (vain SAK ja STK) laajennettu ”keskusteluelin”, jossa kolmikannassa käsiteltiin ja järjestöjä sitoutettiin työsuojeluhallituksen periaatteellisiin asioihin ja hallinnon uusiin hankkeisiin. Se kokoontui kerran kuukaudessa ja työsuojeluneuvottelukunta pari

kertaa vuodessa. Laajennettu kollegio ei tehnyt viranomaispäätöksiä. (Bergholm 2012, 165-166; Kanerva R. 13.11.2019.)

Kaukaisempi tausta työsuojeluhallinnon nimityskeskusteluihin työmarkkinajärjestöjen kanssa tulee työläistarkastajien nimittämisestä 1920-luvulta. Työläistarkastajilla piti olla vankkaa työelämän kokemusta, käytännössä joko luottamus- tai työsuojeluvaltuutetun työstä, joten nimityksistä kuultiin työntekijäjärjestöjä. Tämä työläistarkastajien ”kytkentä” ammattiyhdistysliikkeeseen meni tutkimuksen haastattelujen mukaan niin pitkälle 1970-luvulla, että puhuttiin työläistarkastajilla olleen sisäpiirin, joka kävi kuuntelemassa Hakaniemessä ohjeita (Urvanta 2.11.2016; Wärn 17.4.2018). Työntekijäjärjestöjen lausuntooperinne on kuitenkin jatkunut nykyisten työsuohdetarkastajien nimityksissä aina nykypäivään asti. Viimeksi vuonna 2016 työmarkkinakeskusjärjestöiltä on pyydetty lausuntoa työsuohdetarkastajan nimitykseen, mutta enää kukaan ei epäile tarkastajia laillisuusvalvonnan riippumattomuutta ja puolueettomuutta vaarantavista sidoksista (Auvinen 8.5.2018; Wärn 17.4.2018).

Työsuojeluhallinnon korkeat johtajanimitykset on siis käsitelty perinteisesti työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen välisessä kolmikannassa. Yhteisesti sovittiin esimerkiksi Jaakko Riikosen nimittämisestä työsuojeluhallituksen johtoon vuonna 1973 (Kahri 2001, 119; Laatonen & Nieminen 2017, 115). Eniten keskustelua aiheuttanut työsuojeluhallinnon nimitys lienee kuitenkin STM:n työsuojeluosaston ensimmäisen osastopäällikön Mikko Hurmalaisen nimitys vuonna 1993. Hurmalainen tuli tunnetuksi tiukkana STK:n laki- ja sosiaaliasiain osaston päällikkönä ja työsuojeluhallituksen kaitsijana ja vastustajana saaden lisänimen Kiviaita-Hurmalainen. Siten oli ainakin työsuojeluhallinnon sisällä melkoinen järkytys, kun STK:n silloinen laki- ja sosiaaliasiain osastopäällikkö Lasse Laatonen ja SAK:n kolmas puheenjohtaja Raimo Kantola, jolle työntekijäkeskusjärjestön työsuojeluasiat kuuluivat, esittivät yhdessä Hurmalaisen nimittämistä työsuojeluosaston johtoon. Työmarkkinajärjestöjen keskenään sopiman nimityksen esitteli Ahon hallituksessa työministeri Ilkka Kanerva (kok.). (Kantola 11.5.2018; Laatonen 18.5.2018; Stenius-Kaukonen 21.8.2017; Suoma 18.9.2017.)

Tutkimuksen haastattelujen mukaan kyseessä oli kuitenkin työmarkkinajärjestöjen vaikutusvaltaan perustuva ”*pubdas diilit*” (Laatonen 18.5.2018). STK halusi työsuojeluosaston johtoon työsuojelun toimien normipohjaisuudesta huolehtivan lakimiehen, ja SAK tavoitteli vahvaa alueellista ja työpaikkakohtaista työsuojeluvantaa eli vahvoja työsuojelupiirejä. Hurmalainen tulisi siten STK:n toiveiden mukaan huolehtimaan työsuojeluvannon lainmukaisuudesta.

Nimityskaupan SAK:n ajamana toisena, tasapainoittavana osana oli Jukka Kallio, jota esitettiin apulaisosastopäälliköksi edistämään yhteistyötä työsuojelupiirien kanssa. Kallio tuli lakkautetun työsuojeluhallituksen sisältä. Hän oli puoluekannaltaan sosiaalidemokraatti ja SAK:n luottomies työsuojeluhallituksessa. Siksi SAK halusi nostaa hänet työsuojeluvonnasta vastaavaksi virkamieheksi STM:ssä. (Kantola 11.5.2018; Laatusen 18.5.2018.) Työsuojeluosaston apulaisosastopäällikön virkanimike muutettiin myöhemmin nykyiseksi valvontajohtajaksi eli valvontayksikön johtajaksi.

”Kallio oli asiallinen virkamies eikä työnantajilla ei ollut syytä vastustaa hänen nimitystään. Kallio tuli hyvin toimeen Hurmalaisen kanssa. Sen sijaan kaikkien piiripäälliköiden kanssa Kallio ei osannut toimia. Syntyi ristiriitoja varsinkin kokeneiden, itsenäisten ja omanarvontuntoisten piiripäälliköiden kanssa.” (Laatusen 23.5.2018.)

Työsuojeluhallinnossa ihmeteltiin, miksi SAK hyväksyi tiukkana työsuojeluhallituksen vastustajana tunnetun Hurmalaisen työsuojeluhallituksen tehtävät saaneen uuden STM:n työsuojeluosaston johtoon. Synnä tähän oli ainakin osin se, että Kantola tunsu Hurmalaisen rehtinä ja suorana neuvottelijana STK:n työehtosopimusasiain osaston päällikkönä, mihin tehtävään Hurmalainen oli siirtynyt vuonna 1986. SAK:lle oli kaupassa tärkeintä turvata työpaikkojen työsuojeluvallonta eli se ettei valvontaa suorittavien työsuojelupiirien voimavaroja heikennetä, ja tämä kaupassa taattiin. (Kantola 11.5.2018; Laatusen 18.5.2018.)

Nimitysten ohella voimakkainta järjestövaltaa työsuojeluhallintoa kohtaan työmarkkinajärjestöt ovat käyttäneet työsuojeluhallinnon organisaatiota muovaamalla työsuojeluhallituksen lakkautuksen yhteydessä vuonna 1993 ja työsuojeluosaston siirrossa työministeriöstä takaisin sosiaali- ja terveysministeriöön vuonna 1997. Työsuojeluhallituksen lakkautuksen laman vuonna 1993 tosiasiallisesti sopivat ja sinetöivät SAK:n Kantola ja STK:n Laatusen kahdenkeskisissä neuvotteluissaan keväällä 1992. Tämän hallinnon kulisseissa sovitun, ”ulko-parlamentaarisen” päätöksenteon on todennut myös Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastuskertomuksessaan (VTV 1994, 54) sekä Kantola ja Laatusen muistelmissaan ja tätä tutkimusta varten tehdyissä haastatteluisissa (Kantola 2013, 328; Laatusen & Nieminen 2017, 116; Kantola 11.5.2018; Laatusen 18.5.2018). Molemmat työmarkkinajohtajat painottivat kuitenkin työsuojeluhallituksen lakkautuksen olleet osa yleistä ja pitempiaikaista, myös Ahon hallituksen ajamaa

hallinnonuudistusta eli koko valtion keskushallintojärjestelmän purkamista. Työmarkkinajärjestöt vain siunasivat hallituksen ajaman asian, jonka se enemmistöparlamentarismien voimin olisi joka tapauksessa saanut läpi eduskunnassa. Työsuojelu ei siis ollut niin merkittävä asia työmarkkinajärjestöille, tässä tapauksessa erityisesti SAK:lle, että sen vuoksi olisi pitänyt käyttää laajempaa järjestö- tai joukkovoimaa lakkouhan tai mielenosoitusten muodossa. (Kantola 11.5.2018; Laatusen 18.5.2018.) Työsuojeluhallinnon sisällä elää kuitenkin voimakas käsitys, että kun työsuojeluhallitus menetti SAK:n luottamuksen, sen lakkautus oli lopullisesti sinetöity (Kanerva R. 19.10.2016; Salmenperä 15.3.2017). STK:n luottamusta ja tukea työsuojeluhallitus ei koskaan saavuttanut eikä siihen lopulta SAK:kaan ollut tyytyväinen (Ketola 2009, 193-194; Antila J. 12.3.2018; Kantola 11.5.2018).

Toisen suuren organisaatiomuutoksen työsuojeluhallintoon työmarkkinajärjestöt tekivät vuonna 1997. Työsuojeluasiat oli vuonna 1989 siirretty sosiaali- ja terveysministeriöstä työministeriöön, kun työministeri Matti Puhakka (sd.) halusi vaikutusvaltaisemman ministerisalkun. SAK:n työsuojelusihteeri Matti Huttunen (vas.) ja STK:n Lasse Laatusen sopivat kuitenkin hallitusohjelman taustaneuvotteluissa työsuojelun siirrosta takaisin STM:ään vuoden 1997 alusta. Työsuojeluasiat kuuluivat Paavo Lipposen ensimmäisessä hallituksessa (1995-1999) edelleen työministeriölle, mutta siirron jälkeen työsuojelusta vastasi toinen sosiaali- ja terveysministeri Terttu Huttu-Juntunen (vas.). Siirron taustalla ei kuitenkaan ollut puoluepolitiikka vaan työsuojeluun liittyvä synergiaetu, sillä kun työterveyshuolto kuului sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan, sinne piti siirtää myös työsuojelu. (Laatusen & Nieminen 2017, 117-118; Salmenperä 15.3.2017.)

4.5.5. Kolmikantaiset resurssiryhmät

Työsuojeluhallinto käyttää aktiivisesti työmarkkinajärjestöjä yhteistyökumppaneinaan ja hakee niiltä tukea tilanteissa, joissa työsuojeluhallinnon resursseja ollaan supistamassa tai työsuojeluhallintoa ollaan viemässä uuden organisaation alaisuuteen. Tällaista poliittista ja hallinnollista tukea haettiin ja tarvittiin 1990-luvun laman supistuksissa, vuoden 2008 valtionhallinnon tuottavuusohjelmassa ja vuoden 2010 aluehallintouudistuksessa. Voidaan tiivistää, että työmarkkinajärjestöt takasivat työsuojelun voimavarat ja vähän karrikoiden todeta, että ”*Koskaan ei ollut rahasta puute*” (Räsänen 21.3.2018).

Työsuojeluhallinnon resursseja on haettu ja kohdennettu kolmikantaisissa työryhmissä vuosina 2001 ja 2009. Resurssityöryhmä 1:stä⁴⁷ (Resu 2001) sovittiin tulopoliittisen kokonaisratkaisun 2001-2002 yhteydessä. Resu 1 oli siten enemmän työmarkkinajärjestöjen keino vaikuttaa työsuojeluhallintoon kuin hallinnon hätähuuto resurssiensa puolesta. Resurssityöryhmä 1 selvitti työsuojelun piirihallinnon resurssien sen aikaista tilaa, niiden tarkoituksenmukaista suuntaamista ottaen huomioon piirien muuttuneet ja laajentuneet tehtävät. Uusia tehtäviä oli tullut muun muassa yhdenvertaisuuslain ja ulkomaalaisen työvoiman valvonnasta. Uusia tehtäviä oli myös tulossa harmaan talouden eli käytännössä tilaajavastuulain valvonnasta.

Resurssityöryhmän 1:n ehdotuksesta työsuojeluhallinnon voimavaroja tehostettiin muun muassa vähentämällä työsuojelupiirien määrä 11:sta kahdeksaan vuonna 2003. Resurssien tehostamista ehdotettiin myös toimintojen kokoamisella, kuten asiakasneuvonnan keskittämällä yhden työsuojelupiiriin (TPtsp) tehtäväksi. Työsuojelun hallinnollinen yhdistäminen ja valvonnan yhteinen toimialue oli ollut resurssiryhmässä erityisesti työntekijäjärjestöjen tavoitteena (Antila J. 12.3.2018). Nämä eivät kuitenkaan toteutuneet, mutta VR:n liikkuvien työpaikkojen valvonta ja tuleva tilaajavastuulain (Tiva) valvonta keskitettiin koko maassa Uudenmaan työsuojelupiirille (Resu 2001, 63).

Resurssityöryhmä 1 totesi, ettei työsuojelupiirien toiminta ollut samanlaista koko maassa. Piirikohtaisissa valvonnan toimenpiteissä (esim. toimintaohje, kehoitus, syyte ilmoitukset poliisille) ja niiden määrässä oli eroja, ja Hämeen työsuojelupiiri (Hätsp) oli niissä aktiivisin. Resurssityöryhmän raportissa ehdotettiin piirien toiminnan evaluointia ja yhteistyötä valvontamenetelmissä ja hyvien käytäntöjen levittämistä. (Mt., 34, 64.)

Resurssityöryhmä 2:n⁴⁸ (Resu 2009) taustalla oli muun muassa työsuojeluhallinnon ja työmarkkinajärjestöjen yhteinen kannanotto valtion tuottavuusohjelmaan vuosille 2008-2011 ja tuleva aluehallintouudistus. Vuoden 2008

⁴⁷ Resurssityöryhmä 1 (15.2.-30.11.2001): puheenjohtaja kansliapäällikkö Markku Lehto STM, varapuheenjohtaja osastopäällikkö Mikko Hurmalainen STM, jäsenet neuvotteleva virkamies Anna-Liisa Sundquist STM, vanhempi hallitussihteeri Tarja Kröger TM, piiripäällikkö Seppo Pekkala TPtsp, ylitarkastaja Kaarina Myyri-Partanen Uutsp, työhygieenikko Riitta Riala TTL, oikeustieteiden kandidaatti Tapio Kuikko TT, varatuomari Markus Äimälä TT, asiamies Jari Forss PT, työmarkkinalakimies Pirkko Leivo Ktml, lakimies Timo Koskinen SAK työympäristösihteeri Raili Perimäki-Dietrich SAK, työympäristöasiantuntija Erkki Auvinen STTK, lakimies Pentti Itkonen Akava, sihteeri Jussi Murto STM.

⁴⁸ Resurssityöryhmän 2 (14.7.2008-27.2.2009): puheenjohtaja osastopäällikkö Leo Suoma STM, jäsenet apulaisjohtaja Marja Erkkilä SAK, lakimies Paula Ilveskivi Akava, työympäristöasiantuntija Erkki Auvinen STTK, asiantuntija Jyrki Hollmén EK, työmarkkina-asiamies Markku

talousarviossa työsuojelupiirien momentille oltiin tehty valtion tuottavuusohjelman johdosta viittä henkilötyövuotta vastaava vähennys, joka olisi tarkoittanut noin yhden prosentin henkilöstövähennystä. STM:n työsuojeluosastolle tuottavuusohjelma vuosille 2008-2011 esitti peräti 9-10 henkilötyövuoden vähennystä, joka olisi tarkoittanut jo yli 13 prosentin henkilöstövähennystä. Taustalla oli myös tulossa oleva aluehallintouudistus (avi) ja siihen liittyvä huoli työsuojeluvalvonnan itsenäisyydestä, johon liittyen työryhmä julkaisi oman työsuojelun itsenäisyyttä tukevan julkisen kannanottonsa. (Resu 2009, 10, 18, 91.)

Työmarkkinajärjestöjen vaikutusvalta näkyi siten myös aluehallintovirastojen perustamisessa vuonna 2010. Sosiaali- ja terveysministeriö huolehti siitä, että työsuojelun itsenäisyyttä koskettava ja varmistava osio aluehallintovirastojen strategia -asiakirjassa valmisteltiin yhteistyössä työmarkkinaosapuolien kanssa käsittelemällä se työsuojeluneuvottelukunnassa (Mt., 92).

Resurssityöryhmä 2:lta haettiin tukea myös työsuojelun kehittämiseen, sillä EU:n Johtavien työsuojelutarkastajien komitean (SLIC) vuonna 2005 tekemä arviointi Suomen työsuojeluvalvonnasta oli osin kriittinen (Marjamäki 1.11.2017). Valvonnan kehittämiseen liittyen resurssityöryhmä 2 totesi, että työsuojelupiirien antamat kehotukset ja esitutkintapyyntö sekä niiden pohjalta tehtyjen syytteiden määrät vaihtelevat edelleen piireittäin. Tähän tilanteeseen työryhmä linjasi, että ”tasalaatuinen valvonta maan kaikissa osissa tulee olemaan keskeinen työsuojeluvalvonnan kehittämistavoite jatkossa”. (Mt., 44, 57.) Tämän linjauksen pohjalta ryhdyttiin valmistelemaan työsuojeluvalvonnan ensimmäisiä valtakunnallisia valvontaohjeita.

Työsuojelupiireihin jakautunut aluetason työsuojeluvalvonta oli ollut 10 vuotta ilman valtakunnallista ohjeistusta keskusviraston, työsuojeluhallituksen, lakkauttamisen jälkeen vuodesta 1993. Kuten aikaisemmin totesin yleisluontoinen tarkastajan opas julkaistiin vuonna 2003 ja se konkretisoitiin ensimmäiseksi yleiseksi valvontaohjeeksi vuonna 2008. Siinä välissä oli julkaistu vuosina 2004-2006 työsuojeluosaston yleisluontoisia ohjeita viranomaisaloitteisesta ja asiakasaloitteisesta valvonnasta sekä tarkastuskertomuksen laatimisesta, mutta niitä kutsuttiin virallisestikin vain ”työsuojeluosaston suosittelemiksi käytännöiksi” – ei siis valvontatyötä ohjaaviksi määräyksiksi (STM

Roiha Ktml, osaamiskeskuksen johtaja Hannu Anttonen TTL, hallitusneuvos Raila Kangasperko TEM, piiripäällikkö Kaarina Myyri-Partanen Uutsp, valvontajohtaja Markku Marjamäki STM, finanssisihteeri Carolina Sierimo STM, sihteerit ylitarkastaja Jussi Murto STM ja ylitarkastaja Tarja Nupponen STM.

2008, 4). Vasta Resurssityöryhmä 2:n aloitteesta ja tukemana työsuojeluhallinnossa laadittiin vuosina 2010-2016 kaikkiaan 13 valtakunnallista valvontaohjetta, joiden voimassaoloajaksi sovittiin viisi vuotta, joten useimmat ohjeista on jo päivitetty kertaalleen.

Jyrki Kataisen (kok.) johtaman hallituksen (2011-2014) ohjelmassa oli esitys Resurssityöryhmä 3:n perustamisesta: ”Selvitetään työsuojeluvalvonnan resurssien riittävyys ja tarkoituksenmukainen kohdistaminen sekä hallinnolliset kehittämistarpeet”. Myöhemmin tavoite vielä täsmentyi STM:n selvitystehtävän asettamispäätöksessä muotoon: ”Tehtävänä on selvittää kolmikantaisesti työsuojeluvalvonnan resurssien riittävyyden ja tarkoituksenmukaisen kohdentamisen, toimivaltuudet sekä hallinnolliset kehittämistarpeet”. Työsuojeluosaston johdossa oli kuitenkin ristivetoa vuonna 2010 perustetun aluehallintouudistuksen ja vanhan, itsenäisen toimintamallin välillä (Antila J. 12.3.2018). Työmarkkinajärjestöt ja STM:n työsuojeluosaston valvontajohtaja Markku Marjamäki eivät nähneet aluehallintovirastossa toiminnallisia hyötyjä työsuojeluvalvonnalle – päinvastoin:

”Alueellisten hallintojen yhdistämisessä ei nähty työsuojeluvalvonnan osalta saavutettavan minkäänlaisia synergiaetuja ja tällainen organisointi oli vastoin eurooppalaisia käytäntöjä ja vastoin ILO:n sopimuksia” (Marjamäki 23.3.2018).

Työsuojeluosaston osastopäällikkö Leo Suomaa kuitenkin puolusti erityisesti Suomen Keskustan ajamaa aluehallintouudistusta, joten työsuojeluhallinnon resurssiselvitys tehtiinkin kolmikannan sijaan työsuojeluosaston ensimmäisen osastopäällikön (1993-2009) Mikko Hurmalaisen ja Lapin työsuojelupiirin ensimmäisen piiripäällikön ja myöhemmin Pohjois-Suomen työsuojelun vastuualueen johtajan (1972-2012) Pentti Pekkalan selvityksenä. Selvitykselle asetettiin kuitenkin kolmikantainen ohjausryhmä⁴⁹.

Selvityksessä vuonna 2012 tuli sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänannon mukaan erityisesti ottaa kantaa siihen:

”Onko työsuojeluvalvonnan toimivaltuuksia ja valvontakäytäntöjä tarkoituksenmukaista tarkistaa.”

⁴⁹ Ohjausryhmän jäsenet: puheenjohtaja valtiosihteerin Vesa Rantahalvari STM, jäsenet osastopäällikkö Leo Suomaa STM, tso, valvontajohtaja Markku Marjamäki STM, tso, budjettineuvos Jouko Narikka VM, budjettiosasto, ylijohtaja Anneli Taina ESAVI, lakiasianjohtaja Lasse Laatonen EK, työmarkkina-asiamies Markku Roiha Ktml, kehittämisspäällikkö Juha Antila SAK, edunvalvontajohtaja Markku Salomaa STTK, edunvalvontajohtaja Minna Helle AKAVA.

Sekä:

*”Onko työsuojeluvalvonnan organisointia tarkoituksenmukaista muuttaa muun muassa valvonnan tuloksellisuuden, valtion henkilöstä- ja muiden voimavarojen tehokkaan ja taloudellisen käytön sekä valvonnan yhtenäisyyden parantamiseksi”.
(Valvontakokouspöytäkirja 16.3.2012, liite 3, 4.)*

Selvityksen merkittävin ehdotus oli, että nykyinen aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden alueellinen toimivalta lakkautetaan ja käyttöön otetaan yksi valtakunnallinen työsuojeluhallinnon jakamaton toimialue. Tämä varsin ”vallankumouksellinen” ehdotus on sinäkin mielessä mielenkiintoinen, että molemmat selvityshenkilöt olivat olleet työsuojeluhallinnon johtavissa tehtävissä toistakymmentä vuotta ilman, että ehdotettua muutosta olisi aikaansaatu tai edes aktiivisesti käynnistetty. Perusteluina ehdotukselle oli muun muassa se, että yritykset ja julkisen hallinnon yksiköt toimivat usein monilla paikkakunnilla ja eri aluehallintoalueilla, jolloin ne saattavat saada erilaista valvontatoimenpiteitä. Valvonnan resurssissa on myös päällekkäisyyttä ja hukkakäyttöä, koska jokaisella vastuualueella pitää olla voimavaroja kaikkiin valvontatehtäviin. Vastuualueet ehdotetaankin muutettavaksi työsuojelukeskuksiksi, joilla olisi valtakunnallisia, erikoistuneita valvontatehtäviä. Työsuojeluvalvonta ehdotettiin organisoitavan toimialoitain, jolloin yksi työsuojelukeskus vastaisi esimerkiksi koko Suomen työsuhdevalvonnasta ja yksi rakennusalan valvonnasta jne. Nykyisin näin toteutettavan tilaajavastuulain valvonnan järjestämisestä yhden (Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen) johdon ja ohjeistuksen alaisena koko maan alueella on selvityshenkilöiden käsityksen mukaan saatu erittäin myönteisiä kokemuksia hallinnon sisällä samoin kuin sidosryhmiltä. Valvonnan yleinen toimivalta-alue lisäisi myös tarkastajien asiantuntijuuteen liittyvää joustavaa käyttöä. Valtakunnallisen työsuojelualueen malli antaisi myös paremmat mahdollisuudet henkilötyövoiman kokonaisvaltaiseen rekrytointiin ja työhön perehdyttämiseen. (Valvontakokouspöytäkirja 16.3.2012, liite 3, 6.)

Taustatukea yhtenäiselle valvonnalle haettiin ILO:n yleissopimuksesta nro 81, joka selvityshenkilöiden tulkinnan mukaan ”edellyttää, että työsuojeluhallinnon valvontatehtävät ovat suoraan ja kokonaan yhden keskusjohdon eli tässä tapauksessa STM:n työsuojeluosaston alaisuudessa.” Sopimuksen 4.1 artiklaa ”mikäli soveltuu jäsenvaltion hallinnolliseen käytäntöön, ammattientarkastus on asetettava keskusviranomaisen tarkastuksen ja valvonnan alaiseksi” selvityshenkilöt kommentoivat siten, että lain yhtenäisen soveltamisen ja johdonmukaisen suunnittelun ja hallintotoiminnan johtamisen toteuttamiseksi on

selvityshenkilöiden tulkinnan mukaan nimenomaan määrätty, että ammattien-tarkastustoimintaa on johdettava keskitetysti. (Valvontakokouspöytäkirja 16.3.2012, 6, 15.) Näinhän laki työsuojeluhallinnosta (16/1993) sen alkuperäis-tekstissään 1§:ssä määrittelee ”Työsuojeluhallinnon tehtävänä on (työ)ministeriön johdolla huolehtia työsuojelun alueellisesta ohjauksesta ja tarkastuksesta”. Toisaalta saman lain 2§ toteaa, että ”Työsuojeluhallinto on riippumaton valvontatehtävää suorittaessaan”. Valvonnan itsenäisyyttä tukee myös asetus työsuojeluhallinnosta (176/1993) joka antaa merkittävän hallin-nollisen ja toiminnallisen itsenäisyyden työsuojelupiireille ja sen piiripäälliköille sekä myöhemmille aluehallintoviraston vastuualueille (Kallioluoma 20.11.2017; Marjamäki 1.11.2017).

Selvityshenkilöt pitivät tärkeänä valvonnan käytäntöjen ja tulkintojen yhden-mukaisuuden edistämistä. Työsuojeluhallinnon resurssien joustavaa ja tehokasta käyttöä edistettäisiin:

”Oikeuskäytännön yhtenäisyyttä lisäämällä, perustamalla keskitettyjä ja osaavia neuvontapalveluja esimerkiksi työoikeuden kysymyksiä varten, edesauttamalla keskitettyjen tietopalvelujen kehittämistä työpaikkojen käyttöön ja parantamalla huomattavasti tarkastajien koulutusta” (Valvontakokouspöytäkirja 16.3.2012, liite 3, 5).

Selvityshenkilöt huomauttivat, että nykyisten työsuojelun vastuualueiden resurssit ovat kovin epätasaiset: ”Etelä-Suomen työsuojelun vastuualueen voimavaraosuus oli noin 41 prosenttia, Lounais-Suomen noin 13 prosenttia Itä-Suomen noin 12 prosenttia Länsi- ja Sisä-Suomen noin 21 prosenttia ja Pohjois-Suomen noin 13 prosenttia kokonaisresurssista” vuonna 2012. Voimavarojen jaon perusteena ovat alueen palkansaajien ja valvontakohteiden lukumäärä sekä alueen toimialojen työolot. Selvityshenkilöt kritisivatkin aluehallinnon työsuojelu-hallintoa voimakkaasti toteamalla aiheettoman byrokratian lisääntyneen ja synergiaetujen puuttuvan. He myös karsastivat aluehallintoviraston hallinnon perusteetonta puuttumista työsuojeluasioiden johtamiseen ja niiden hallin-noimiseen. Selvityshenkilöt myös pitivät ”aluehallinnon aluejakoa täysin työsuojeluvalvontaan sopimattomana ja resurssien epätarkoituksenmukaisena käyttönä”. (Mt., liite 3, 22, 28.)

Muita selvityshenkilöiden ehdotuksia oli muun muassa työterveyshuollon tehtävien sisällön laajentaminen ja sen johdon siirtäminen sosiaali- ja terveys-ministeriön sisällä työsuojeluosastoon. (Mt, 18). Tämä asia tuli esille myös EU:n johtavien työsuojelutarkastajien komitean Suomen työsuojeluvalvonnan

arvioinnissa vuonna 2005 (SLIC 2005, 17). Asia toteutui vuonna 2018 kun työsuojeluosaston tehtävät laajentuivat työ- ja tasa-arvo-osaston perustamisen yhteydessä.

Selvityshenkilöt ehdottivat myös työpaikkojen mahdollisuutta saada asian-tuntijaselvityksi. ja työsuojelusertifikaatti Tanskan mallin mukaan. Sertifikaatilla ilmaistaisiin työpaikkojen omaehtoinen edistyminen työympäristöasioiden hallin-nassa ja kehittämisesä. Sertifioidut työpaikat helpottaisivat myös viranomaisten valvontakuormaa, sillä sertifioituja työpaikkoja ei määrääjain tarkasteta, ellei siihen ole erillistä syytä. Selvityksessä todettiin myös, että ”valtakunnallisesti toteutettujen neuvontapalvelujen käyttöönotto mahdollistaisi myös laadukkaan palvelun ilman alueiden toimivaltarajoja”. (Valvontakokouspöytäkirja 16.3.2012, liite 3, 19-20.) Työsuojelun vastuualueiden yhteinen puhelinneuvonta käynnis-tyikin kesällä 2015.

Selvityshenkilöt tiivistivät työsuojeluhallinnon ongelmat vuonna 2012 seuraavasti:

”– Valvonnan resursseja on varattava kaikkiin tilanteisiin, toimivallan rajat estävät niiden yhteiskäyttöä

– Erikoiskoulutetut resurssit ovat vajaakäytössä

– Valvonnan epäyhtenäisyys

– Valtakunnallinen resurssien yhteiskäyttö on vain vaikein mahdollista.”

(Valvontakokouspöytäkirja 16.3.2012, liite 3, 29.)

Yksi työsuojeluvalvonnan toiminta-alue toisi mukanaan hyötyjä:

”+ Resurssien tehokkaamman ja joustavamman käyttöön

+ Erikoistumisen hyödyt, yhdestä keskuksesta johdettu toiminta lisää tehokkuutta ja vaikuttavuutta

+ Valtakunnalliset johdetut operaatiot olisivat mahdollisia yhteisresurssien

+ Yhtenäisempi valvontakäytäntö ja säännösten tulkinta.”

(Valvontakokouspöytäkirja 16.3.2012, liite 3, 29.)

Hurmalaisen ja Pekkalan selvitykseen liittyy myös varsin mielenkiintoinen ei-julkinen seitsemänkohtainen taustamuistio (liite 1)ⁱ, joka kirjattiin työmarkkinajärjestöjen nimiin⁵⁰, mutta sen varsinainen kirjoittaja olikin työsuojeluhallinnon sisältä toinen selvityshenkilö Pentti Pekkala. Toki järjestöt hyväksyivät allekirjoituksillaan tekstin (Antila J. 12.3.2018; Laatonen 18.5.2018). Pekkala toteaa tätä tutkimusta varten tehdyssä haastattelussa, että näin piti menetellä, jotta työsuojeluosaston osastopäällikkö Suomaa ei voisi kannanottoa vesittää eikä sivuuttaa. Taustamuistion viimeisessä kohdassa todetaan, että jatkossa kolmikantaisesti arvioidaan vastaavatko STM:n tekemät esitysluonnokset järjestöjen ajamaa tarkoitusta. Muistion perimmäisenä tavoitteena oli työsuojelutarkastajien valtakunnallisen toimivallan kautta irtautua aluehallintoviraston aluejaosta ja siten koko aluehallintovirastosta, mutta tätä kuten ei muitakaan selvityksen esityksiä Suomaa ei edistänyt. (Pekkala P. 17.7.2018.)

Muistion kirjattuina tavoitteina olivat työsuojeluvalvonnan ”resurssien käytön tehostaminen ja tasaisuus, valvonnan tasalaatuisuuden parantaminen sekä työsuojeluviranomaisten tavoitettavuuden edistäminen (brändin selkeyttäminen)”. Muistion varsin konkreettiset tavoitteet ovat tarkastajien valtakunnallista toimivaltaa (kohta 2) lukuun ottamatta vuosien saatossa toteutuneet:

- 1. Työsuojeluvalvontaa tulosoajaa yksin STM, joten työsuojelu on itsenäinen subteessa aluehallintovirastoon ja sitä ohjaavan VM:n ohjaukseen.*
- 2. Työsuojelutarkastajilla on valtakunnallinen toimivalta, mutta sen käyttö oman alueen ulkopuolella edellyttää ao. aluejohtajan valtuutusta.*
- 3. Työsuojelun yhteiset valtakunnalliset tehtävät tasataan eri työsuojelun vastuualueille.*
- 4. Lupa-asiat keskitetään eri vastuualueille niiden osaamisen perusteella.*
- 5. Syyteilmoituksista ja lausunnoista syyttäjille päättää aluejohtaja tai hänen valtuuttamansa lakimies.*
- 6. Pubelinneuvonta organisoidaan kaikkia vastuualueita koskevaksi yhteiseksi toiminnoksi. Neuvontarinki kootaan eri alueiden asiantuntijoista.*
- 7. Työsuojelun sisäiset tukipalvelut vastuutetaan ja hajautetaan hallinnollisesti eri vastuualueille. (Valtakunnalliset koulutus-, viestintä- ja tietohallintopalvelut sekä työsuojelunäytenä oli koottu Tukipalveluyksikköön, Tupaan, joka toimi LSSAVI:n alaisuudessa.)*

⁵⁰ Tausta-asiakirjan ovat allekirjoittaneet Lasse Laatonen STK, Juha Antila SAK, Markku Salomaa STTK ja Maria Löfgren Akava.

8. *STM valmistele vuosina 2012-15 kohdista 1-7 esitysluonnokset, jotka arvioidaan kolmikantaisesti vastaavako ne järjestöjen tarkoitusta.*

Mielenkiintoiseksi työmarkkinajärjestöjen nimiin kirjoitetun taustamuistion tekee sen hyvin määrätietoinen, jopa käskevä kirjoitustyyli ilman selityksiä tai joustoja: ”Työsuojelun aluehallintoa uudistetaan..., STM valmistele..., valtakunnalliset tehtävät tasataan..., lupahallinto ja puhelinneuvonta organisoidaan...” jne. Korporatismiin valtaa kuvaavin on asiakirjan viimeisin kohta, jossa työmarkkinajärjestöt jäävät odottelemaan STM:n seitsemänkohtaista esitysluonnosta uudistuksista, ”jonka jälkeen arvioidaan kolmikantaisesti, vastaavako esitykset järjestöjen tarkoitusta”. Voiko korporatiivisen työmarkkinajärjestöjen vaikutusvallan työsuojeluhallintoon kirjoittaa selkeämmin? Erityisen mielenkiintoista on, että tätä hallinnon ulkopuolista etujärjestöjen korporatiivista valtaa käytettiin hallinnon sisältä käsin hallinnon toiminnan ja organisaation muuttamiseksi. Näin julkishallinnon laillisuusvalvontaa tekevä organisaatio sivuuttaa itse toimintansa tärkeät peruspilarit eli koskemattomuuden ja riippumattomuuden. Hallinnon toimintaa ja organisaatiota lähdettiin muuttamaan varsin ulkoparlamentarisilla menettelytavoilla.

4.5.6. Järjestöyhteistyön merkitys työsuojelussa

Kaikki tähän tutkimukseen haastatellut työsuojeluhallintoa ja työmarkkinajärjestöjä edustavat henkilöt pitivät sidosryhmäyhteistyötä hyödyllisenä ja tarpeellisenä työsuojeluvalvonnalle. Yhteistyöllä työsuojeluhallinto saa asiantuntemusta ja ajantasaista tietoa työelämän olosuhteista ja kehityksestä. Samalla hallinto voi sovittaa valvontatoimenpiteensä siten, että ne tulevat toteutetuiksi työpaikoilla. Järjestöt vastaavasti tukevat hallintoa sen puolustaessa toimintaresurssiaan. Työmarkkinajärjestöt saavat myös hallinnosta yhteistyökumppanin kehittämään työelämää. Sekä työsuojeluhallinto että keskeiset työmarkkinajärjestöt katsovat yhteisesti, että yhteistyö on sekä YK:n kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten että suomalaisen työsuojelulainsäädännön mukaista ja sen tukemaa.

Työsuojeluhallinto käyttää työmarkkinajärjestöjä yhteistyökumppaneina ja katsoo yhteistyön merkitsevän ennen kaikkea voimavaraa ja myös lisäarvoa työsuojelulle. ”*Luottamuksen ja toimivan kolmikantayhteistyön katsotaan olevan oleellisen osan työsuojelun käytäntöjä ja kehittämistä*”. (Pekkala S. 14.11.2017.) Tiiviin yhteistyön kautta

”työsuojeluballinto saa valvontatoimien suunnitteluun työelämän asiantuntemusta ja valvontatoimien toteutukseen oikeutusta ja tukea” (Hurmalainen 30.5.2017). Valvojan hallinnon näkökulmasta yhteistyö nähdään erityisesti työsuojelusäädösten valmistelun ja sopimisen välineenä – ei niinkään valvonnan toteuttamisessa, jonka pitää olla riippumatonta ja puolueetonta viranomaistoimintaa. *”Sopimalla tavoitteista ja toimenpiteistä päästään kuitenkin kompromissiin, joka on tuloksellisempaa kuin yksipuoliset vaatimukset ja niistä taistelu”*. (Marjamäki 1.11.2017.) Virkamiehen näkökulmasta molemmin puolin neuvottelupöytää tiedetään myös, että *”saadakseensa asiat kitkattomasti läpi työpaikoilla hallinnon kannattaa olla yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa”* (Nupponen 15.5.2018). Vaikuttavan valvonnan edellytys on parttien (sopimiseen osallistuvien työmarkkinajärjestöjen) luottamus:

”Jos ei ole ystäviä niin ei ole resursseja”, mutta toisaalta ”tätöis etujärjestöyhteistyö tarkoittaa myös sitä, että kaikille luvataan jotain. Se ehkä hajottaa valvontaa ja hallinnon omat tavoitteet hämärtyvät” (Kallioluoma 11.9.2019).

Onnistunut yhteistyö tuottaa kuitenkin sen, että *”työmarkkinajärjestöjä voidaan käyttää hyväksi jalkauttamaan työsuojelutavoitteita työpaikoille”* (Kanerva R. 19.10.2016). Yhteistyö on siten hyväksyttävää nimenomaan tulostensa kautta:

”Työsuojeluvälvontaan saadaan asiantuntemusta ja tietoa työelämän todellisista epäkohdista, kehittämisasioista ja saadaan hallinnon toimet läpi kun valvonta on etujärjestöjen hyväksymää” (Suomaa 18.9.2017).

Järjestöyhteistyö ja siihen liittyvä valvontatoimien hyväksyntä toimivat myös pluralistisen ”edustuksellisen demokratian välineenä”, kun työmarkkinajärjestöyhteistyön katsotaan edustavan työsuojelun asiakkaita, työntekijöitä ja työpaikkoja (Pekkala S. 14.11.2017). Edustuksellisuus koskee kuitenkin vain järjestöjen jäseniä eli järjestäytyneitä työntekijöitä ja työnantajia, ei kaikkia asiakkaita. Se näyttää kuitenkin riittävän, vaikka työsuojeluvälvonta auttaa erityisesti järjestäytymättömiä työntekijöitä ja työnantajia, joilla ei ole käytettäväänään ammattiliitojen tai työnantajajärjestöjen neuvontaa ja oikeusapua.

Myös työmarkkinajärjestöt pitivät kolmikantayhteistyötä työsuojelua edistävänä, tarpeellisena ja molempia osapuolia hyödyttävänä:

”Työsuojeluneuvottelukunta on aidosti yhteistyön foorumi. Siellä käydään avointa keskustelua mihin valvonnan painotukset pitäisi kohdistaa. Hallinto ei vain ilmoita vaan kysyy mielipidettä, käsitystä, miten pitäisi toimia. Järjestöjen kanta otetaan oikeasti huomioon ja asioita muutetaan sen mukaan.” (Wärn 17.4.2018.)

Yhteistyö tuottaa myös ennakoitavuutta ja jatkuvuutta asioissa, joihin sitä sovelletaan. *”Yhteisesti käsitellyt asiat välttävät yllätykset ja turhat hankaukset jälkikäteen.”* (Antila J. 12.3.2018.) Järjestöjen ja hallinnon yhteinen työsuojelutavoitteiden ja menettelytapojen käsittely takaa niiden hyväksyttävyyden ja toteutumisen työpaikoilla. Sama viesti tulee kentältä käytännön valvontatyöstä:

”Jos valvonnan linjauksia ei ole hyväksytty kolmikannassa tulee helposti suoranaisia riidanaiheita tarkastuksilla työpaikan työturvallisuuden tasosta. Valvonta toteutuu käytännössä, kun siitä on sovittu etukäteen ja samalla tarkastaja pääsee kentällä helpommalla.” (Kähärä 26.2.2019.)

Kolmikantayhteistyö nähdään kaikilta suunniltaan kuin korporatiivinen vallankäyttö yleensä Suomessa. Molemmipuolisella yhteydenpidolla päätöksenteon asiantuntemus kasvaa ja järjestelmä kykenee tuottamaan kannatustaan vahvistavia päätöksiä. Toisin oli työsuojeluhallituksen aikana, kun yhteisymmärrystä tavoittelevaa keskustelua työmarkkinajärjestöjen, varsinkaan työnantajakeskusjärjestön kanssa ei ollut, vaan jatkuvaa kinastelua, joka päättyi lopulta hallinnon tappioksi.

”Jos saumatonta yhteistyötä ei olisi, saattaisi toistua työsuojeluhallituksen vastakkainasettelun aika, jolloin työsuojeluhallinnon toimet saivat vastustusta työnantaja-järjestöiltä ihan vain periaatteellistakin syistä” (Laatunen 18.5.2018).

Suomessa korporatiivisen yhteistyön lähtökohta näyttää olevan sopiminen ja vuorovaikutus eli yhdessä tekeminen – ei suinkaan hallinnon päätösten vastustaminen, kuten monesti muualla Euroopassa. Työnantajapuolen oletus Keski-Euroopassa usein on, että valtionhallinnon toimista tulee vain lisää hallinnollista taakkaa yrityksille. Suomessa tätä yritetään yhteistyöllä välttää ja minimoida. (Schugk 20.3.2018.)

”Ei haluta pakkolakeja, vaan mieluummin sovitaan. Sitoutuminen asioihin on aivan toista, kun sovitaan. Asioita myös edistetään ja tuetaan kun on niin sovittu. Hallinnon uudistuksilla ja tavoitteilla on mahdollisuus myös toteutua, kun ne on etujärjestöissä hyväksytty.” (Schugk 20.3.2018.)

Tiivis kolmikantayhteistyö, korporatismi nähdään siten yhdeksi yhteisten asioiden hoitotavaksi. Se laajentaa siten kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Työsuojelussa vaikutus tulee jäseniään edustavien työmarkkinajärjestöjen kautta.

”Eri tulokulmat asioihin saadaan samaan neuvottelupöytään. Se on tavallaan yleisdemokraattinen, edustuksellinen käsitteily: miten tulisi toimia, mihin puuttua, mitä valvonnan toimien pitäisi olla.” (Savinko 23.5.2018.)

Asiantuntijoita kuullaan yleisesti lainsäädännön valmistelussa ja työmarkkinajärjestöt nähdään työelämän sekä työpaikkojen ja yritysten olosuhteiden asiantuntijoina. Neuvottelukunnissa ja muissa sidosryhmätapaamisissa järjestöt tuovat esiin työpaikkojen työturvallisuuspuutteita ja -ongelmia (Hyttinen 22.2.2019). Järjestöt ohjaavat hallinnon toimia arjen realismiin, työelämän todellisuuspohjaan, sillä työmarkkinajärjestöjen pitäisi jäsenkuntansa viestien kautta tietää mitä työelämässä tapahtuu ja mihin suuntaan se kehittyä (Savinko 23.5.2018). Työmarkkinajärjestöt tuovat esiin ”työpaikan todellisuuden” valvontaan sillä ”*tietävätkö viranomaiset mitä pitää valvoa, mitkä ovat työpaikan ongelmat?*” (Mironen 9.1.2019).

Resurssityöryhmät 2001 ja 2009 ja selvitys 2012 yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa voidaan nähdä myös työsuojeluhallinnon muutoksentekevälaineinä. Hallinto ei ole kyennyt juurikaan muuttamaan toimintaansa eikä ministeriön työsuojeluosastolla ole ollut ”lain kouraa” vastuualueiden uudistamiseen, vaan muutosvoima on haettu etujärjestöiltä (Laatunen 18.5.2018). Erityisesti vuoden 2012 selvityksen yhteydessä tehty ei-julkinen taustamuistio osoittaa, kuinka hallinto itse haki apuja työmarkkinajärjestöiltä toimintansa ja organisaationsa muuttamiseen.

Konkreettisenä käytännön valvontayhteistyön esimerkkinä työmarkkinajärjestöt toimivat varsin tiiviisti työsuojeluvalvonnan asiakkaiden linkkeinä työsuojeluhallintoon päin. Esimerkiksi Elinkeinoelämän Keskusjärjestö (EK) toi esiin vastuualueiden erilaiset käytännöt yhteisöosakoissa, joten asiaa käsiteltiin työsuojeluosaston ja vastuualueiden johtajien valvontakokouksessa (valvontakokouspöytäkirja 8.11.2012). Samoin EK esitti huolensa yrityssalaisuuksien vuotamisesta tarkastajien mukana ulos yrityksestä. Muun muassa yhdessä tapauksessa tarkastajan epäiltiin toimittaneen yrityksen palkkatietoja ammattiliittoon. Asiaa käsiteltiin useissa valvontakokouksissa ja käsittelyn kautta saatiin luotua yrityssalaisuuksia ja yksityisyyttä koskevat pelisäännöt työpaikkojen tarkastustoimintaan. (STM, valvontakokouspöytäkirjat 2015.)

Kun järjestöyhteistyötä tarkastellaan tutkimuksen historiallisesta näkökulmasta, näkyy työsuojelun historia tiiviissä kolmikantayhteistyössä. Työsuojeluhallinto on ottanut työmarkkinajärjestöt mukaan yhteistyöhön, jotta työsuojeluhallituksen aikaisilta vastakkainasetteluilta ja hankauksilta vältyttäisiin. Työsuojelun historian painolastia on siinäkin, että työnantajakeskusjärjestön

huonot kokemukset työsuojeluhallituksen aikaisesta keskushallinnon toteuttamasta voimallisesta valvonnasta vaikuttavat siihen, että EK ei ole edistänyt niin pontevasti valvonnan – ainakaan hallinnollista – yhdentymistä.

4.5.7. Etujärjestöyhteistyö osana korporatismia

Valtiollisten työsuojelutoimijoiden ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyöllä on laajat ja pitkät perinteet. Erityisesti 1960-luvun lopulla työsuojelun kehitys Suomessa sai uutta korporatiivista vauhtia, kun työsuojelua ryhdyttiin edistämään myös tulopoliittisen järjestelmän kautta. Ajankohdasta alkoi ”korporatiivisen intressin kausi” kun työmarkkinajärjestöt ottivat aktiivisen roolin valtiollisen työsuojelun kehittämisessä sekä solmivat keskinäisiä turvallisuussopimuksia, järjestivät työsuojelukoulutuksia ja perustivat yhteisiä työsuojelutoimijoita (Perkka 1981, 79; Suikkanen 1983, 193; Bergholm 2012, 159-169). Kuten aiemmin todettiin, työnantajapiirit ja niin sanotut maltilliset sosialidemokraattiset ammattiyhdistysvoimat perustivat Työturvallisuuskeskuksen (TTK) tulopoliittisten kokonaisratkaisujen (Liinamaa I ja II) perillisenä vuonna 1970. Erityisesti työnantajat tukivat runsaskätisesti TTK:ta, jotta valtiollista työsuojeluhallinnon keskusorganisaatiota, työsuojeluhallitusta ei olisi tarvinnut perustaa. Työnantajat suosivat myös järjestöperustaista ja sopimus pohjaista työsuojelua, joten STK:n ja SAK:n kesken solmittiin ensimmäiset työturvallisuussopimukset vuonna 1969. Valtiollinen, lainsäädäntöpohjainen ja kaikkia työntekijöitä koskeva työsuojelu vei kehityksessä lopulta voiton, mutta edelleen kaikki työelämään ja työturvallisuuteen liittyvät lait valmistellaan yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa kolmikannassa, ja TTK:lla on merkittävä koulutuksellinen ja neuvova rooli työsuojelussa.

Työsuojeluhallinnossa työmarkkinajärjestöjen korporatiivinen vaikutusvalta ei kuitenkaan näkynyt merkittävästi työsuojeluhallituksen aikana 1973-1993. Työmarkkinajärjestöillä oli ministeriön johtamassa työsuojeluneuvottelukunnassa lähinnä vain kuulijan rooli, jolle hallinto ilmoitti uusista valvonnan hankkeista ja painopisteistä. Myöskään työsuojeluhallituksen laajennetussa johtoryhmässä, kollegiossa keskeisillä työmarkkinajärjestöillä ei ollut kuin keskusteleva ja lähinnä toimintaa hyväksyvä rooli. Työsuojeluhallituksen lakkautuksella oli käänteentekevä vaikutus järjestöjen asemaan: järjestöjen vaikutusvalta kasvoi työsuojelussa vuoden 1993 jälkeen kun sitä Ahon hallituksen ”työnjako-opin” mukaisesti

muualla yhteiskunnassa samanaikaisesti yritettiin supistaa. Korporatismi, järjestöjen vaikutusvalta, lisääntyi huomattavasti työsuojeluhallinnon tavoitteenasettelussa ja toiminnassa kun työmarkkinajärjestöt otettiin mukaan todelliseen päätöksentekoon tekemällä työsuojeluneuvottelukunnasta keskusteluareena ja valvonnan painopisteiden ja toimenpiteiden sovitteluväline. Kiinteällä työmarkkinajärjestöyhteistyöllä tavoitellaan ennen kaikkea työsuojeluhallituksen aikaisten hankausten ja vastakkainasettelun välttämistä ja valvonnan sujuvuutta.

Suomalaista korporatismia eli työmarkkinajärjestöjen valtaa työsuojelussa kuvastaa se, että sosiaali- ja terveystieteiden työ- ja tasa-arvo-osasto valmistele kaikki työsuojeluvalvontaa ohjaavat linjaukset, tavoitteet ja ohjeet yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Jopa ministeriön työsuojelustrategia, joka voisi olla hallinnon itsenäisten tavoitteiden ilmentymä, käsitellään kolmikantaisesti työsuojeluneuvottelukunnassa. Työmarkkinajärjestöt istuvat selkeästi samaan neuvottelupöytään maan hallituksen kanssa, kun työsuojeluvalvonnan runkosuunnitelma, joka määrittelee valvonnan valtakunnalliset painopisteet ja resursoinnin nelivuotiselle hallituskaudelle, valmistellaan yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Työmarkkinajärjestöiltä ministeriö saa asiantuntevia näkemyksiä siitä, mitkä työsuojeluongelmat ovat ajankohtaisia työpaikoilla ja mitä asioita pitäisi kehittää ja vahvistaa. Järjestöjen asiantuntemuksen kautta hallinto osaa painottaa oikeita, kulloinkin yhteiskunnassa pinnalla olevia asioita. Runkosuunnitelman tavoitteet tarkistetaan työmarkkinajärjestöjen kanssa vuosittain työsuojelun vastuualueiden valvonnan tulostavoitteiksi. Näin työturvallisuuspolitiikkaa suunnataan ja tehdään kulloinkin ajankohtaisten työelämän ongelmien poistamiseksi.

Myös työsuojeluvalvonnan valtakunnalliset valvontaohjeet hyväksytetään työmarkkinajärjestöillä. Valvontaohjeet valmistellaan vastuualueiden tarkastajien ja työ- ja tasa-arvo-osaston valmisteluryhmissä. Ohjeista sovitaan vastuualueiden johtajien kokouksissa ja viimeistelyvaiheessa ne käyvät työmarkkinajärjestöjen lausunnolla, joiden jälkeen tehdään mahdollisia korjauksia ohjeisiin. Lopuksi valtakunnalliset valvontaohjeet päätetään työsuojeluosaston päällikön vetämässä valvontakokouksessa. (Jurvelius 21.12.2017.) Pitkän, usein lähes vuoden kestävä prosessin lopputuloksena on usein työsuojelutarkastajien kannalta siloteltu, ympäripyöreä ohje, koska sen on pitänyt sopia jokaiselle kolmikantaa osapuolelle. Kompromissia on haettu pitkään. Työnantajapuoli ei yleensä pidä tarkoista ohjeista, eikä se tavoittele seikkaperäistä sääntelyä, koska se tuottaa usein lisää ”hallinnollista taakkaa” yrityksille (Schugk 20.3.2018; Wärn 17.4.2018). Työsuojeluvalvonnassa laveat määrittelyt merkitsevät usein vain ”kädetöntä tai

pyöristettyä” ohjeistusta tarkastajille (Kallioluoma 20.11.2017; Posio 7.12.2016; Rautio 15.5.2019).

Työmarkkinajärjestöjen voidaan täten katsoa olevan clientela -suhteessa⁵¹ työsuojeluhallintoon. Clientela -suhteeseen kuuluu, että etujärjestö pääsee sektorinsa luonnolliseksi edustajaksi hallinnonalan silmissä ja toimialueella. Molemmat osapuolet hyötyvät suhteesta, ja yhteistoiminta perustuu vastavuoroisuuteen. Näin muodostuu symbioosi, joka kuvaa orgaanista yhteiskuntakäsitystä. Jos julkisen hallintoyksikön toimialue on suppea ja homogeeninen, kuten työsuojelussa, saa etujärjestö(t) helposti vaikutusvaltaa. Hallintoyksikön riippuvuus (esim. informatiivinen) etujärjestöstä lisää vielä molemminpuolista yhteistyötä. Sen sijaan, jos julkinen viranomainen on kovin omavarainen ja voimakas, se ei tarvitse toimintansa tukemiseen ulkopuolisten järjestöjen apua. Toisaalta järjestön riippuvuus sen hallinnonalan viranomaisesta, jolla järjestö toimii, ei anna sille merkittävää neuvotteluasemaa, vaan tekee yhteistyöstä yksipuolisen. Etujärjestöillä pitää myös olla voimaa taivuttaa hallintoyksikkö neuvotteluihin ja tämä etujärjestöjen tarjoama politiikan "kauppatavara" on useimmiten alansa asiantuntemus ja poliittinen tuki valtion toimenpiteille. (Ruostetsaari 1989, 287-295.)

Korporatismiin parantela -suhteeseen kuuluu, että etujärjestöillä on suora vaikutus vallassa olevaan puolueeseen ja sitä kautta valtiolliseen päätöksentekoon. Usein etujärjestön johtohenkilöitä kuuluu puolueen asiantuntijaelimiin, joissa he vaikuttavat puolueen tavoitteenasetteluihin. Tämä lisää politiikan byrokratisoitumista ja hallinnoitumista, kun etujärjestöjohtajat ja virkamiehet kirjoittavat puoluejärjestöissä toimenpidesuosituksia itselleen. Parantelassa etujärjestöjohtajille muodostuu institutionaaliset suhteet poliittisiin päätöksentekijöihin, mikä taas edesauttaa eliittikartellien syntymistä, joissa sovitaan ennalta käsin tärkeimmät päätökset. Korporaatioille muodostuu oikeus ilmaista kantansa lähes kaikkiin parlamentin ja hallituksen tärkeisiin esityksiin. Siten pysyy yllä jatkuva neuvotteluyhteys etujärjestöjen ja valtiovallan kanssa. Vahvaan korporatismiin kuuluu muutenkin epävirallisuuden korostaminen; institutionaaliset päätöksentekuelimet sivuutetaan, politiikka siirtyy kabinetteihin ja "näyttämön taakse". (Mt., 287–295.)

Tiivis osallistuminen kytkee eturyhmiä valtiolliseen hallintoon, jolloin ne joutuvat myös kantamaan vastuuta harjoitetusta politiikasta. Näin järjestöjen toiminnallinen vapaus rajoittuu, kun "kompromissisysteemiin" mukaanmeno heikentää niiden edunvalvonnan "ideologista puhtautta" ja siten mahdollisuutta

⁵¹ Etujärjestöjen clientela tai parantela -suhteessa valtiovaltaan tarkemmin Ruostetsaari 1989.

arvostella toteutettua politiikkaa/hallintoa. Etujärjestöjen tiivis osallistuminen voidaan kuitenkin nähdä julkisen ja yksityisen sektorin vuoropuhelun edistämisenä ja erilaisten mielipiteiden yhteen koordinoijana, jotta päätöksenteko vastaisi paremmin odotuksia ja päätökset myös toteutuisivat toivotusti. (Ruostetsaari 1989, 90–95.)

Työmarkkinajärjestöjen vaikutusvallan työsuojeluvalvontaan on katsottu ulottuvan jopa yrityksen sisälle, työpaikan tarkastustoimintaan, kun on yhdistetty luottamusmiehen ja työsuojeluvaltuutetun roolit ja tehtävät. Suomen työmarkkinajärjestelmää tutkinut Timo Kauppinen puhuu luottamismiesjärjestelmän kautta tulevasta ammattiyhdistysliikkeen sisäisen tarkastajan roolista, jota valtiollinen työsuojeluorganisaatio ja työsuojelutarkastaja tukevat (Kauppinen 2005, 239-240). Tämä on kuitenkin liioittelua eikä pidä työlainsäädännöllisesti paikkaansa. Luottamusmiehellä ei ole asemansa puolesta oikeutta keskeyttää työntekijän terveydelle ja turvallisuudelle vaarallista työtä, vaan se on työsuojelun valvontalain (44/2006, 36§) mukaan ollut vuodesta 1988 työsuojeluvaltuutetun ja työturvallisuuslain (738/2002, 23§) mukaan kyseistä työtä tekevän työntekijän oikeus. Luottamusmiehen ja työsuojeluvaltuutetun roolit saattavat kuitenkin sekoittua, jos ja kun henkilöllä on molemmat tehtävät työpaikalla.

Vanhan työsuojeluhallituksen ongelmallinen varjo on hillinnyt työnantajien toimia valvonnan yhtenäistämisessä. On haluttu mennä sillä organisaatiolla, mikä vuoden 1993 jälkeen on toiminut edes jollakin tavalla. Työnantajajärjestöt eivät ole kokeneet työsuojelupiirien itsenäistä valvontaa merkittäväksi ongelmaksi eivätkä siten ole ajaneet valvonnan yhtenäistämistä niin voimakkaasti kuin työntekijäjärjestöt olisivat toivoneet (Auvinen 8.5.2018; Laatonen 18.5.2018). Eräät Elinkeinoelämän Keskusliitossa pitkään toimineet työsuojeluvaikuttajat ovat osin pelänneet vanhan työsuojeluhallituksen paluuta, kun valtion lupa- ja valvontavirastoa Luovaa suunniteltiin. Yhden valtakunnallisen työsuojelun valvontaviranomaisen piti aloittaa vuonna 2021. Työnantajat ovat pelänneet, että valvonnan yhdyntyessä kaikki yritykset saavat:

”Yhtä kamalaa työsuojeluvalvontaa kuten työsuojeluhallituksen aikana oli. Nyt sitä ei enää uskota muodostuvan, koska ylläpidetään avointa ja keskustelevaa työsuojeluasioiden hoitoa ja vastakkainasettelun ajat ovat väistyneet.” (Wärn 17.4.2018.)

Työlainsäädännön lähtökohtana on usein heikomman osapuolen eli työntekijän suojeluperiaate. Siten säädökset ovat usein pakottavia ja absoluuttisia, joista ei voi sopimuksin poiketa työntekijän vahingoksi tai heikennykseksi. Työmarkkinajärjestöjen valtaa kuvaavat kuitenkin ne säädökset, joista voidaan poiketa

työehtosopimusten perusteella. Lisäksi on useita työelämän säädöksiä, jotka tulevat sovellettavaksi vain, jos muusta ei ole työmarkkinajärjestöjen kesken sovittu. (Kauppinen 2005, 154.)

4.6. Työsuojeluhallinnon organisointi muissa Pohjoismaissa

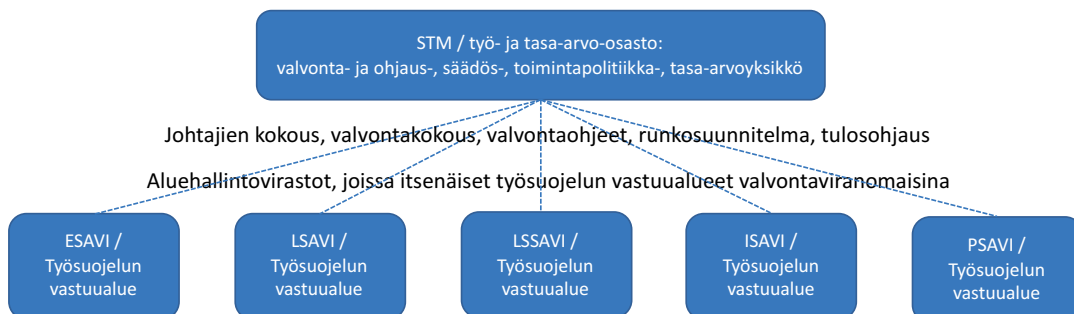
Tämän tutkimuksen kansainvälinen työsuojeluhallintojen vertailu rajoittuu läheisiin Pohjoismaihin siitä syystä, että naapurimaidemme koko ja elinkeinorakenne ovat hyvin samanlaisia. Suomi, Ruotsi, Tanska ja Norja ovat pohjoismaisia hyvinvointivaltioita, jotka hallinnolliselta historialtaan, tavoitteiltaan ja toimintatavoiltaan ovat lähellä toisiaan. Jos Suomea verrataan Keski-Euroopan suuriin maihin, kuten Saksaan, Ranskaan ja Iso-Britanniaan, tulee maiden maantieteellinen koko ja hallinnon rakenne vaikeuttamaan vertailua. Saksa jakaantuu itsehallinnollisiin alueisiin, osavaltioihin, ja Ranskassa on erikseen alueelliset ja paikalliset työsuojelutarkastajat ja heillä erilaiset roolit. Samalla tavalla kuin Suomessa oli vielä vuoteen 1989 asti kunnalliset työsuojelutarkastajat Ranskan paikalliset työsuojelutarkastajat valvovat pieniä paikallisia työpaikkoja rajoitetuilla valtuuksilla toimien samalla alueellisten tarkastajien alaisuudessa. Myös Iso-Britanniassa on ”kaksien tarkastajien järjestelmä”, joka aikoinaan Suomessa koettiin ongelmalliseksi, koska juuri pienissä yrityksissä on useimmiten suurempia työturvallisuusongelmia, jotka isoissa yrityksissä on laajempien resurssien myötä yleensä saatu hallintaan. (Jurvelius 25.9.2018.)

4.6.1. Suomen työsuojeluhallinto

Suomen työsuojeluhallintoa on kuvattu ja sen toiminnasta on kerrottu tässä tutkimuksessa jo aiemmin, mutta tiivistetysti sen voi katsoa koostuvat sosiaali- ja terveysministeriön työ- ja tasa-arvo-osastosta ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueista. Ministeriön osasto laatii työsuojeluvälvönnän strategiset tavoitteet ja painopisteet ja tulohajaa työsuojelun vastuualueita. Toiminnan tavoitteet tulevat hallinnon omista arvioista ja hallitusohjelmasta ja ne käsitellään kolmikantaisesti työmarkkinakeskusjärjestöjen kanssa työsuojeluneuvottelukunnassa. Viisi aluehallinnon työsuojelun vastuualueita toimivat itsenäisinä,

työsuojelulainsäädäntöä ja -valvontaa toimeenpanevinä alueellisina työsuojeluviranomaisina, joita STM:n työ- ja tasa-arvo-osasto vain tavoitteellisesti tulosohjaa.

Kuvio 6: Suomen työsuojeluhallinnon organisaatio.



Suomalaisen työsuojeluhallinnon ”keskushallinnossa” STM:n työ- ja tasa-arvo-osastolla (tto) on 68 työntekijää. Heistä 55:n työ liittyy läheisesti työsuojeluun, koska osasto oli työsuojeluosasto 31.8.2017 asti. Työ- ja tasa-arvo-osaston työsuojelutyö jakaantuu työsuojelun ohjaukseen (valvonta ja ohjausyksikössä on 16 työntekijää), lainsäädännön valmisteluun ja seurantaan (säädösyksikössä on 17 työntekijää) sekä työsuojelun strategia- ja EU -työhön (toimintapolitiikka-yksikössä on 21 työntekijää). Työ- ja tasa-arvo-osaston tasa-arvoyksikössä on 17 työntekijää. (STM 2019a, 45.) Kuten aiemmin totesin, vanhassa työsuojelun keskusvirastossa työsuojeluhallituksessa oli 133 henkilöä lakkauttamisvuonna 1993 ja suurimmillaan 139 henkilöä vuosina 1985-1987. Suomen työsuojeluhallinnon keskushallinto on siten supistunut henkilöstömäärältään yli 60 prosenttia. Erityisiä työsuojeluvalvonnan asiantuntijoita ei keskushallinnossa enää montaa ole, vaan valvonnan asiantuntijuuden ja osaamisen katsotaan olevan työsuojelun vastuualueilla.

Työpaikkojen työsuojeluvalvontaa toteuttavat Suomessa alueelliset työsuojelun vastuualueet. Ne ovat jakaantuneet Etelä-Suomeen (ESAVI, 126 tarkastajaa, joista 26 on tilaajavastuutarkastajia), Lounais-Suomeen (LSAVI, 45 tarkastajaa), Länsi- ja Sisä-Suomeen (LSSAVI, 85 tarkastajaa), Itä-Suomeen (ISAVI, 30 tarkastajaa) ja Pohjois-Suomeen (PSAVI, 35 tarkastajaa). Kaikkiaan työsuojelun vastuualueilla on 400 työntekijää, joista 321 on tarkastajia (Työsuojeluhallinto 2019, liite). Kokonaisuutena Suomen työsuojeluhallinnossa ministeriön osaston ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet mukaan lukien työskentelee 455 henkilöä.

Suomen työsuojelutarkastajien valvomia asioita on erittäin paljon. He valvovat kaikkiaan noin 110:tä työsuojelusäädöstä. Suomalaiset työsuojelutarkastajat valvovat myös työsuhteita ja osin työehtosopimuksia mitä Ruotsin ja Tanskan tarkastajat eivät tee. Yleissitovien työehtosopimusten noudattamista Suomen työsuojelutarkastajat valvovat vain työnantajaliittoihin kuulumattomissa yrityksissä, muutoin työehtosopimusten noudattaminen on sopijaosapuolten edunvalvontaa. Suomen työsuojeluvalvontaan kuuluu myös osin työsuojelun ulkopuolisia erityistehtäviä kuten ulkomaisen työvoiman ja tilaajavastuulain valvontaa. Näiden valvonnan tausta on työsuojelutarkastajien oikeudessa päästä työpaikoille.

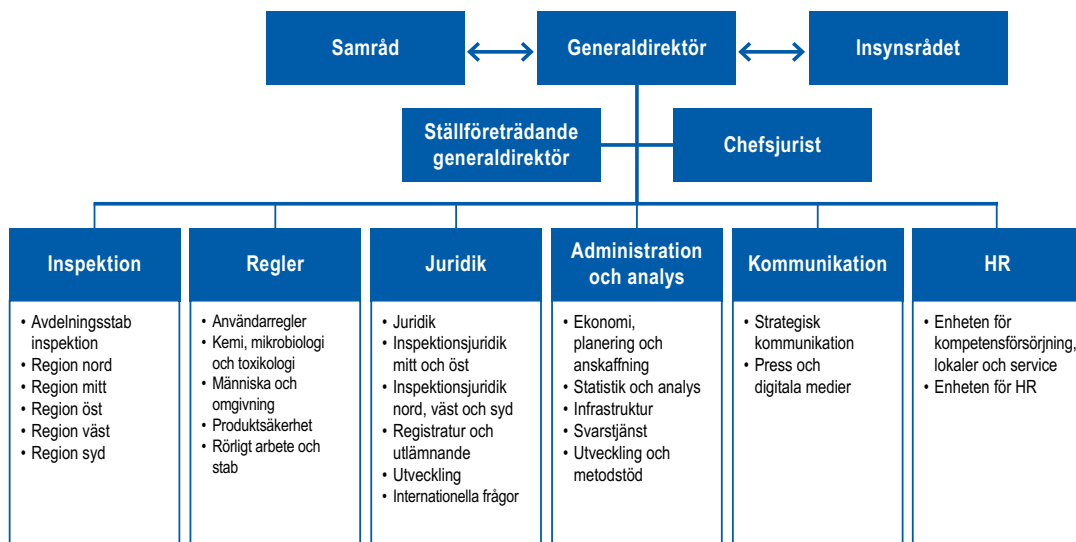
Suomessa tehtiin kaikkiaan 26 239 työsuojelutarkastusta vuonna 2018. Niistä 23 417 oli työpaikkatarkastuksia ja 2 822 asiakirjojen perusteella tehtyä tarkastusta. Kokonaislukuun on laskettu mukaan myös seurantatarkastukset. Kukin tarkastaja teki siten keskimäärin 82 tarkastusta vuodessa. Valvottavia työpaikkoja Suomessa on noin 300 000. (Työsuojeluhallinto 2019, liite.)

4.6.2. Ruotsin työsuojeluhallinto

Ruotsin työsuojelusta vastaava työympäristövirasto (Arbetsmiljöverket) toimii työministeriön alaisuudessa. Se saa hallitukselta ja valtiopäiviltä mandaattinsa valvoa, että yritykset ja työyhteisöt noudattavat työturvallisuuslainsäädäntöä (työympäristö- ja työaikalainsäädäntöä). Ruotsin työsuojeluvalvonta ei valvo lainkaan työsuhteasioita (työsopimukset, palkat, lomiat yms.) vaan niiden noudattaminen kuuluu sopijaosapuolten eli ammattiliittojen edunvalvontaan. (Arbetsmiljöverket 2019.) Suomessa ja Norjassa työsuohdevalvonta kuuluu valtiollisen työsuojeluvalvonnan piiriin.

Ruotsin työympäristövirasto antaa oikeudellisesti sitovia säännöksiä, tarkastaa työpaikkoja ja jakaa tietoa työterveys- ja työturvallisuusmääräyksistä. Maan hallitus antaa asetuksella ohjeet työympäristöviraston tehtävistä, neuvonnasta ja hallinnosta. Hallitus asettaa ilman valtiopäivien laajempaa osallistumista työympäristöviraston toiminnan tavoitteet. Työympäristövirasto toimii siten hallituksen alaisuudessa toteuttaen sen työsuojelupolitiikkaa. (Arbetsmiljöverket 2019.)

Kuvio 7: Ruotsin työsuojeluhallinnon organisaatio.



Lähde: Arbetsmiljöverket 2019.

Ruotsissa työympäristövirasto on jakaantunut kuuteen osastoon, joita ovat tarkastus-, valvonta-, oikeus-, hallinto- ja analyysi-, viestintä- sekä henkilöstöhallinto-osasto. Tarkastusosasto pitää sisällään viisi alueellista, maantieteellistä valvonta-alueita tarkastajineen (pohjoinen, keski, itä, länsi ja etelä). Se vastaa työpaikkatarkastusten, onnettomuustutkiminnan, työhygienian mittausten, markkinavalvonnan ja muiden valvontatoimien suorittamisesta alueilla. Tarkastusosasto päättää toiminta- ja käyttökielloista, valvonnan seuraamuksista ja syyte-toimista. Se vastaa ja kontrolloi työpaikkatarkastusten tasalaatuisuutta valvonta-alueillaan eli huolehtii valvonnan alueellisesta yhtenäisyydestä. (Arbetsmiljöverket 2019.)

Valvontaosaston tehtävänä on huolehtia erilaisista ohjeistuksista, luvista, tyyppihyväksynnästä, standardoinnista sekä työsuojelun riskinarvioinnista eri aloilla kuten kemia, ihmiset ja työympäristö, tuoteturvallisuus sekä liikkuva työ. Valvontaosastolla työskentelee noin 50 virkamiestä. Oikeusosaston tehtävänä on vastata tarkastusjuridiikasta eri alueilla, käsitellä työaikaa koskevat valvonta-asiat

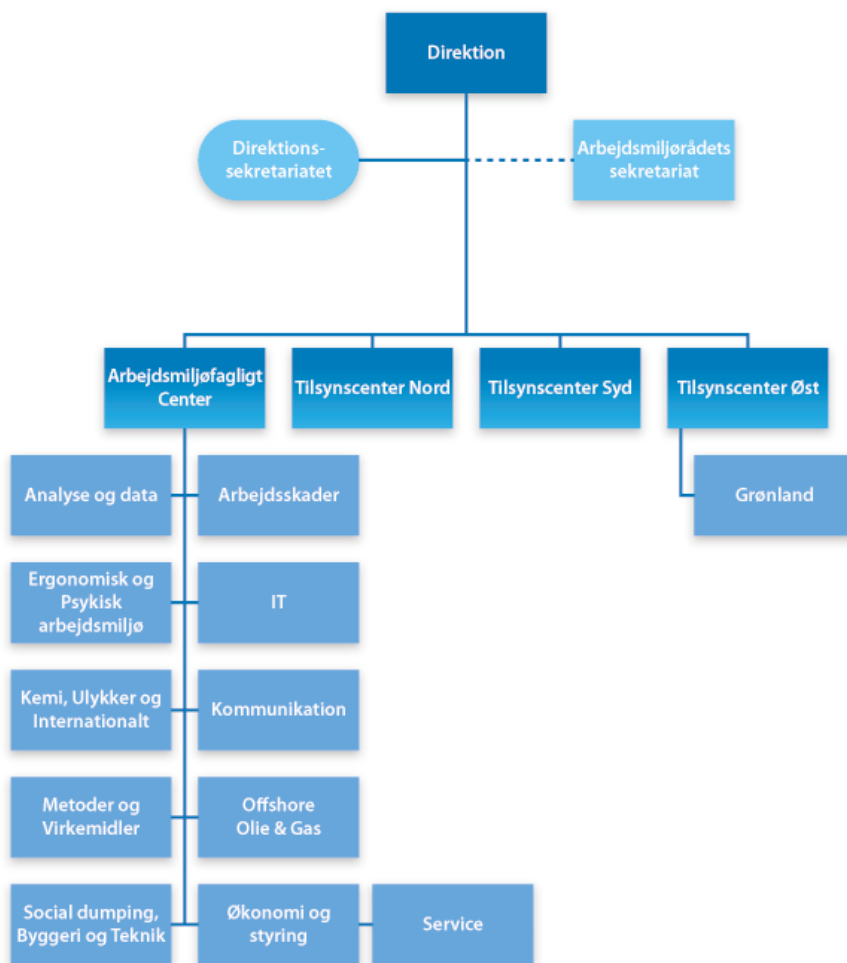
ja valmistella työsuojelun lainsäädäntömuutoksia kuten EU direktiivien sisällyttämisestä Ruotsin lainsäädäntöön. Hallinto- ja analyysiosasto vastaa valvontatoiminnan hallinnasta ja menetelmistä, operatiivisesta tuesta ja työympäristön kehityksen ja ongelmien analyysistä. Sen tehtävänä on myös hallinnon ohjaus- ja tukitoiminnot, kuten suunnittelu ja seuranta, organisaation kehittäminen, infrastruktuuri, henkilöstö- ja taloushallinto. Hallinto- ja analyysiosasto vastaa myös valtakunnallisesta, yleisluontoisesta asiakasneuvonnasta. (Arbetsmiljöverket 2019.)

Ruotsin koko työsuojeluhallinnossa (Arbetsmiljöverket) työskenteli 639 henkilöä vuonna 2018. Hallinnon ydintoiminnoissa asiantuntijoina heistä työskenteli 442 henkilöä, joista tarkastajina 285 henkilöä. Esimiehinä työskenteli 58 henkilöä ja erilaisissa tukipalveluissa 139 henkilöä. Tarkastuksia Ruotsissa tehtiin 17 581 vuonna 2018, mutta kun lasketaan mukaan seurantatarkastukset ja muut työpaikkavierailut (neuvonta, koulutus) luku on yli 27 000. Kukin tarkastaja teki siten keskimäärin 62 tarkastusta ja kaikkiaan 95 työpaikkavierailua vuodessa. Ruotsin työsuojelutarkastajat valvovat noin 80 oikeudellisesti sitovaa määräystä työpaikoilla. Valvottavia työpaikkoja, valvontakohteita Ruotsissa on yli 1 300 000. (Arbetsmiljöverket 2019b, 16, 36; Köhler Krantz 27.5.2019; Jurvelius 25.9.2018.)

4.6.3. Tanskan työsuojeluhallinto

Tanskan työympäristövirasto (Arbejdstilsynet), joka toimii työministeriön alaisuudessa, on ehkä eniten suomalaisen työsuojeluvalvontaan viime vuosina vaikuttanut pohjoismainen hallinto- ja valvontamalli. Tanskassa valvontasihteerit kokoavat kehittyneen tietojärjestelmän avulla yritysten riskiperusteisen valvonnan arvioiden perusteella tarkastuskohteita, joihin tarkastajat tekevät tarkastuskäyntejä. Tarkastajien työpaikkatarkastuksen perusteella työpaikan työsuojelun taso arvioidaan ja luokitellaan neljään hymiöluokkaan, punaisesta vihreään. Tulokset julkistetaan työympäristöviraston nettisivuilla. Parantaakseen työsuojelun tasoa yritykset voivat myös tilata työpaikkatarkastuksia. Perinteisestä virkamiestyöstä poiketaan myös siinä, että työsuojelutarkastajat työskentelevät etätöyssä kotoaan käsin kokoontuen oman toimialaryhmänsä kanssa virastolla joka toinen viikko. (Jurvelius 25.9.2018.) Etätöymahdollisuus on ollut käytössä myös Suomen työsuojelun vastualueilla vuodesta 2018 alkaen.

Kuvio 8: Tanskan työsuojeluhallinnon organisaatio.



Lähde: Arbejdstilsynet 2019.

Tanskan työympäristövirastolla on yhteinen keskusjohto eli viisijäseninen johtokunta ja sihteeristö. Johtokunta ja sihteeristö vastaavat työsuojeluvalvonnan strategiasta yhdessä ministeriön kanssa. Keskushallinnon tehtäviin kuuluu työympäristötyön koordinointi, organisointi, hallinto ja viestintä. (Arbejdstilsynet 2019.)

Työympäristövirasto jakaantuu johtokunnan ja sihteeristön alaisuudessa Työympäristövaarojen keskuskeskseen ja kolmeen alueelliseen tarkastuskeskukseen (pohjoinen, eteläinen ja itäinen). Työympäristövaarojen keskus vastaa työterveys-

ja työturvallisuusasioiden valtakunnallisesta hallinnosta ja kehittämisestä. Keskus varmistaa, että sen käytössä on viimeisin tieto työelämästä ja sitä kautta oikeat, tilanteeseen räätälöidyt työkalut toteuttaa työsuojeluvalvontaa. Keskuksen tehtävänä on myös varmistaa työsuojelun riittävä sääntely sekä valvonnan laatu ja nopeus. Keskuksen sisällä on 11 työsuojelun ja hallinnon eri osa-alueiden toimistoa, kuten analyysi- ja tiedon hallinta, työtapaturmat, ergonomia ja henkinen työsuojelu, tietotekniikka, kemialliset vaarat, viestintä, valvonnan menetelmät ja välineet, öljyn- ja kaasunporaus, harmaatalous, rakentaminen ja tekniikka, talous ja hallinto sekä palvelut. (Arbejdstilsynet 2019.) Oleellista Tanskan hallintomallissa on, että myös siellä työsuojeluhallinnon valvonnan menettelytapojen määrittely ja siten valvonnan maantieteellinen yhtenäisyys päätetään keskushallinnossa eli Työympäristövaarojen keskuksessa, ei alueellisissa tarkastuskeskuksissa.

Kolmen alueellisen tarkastuskeskuksen tehtävänä on neuvoa yrityksiä työympäristöolosuhteissa. Ne suorittavat työpaikkoihin kohdistuvat valvonta-tehtävät sovittujen laatukriteerien ja priorisointivälineiden mukaisesti ja toimivat yhteistyössä muiden paikallisten toimijoiden, kuten työterveyshuollon kanssa. Tanskan työympäristövirasto ei valvo Ruotsin tavoin lainkaan työsuohdeasioista. (Mt.)

Tanskan koko työsuojeluhallinnossa, työympäristövirastossa työskenteli yhteensä 620 henkilöä vuonna 2018. Keskushallinnossa, viraston johtokunnassa ja sihteeristössä sekä Työympäristövaarojen keskuksessa työskenteli 160 henkeä ja alueellisissa tarkastuskeskuksissa kaikkiaan 460 henkeä, joista 255 tarkastajia. Tarkastuksia Tanskassa tehtiin noin 37 000 vuonna 2018. Luku sisältää seurantatarkastukset ja muut valvontaan liittyvät työpaikkakäynnit. Kukin tarkastaja teki siten keskimäärin 145 tarkastuskäyntiä vuodessa. Määrät ovat pohjoismaisittainkin korkeita, mutta tarkastuksia on tehty aikaisemmin jopa enemmän (48 100 vuonna 2016, 62 600 vuonna 2014). Valvontatehtävien määrän väheneminen johtuu vuosikertomuksen mukaan pääasiassa riskienarviointiin perustuvan valvonnan vähenemisestä. Valvottavia työpaikkoja Tanskassa on noin 275 000. (Knudsen 6.5.2019; Arbejdstilsynet 2019b, 10.)

4.6.4. Norjan työsuojeluhallinto

Norjan työsuojeluhallinto (Arbeidstilsynet) saa valtuutuksensa suurkäräjiltä (Stortinget), Norjan parlamentilta. Työsuojeluhallinto on yhdistetyn työ- ja sosiaaliministeriön alainen hallintovirasto, joka keskittyy työturvallisuuteen ja -terveyteen. Työsuojeluhallinnossa on noin 600 työntekijää ja se koostuu keskusvirastosta, seitsemästä alueellisesta valvontatoimistosta ja 22:sta paikallisesta toimipisteestä eri puolilla maata. Keskushallinnon sisällä ja kontrollissa olevat alueelliset valvontatoimistot ohjaavat ja valvovat paikallisia työpaikkoja ja yrityksiä. (Arbeidstilsynet 2019; Lyngdal 2.5.2019.)

Kuvio 9: Norjan työsuojeluhallinnon organisaatio.



Lähde: Arbeidstilsynet 2019.

Keskushallinto, Arbeidstilsynet jakaantuu viiteen eri osastoon, joita ovat valvonta- ja koordinointi, laki- ja säädöstyö, dokumentaatio- ja analyysi, hallinto ja viestintä. Valvonta- ja koordinointiosasto vastaa nimensä mukaisesti viraston valvontatoimen valtakunnallisesta ohjauksesta ja koordinoinnista, valvonnan yhteensovittamisesta ja siten alueellisesta yhtenäisyydestä sekä viraston

hankkeista. Laki- ja säädösosastolla on oikeus antaa työturvallisuuslakia tulkitsevia ohjeita toimeenpanevilla virkamiehille. Osaston tehtävänä on lainsäädännön valmistelutyö ja yhteistyö muiden viranomaisten kanssa. Laki- ja säädösosasto toimii myös valitusviranomaisena. Dokumentaatio- ja analyysi-osasto kerää ja analysoi tietoa työympäristöstä sekä seuraa sen kehitystä. Hallinto-osasto vastaa koko työsuojeluorganisaation kehittämisestä ja laadunvarmistuksesta. Se vastaa henkilöstöhallinnosta, sisäisestä koulutuksesta ja hallinnon tukitoiminnoista. Viestintäosasto tuottaa työsuojelun valtakunnallista viestintää ja oppaita. (Arbeidstilsynet 2019.)

Norjan koko työsuojeluhallinnossa, työympäristövirastossa ja valvontatoimistoissa työskenteli yhteensä 642 henkilöä vuonna 2018. Keskushallinnossa, työympäristövirastossa työskenteli 128 henkeä ja alueellisissa valvontatoimistoissa kaikkiaan 514 henkeä. Norjan työsuojeluhallinnossa on suomalaisittain erikoisuus, ettei varsinaisia, erillisiä tarkastajan virkoja ole vaan kaikki hallinnon asiantuntijat voivat ja ovat valtuutettuja tekemään työsuojelutarkastuksia. Siten 379 työsuojeluhallinnon asiantuntijaa oli tehnyt 13 412 työsuojelutarkastusta vuonna 2018. Se tekee vain 35,4 tarkastusta jokaista asiantuntijaa kohden. Enimmillään vuonna 2015 tehtiin 17 939 tarkastusta. Norjassa on noin 600 000 valvottavaa työpaikkaa. (Arbeidstilsynet 2019b, 5; Lyngdal 2.5.2019.)

4.6.5. Pohjoismaisten työsuojeluhallintojen vertailu

Tämän tutkimuksen Pohjoismaiden työsuojeluhallintojen vertailu on tehty suppeasti tavoitteena tarkastella keskushallinnon ja valvontaa toimeenpanevan aluehallinnon roolia, tehtäviä ja resursseja. Tavoitteena on ollut etsiä missä hallintoportaassa ja millä resursseilla valvonnan linjaukset, ohjeistus ja menetelmät päätetään ja toisaalta mikä on valvontaa toimeenpanevan aluetason rooli ja resurssit. Siten vertailu sivuuttaa monia valvonnan oleellisia yksityiskohtia, kuten kuinka monia työturvallisuussäädöksiä tarkastajat valvovat ja mitä työelämän asiakokonaisuuksia, kuten työsuhteasioita tarkastajat mahdollisesti eivät valvo. Vertailussa ei myöskään ole arvioitu sitä, mitä ei suoraan työsuojelullisia asioita tarkastajat mahdollisesti valvovat kuten Suomessa ulkomaisen työvoiman luvanvaraisuutta ja tilaajavastuulakia osana harmaan talouden valvontaa. Vertailussa ei myöskään ole arvioitu hallinnon tuottaman viestinnän ja opastuksen määrää eikä tarkastajien muita työpaikkakäyntejä, kuten neuvontaa ja

ohjeistusta. Tarkastuskäsittekin vaihtelee Pohjoismaissa. Suomessa ja Norjassa tehdään asiakirjatarkastuksia, kuten valvotaan työaikakirjanpidosta ja ajopiirtureista työaikalainsäädännön noudattamista. Ruotsissa ja Tanskassa näin ei tehdä vaan asiat tarkastetaan työpaikkakäynneillä. (Jurvelius 23.10.2018.) Nämä tarkastajien tehtävien erilaisuudet vaikuttavat luonnollisesti keskushallinnon ja aluetason valvonnan resurssien tarpeeseen, mutta se ei ole tämän tutkimuksen keskiössä vaan mitkä, etupäässä hallinnolliset tekijät vaikuttavat työsuojeluvalvonnan yhtenäisyyteen.

Tämän tutkimuksen lähtökohdan kannalta on oleellista, että Suomea lukuun ottamatta kaikissa vertailluissa Pohjoismaissa on erillinen ministeriön alainen, mutta itsenäinen työsuojelun keskusvirasto, jonka sisällä tai alaisuudessa toimivat alueelliset valvontavirastot tai -toimistot. Näin ministeriö ei suoraan johda eikä ohjeista työsuojeluvalvontaa, vaan sen tekee yhteinen keskus- tai valvontavirasto, jonka sisällä tai ainakin suorassa alaisuudessa toimivat alueelliset ja paikalliset työpaikkatarkastuksia tekevät tarkastustoimistot. Näin alueellisille ja paikallisille toimistoille jää vain valvontaa toteuttava ja toimeenpaneva, ei lainsäädäntöä tulkitseva rooli. Kaikissa vertailun Pohjoismaissa työsuojelun keskusvirastoissa on osasto, joka määrittelee valvonnan yhteiset ohjeet, menetelmät ja toimintatavat eli niin sanotun valvontaotteen koko maahan. Samoin keskusvirasto kehittää yhtenäisesti valtakunnallista valvontaa. Keskusvirasto huolehtii myös työsuojeluvalvonnan yhteisestä hallinnosta, kuten henkilöstöhallinnosta ja tietotekniikasta sekä tukitoiminnoista kuten valtakunnallisesta koulutuksesta, viestinnästä ja asiakkaiden neuvonnasta.

Muiden Pohjoismaiden parlamentit asettavat keskusvirastoille hallitusohjelmasta tulevat ja hallituskauden pituiset työsuojeluvalvonnan strategiset tavoitteet ja painopisteet. Tanskassa tavoitteet sisältyvät sopimukseen, jonka ovat allekirjoittaneet kaikki parlamentin puolueet – siis muutkin kuin vallassa olevat hallituspuolueet. Keskusvirastot toteuttavat nämä ministeriön kautta tulleet valtakunnalliset tavoitteet yhtenäisiksi valvonnan toimenpiteiksi ja menettelytavoiksi sovellettaviksi käytännön tarkastustoimintaan. Oleellista tässä on, että keskusvirastot toteuttavat valtakunnalliset tavoitteet nimenomaan viraston omien tarkastajien avulla eivätkä siirrä toimeenpanoa eteenpäin itsenäisille valvontaviranomaisille kuten Suomessa.

Ruotsin ja Norjan hallinnon yhtenäistä toimintaa saattaa helpottaa myös se, että näiden maiden keskusvirastoilla on oikeus antaa lakia tulkitsevia ja toimeenpanoa ohjaavia ohjeita alaisilleen viranomaisille. Suomessa keskusvirastoilla ei ole tätä oikeutta koskaan ollut ja kun hallinnollisten keskusvirastojen

järjestelmä 1990-luvun alussa purettiin vastaavaa laintulkintaa toteuttavat nykyisin valtioneuvoston asetukset (vna) (Janas 29.10.2018; Jurvelius 23.10.2018). Se on kuitenkin huomattavasti kankeampi tapa ohjeistaa lainsäädännön toimeenpanoa.

Vertailtaessa Suomen työsuojeluhallintoa Ruotsiin, Tanskaan ja Norjaan on siis todettava, ettei Suomessa ole keskusvirastoa tai erillistä kokoavaa organisaatiota ministeriön ja valvovien työsuojeluviranomaisten välissä. Omalla tavallaan työsuojelun keskusviraston roolia toteuttaa STM:n työ- ja tasa-arvo-osasto. Se on siinä mielessä itsenäinen ”keskusvirasto”, ettei ministeriön johto (johtoryhmä, kansliapäällikkö, ministeri) pysty ottamaan työsuojelun asioita käsiteltäväkseen vaan työ- ja tasa-arvo-osasto käsittelee ja päättää ne täysin itsenäisesti. Työ- ja tasa-arvo-osasto ohjaa vastuualueita kuitenkin vain tavoitteellisesti tulosohjauksella puuttumatta vastuualueiden valvontatoimeen eli valvonnan alueellisiin menettelytapoihin.

Taulukko 11: Suomen, Ruotsin, Tanskan ja Norjan työsuojeluhallinnon henkilöstö vuonna 2018.

	Suomi, osuus ⁵² (%)		Ruotsi, osuus(%)		Tanska, osuus(%)		Norja, osuus(%)	
Työsuojeluhallinnon koko henkilöstö	455		640		620		642	
Keskushallinto -valvontaosasto	55	12	283	44	160	26	128	20
	15		70		20		24	
Aluehallinto -tarkastajat	400	88	357	56	460	74	514	80
	321	71	285	45	255	41	379	59
Tarkastuksia / vuosi	26 239		17 581		37 000		13 412	
Tarkastuksia/tarkastaja	82		62		145		35	
Valvottavia työpaikkoja	300 000		1 300 000		275 000		600 000	

Lähteet: Suomi: Työsuojeluhallinto 2019, liite, Ruotsi: Arbetsmiljöverket 2019b; Köhler Krantz 27.5.2019, Tanska: Arbejdstilsynet 2019; Arbejdstilsynet 2019b; Knudsen 6.5.2019, Norja: Arbejdstilsynet 2019b; Lyngdal 2.5.2019.

⁵² Osuus työsuojeluhallinnon koko henkilöstöstä.

Kun tarkastellaan taulukon 11 mukaisesti Pohjoismaiden työsuojeluhallinnon henkilöresursseja, voidaan todeta, että Suomessa on pieni keskushallinto ja voimavarat on suunnattu työpaikkatason valvontaa toteuttavaan aluehallintoon. Muissa Pohjoismaissa työsuojelun henkilöstöresurssi on tasaisemmin jakautunut keskushallinnon ja aluehallinnon kesken. Suomen työsuojeluhallinnon ”keskushallinnossa” STM:n työ- ja tasa-arvo-osastolla ilman tasa-arvovoyksikköä työskenteli kaikkiaan 55 henkilöä osastopäällikkö mukaan lukien vuonna 2018. Se on vain 12 prosenttia koko työsuojeluhallinnon henkilöstömäärästä. Vertailun Pohjoismaissa työsuojelun keskushallinnossa työskenteli eniten henkilöstöä Ruotsissa 282 henkilöä vuonna 2018. Se on 44 prosenttia koko Ruotsin työsuojeluhallinnon henkilöstömäärästä. Tanskassa keskushallinnon henkilöstön osuus oli 26 ja Norjassa 20 prosenttia. Valvonnan ohjausyksikössä tai osastolla Suomessa työskenteli 15, Ruotsissa 70, Tanskassa 20 ja Norjassa 24 työntekijää. Vastaavasti tarkastajia on Suomessa 71 prosenttia koko työsuojeluhallinnon henkilöstöstä, kun tarkastajien osuus Ruotsissa ja Tanskassa on 45-41 prosenttia. Myös Norjassa tarkastuksia tekevien henkilöiden osuus koko henkilöstöstä on suuri, 59 prosenttia, mutta siellä erityisiä tarkastajan virkoja ei ole lainkaan vaan lähes kaikki työsuojelun asiantuntijat voivat tehdä tarkastuksia (Lyngdal 27.5.2019).

Suomen työsuojelun keskushallinnon pienuudesta ja tehtävien roolista johtuu, että aluehallinnossa jokaisella vastuualueella on oltava valvonnan asiantuntijuutta kaikille toimialoille ja kaikkiin valvonnan erityistapauksiin. Myös valvonnan yksityiskohtaisempi ohjeistus pitää olla jokaisella vastuualueella, sillä 13 ministeriön kanssa sovittua valvonnan valtakunnallista valvontaohjetta eivät kata eivätkä riitä kaikkiin valvonnan osa-alueisiin eikä yksityiskohtiin. Tämä tarkoittaa sitä, että sama asiantuntijuus ja ohjeistus pitää olla viiteen kertaan koko maassa, jokaisella vastuualueella sen sijaan että se olisi yhdessä paikassa, keskitetysti ja yhdenmukaisesti sekä kaikkien vastuualueiden yhteisessä käytössä. Kuten aiemmin totesin Suomen valtionhallinnosta on karsittu henkilöstöä nimenomaan keskushallinnosta, joten työsuojelun yhteisiä valtakunnallisia toimintoja on aluetasolla vastuualueilla. Näitä hallinnon supistusten ”tuulensuojaan” siirrettyjä toimintoja ovat työsuojelun valtakunnallinen koulutus, viestintä ja tietohallinto. Valtakunnallista koulutusta toteuttaa ISAVI, yhteistä viestintää PSAVI ja valvonnan tietohallintoa LSSAVI. Näissä työsuojeluhallinnon yhteisissä palvelu- ja tukitoiminnoissa työskenteli yhteensä 20 henkilöä vuonna 2019.

4.7. Euroopan Unionin Suomen työsuojeluhallintoa koskeva arviointi

4.7.1. SLIC 2005 -arviointi

EU:n Johtavien työsuojelutarkastajien komitea SLIC arvioi Suomen työsuojeluvantaa vuosina 2005 ja 2014. SLIC -arviointi liittyy Suomen vuonna 1995 alkaneeseen EU-jäsenyyteen. Arvioinnissa ”Euroopan komissio haluaa varmistua siitä, että lainsäädäntöä sovelletaan ja valvotaan tehokkaasti ja vaikuttavasti, ja että jäsenvaltiot ovat ottaneet sitä tarkoitusta varten käyttöön yhteiset yleiset tarkastusperiaatteet” (SLIC 2014, 2). Kansallisia valvontajärjestelmiä verrataan Johtavien työsuojelutarkastajien komitean käsikirjaan. Kevään 2005 arviointi oli ensimmäinen kansainvälinen arviointi suomalaisesta työsuojeluvannasta.

SLIC -arviointiryhmä vieraili huhtikuussa 2005 viikon maassamme. Kahdeksanhenkisen arviointiryhmän puheenjohtaja Karel Van Damme oli Belgiasta samoin kuin kaksi sihteeriä. Muut ryhmän jäsenet edustivat Irlantia, Puolaa, Tanskaa, Iso-Britanniaa ja Saksaa. (SLIC 2005, 6-9.) Ensimmäisenä päivänä ryhmä tapasi ministeriön ja työsuojeluosaston johtoa sekä sidosryhmiä (SAK, AKAVA, STTK, EK, TTL). Tiistaina oli ohjelmassa tutustuminen Uudenmaan työsuojelupiiriin, tapaaminen johdon ja kuuden eri valvonta-alueen (tarkastustyyppin) toiminnan esittely. Keskiviikkona matkustettiin Tampereelle, jossa kohteena oli Hämeen työsuojelupiiri ja samoin tutustuminen kuuteen eri valvontakohteeseen. Torstaina kohde oli Turun ja Porin työsuojelupiiri samanlaisella ohjelmalla. Perjantaiksi palattiin Helsinkiin ja tavattiin vielä työsuojeluosaston johtoa ennen iltapäivän paluulentoa. Muita viittä silloista työsuojelupiiriä Keski-Suomessa, Itä-Suomessa ja Pohjois-Suomessa ei tavattu.

Raportin yleiskuvauksessa arviointiryhmä toteaa suomalaisen työsuojeluvannon olevan tavoitteiden osalta hyvin hallinnoitua:

”Sosiaali- ja terveysministeriö johtaa työsuojelupiirien toimintaa. Ministeriön johtamisen tavoitteena on taata hallituksen ohjelmien ja valtionhallinnon työsuojelustrategian toimeenpano. Ministeriö sopii vuosittaiset toteutettavat tavoitteet ja ohjaa siten piirit toimeenpanemaan priorisoiduilla alueilla työsuojelustrategiaa Suomessa.” (SLIC 2005, 4.)

Suomalainen työsuojeluvantaa toteuttaa siten kulloisenkin hallituksen ohjelmaa ja keskushallinnon työsuojelustrategiaa. SLIC -arviointi lähtee siitä, että ILO:n

sopimuksen 81 artiklan 6 mukainen riippumattomuus koskee vain työsuojelutarkastajaa, ei hallintoa. Työsuojeluhallinto ja sen alainen työsuojeluvalvonta voi olla poliittisen hallinnon ohjaamaa, koska ILO:n sopimuksen 81 artiklan 6 tarkka kirjaus koskee tarkkaan ottaen vain tarkastajan riippumattomuutta hallituksen vaihdoksista.

Suomen työsuojelustrategia saa arviointiryhmältä positiivisen maininnan:

"...ollen äärimmäisen kunnianhimoinen, uudenaikainen ja laaja-alainen näkökulmaltaan. Laaja-alaisuus tuo myös haasteen, kun se pannaan täytäntöön valvojan viranomaisen kautta. Samoin laaja-alaisuus on kriittinen kohta arvioitaessa tarkastajien resursseja, osaamista ja pätevyyttä. Strategia sinänsä suuntaa tarkastuksia kohteisiin, joiden valvonnasta saatava ”sosiaalinen hyöty” on mahdollisimman suuri.” (SLIC 2005, 15.)

SLIC 2005 -työsuojeluvalvonnan arviointi oli lopulta varsin kriittinen. Yhteenvedossa arviointiryhmä listasi 17 osin päällekkäistä asiaa, joita pitäisi kehittää tai ne eivät olleet eurooppalaisella ja ILO:n yleissopimusten edellyttämällä tavalla järjestettyjä. (Mt., 14-19.)

1. Työterveyslaitoksen (TTL) työsuojelun asiantuntijaroolia ei arviointiryhmän mielestä pystytä käyttämään tarvittavalla tavalla hyödyksi. Erityisesti työnantajapuoli hyötyisi TTL:n osaamisesta, mutta se joutuu maksamaan siitä. (TTL on 50 prosenttisesti verovaroin ylläpidetty. Loput tulonsa se hankkii myymällä osaamistaan.)
2. Myös työsuojelupiirit voisivat hyödyntää Työterveyslaitosta enemmän.
3. Suomalainen työväestö ikääntyy ja erityisesti mielenterveys- sekä tuki- ja liikuntaelin sairaudet (tules) johtavat yhä useamman työntekijän ennenaikaiselle eläkkeelle. Erityisesti näihin työelämän ongelmiin myös työsuojeluvalvonnan pitäisi suunnata toimenpiteitään.
4. Arviointiryhmä kiinnitti erityistä huomiota psykososiaalisiin riskeihin ja käsin tehtäviin nostoihin ei-perinteisillä aloilla. Tämä edellyttää työsuojelupiireiltä ja tarkastajilta laajaa kentän tuntemusta ja ammattitaitoa tunnistaa työn riskejä.
5. Lakisääteisen työterveyshuollon puuttuminen erityisesti useilta pienyrityksiltä nähtiin ongelmana, johon ei kiinnitetty riittävästi valvontaa. Arviointiryhmä näki työterveyshuollon pienyrityksille tärkeäksi. Lakisääteisyydestään huolimatta 38% kaikista työnantajista eivät olleet järjestäneet työterveyshuollon palveluja, jonka vuoksi 20% kaikista

työntekijöistä eivät olleet työterveyshuollon piirissä. Tämän merkitys on yhteydessä terveystarkastukseen, psykososiaalisiin ongelmiin, ergonomiaan ja työhygieniaan.

6. Arviointiryhmä katsoi, että ulkoiset (usein yksityiset) työterveyshuolto-palvelut pitäisivät olla työsuojeluvalvonnan määräysvallan alaisia.
7. STM:n työsuojelustrategia suuntaa tarkastuksia suuriin yrityksiin, koska niistä saatavat tulokset ovat usein työntekijämäärään ja yrityksen resurssihin nähden vaikuttavampia. Todellisuudessa pienyrityksissä on usein resurssien puutteessa suurempaa tarvetta työsuojelun valvontaan ja toimenpiteisiin.
8. Työsuojelun ennalta ehkäisevästä tarpeesta johtuen arviointiryhmä korostaa myös tarkastajien neuvoa-antavaa, tiedottavaa roolia. Pelkällä valvonnalla ei saavuteta strategian kaikkia tavoitteita. Työsuojelun ennalta ehkäisevä rooli näyttäytyi tarkastusten arvioinnissa kirjavana.
9. Arviointiryhmä huomautti tarkastajien korkeasta iästä, keski-ikä oli reilusti yli 50 vuotta. Tästä voi seurata puutteita ”korkeatasoisesta erikoistuneesta ammattitaidosta”. (Suomalainen työsuojelutarkastaja-kunta on sittemmin eläköitymisten johdosta uusiutunut yli 50%:sti vuosien 2008-2015 välillä keski-ikä ollessa 49,1 vuotta (Työsuojeluhallinto 2020b.))
10. Tarkastusten suunnittelu ja vaikutusten arviointi ei ollut läpinäkyvää. Tämä johtui osin epärealistisista tavoitteista ja indikaattoreista. Näihin peilaten tarkastusten toteuttamistapoja pitäisi täsmentää.
11. Tarkastusten ajankäyttöä työpaikoilla pitäisi harkita uudelleen osana vaikuttavuuden ja tavoitteiden arviointia.
12. Ennalta sovitut tarkastuslistat eivät ole kehittynyt tapa paljastamaan ”potentiaalisia ja monimutkaisia modernien työperäisten sairauksien ja organisaatioiden ongelmien syitä”.
13. Rakennusalan turvallisuuskilpailuihin osallistumista kritisoitiin. Niihin osallistuminen ei hyödynnä tarkastajien ammattitaitoa vaan toimii enemmänkin kilpailuiden auktorisoijana. Osallistuvien yritysten pitäisi yksin järjestää työturvallisuuskilpailut, joihin tarkastajan lainvalvojan viranomaisrooli ei sovi.
14. Tarkastuksia tehtiin keskimäärin vain 75/tarkastaja (tarkastus keskimäärin joka kolmas työpäivä), joka oli hyvin alhainen luku verrattuna

EU:n jäsenmaihin. (Vuonna 2016 luku oli keskimäärin 118 tarkastusta/tarkastaja, jos tarkastajalla ei ollut muita tehtäviä). Valvonnan lukumäärät ovat tietysti vain yksi suorituskyvyn indikaattori. Oleellista on myös käyttää riittävästi aikaa tarkastukseen. (Vuonna 2016-2019 se oli alle 2 tuntia/tarkastus). Arviointiryhmä havaitsi, että tarkastuksella käytettiin paljon aikaa dokumenttien selvittämiseen, jotka olisi voitu tarkistaa etu- tai jälkikäteen.

15. Työsuojeluvalvonnassa oli ilmeinen pätevien työterveysasiantuntijoiden puute.
16. Kaikki työsuojelupiirit eivät käytä laatujohtamisjärjestelmiä erilaisten valvontatoimien yhdenmukaistamiseksi. Yksikään johtamisjärjestelmä ei ole sertifioitu. ”Tämä on menetetty mahdollisuus erityisesti, kun alueelliset toimistot ovat hajallaan ja kehittävät siksi omia käytäntöjä”. Työsuojelupiirien sisäiset organisaatiot eivät olleet samanlaisia, joka lisää toiminnallista erilaisuutta.
17. Työsuojeluhallinnon tukirakenteet valvonnan tehokkuudelle eivät ole tarpeeksi kehittyneitä antaakseen tarvittavan voimakkaan varmistuksen, että valvontaviranomainen voi toteuttaa ministeriön strategiaa. Esimerkiksi ei ole olemassa selkeää järjestelmää yritysten työsuojelupäälliköiden pätevyydelle ja koulutukselle, joten työsuojelutarkastajat toimivat usein asiantuntijoina työpaikoilla. Näin teknisesti taitavat tarkastajat kuluttavat merkittävästi aikaa uhraten asiantuntemustaan ja tämä estää heitä tekemästä enemmän arvokasta alkuperäistä valvonta-tehtäväänsä.

Työsuojeluvalvonta näyttää keskittyvän ministeriön asettamiin painopisteisiin. Arvioinnissa todetaan, että 4/5 työsuojelutarkastuksista on viranomaisaloitteista (VAV) valvontaa, jolloin viranomaisen asettamat tavoitteet ja kohteet ovat tarkastuksen keskiössä. Arviointiryhmä kantaa huolta siitä, että tarkastajalla olisi myös mahdollisuus havaita työpaikan omia työsuojelupuutteita tai ongelmia (SLIC 2005, 25).

Työsuojelussa on Suomessa monia toimijoita, viranomaisia ja järjestöjä, mistä seuraa, että toiminnoilla on usein erilaiset lähtökohdat ja päämäärät. Tämä ei arviointiryhmän käsityksen mukaan ole hyvä asia. (Mt., 26.)

STM saa kiitosta työsuojelustrategiansa suuntaamisesta ja perustelemisesta työnantajien ja hallitusohjelman tarpeiden mukaan. Työsuojelustrategian tiedotusta on kehitetty tukemaan työnantajien tavoitetta, yrityksen taloudellista

tuloksen toteuttamista, mitä hyvä työsuojelu tukee ja toteuttaa. Onnistunut työsuojelu edistää yrityksen taloudellista menestymistä eikä ole pelkkä kustannus. Myös tarkastajat ovat osittain omaksuneet ministeriön idean asiakaslähtöisestä lähestymistavasta työturvallisuuteen. (SLIC 2005., 26-27.)

Työntekijäpuolen työmarkkinakeskusjärjestöt kritisoivat SLIC -arvioinnissa järjestöjen osallistumista työsuojeluhallintoon pinnalliseksi ja puolueelliseksi. Työntekijäkeskusjärjestöt totesivat, että työsuojeluneuvottelukunnan kokouksia on harvoin eikä relevanteista aiheista keskustella perusteellisesti. Vaikka lainsäädännön mukaan työmarkkinajärjestöjen asema tulisi ottaa huomioon työsuojelun suunnittelussa ja päätöksentekoprosessissa, todellisuudessa järjestöt pitivät vaikeana tuoda esille omia mielipiteitään ja tarpeitaan relevantissa tilanteissa. Työntekijäpuoli kritisoi työsuojeluvalvontaa alueellisten työsuojelupiirien heikkoudesta ja haluttomuudesta käyttää valtaa, työterveyshuollon epäselvästä roolista ja koko työsuojelujärjestelmää, -hallintoa selkeyden puutteesta. (Mt., 30-31.)

Työnantajien edustajat korostivat tyytyväisyyttään yhteistyöhön ministeriön kanssa. Työsuojeluviranomainen on muuttanut peruseriaatteellista lähestymistapaansa ”valvonnasta ja sanktioista” enemmän palveluun, tukeen ja neuvontaan. Työnantajien edustajat puoltavat kehitystä ja luonnehtivat työsuojeluviranomaisten olevan ”oikealla tiellä”. (Mt., 30.) Työnantajien suhtautuminen työsuojeluvalvontaan on siis muuttunut huomattavasti suopeammaksi kymmenessä vuodessa työsuojeluhallituksen lakkauttamisen jälkeen. Työnantajat kuvaavat työsuojeluneuvottelukunnan työtä hedelmälliseksi ja sopuisaksi sekä painottavat, että tuskin on olemassa vakavia ristiriitoja työnantajan ja vastaavan alueellisen työsuojeluviranomaisen välillä. Työnantajat pitävät osallistumisestaan tyydyttävänä ja riittävänä, mutta samalla arviointiryhmän keskustelut osoittivat, että työterveyden ja työturvallisuuden asiat eivät olleet heille kovin tuttuja, joten he epäsuorasti tukivat työntekijäpuolen kantaa, että työsuojeluneuvottelukunta ei ole oikea foorumi merkittävälle työsuojelun asiantuntijakeskustelulle. (Mt., 30.)

Tämän tutkimuksen tavoitteena on arvioida suomalaisen työsuojeluvalvonnan eriytymistä alueellisesti. Yhtenäisyyden puute saa vahvistuksen myös SLIC 2005 -arvioinnista. ”Työsuojelupiirien autonomia on melko ilmeinen. Osa tästä johtuneen valvonnan sopeuttamisesta joustavasti paikallisiin tarpeisiin ja resursseihin nähden.” (Mt., 22.)

Hallinnon hajauttamisen ja madaltamisen tavoitteet lähemmäs paikallista asiakasta toteutuvat, mutta yhdenmukaisen valtakunnallisen valvonnan näkökulmasta toimenpiteet eivät saa arviointiryhmän kiitosta. Arvioinnissa todettiin

selkeästi, että lainsäädännön valtuuksia ei käytetty tasa-arvoisesti kaikissa piireissä (SLIC 2005, 24). Valvonnan yhtenäistämiseen tarjottiin välineeksi yhteistä laatu- ja johtamisjärjestelmää.

SLIC 2005 -arvioinnissa työsuojelupiirien eriytyneen valvonnan voi tiivistää valvonnan tavoitteiden laaja-alaisuuteen, yhtenäisen johtamisjärjestelmän puutteeseen, yksilöllisiin tarkastusten asialistoihin ja tarkastukseen valmistautumiseen, piirien monilukuisuuteen ja maantieteelliseen etäisyyteen. Nämä kaikki varsin rakenteelliset seikat edistivät työsuojeluvalvonnan alueellista eriytymistä ja hajauttivat valvonnan tehoa.

SLIC 2005 -arviointia ei koskaan hyväksytty sosiaali- ja terveysministeriössä eikä sitä ole virallisesti julkaistu, koska lopullisesta versiosta ei päästy yksimielisyyteen arviointiryhmän ja työsuojeluosaston johdon välillä. Arviointiryhmän puheenjohtaja Karel Van Damme jopa vieraili uudelleen heinäkuussa 2006 Suomessa, mutta ryhmä ei tehnyt uutta arviointia eikä korjannut alkuperäistä arviointia (Valvontakokouspöytäkirja 15.9.2006). Tutkimuksen haastatteluissa tuli esille se, että työsuojeluosaston mielestä arviointi julkaistiin sähköpostitse keskeneräisenä ja siinä oli asioita ymmärretty väärin, esimerkiksi sidosryhmien mielipiteitä oli esitetty faktoina. Työsuojeluosaston mielestä arvioinnissa oli muun muassa kritisoitu väärin työterveyshuollon ohjaamisen hallinnollista järjestämistä ja sitä tarkastetaanko Suomessa pieniä, alle viiden henkilön työpaikkoja riittävästi vai ei. Arvioinnissa oli myös kritisoitu ministeriöiden välistä työnjakoa, jossa työ-lainsäädännön valmistelu oli silloisessa työministeriössä eikä STM:ssä työsuojelun alaisuudessa. (Hurmalaianen 30.5.2017; Jurvelius 21.12.2017; Suoma 18.9.2017.) Käsitystä arvioinnin erilaisuudesta kuvaa se, että työsuojeluosasto halusi kirjoittaa täysin uusiksi arvioinnin päätelmät ja suositusosuuden. Viisi keskeistä sivua arvioinnista ylivivattiin ja kirjoitettiin täysin uudestaan kolmeen sivuun.

Tutkimuksen haastattelujen mukaan oli ensimmäinen kerta, kun SLIC -arviointi jäi hyväksymättä jäsenmaassa. Kriittistä arviointia osattiin odottaa, sillä koko työsuojeluosaston sanottiin olleen varpaillaan arvioinnista. Erityisesti ”*STM:n työsuojeluosaston jobto oli mustasukkainen ja ehkä vähän häpeissään arvioinnista*”. (Perimäki 24.11.2016.) Ministeriön mielestä suomalainen työsuojelujärjestämä oli mallioppilas eurooppalaisessa vertailussa. ”*Jotkut vain halusivat levittää menneisyyden varjoa positiivisten asioiden ylle.*” (Hurmalaianen 30.5.2017.)

4.7.2. SLIC 2014 -arviointi

SLIC 2014 -arviointi tehtiin samanlaisella viikon vierailulla eteläiseen Suomeen. Arviointiryhmä tutustui STM:n työsuojeluosaston ja ESAVI:n, LSSAVI:n sekä LSAVI:n työsuojelun vastuualueiden toimintaan sekä yhteistyöhön työsuojelun sidosryhmien⁵³ kanssa. Seitsenhenkisen arviointiryhmän puheenjohtaja Jens Jensen ja sihteeri Annemarie Knudsen olivat Tanskasta. Muut ryhmän jäsenet olivat Kreikasta, Itävallasta, Italiasta, Puolasta ja Ruotsista.

Vuoden 2014 SLIC -arviointi on yleishengeltään selkeästi suomalaista työsuojeluvastuuta tukeva. Siinä kiiteltiin erityisesti työsuojelutarkastajien vuorovaikutuksellista otetta tarkastuksilla. Asiakaslähtöisyys eli asiakkaan mukaan ottaminen aktiivisesti kehittämään omaa työsuojeluaan sai kiitosta. Valvonta ei enää mene ”sanktio- ja pampulinjalla” työpaikalle vaan yhteistyötä hakien ja perustellen, että hyvä työsuojelun taso on eduksi myös yrityksen taloudelliselle tulokselle ja toimeliaisuudelle. Myös vastuualueiden keskinäinen vertaisarviointi toiminnan parantamiseksi sai kiitosta. Se on ”aloite, jonka toteuttamista muidenkin maiden työsuojeluviranomaisten pitäisi harkita” (SLIC 2014, 18, 27.)

Vuoden 2014 arvioinnissa todetaan, että työsuojeluhallinnon organisaatio vaikuttaa tarkkaan harkitulta: [poliittinen ja lakeja valmisteleva ja ohjaava] ministeriön osasto ja vastuualueiden toteuttama kentän valvontajärjestelmä. Samalla todetaan, että vastuualueet ovat ILO:n 81 sopimuksen mukaisesti riippumattomia valvontaa toteuttaessaan. (Mt., 4.)

SLIC 2014 -raportti toteaa Suomen työsuojeluhallinnon muodostuvan aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueista sekä sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastosta. Ne valvovat työpaikkoja koskevaa työsuojelulainsäädäntöä. (Mt., 8.) Työsuojeluvastuuta on siten sekä poliittisesti ohjatun ministeriön että riippumattoman valvontaviranomaisen toteuttamaa. Raportti toteaa, että työsuojeluosasto vastaa ”työsuojelulainsäädännön ja sen soveltamisohjeiden valmistelusta. Tso hoitaa sekä poliittisia ja lainsäädännöllisiä asioita että työsuojelun vastuualueiden ohjausta.” Arvioinnin selkeä kirjaus on, että tämä on SLIC:n yhteisten työsuojeluperiaatteiden mukaista. (Mt., 12.)

Strategisessa runkosuunnitelmassa ministeriö määrittelee yhdessä vastuualueiden kanssa työsuojelun vastuualueille yhteiset viranomaisaloitteisen

⁵³ SLIC 2014 arviointiin osallistuivat Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Akateemisten valtuuskunta Akava, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kuntatyönantajat KT, Valtion työmarkkinalaitos VMTL, Palvelualueiden ammattiliitto PAM, Työterveyslaitos TTL ja Työturvallisuuskeskus TTK.

valvonnan painopistealueet neljän vuoden jaksoissa, silloin vuosille 2016-2019. Runkosuunnitelmaa toteuttaa vuosittainen tulossopimus, jossa tarkennetaan vuosittaiset valvonnan tavoitteet. (SLIC 2014, 16.)

Työmarkkinajärjestöjen rooli on keskeinen suomalaisessa työsuojelujärjestelmässä. Arviointiryhmä totesi, että

”Työsuojeluosasto ja työsuojelun vastuualueet ovat luoneet toimivat subteet työmarkkinaosapuoliin, jotta näiden asiantuntemus saadaan käyttöön, osapuolten painotukset otetaan huomioon ja heidän tukensa varmistetaan.”

”Työmarkkinaosapuolet ovat mukana päättämässä työsuojelun strategian sisällöstä, ne osallistuvat myös työsuojeluhallinnon tulostavoitteiden määrittelyyn työsuojeluneuvottelukunnassa.” (SLIC 2014, 5, 13.)

Laki työsuojeluhallinnosta (16/1993) edellyttää, että työsuojeluhallinto harjoittaa kiinteää yhteistoimintaa työnantajien ja työntekijöiden järjestöjen kanssa työsuojelun alalla. Myös arviointiryhmä totesi, että työmarkkinaosapuolet ovat osallistuneet SLIC:n yhteisten työsuojeluperiaatteiden mukaisesti suomalaisen työsuojelujärjestelmän toimintaan ja kehittämiseen (Mt., 15).

Työsuojeluvalvontaa tehdään vastuualueilla varsin itsenäisesti. Se on perua suomalaisen lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten määrittelemästä valvontaviranomaisen riippumattomuudesta, puolueettomuudesta ja organisatorisesta itsenäisyydestä. SLIC :n arviointi toteaa, että

”Yhteistyö työsuojelun vastuualueiden ja muiden työsuojelutoimijoiden kesken näyttää olevan vähäistä. Tehokkaampi yhteistyö työsuojelun vastuualueiden ja työterveyshuollon kesken olisi yrityksille eduksi, koska silloin niiden olisi helpompi saavuttaa parempi työsuojelusäännösten noudattamisen [valtakunnallinen] taso.” (SLIC 2014,6.)

Arviointiryhmä toteaa, että valtakunnallisia valvontaohjeita oli 11 kappaletta vuonna 2014, mutta niitä voisi olla enemmän ja vastuualueiden hyviä käytäntöjä pitäisi jakaa, jotta valvonta tulisi yhdenmukaisemmaksi (Mt., 6). Arvioinnissa todetaan, että

”Arviointiryhmälle näytettiin erinomaisia esimerkkejä tarkastuslistoista, joita työsuojelun vastuualueet ovat tuottaneet, mutta joita käytetään vain tuolla nimenomaisella vastuualueella. Ryhmän mielestä voisi olla hyödyllistä jakaa hyviä käytäntöjä laajemminkin, jotta tarkastustoiminta saataisiin tehokkaammaksi ja yhdenmukaisemmaksi.” (SLIC 2014, 24.)

Samoin eri työsuojelun vastuualueet ovat antaneet tarkastuksia varten erityisohjeita, jotka kattavat esimerkiksi tarkastuksen valmistelut ja päätösmenettelyt mutta vain tällä nimenomaisella työsuojelun vastuualueella (SLIC 2014, 24).

Valvontakäytäntöjen loppupäätelmissä SLIC 2014 -arviointiryhmä toteaa, että ”kannustamme jatkotoimenpiteisiin, joilla työsuojelun vastuualueiden yhteistyötä parannetaan, jotta tarkastusten menettelytavat saadaan yhdenmukaisemmiksi koko maassa”. Yhtenä valvontaa yhtenäistävänä tekijänä arviointiryhmä mainitsee valtakunnalliset valvontahankkeet. (Mt. 24, 17.)

4.8. Paluu keskushallintoon, esimerkkinä Poliisihallitus

Poliisihallituksen perustaminen vuonna 2010 on omalla tavallaan osoitus laillisuusvalvontaa tekevien viranomaisten paluusta keskusvirastojen aikaan. Keskusvirastot olivat oleellinen osa valtiojohtoisen hyvinvointivaltion ja sen hallinnon rakentamista 1960-luvun lopulta aina 1990-luvun alkuun asti. Virastoja käytettiin sektoroituneiden alempien viranomaisten toiminnan hallintaan ja ohjaukseen. Keskusvirastoilla tavoitellaan valtakunnallisesti ohjattua, mutta itsenäistä hallintoa, jossa ministeriön poliittinen ohjaus halutaan erottaa laillisuusvalvontaa tekevien viranomaisten toiminnasta. Tällä idealla syyttäjävirstot yhdistyivät Syyttäjälaitokseksi 1.10.2019 ja oikeuslaitoksen Tuomioistuinvirasto aloitti 1.1.2020.

Hyvän hallinnon ja kansalaisten yhdenvertaisuuden vaatimus on perustuslaissa mainittu yksi oikeusvaltion perusta. Ministeriön ja keskushallintoviranomaisten velvollisuutena on huolehtia hallinnonalansa yhdenvertaisuudesta, jonka toteutumista työsuojeluhallinnossa tässä tutkimuksessa arvioidaan.

Poliisihallitus piti perustaa poliisitoimen keskusvirastoksi vuonna 1974, mutta hanke ei mennyt eduskunnassa läpi (Temmes & Kiviniemi 1997, 49). 1960- ja 1970-luvun vaihteessa perustettiin useita keskushallituksia: ammattikasvatushallitus (1965), asuntohallitus (1966), sosiaalihalitus (1968), verohallitus (1969), vesihallitus (1970), maatilahallitus (1971), ilmailuhallitus (1972), elinkeinohallitus (1973) ja työsuojeluhallitus (1973), jotka kaikki lakkautettiin tai yhdistettiin 1990-luvun alussa. Enimmillään keskushallituksia oli 1980-luvulla 14 (Ojala 1992b, liitteet 4-14). Vuonna 2019 hallitus -päätteisiä valtion keskusvirastoja on jäljellä enää neljä: metsähallitus, opetushallitus, patentti- ja rekisterihallitus sekä poliisihallitus. Keskushallitusten 20-vuotinen taival oli yksi osoitus valtioon yhteiskunnallisena toimijana nojautuvasta suunnitteluoptimismista, joka sai

väistyä valtionhallintoa keventäneen markkinaliberalismin ja New Public Managementin tieltä 1990-luvulla.

Poliisihallitus perustettiin kuitenkin vuonna 2010 kun tavoiteltiin sisäasiainministeriön (SM) hallinnonalan ohjaus- ja valvontatehtävien ja poliisitoiminnan operatiivisen johtamisen erottamista ja selkiyttämistä (HE 58/2009). Tilanne on samantapainen muillakin julkishallinnon laillisuusvalvontaa tekevilla hallinnonaloilla. Ministeriön poliittinen ohjaus halutaan erottaa laillisuusvalvontaa tekevien viranomaisten toiminnasta. Oikeuslaitokseen perustettiin vuoden 2020 alusta lukien Tuomioistuinvirasto oikeusministeriön ja syyttäjävirstojen väliin ja työsuojeluvalvontaa oltiin yhdistämässä valtion lupa-, (ohjaus-) ja valvontavirstoon, Luovaan sosiaali- ja terveys- (sote) ja maakuntauudistuksen yhteydessä. Toteutuessaan Luova olisi tullut sosiaali- ja terveysministeriön ja työsuojelun vastuualueiden väliin keskusvirastoksi ja maan ainoaksi työsuojeluviranomaiseksi vuoden 2021 alussa.

Poliisin hallintomalli oli vielä 2000-luvun alussa kolmiportainen. Sisäasiainministeriön poliisiosasto johti valtakunnallisesti poliisitoimintaa ja alueellisena viranomaisena toimivat lääninhallitusten poliisiosastot. Paikallisviranomaisena oli kihlakunnittain kootut poliisilaitokset. Valtakunnalliset poliisin yksiköt kuten keskusrikospoliisi, suojelupoliisi ja liikkuva poliisi olivat ministeriön alaisia. Samoin olivat Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisin tekniikkakeskus. Poliisin ylijohdona toimi SM:n poliisiosasto, jonka tehtävänä oli suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja koko maassa. Lääninhallituksen poliisiosasto vastasi ja tulosohtasi poliisin toimintaa läänin alueella ja päätti kihlakunnan poliisilaitosten yhteistoiminnasta läänissä. Vuonna 2009 läänejä oli viisi. Paikallispoliisi oli järjestetty kihlakunnittain. Vuonna 2009 ne yhdistettiin 90:stä 24:ään kihlakuntaan. (HE 58/2009.)

Poliisihallitus perustettiin vuonna 2010 keskushallintovirastoksi johtamaan ja ohjaamaan poliisin operatiivista toimintaa. Se sai ministeriön roolin ylimpänä poliisiviranomaisena ja operatiivisena ylijohdona sekä sen alaisuuteen siirrettiin kaikki edellä mainitut poliisin valtakunnalliset erillisyyksiköt ja tukitoiminnot. Ministeriön osastolle (SM:n poliisiosasto) jäi poliisitoimen valtakunnallinen ohjaus- ja valvontatehtävä. Se vastaa strategisesta ja poliittisesta ohjauksesta, toimintaedellytysten turvaamisesta, säädösvalmistelusta ja kansainvälisestä yhteistyöstä. (HE 58/2009.)

Sinänsä mielenkiintoinen termi on poliisin poliittinen ohjaus. Länsimaisen demokratian perinteeseen kuuluvassa vallan kolmijaossa lainsäädäntövalta

(eduskunta), toimeenpanovalta (hallitus ja ministeriöt) ja tuomiovalta (oikeuslaitos) on pyritty erottamaan toisistaan ja erityisesti tuomiovallan (tuomioistuimet ja poliisi) itsenäisyys eli poliittinen riippumattomuus ja koskemattomuus on haluttu taata. Oikeusvaltiossa poliitikkojen ja poliittisesti johdetun hallinnon ei pitäisi ohjata tuomioistuinta eikä poliisia. Siitä on Suomessakin ikäviä muistoja 1930- ja 1940-luvuilta kun valkoista Etsivää keskuspoliisia (EK) ja punaista Valtiollista poliisia (Valpo) käytettiin sisäpolitiikassa vallan välineenä. Tähän liittyen vuosien 1945-1948 sisäministeri Yrjö Leinon (kom.) totesi muistelmissaan: ”Sano minulle millainen on maasi valtiollinen poliisi ja minä sanon sinulle, kuka maatasi hallitsee” (Leino 1958, 116). Tuomioistuinvirasto perustettiin ministeriön alapuolelle, itsenäiseksi keskusvirastoksi osin juuri tuomioistuinlaitoksen poliittisen riippumattomuuden takaamiseksi (Reinboth 2017).

Poliisihallinnon kehityksessä oli paluuta menneeseen, 1970-luvun keskusvirastojen aikaan, sillä Poliisihallitus perustettiin nimenomaan keskushallintovirastoksi. Lakiin poliisihallinnosta kirjattiin väliotsikko ”keskushallinto” ja sen alle ”Poliisihallitus” (497/2009, 4§). Hallituksen esityksessä (HE 58/2009, 7) muutosta kutsuttiin mielenkiintoisella hallinnon kehittämistermillä ”hallintorakenneuudistuskokonaisuus”, jossa poliisin hallintorakenne madaltui kaksiportaiseksi läänitason jäädessä pois – mutta Poliisihallitus tuli tilalle. Kaksiportaisuus kuulostaa sinänsä epäloogiselta, sillä hallintomallista löytyy ministeriön taso (SM:n poliisiosasto), keskushallinto (Poliisihallitus) ja paikallistaso (kihlakunnittain jaoteltu paikallispoliisi). Eroa vanhaan kolmiportaiseen malliin oli lääninhallitusten poliisiosastojen poistuminen aluehallintotasolta. Viisi läänin poliisiosastoa tulosohjasivat osaltaan läänien paikallispoliisia. Kun ajattelee, että Poliisihallitus valvoo ja ohjaa yhtenäisellä tulosohjauksella paikallispoliisia päästään ehkä kaksiportaiseen hallintomalliin. ”Hallintorakenneuudistuskokonaisuudesta” puhuttiin ehkä siksi, että samassa yhteydessä yhdistettiin poliisilaitoksia, lakkautettiin lääninhallitukset ja muodostettiin aluehallintovirastot. Melkoista hallintojargonia sana kuitenkin edustaa.

Muutoksen perusteluina olivat johtamistoimintojen selkeyttäminen ja keventäminen hallinnon eri tasoilla tuottavuuden parantamiseksi. Muun muassa paikallistason ohjaamisesta poistui väliporras eli lääninhallituksen poliisiosasto, joka hallituksen esityksen mukaan sivuttaisohjasi paikallispoliisia. Tavoitteena oli siten hallinnon keventäminen kun samalla poliisipiirien määrää vähennettiin 90:stä 24:ään (nykyisin 11 poliisilaitosta) ja poliisin ylijohtoa ja lääninjohtoa

”uudistettiin” selkeyttämällä johtamisjärjestelmää. Eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnön mukaisesti tavoiteltiin ”voimavarojen siirtämistä hallinnosta palveluihin ja varmistettiin poliisipalvelujen saatavuus koko maassa” (HalVM 7/2009).

Poliisihallituksen tehtäviksi tuli:

- 1) suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja,
 - 2) vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa,
 - 3) päättää poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta,
 - 4) vastata poliisiyksiköiden tulosohjauksesta ja voimavarojen suuntaamisesta niille.
- (HE 58/2009, 8).

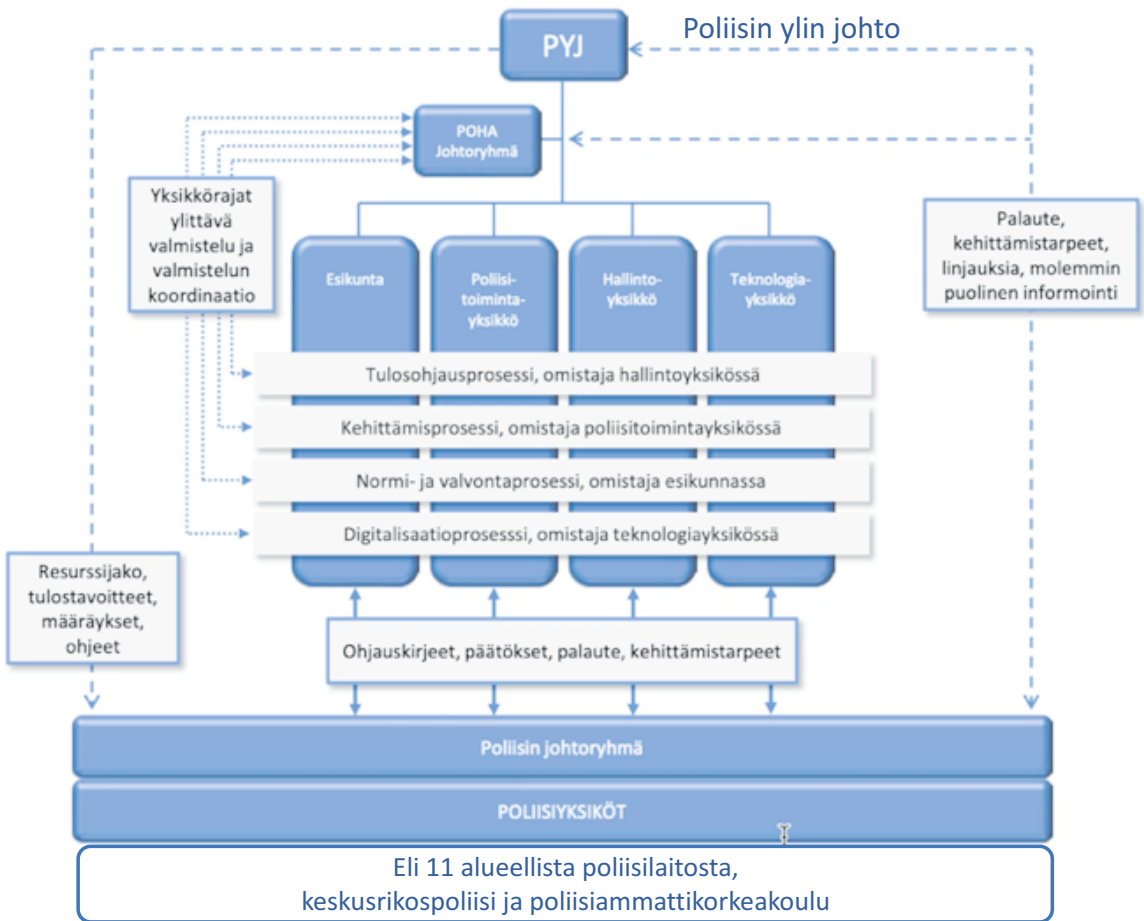
Virkamiesoikeudelliset asiat kuten nimitykset, kurinpito, virkajärjestelyt, palkkatoimivalta sekä rahoitukseen liittyvä toimivalta siirrettiin Poliisihallitukselle.

Sisäasiainministeriön poliisiosastolle jäi hallinnonalansa tulosohjaus. Poliisi-osaston ja poliisihallituksen välisissä tulosneuvotteluissa huomioidaan eduskunnan ja valtioneuvoston on lausumat poliisitoimen tavoitteet. Poliisihallitus käy edelleen 11:ta alueellisen poliisilaitoksen kanssa omat tulosneuvottelut, joissa jalkautetaan ministeriön asettamat tavoitteet laitoksille ja siellä edelleen paikallispoliisille. Poliisin tulosohjauksesta todetaan:

”Poliisihallitus vahvistaa poliisin toimintalinjat, jolla pyritään tehostamaan poliisin toimintaa, määrittämään poliisin kehittämiseksi oikeat painopisteet sekä ennakoidaan poliisin toimintaympäristön muutokset. Toimintalinjojen määrittelyssä on otettu huomioon poliisin kohdistettu valtioneuvoston ohjaus.” (Poliisihallitus 2019, 2.)

Poliisihallitus kohdistaa poliisihallintoon tulosohjauksen lisäksi hallinnollista ohjausta ja poliisiyksiköihin operatiivista ohjausta. Poliisin toiminnan laadulliset painopisteet (ydintavoitteet) ovat kaikille yksiköille samat, määrätavoitteet voivat vaihdella alueellisesti. (Poliisihallitus 2019, 2; Hankilanoja 8.1.2020.)

Kuvio 10: Poliisihallituksen organisaatio.



Lähde: Poliisihallitus 2019, liite 3.

Poliisihallituksen nykyinen organisaatiomalli (Kuvio 10) voisi hyvin toimia esimerkkinä työsuojeluhallinnon keskusorganisaatiolle. Poliisihallitus on organisoitu neljään yksikköön: esikunta, poliisitoimintayksikkö, hallintoyksikkö ja teknologiayksikkö. Esikunnassa on normi- ja valvontaryhmä, jolla valmistelelee poliisin hallinnollista ohjausta koko maahan. Hallinnollista ohjausta, yhtenäisohjausta ovat asian painoarvon mukaan Poliisihallituksen määräys, ohje, ohjaava kirje tai suositus. Poliisin yhtenäisohjaus määrittelee, että esimerkiksi liikenteen ylinopeuksien puuttumiskynnys on määräyksen mukaan koko maassa sama. Esikunnassa on lisäksi laillisuusvalvonnan vastuualue, joka tekee kentän valvontaa, noudatetaanko Poliisihallituksen määräyksiä ja ohjeita poliisiyksiköissä

ja paikallispoliisissa.”*Poliisissa ei ainakaan pitäisi olla alueellisesti erilaista toimintaa vaan kaikki toiminnan kriteerit, toiminnan tavat on määritelty valtakunnallisesti*” (Hankilanoja 8.1.2020).

Poliisin toiminnan valtakunnallisesta yhtenäisyydestä vastaa Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö, joka on jaettu seitsemään vastuualueeseen: liikenneturvallisuus, kansainväliset asiat, lupahallinto, rikostorjunta, valvonta- ja hälytystoiminta, yhteiset toiminnot ja analyysitoiminnot. Toiminnallista yhtenäisyyttä toteuttavat myös Poliisihallituksen lukuisat teemakohtaiset yhteistyöverkostot, vuosittaiset strategiapäivät ja kaksi kertaa vuodessa järjestettävät päällikköpäivät (Poliisihallitus 2019, 3, 10). Poliisin keskushallinto ei siis pelkästään aseta paikallispoliisille tavoitetta (esim. liikenneturvallisuuden parantaminen) vaan määrittelee yhtenäisohjauksella millä keinoin ja tavoin (esim. tietty puuttumiskynnyks) hallinnon tavoite saavutetaan eli urheilukielellä ei määritellä pelkästään maalia vaan myös se miten maali tehdään.

Poliisin hallinnollinen tilanne oli ennen Poliisihallitusta hyvin samantapainen kuin työsuojeluvalvonnan. Ministeriö (STM) valvoo ja ohjaa työsuojeluvalvontaa, mutta työsuojelua toteuttavat viisi itsenäistä työsuojelun vastuualuetta, työsuojeluviranomaista aluehallintoviraston sisällä. Työsuojelulla oli keskushallinto, työsuojeluhallitus vuosina 1973-1993. Nyt työsuojeluvalvonnassa ei ole keskushallintoa ainakaan erillisen viraston muodossa eikä siten valtakunnallista operatiivista päätöksentekoa ja toimintaa kokoavaa organisaatiota mitä Luovan perustamisessa tavoiteltiin (VM 2015, 133). Työsuojelussa on yhteisiä työsuojelun vastuualueen johtajakokouksia ja STM:n vetämiä valvontakokouksia, mutta valvonnan päätöksenteossa vastuualueet toimivat itsenäisesti. Syyttäjälaitoksessa 11 paikallista syyttäjänvirastoa ja Valtakunnansyyttäjävirsto yhdistyivät 1.10.2019 yhdeksi Syyttäjälaitokseksi. Uusi virasto muodostuu valtakunnansyyttäjän toimistosta ja viidestä syyttäjälueesta. Uudistuksen tärkeimpiä tavoitteita oli juuri syyttäjien ratkaisutoiminnan yhdenmukaistaminen ja kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun parantaminen. (HS 2019; Syyttäjälaitos 2019.)

Eduskunnan hallintovaliokunta halusi mietinnössään Poliisihallituksen perustamisesta nimenomaan lakkauttaa alueelliset, itsenäiset poliisilaitokset. Hallintovaliokunta lausui:

”...ettei aluehallintovirastoon sijoitettavista Poliisihallituksen alueellisista yksiköistä muodostu erillisiä alueperiaatteen mukaan toimivia toimipisteitä, jotka johtavat [itsenäisesti] oman toimialueensa poliisilaitoksia vaan ohjausvalta on Poliisihallituksella” (HalVM 7/2009, 3, lisäys AL).

Haluttiin siis selkeästi keskusjohtoista eikä alueellista poliisitointa. Laillisuusvalvonnan pitäisi olla yhdenmukaista koko maassa eikä vaihdella maantieteellisesti, alueellisesti.

5. TYÖSUOJELUVALVONNAN VASTUUALUE- KOHTAINEN VERTAILU

5.1. Työsuojeluhallinnon selvityksiä valvonnan erilaisuudesta

Osin EU:n johtavien työsuojelutarkastajien komitean SLIC:n vuonna 2005 esittämän kriittisen arvioinnin seurauksena ja erityisesti Resurssityöryhmä 2:n⁵⁴ tukemana STM:n työsuojeluosastolle perustettiin kolmihenkinen tarkastustoimintatiimi⁵⁵, joka vuodesta 2008 ryhtyi arvioimaan työsuojeluvalvonnan menettelytapoja työsuojelupiireissä. Tiimi teki arvioita muun muassa työsuojelupiirien tarkastustoiminnan ohjeistamisesta, tarkastuskertomuksista ja erilaisesta toimivallan käytöstä (toimintaohjeiden ja kehotusten antaminen, syyte ilmoitukset poliisille). Tämän lisäksi tehtiin useita tarkastajien työaika selvityksiä vuosina 2008-2015, jotka vastuualueiden vertaisarvioinnin kanssa toivat esille tarkastajien ja vastuualueiden erilaisia valvonnan menettely- ja työskentelytapoja. (Valvontakokospöytäkirjat 1993-2019.)

Tarkastustoimintatiimi arvioi haastatteluin työsuojelupiirien tarkastustoiminnan ohjeistamista vuoden 2007 lopussa. Selvitystä varten haastateltiin 28 työsuojelupiirin johtoon kuuluvaa henkilöä ja 46 tarkastajaa (STM 2008a, 1). Tarkastustoimintatiimin raportti on varsin karua luettavaa todeten työsuojelupiirien toimivan varsin itsenäisesti työpaikkojen valvonnassa. Piirien tarkastustoiminnan ohjeistus oli hyvin erilaista eikä useinkaan yhtäläistä edes piirin sisällä.

”Työsuojelupiirien ohjeistaminen vaihteli. Piirien toimintatapa näyttäisi riippuvan siitä, millaisena piiripäällikkö näkee tarpeen ohjeistaa. Piirin koolla ei ole merkitystä ohjeistamisen suhteen. Työjärjestyksissä ohjeistamisesta ei ollut mainintaa yhtä piiriä lukuun ottamatta.” (STM 2008a, 1.)

⁵⁴ Työsuojeluhallinnon ja työmarkkinajärjestöjen yhteisiä resurssityöryhmiä tarkastellaan luvussa 4.5.5.

⁵⁵ Ylitarkastajat Hannu Alen, Harri Halme ja Hannele Jurvelius.

Tarkastuksen menettelytavoista löytyi selkeitä eroavaisuuksia. Tarkastuksen suorittamista ohjaavat tarkastuksen asialistat olivat piirikohtaisesti, toimialakohtaisesti ja usein myös tarkastajakohtaisesti erilaisia. Yhteydenotto työpaikalle ja tarkastuksen ennakoilmoitus vaihtelivat. Tarkastusten asialistoja ja ennakoilmoitusta ei oltu yhtenäistetty työsuojeluosaston toimesta. Myöskään ennakoilmoitusta⁵⁶ ei ollut piireissä yhdenmukaista suhtautumista. Vaikka tarkastuskertomuksesta oli ministeriön suosittelema malli, oli joillakin työsuojelupiireillä jopa kolme omaa tarkastuskertomusmallia käytettäväksi tarkastajan oman harkinnan mukaan. (STM 2008a, 3-5).

Pikatarkastuskertomus muodosti aivan oman haasteen yhtenäiselle valvonnalle:

"Jotkut työsuojelupiirit ovat kehittäneet pikatarkastuskertomuksia, joiden rakenne ei vastanne valvontalain ja hallintolain perusajatusta. Tarkastus ei voi olla sellainen, että se käsittelee vain kertomukseen ruksattavat asiat (kunnossa vai ei). ...Hallinto ei ole määrittellyt suhtautumistaan pikatarkastuskertomuksiin. Niitä voi pian olla kymmeniä erilaisia käytössä. Pikatarkastuskertomuksen tulee täyttää kaikki tarkastuskertomukselle asetetut vaatimukset." (STM 2008a, 5.)

Myös itse tarkastustoiminnassa oli selkeitä eroja. Oleellisessa tarkastajan toimivaltaan kuuluvassa velvoitteiden (toimintaohje, kehoitus) antamisessa oli vaihtelua:

"Osa tarkastajista ei anna kehoituksia siksi, että pitävät sitä liian rajuna toimenpiteenä. Tarkastaja saattaa arvioida työnantajan siten, että hän antaa kehoituksen tai toimintaohjeen työnantajan yhteistyöhalukkuuden perusteella." (STM 2008a, 5.)

Päällikkökohtaisesti työsuojelupiirien toiminnassa saattoi olla lähtökohtaisia näkemyseroja: "Työnantajan tietämättömyys edellyttää erilaisia valvonnan toimenpiteitä kuin haluttomuus" (Pekkala S. 14.11.2017). Saman valvonnan joustavuuden totesi myös kolmikantainen resurssityöryhmä: "Valvonnan vaikuttavuus saavutetaan valitsemalla tietty taktiikka ja oikeat toimenpiteet kullekin työpaikalle" (Resu 2009, 51). Sinänsä tarkastajat suhtautuivat yhteisiin valvonnan menettelytapoihin

⁵⁶ Ennakoilmoitusta tehtiin etupäässä rakennuslupa- ja uudisrakennuksen piirustukset lähetettiin työsuojelutarkastajalle, jotta hän katsoisi niitä tarkastajan näkökulmasta turvallisuuden kannalta: kulku- ja poistumistiet, henkilöstötilat jne. Ennakoilmoituksesta on sittemmin luovuttu erityisesti jääviysohjelmien vuoksi mikä (ennako)neuvonnasta ja (jälki)valvonnasta voi helposti syntyä.

pääsääntöisesti suotuisasti. Esimerkiksi valtakunnalliset hankkeet ovat tarkastajien mielestä hyviä ja yhtenäistävät piirien toimintaa. Kokonaisuutena tarkastustoimintatiimin tekemisissä haastatteluissa tuli selkeästi esille se, että

”Valvonta ei ole riittävän yhtenäistä tarkastajien omasta mielestä. Toisaalta osa tarkastajista toivoi yksityiskohtaisempia ohjeita, toisaalta osa pelkäsi niiden rajoittavan liikaa tarkastajan vapautta.” (STM 2008a, 8.)

Osalle tarkastajista oli muodostunut käsitys, että työsuojelun hallintolain (16/1993) mukainen piirien itsenäisyys valvontatoimessaan tarkoitti myös tarkastajien suurta itsenäisyyttä valvontatoimessaan. Osin näin onkin ja kun ILO:n sopimus nro 81, artikla 6 puhuu myös tarkastajan riippumattomuudesta, syntyy helposti käsitys tarkastajan suuresta autonomiasta. Työsuojeluosaston raportti toteaaakin, että ”tarkastajan rooli julkisen vallan käyttäjänä on merkittävä ja toimiminen työnantajan [työsuojelupiirin AL] ohjeiden mukaan on erityisen tärkeää” (Mt., 8).

Sinänsä työsuojelutarkastus työpaikalla on paljon monimutkaisempi asia kuin vaikkapa auton katsastus, jossa voidaan todeta, onko laite kunnossa vai ei. Työpaikan tarkastustoimintaa on mahdoton ohjeistaa tai säädöstää täydellisesti. Vaikka tarkastuksen kohteena olisi sama kone, pitää ottaa huomioon minkälaisessa työympäristössä sitä käytetään ja miten erilaisia käyttäjiä sillä on. Toimintavariaatioita on suurin piirtein potenssiin kolme. Vielä haastavammaksi työturvallisuuden valvonta tulee, kun tarkastuksen kohteena on ihmisen käyttäytyminen työyhteisössä. (Murto 7.11.2017; Pekkala S. 14.11.2017.)

Tarkastajien yhteiselle, valtakunnalliselle koulutukselle annetaan raportissa huomattava merkitys:

”Tarkastajakoulutuksessa tulee huolehtia siitä, että uudet tarkastajat oppivat tarkastajakurssilla viranhoidon perusteet ja julkisen vallan käytön tarkastustyössä. Tarkastajakurssilla voidaan luoda perusta sille, että valtakunnallinen valvonta pysyy yhdenmukaisena ja voidaan myös selvittää syitä, mistä poikkeamat eri asioiden subteen johtuvat.” (STM 2008a, 9-10.)

Yhteenvedossaan tarkastustoimintatiimi totesi, että ”työsuojeluosaston ohje on muuttanut toimintatapoja, mutta sen linjauksia vastaan pyristellään vieläkin” (Mt., 4). Raportissa oli myös sisäistä kritiikkiä ja tehtäviä ministeriölle:

”Työsuojeluosaston pitäisi kuvata, mikä on tarkastajan missio ja millaisia tarkastajia työsuojeluballintoon halutaan tekemään tarkastajan töitä. Työsuojeluosaston tehtävänä on pitää valvontaohjeet ajan tasalla ja huolehtia siitä, että ohjetta sovelletaan yhdenmukaisesti.” (STM 2008a, 8.)

Myös tarkastajien tekemiä tarkastuskertomuksia arvioitiin piireittäin. Työsuojeluosaston säädosyksikön johtaja Pertti Siiki teki tarkastuskertomuksen muotoa ja sisältöä käsittelemän muistion, joka oli esillä valvontakokouksessa 14.3.2008. Muistiossa käsiteltiin sitä, mitä tarkastuskertomuksessa pitäisi olla ja miten kattavasti se pitäisi tehdä. (Valvontakokouspöytäkirja 14.3.2008.) Tämän tarkastuskertomusta määrittelevän muistion pohjalta tarkastajien laatimia, eri työsuojelupiirien tarkastuskertomuksia arvioitiin kahden päivän (10.-11.9.2008) otannalla kaikkiaan 177 kappaletta. Arviointi paljasti, että

”Työsuojelupiirien tarkastuskertomusten rakenteessa on selviä eroja sekä piirien kesken että saman piirin tarkastajien välillä. Joissakin piireissä tarkastuskertomukset ovat yhtenäisempiä. Toisissa piireissä eri tarkastajien tarkastuskertomusten rakenteessa ja sisällössä on suuria eroja.” (STM 2008b, 8.)

Samoin todettiin, että lähes jokaisella työsuojelupiirillä on omat erilaiset vakio-lauseensa, jotka jäsentävät ja mahdollisesti yhtenäistävät tarkastuskertomusta. ”Samana piirin sisällä vakio-lauseet voivat vaihdella tarkastajien kesken ja jopa saman tarkastajan tarkastuskertomuksissa.” Pikatarkastuskertomuksista todettiin, että ”Kaikki eivät täytä valvontaohjeen eivätkä välttämättä valvontalainkaan vaatimuksia. Pikatarkastuskertomusmalleja on monenlaisia, jopa samalle alalle tarkoitettuja.” (Mt., 9.) Tarkastuskertomusten arvioinnin johtopäätöksissä ehdotetaan jatkotoimia, joissa

”Hallinnolle luodaan yksi yhteinen tarkastuskertomuksen mallipohja, jota käytetään tavanomaisissa työpaikkatarkastuksissa... Luodaan koko hallinnon käyttöön muutamia alakohtaisia pikatarkastuskertomusmalleja, jotka täyttävät valvontalain ja valvontaohjeen vaatimukset.” (STM 2008b, 10.)

Työsuojeluosasto arvioi myös työsuojeluhallinnon poliisiviranomaisille tekemiä ilmoituksia asioista, joissa on syytä epäillä työsuojelurikosta. Arvioinnit tehtiin vuosina 2008 ja 2011. Taustalla oli Resurssi 2 -työryhmän mietintö, joka totesi, että ”Kehotukset ja esitutkintapyynnöt sekä niiden pohjalta tehtyjen syytteiden määrät vaihtelevat piireittäin. Tavoitteena on, että tarkastukset johtavat koko maassa samoilla kriteereillä esitutkintapyyntöihin.” (Resu 2009, 44, 57.) Työsuojeluosaston vuoden 2008 arvioinnissa todetaan, että ”valvontatoiminnan

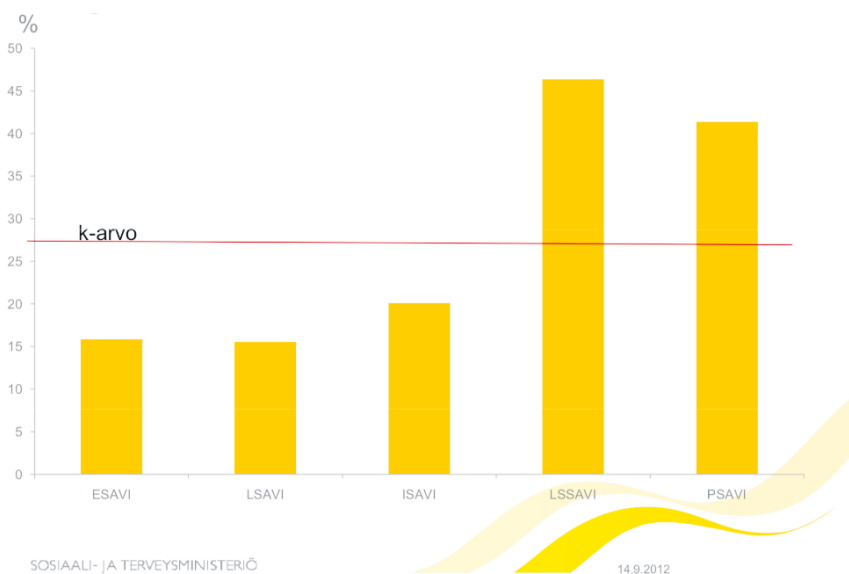
laajuus huomioon ottaen ilmoituksia poliisille tehdään suhteellisen vähän”. Erityisesti Pohjois-Suomen työsuojelupiirissä ja Turun ja Porin työsuojelupiirissä ilmoituksia oli vuonna 2008 tehty selvästi vähemmän kuin muissa työsuojelupiireissä (4,3 ja 7,9 ilmoitusta 1000:ta tarkastusta kohti). Selvästi eniten ilmoituksia oli tehty Hämeen työsuojelupiirissä 31,5 ilmoitusta 1000:ta tarkastusta kohden. Varsin mielenkiintoiseksi työsuojeluvalvonnan yhtenäisen toiminnan tarkastelun tekee se, että vuoden 2011 arvioinnissa Lounais-Suomen aluehallintoviraston ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ilmoitukset poliisille olivat edelleen lukumäärällisesti vähäisempiä kuin muilla vastuualueilla (5,5 ja 6,1 ilmoitusta/1000 tarkastusta). Edelleen eniten ilmoituksia poliisille tehtiin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa⁵⁷ (31,4 ilmoitusta/1000 tarkastusta). Työsuojeluosaston tekemässä arvioinnissa todetaankin, että

”Vuoden 2008 selvitykseen verrattuna ilmoitusten lukumäärissä tai olennaisissa menettelytavoissa ei vaikuta tapahtuneen havaittavaa muutosta... Valvontatoiminnan laajuus huomioon ottaen ilmoituksia poliisille tehdään edelleen erittäin vähän.”
(Valvontakokouspöytäkirja 20.12.2012.)

Tarkastajien antamien kehotusten arvioinnissa vuosina 2009-2011 tuli esille samanlaisia alueellisia ja tarkastajakohtaisia eroja. Selvästi eniten kehotuksia tarkastuksilla annettiin Hämeen työsuojelupiirissä eli myöhemmin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa ja Pohjois-Suomen työsuojelupiirissä eli myöhemmin Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa, joissa kehotusten osuus tarkastuksia kohden oli noin 0,45/tarkastus kun muilla vastuualueilla annettiin kehotus noin 0,15-0,2/tarkastus. Kehotusten keskiarvo koko maassa oli noin 0,27/tarkastus.

⁵⁷ Lounais-Suomen aluehallintovirasto on alueeltaan lähes sama kuin Turun ja Porin työsuojelupiiri ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastoon on yhdistetty Pohjois-Suomen ja Lapin työsuojelupiirit. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon yhdistettiin Vaasan, Hämeen ja Keski-Suomen työsuojelupiirit.

Kuvio 11: Kehotusten osuus tarkastuksista aluehallintovirastoittain vuonna 2011.



Lähde: Valvontakokouspöytäkirja 20.9.2012, liite 8.

Arvioinnin lopputuloksissa todetaankin, että

”Avi:en antamat kehotukset poikkeavat edelleen suuresti toisistaan niin määrällisesti, suhteellisesti kuin toimialoittainkin. Kehotusten oikeaa, kohtuullista, sopivaa määrää ei ole missään kerrottu, mutta erot Avi:en välillä” ovat kohtuuttoman suuria... Kehotukset keskittyvät joissakin Avi:ssa edelleen tietyille tarkastajille ja on edelleen tarkastajia, jotka eivät ole antaneet yhtään kehotusta urallaan.” (Valvontakokouspöytäkirja 20.9.2012.)

Työsuojeluhallinnon resurssiryhmä 2 ehdotti myös työsuojelupiirien vertaisarviointia (Resu 2009, 63), joka sitten toteutettiin vuosina 2011-2013. Vertaisarvioinnissa nousi kehittämisen kohteiksi valvonnan suunnittelu ja seuranta, aluekohtaiset valvontatoimenpiteet sekä tarkastajien toiminta työsuojelutarkastuksella. Arvioinnin tuloksena valvonnan suunnittelussa pitäydytään jatkossa yhteen valtakunnalliseen toimintaympäristöanalyysiin, jota täydennetään aluekohtaisilla valvontahavainnoilla ja sidosryhmien esityksillä. Valvonnan hanketyöskentelyn periaatteista ja valtakunnallisista hankkeista sovitaan jatkossa ministeriön vuosittaisissa tulossopimuksissa. (Valvontakokouspöytäkirja 12.6.2014, liite 3.)

Vertaisarvioinnissa todettiin myös, että vastuualueilla on eroja valvonta-toimenpiteissä ja niiden tulkinnassa. Arvioinnin tuloksena sovittiin, että yleisen valvontaohjeen päivittämisen yhteydessä määritellään jatkossa tarkastuskäsite entistä tarkemmin, luokitellaan eri tarkastustyyppit ja muut valvonnan keinot sekä asetetaan kriteerit, miten ja missä näitä käytetään. Arvioinnissa todettiin myös, että työolomittareiden käyttötapa ja -määrät vaihtelevat vastuualueittain. Siten hallinnon tahtotila mittareiden suhteen määritellään ja niiden käyttötapa ja tulosten tulkinta selvennetään. (Valvontakokouspöytäkirja 12.6.2014.)

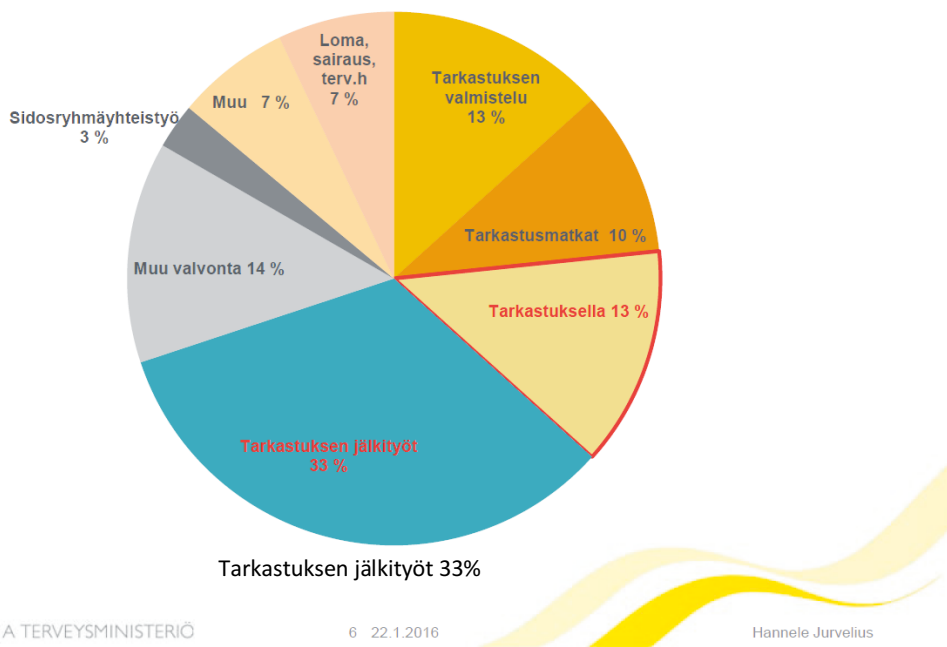
Tarkastajien viestinnässä tarkastuksella todettiin myös olevan vastuualue- ja tarkastajakohtaisia eroja: ”Tarkastuksella ei aina käy ilmi mitä toimivaltaa tarkastaja käyttää eikä mikä annettavan kehotuksen tai toimintaohjeen merkitys on.” Yleisessä valvontaohjeessa kuvataan siten jatkossa lyhyesti tarkastajan alku- ja loppukokouskäytäntöjä sekä suunnitellaan koko tarkastajakuntaa koskeva koulutus tarkastajan viestinnässä sisältäen hallinnon ydinviestit. Vertaisarvioinnin johtopäätöksissä todetaan myös suoraan, että ”toimivallan käytössä on suuria eroja sekä vastuualueiden että tarkastajien välillä, eikä työnantajia siten kohdella tasapuolisesti”. Jatkossa ohjeistetaan toimivallan käyttöä seuraamusharkinnan ohjeessa ja muissa valvontaohjeissa sekä määritellään mallivelvoitteet valvottaville asioille valvontatietojärjestelmään Veraan. Lopuksi arvioinnissa todetaan, että myös tarkastuskertomusten laatu vaihtelee, joten tarkennetaan yleistä valvontaohjetta, miten tarkastuskertomus pitää kirjoittaa ja mitä se sisältää. (Mt., liite 3.)

Työsuojeluhallinnon resurssiryhmä 2 ehdotti myös, että

”Työsuojelutarkastukseen valmistautumiseen, tarkastukseen ja tarkastuksen jälkitöihin käytetyn työajan suhdetta muutetaan siten, että varsinaiseen tarkastukseen työpaikalla käytetty aika on olennaisesti nykyistä [vuonna 2008] 13% suurempi”
(Resu 2009, 61).

Työsuojeluosasto teetti siten tarkastajilla kyselyn työajan käytöstä vuosina 2008, 2010, 2011, 2013 ja 2015. Lopputuloksena oli, että työpaikalla tarkastukseen käytetty aika oli edelleen vain 13 prosenttia tarkastajan työajankäytöstä. Tarkastuksen valmisteluun ja tarkastusmatkoihin käytettiin molempiin yli 10 prosenttia työajasta, mutta tarkastuksen jälkitöihin, muun muassa tarkastuskertomuksen tekemiseen ja muihin jälkitöihin peräti 33 prosenttia työajasta (Kuvio 12). (Valvontakokouspöytäkirja 28.1.2016, liite 4.)

Kuvio 12: Työsuojelutarkastajan työajan käyttö vuonna 2015.



Lähde: Valvontakokouspöytäkirja 28.1.2016, liite 4.

Vastuualuekohtaiset erot tarkastajan työajan käytössä olivat varsin pieniä. Eniten työpaikalla tarkastukseen käytettiin aikaa Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa 18 prosenttia ja vähiten Etelä-Suomen aluehallintovirastossa 11 prosenttia. Resurssiryhmä 2:n esitys ”varsinaiseen tarkastukseen työpaikalla käytetty aika on olennaisesti nykyistä suurempi vuonna 2015 verrattuna vuoteen 2008” ei ollut toteutunut. Tarkastelun lopputuloksena työsuojeluosasto joutuikin toteamaan, että

”Selvitetään erikseen, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet siihen, että tarkastuksen valmisteluun ja jälkitöihin kuluva aika ei ole vähentynyt ja mihin toimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä, että tarkastuksen jälkityöt sujuisivat paremmin ja tehokkaammin” (Valvontakokouspöytäkirja 28.1.2016, liite 4).

Vuonna 2006 voimaan tullutta työsuojelun valvontalain (44/2006) vaikuttavuutta viranomaisvalvontaan tutkittiin erillisellä kolmikantaisesti ohjatulla tutkimuksella (Ruotsala ym. 2010). 229 työsuojelutarkastajan vastaamassa kyselyssä tuli selkeästi

esille, että ”Tärkeimmäksi valvonnan vaikuttavuuden edistämisen keinoksi nimettiin työsuojelupiirien toiminnan yhdenmukaistaminen”. Muina tärkeinä keinoina pidettiin tarkastusten laadun ja tarkastajien ammattitaidon kehittämistä, työpaikan hallintajärjestelmien käytännön toteutumisen valvontaa sekä tarkastajien toiminnan yhdenmukaistamista. Vastanneista tarkastajista 80 prosenttia totesi, että tarkastuskertomuksista olisi tarpeen saada käyttöön valtakunnallinen malli, joka toteutui työsuojeluvalvonnassa vuonna 2013, kun valvontatietojärjestelmä Vera tuli kattavasti käyttöön. Kuvaavaa yhteiselle valtakunnalliselle työsuojeluvalvonnalle oli myös se, että 65 prosenttia vastaajista totesi että ”Olemme [työsuojelupiirissä, lisäys AL] sopineet milloin annetaan toimintaohje ja kehoitus”. Tähän ei ole valtakunnallisesti eikä siten yhdenmukaisesti päästy vielä edes vuonna 2019. Tutkimuksessa todetaankin, että

”Epäyhtenäiset linjaukset ja tulkinnat kehotuksen käytössä työsuojelupiirien ja tarkastajien kesken ovat heikentäneet kehotuksen käyttöönottamista uudeksi valvontakeinoksi ja siten vaikuttaneet valvonnan vaikuttavuuteen.” (Valvontakokouspöytäkirja 15.12.2010, liite 2).

Tutkimuksen johtopäätöksissä todetaan myös, että ”valvontakäytäntöjen yhtenäistäminen ei ulotu pelkästään silloisiin työsuojelupiireihin, vaan valvontakäytännöt poikkeavat myös tarkastajien kesken” (Ruotsala ym. 2010, 94).

5.2. Vastuualueiden vertaisarvioinnit 2011-2013

Työsuojelun vastuualueilla toteutettiin vertaisarviointit resurssityöryhmä 2:n ehdotuksesta vuosina 2011-2013. Oleellista on huomata, että tämä valvonnan kehittämis ehdotus tuli nimenomaan hallinnon ulkopuolelta sidosryhmäyhteistyöstä. Vertaisarviointien tavoitteena oli yhdenmukaistaa työsuojeluvalvonnan käytäntöjä ja kehittää valvonnan sekä muun toiminnan laatua (STM 2012, 3). Sidoryhmissä kannettiin huolta valvonnan yhdenmukaisuudesta ja toimintatapojen erilaisuudesta ja laadusta. STM:n arviointiohjeessa todetaan yleisesti, että

”Vertaisarvioinnin tarkoituksena on tarkastella arvioitavan vastuualueen kykyä valvoa työsuojelulainsäädäntöä ja hoitaa työsuojeluvalvontaa yhdenmukaisesti ja tehokkaasti. Lisäksi vertaisarvioinnilla on tarkoitus edistää tiedon, työtapojen ja kokemusten vaihtoa vastuualueiden välillä. Arviointi auttaa myös tunnistamaan asioita ja ongelmia, jotka ovat yleisiä usealle vastuualueelle...” (STM 2012, 3.)

Arviointi toteutettiin EU:n Johtavien työsuojelutarkastajien komitean (SLIC) arviointikäytäntöjen perusteella eli noudattaen SLIC-komitean yleisiä periaatteita siitä, miten työsuojelutarkastus tulisi työpaikalla suorittaa (STM 2012, liite 1). Näin valmistauduttiin Suomen työsuojeluhallinnon evaluointiin vuonna 2014. SLIC:n periaatteiden mukaisesti arviointi oli myös oppimis- ja hyvien käytäntöjen jakamiskokemus arvioitsijoille. Arviointiohjeessa todetaan, että

”Arvioinnissa keskitytään siihen, miten arvioitava työsuojelun vastuualue toimii suhteessa ohjaukseen. Ohjaukseen luetaan sekä tulosohjaus (runkosopimus ja tulossopimus) että valvonnan ohjaus (valvontaohjeet)”. (STM 2012, 8)

Luonnollisesti myös lainsäädäntö, erityisesti laki työsuojelun valvonnasta (44/2006) ja sen tarkastajan toimivaltaa ja velvoitteiden (toimintaohje – kehoitus) käyttöä määrittävä 13§ toimi arviointikriteerinä.

Vertaisarvioinnin kohteita oli kymmenen:

1. *Toimintaympäristö*
2. *Sidosryhmäyhteistyö*
3. *Organisaatio ja resurssit*
4. *Suunnittelu ja seuranta*
5. *Valvontastrategia*
6. *Toiminnan laatu*
7. *Toimivallan käyttö*
8. *Hallinnolliset pakkokeinot ja rikosasioista ilmoittaminen*
9. *Tarkastajien opastus*
10. *Tarkastajan toiminta tarkastuksella*

Vertaisarviointiraportit noudattivat näitä otsikoita, joiden lisäksi arviointiryhmät kirjoittivat yhteenvedon havainnoista ja suositukset.

Vertaisarvioinneissa vastualueet arvioivat ristiin toistensa toimintaa ja käytäntöjä. Kaikissa viidessä kuusihenkisessä arviointiryhmässä oli jokaisen vastualueen ja ministeriön edustaja. Koska arviointiryhmä oli aina eri, arviointiraportit eivät olleet täysin vertailukelpoisia. Raporteista on luettavissa, että vaikka arviointikriteerit olivat samat, niin arvioinnin kooste on hieman erilainen johtuen arvioitsijoiden vaihtumisesta. Vertaisarvioinnin yhteenvedossa todettiin, että arvioinnit vaihtelivat arviointiryhmän kiinnostuksen mukaan.

Esimerkiksi raporttien tekstisisällöissä oli eroja: niiden pituudet vaihtelivat 13-22 sivun välillä. Arvioinnin ajankohdat vaihtelivat kolmen vuoden sisällä, mikä myös vaikutti arviointeihin. (STM 2014.)

Arviointiraporteissa oli loppujen lopuksi aika vähän arviointeja suhteessa valtakunnalliseen toimintaan, enemmänkin ne ilmaisivat vastuualueiden sisäistä toiminnan erilaisuutta eli tarkastajien toiminnan erilaisuutta vastuualueen sisällä. Oli helpompi huomata vastuualueen sisäisiä poikkeamia kuin poikkeama suhteessa valtakunnalliseen toimintaan, jota ei ole useimmissa tapauksissa määritelty. Vertaisarvioinnin jälkeisessä työpajassa todettiinkin seitsemän valvonnan toteuttamiseen liittyvää asiaa tai käytäntöä, jotka ministeriön ja vastuualueiden tulee yhdessä jatkossa sopia ja määritellä, jotta yhtenäinen valvonta olisi mahdollista toteuttaa. Vastuualueiden vastauksista vertaisarviointien jälkeisessä työpajassa on luettavissa, etteivät kaikki vastuualueet pitäneet ulkopuolisesta arvioinnista. Oli totuttu itsenäiseen, riippumattomaan toimintaan. (Mt.)

Arviointiraporteista ilmenee, että esimerkiksi vastuualueiden toimintaympäristöanalyysit oli kyllä tehty valtakunnallisen toimintaympäristöanalyysin pohjalta, mutta eivät kuvanneet riittävästi vastuualueen valvonnan toimintaympäristöä. Niiden tekeminen oli vienyt resursseja, ne olivat lopputulokseltaan erilaisia, osin kuvaavia eivätkä auttaneet valvonnan suuntaamisessa työpaikkojen työturvallisuuden ongelmakohtiin, joka oli niiden tarkoitus. Siten päädyttiinkin lopputulokseen, että jatkossa työsuojeluosasto valmistelee yhteisen vastuualuekohtaisen toimintaympäristöanalyysipohjan (Mt.).

Valvontatoimintaa arvioitaessa tuli esille, ettei tarkastustoiminta aina ollut yhtenäistä edes vastuualueen sisällä. Jopa tarkastuksen käsite ei ollut aina riittävän selvä: esimerkiksi valvontakyselystä saatettiin tehdä tarkastuskertomus, vaikka kysely on tarkoitettu tarkastuskohteiden seulontakeinoksi. Käytössä oli myös erilaisia tarkastuslistoja samalla toimialalla vastuualueiden sisällä. Valtakunnallisesti ei ole määritelty toimialan ”lähtökohtaista tarkastuslistaa” vaan tarkastaja voi harkintansa mukaan lisätä tai poistaa valvottavia asioita listalta. Tarkastusten alkukokouskäytännöissä ja esitteiden, oppaiden käytöstä tuli esiin eroja. Näiden johdosta sovittiin kerrattavan tarkastuksen määritelmää ja tyyppikuvausta sekä suunniteltiin koulutusta hallinnon ydinviestien eli tavoitteiden esittämiseen tarkastuksella. (Mt.)

Valvonnan hanketyöskentely oli määrällisesti erilaista vastuualueiden kesken. Se arvioitiin myös keskeneräiseksi ja osin määrittelemättömäksi kaikilla vastuualueilla, jopa ESAVI:ssa, jossa hanketyöskentelyä ensimmäisenä ryhdyttiin

toteuttamaan. Hanketoiminnassa on oleellista, että toimialalle tehtävät hanke-tarkastukset ovat käsiteltävien asioiden suhteen suppeampia, mutta tarkastettavat asiat toimialalle paremmin osuvia, toimialan työturvallisuusongelmia käsitteleviä. Runkosuunnitelman 2012-2015 tavoite oli, että 80 prosenttia viranomaisaloitteisista (VAV) tarkastuksista tehtäisiin hankkeina. Hankkeita toteutetaan sekä valtakunnallisesti että vastuualuekohtaisesti, tulossopimuksissa sovittuina. Työpajan jälkiarvioinnissa todettiin, ettei hankkeita ole määritelty valtakunnallisesti riittävän tarkkaan, minkä vuoksi hankevalvonta on erilaista. Hanke sinänsä yhtenäistää valvontaa, koska se pyrkii määrittelemään valvottavan asian turvallisuuden tason. Toimialan tai aiheen valvonnalla on samat tavoitteet. Valtakunnallisissa hankkeissa tuli kuitenkin ilmi vastuualueiden erilaiset näkemykset/linjaukset toimialan tai aiheen valvonnasta eli vaadittavasta työturvallisuuden minimitasosta.

Tarkastajan toimivaltaa ja velvoitteiden (toimintaohje – kehoitus) käyttöä arvioitaessa todettiin, että PSAVI:ssa ja LSSAVI:ssa oli laadittu omat valvontalakeja tarkentavat toimivallan käytön ohjeet, pelisäännöt ja sitoutettu tarkastajat niiden käyttöön. Vertaisarviointien jälkeisen työpajan yhteenvetoarvioissa todettiin, että valvonnan oleellisessa toimivallan käytössä oli sekä tarkastaja-kohtaisia että vastuualuekohtaisia eroja. Johtopäätöksenä todettiin suoraan, että ”työnantaja ei kohdella tasapuolisesti”. (STM 2014.)

Velvoittavien viranomaispäätösten tehosteena käytetään uhkasakkoa vastuualueilla hyvin eri tavalla. Toiset vastuualueet käyttävät sitä lähes aina ja toiset erittäin vähän. Myös uhkasakon euromäärissä oli selkeitä eroja.

Vastuualueiden sisäiset, omat valvontaohjeet, jotka tarkentavat ja joskus täydentävät valtakunnallista valvontaohjetta, ovat sinänsä mielenkiintoinen asia. PSAVI:lla ja LSSAVI:lla niitä oli useita, mutta LSAVI:lla ei ainuttakaan. STM sallii vastuualueiden omien valvontaohjeiden käytön, sillä niiden havaitseminen oli vertaisarvioinnin arviointikriteereissä. Oletettavasti vastuualuekohtainen valvonta eriytyy lähes automaattisesti, jos jollain alueella täydennetään valtakunnallista ohjetta ja jollain ei. Esimerkiksi PSAVI:n arviointiraportissa todetaan:

”Vastuualueella on useita sisäisiä täydentäviä ohjeita valvonnasta. Asiakasalitteinen työsubdevalvonta poikkeasi yleisesti noudatetusta käytännöstä. Työsubdeasioista annettavat asiakirjat poikkeasivat yleisestä käytännöstä.” (STM 2014, PSAVI:n arviointiraportti, 8.)

Vastuualueiden itsenäisyys näkyi myös asiakaspalvelussa, kun ISAVI:ssa päivystävän tarkastajan sai kiinni alkuvuikosta maanantai-torstai klo 9-14 ja perjantaina

klo 9-13. Lisäksi päivystys oli suljettu tunnin ajan lounasaikaan klo 11-12. Muilla vastuualueilla päivystysajat noudattivat koko viikon virka-aikaa klo 8-16.15. (STM 2014.)

Vertaisarviointiraporteissa näkyy myös se, että valvonnan maantieteellinen jakautuminen saattaa näkyä valvonnassa:

”Arviointiryhmän näkemyksen mukaan vastualueen toiminnan jakautuminen maakuntarajojen mukaan Satakunnan ja Varsinais-Suomen valvonta-alueisiin vaikeuttaa organisaation valvontaresurssien tehokasta käyttöä sekä yhtenäisten valvontatoimenpiteiden toteutusta” (STM 2014, LSAVT:n vertaisarviointiraportti, 16).

Toisin sanoen, jos vastualueen sisällä on lähes itsenäistä, maakuntajakoon perustuvaa valvontatoimintaa, miten voidaan olettaa, että viiden valtakunnassa itsenäisesti toimivan työsuojelun vastualueen toiminta olisi keskenään vertaillen samanlaista, kun se ei ole yhtenäistä edes vastualueen sisällä.

5.3. Tutkimuksessa esiin tulleita erilaisen valvonnan tapauksia

Tämän tutkimuksen tavoitteena ei ole erityisesti etsiä konkreettisia tapaus-esimerkkejä työsuojeluvalvonnan erilaisuudesta Suomessa. Tavoitteena on käsitellä ja arvioida asiaa yleisellä ja valtakunnallisella tasolla. Haastattelussa tuli kuitenkin esille muutamia tapauksia, jotka valaisevat ja konkretisoivat alueellisia valvonnan eroja. Tapausten perinpohjainen analysointi edellyttäisi kuitenkin tarkastuskertomusten arviointia ja myös työsuojelun vastualueiden kirjallisten ohjeiden ja määräysten tulkintaa. Käytännössä valvonnan alueellinen erilaisuus tulee esille vastualueella valvonnan menettelytavoissa ja tietynlaisessa perinteessä, ”valvontakulttuurissa”. Useimmiten menettelytavat ovat muotoutuneet vuosien saatossa piirin/alueen tarkastajien ja lakimiesten välisissä keskusteluissa, eikä valvonnan menettelytapaa ole useinkaan kirjattu mihinkään. Valvonnan menettelyn kirjaamisessa on myös se ongelma, ettei kahta täysin samanlaista tapausta juuri koskaan ilmene, joten valvontaan muodostuu tavallaan paikallisia yleislinjauksia, sen suhteen miten tietynlaisiin tapauksiin suhtaudutaan ja millä menetelmillä niitä valvotaan.

Valvontatapausten ja -olosuhteiden monipuolisuus saattaa olla yleisempikin syy sille, ettei työsuojeluvalvontaa voi täydellisesti säädöksillä eikä valvontaohjeilla mallintaa. Vain jostain tietystä koneesta tai laitteesta tarkastaja voi todeta,

onko se kunnossa (säädösten mukainen) vai ei, mutta silti hän joutuu myös arvioimaan sitä, missä työympäristössä se on ja ketkä sitä käyttävät. Tarkastuksen kokonaisarvioon tulee siten useita lisämuuttujia, joita ei millään ohjeilla saada täydellisesti määriteltyä. Toisin sanoen työpaikkojen moninaisiin olosuhteisiin on vaikea asettaa yleispäteviä ohjeita (Ruotsala ym. 2010, 34).

Työsuojelutarkastajien alueellinen toimivalta on lisäksi yksi työsuojeluvälvönnän tasalaatuisuuden haaste. Kun työsuojeluvälvönnä on organisoitu alueellisesti, ensin piireittäin ja nykyisin vastuualueittain, on tarkastajille säädetty vain alueellinen toimivalta⁵⁸, kompetenssi. Tämä aiheuttaa ongelmia muun muassa tilanteissa, joissa yrityksen pääkonttori ei ole sillä paikkakunnalla, jossa pääasiallinen tuotanto yleensä on. Pääkonttori saattaa olla toisella vastuualueella. Tällöin välvönnän pitäisi toimia asiakkaan eli yrityksen määrittelemän tosiasiallisen toimipaikan mukaan. (Valvontakokouspöytäkirja 30.5.2008.)

Työsuojelupiirien ja vastuualueiden erilaisista välvönnätoimista tuli tutkimuksen haastatteluissa useita kommentteja. Osa näkemyksistä saattaa olla perinnettä, jolla alueellista viranomaisista leimataan. Esimerkiksi Hämeen työsuojelupiiri (Hätsp) oli tiukan välvönnän maineessa, kun taas Turun ja Porin työsuojelupiiri (TPts) oli löysän välvönnän, jopa ”myötäkarvaan silittävän” maineessa. Edelleenkin Lounais-Suomen aluehallintoviraston (LSAVI) leppä linja tunnustetaan ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston (PSAVI) tiukka ja systemaattinen linja erityisesti kehoitusten käytössä tunnetaan (esim. Pesola 6.3.2019). Eräässä tapauksessa tiukempi ja löysempi alueellinen välvönnätoime oli myös konkreettisesti tiedossa, joten hankolaisen valtakunnallisen konserniyrityksen toimitusjohtaja kehotti työsuojelupäällikköä kääntymään Turun eikä Helsingin puoleen, vaikka yritys kuului Uudenmaan työsuojelupiiriin alueelle, kun metallialan yrityksessä haettiin työsuojeluhallinnolta turvallisuusohjeita koneturvallisuuden hallintaan (Hyttinen 22.2.2019).

Työsuojelupiirien erilaisista välvönnän menettelytavoista on yhtenä esimerkkinä työnantajan lakisääteinen velvollisuus työterveyshuollon järjestämisestä. Uudenmaan työsuojelupiirissä oli 1990-luvun lopulla tapana viedä kaikki työterveyshuoltosopimuksen puuttumistapaukset syyttäjälle, mikä johti automaattisesti 10-15 päiväsakon rangaistukseen työnantajalle. Useimmissa muissa työsuojelupiireissä välvönnämenettely oli yleensä uhkasakolla tehostettu velvoit-

⁵⁸ Merkittävämpänä poikkeuksena tästä on tilaajavastuulaki, jonka välvönnä on säädetty koko maassa Etelä-Suomen aluehallintovirastolle, joten tilaajavastuulakia välvönnän työsuojelutarkastajien toimivalta-alueena on koko Suomi.

tava päätös eli kehotus työnantajalle järjestää työterveyshuolto. Työsuojelutarkastajan antama kehotus valvotaan jälkikäteen, viimeistään 30:n päivän kuluttua tarkastetaan, onko työterveyshuolto järjestetty ja sopimus on tehty. Käräjäoikeuden langettavaa päätöstä ei mikään viranomainen automaattisesti valvo eli lain edellyttämä työterveyshuolto saattaa sakkojen jälkeenkin olla yrityksessä hoitamatta. (Kallioluoma 20.11.2017; Pekkala S. 14.11.2017.)

Yhtenä konkreettisena esimerkkinä työsuojeluvalvonnan erilaisuudesta Suomessa toimii Kotkan ja Mäntyluodon satamiin kotipaikaksi rekisteröityjen laivojen merityösertifikaattien myöntämisiin liittyvät työsuojelutarkastukset. Tapaus kuvaa myös sitä, mihin erilainen valvonta voi johtaa. Kotkan satamaan rekisteröityjen laivojen työolosuhteita ja miehitystä valvoo Etelä-Suomen aluehallintoviraston ja Mäntyluodon sataman Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue.

Tapauksessa oli kyse Liikenteen turvallisuusviraston Trafín aluksille myöntämistä ILO:n merityösopimuksen (nro 178) mukaisista merityösertifikaateista, joilla varmistetaan, että merenkulkijoiden työ- ja elinolosuhteet aluksilla noudattavat kansallista lainsäädäntöä. Sertifikaatin edellytyksenä on, että työsuojeluviranomainen on antanut työsuojelutarkastuksen perusteella lausunnon, jossa se toteaa toimivaltaansa kuuluvien asioiden osalta, että merityösertifikaatin myöntämiselle ei ole estettä eli aluksessa ei ole havaittu olennaisia puutteita. Etelä-Suomen aluehallintoviraston merenkulun tarkastajilla oli näissä tarkastuksissa tarkempi ja vaativampi ote kuin Lounais-Suomen aluehallintoviraston tarkastajilla. Pian huomattiinkin, että laivojen kotisatamat alkoivat siirtyä Kotkasta Mäntyluotoon. (Marjamäki 1.11.2017, Pekkala S. 14.11.2017.) Asiaa käsiteltiin useissa johtajien kokouksissa ja valvontakokouksissa. Käsitteilyn yhteydessä todettiin, että

”Tarkastusten pitää olla yksityiskohtaisuudessaan ja tasoltaan yhdenmukaisia. Kaikki tarkastukset on tehtävä samoin periaattein. Kaikkien tarkastajien tulee toimia samalla asteikolla eli samoista puutteista tulee antaa toimintaohjeet ja/tai kehotukset samojen periaatteiden mukaisesti. Tämä on ehdottoman tärkeää työsuojeluhallinnon uskottavuuden kannalta.” (Valvontakokoukspöytäkirja 20.9.2012, liite 6.)

Yhteisen käsitteilyn lopputuloksena oli, että alusten merityösertifikaattilausunnot koottiin ESAVI:in ja sille annettiin oikeus kirjoittaa aluksen miehitystä koskevat lausunnot koko maassa. Näin Trafín lausuntoasiassa merenkulun tarkastajat

tulivat yhden yhteisen johdon ja tarkastuskäytäntöjen alaisuuteen. Menettelyllä haettiin nimenomaan valvonnan yhdenmukaisuutta koko maassa.

EU:n Johtavien työsuojelutarkastajien komitea, SLIC kirjaa vuoden 2014 Suomen työsuojeluvalvonnan arvioinnissaan esimerkin erilaisesta vastuualuekohtaisesta valvonnan menettelytavasta, kun kaikki suomalaiset työsuojelutarkastajat eivät edellytä yhtenäisesti kirjallista työpaikan työolosuhteiden riskienarviointia työnantajilta (SLIC 2005, 11). Tämä johtuu siitä, että suomalainen työturvallisuuslaki (738/2002) ei edellytä kirjallista työsuojelun toimintaohjelmaa, riskienarviointia työnantajalta. EU:n puitedirektiivit (391/89/ETY artikkelit 9(1)a ja 10(3)a) edellyttävät kuitenkin yli 10 työntekijän yrityksiltä riskienarviointidokumenttia. Sen sijaan suomalainen työterveys- huoltolaki (1383/2001) edellyttää työnantajalta kirjallista työterveyshuollon toimintasuunnitelmaa ja työpaikkaselvitystä. Osa tarkastajista katsoo, että tässä on samat asiat kuin työsuojelun riskienarvioinnissa. Työturvallisuuslain tarkan kirjauksen mukaan näin ei kuitenkaan ole. SLIC-arviointiryhmä päätyy kuitenkin suositukseen, että ”Työsuojelun vastuualueiden tulisi pyrkiä yhdenmukaisempaan tapaan käsitellä kirjallista riskinarviointia koskevaa vaatimusta” (SLIC 2014, 11). Tapaus on konkreettinen esimerkki siitä, että työturvallisuuden valvontalainsäädäntöä tulkitaan eri lailla eri vastuualueilla. Samalla esimerkki osoittaa, ettei Suomi ole implementoinut lainsäädäntöönsä kaikkia EU:n työsuojeludirektiivejä.

Yksi hyvä esimerkki työsuojelun vastuualueiden itsenäisistä valvontamenetelyistä on myös työaikoihin liittyvä poikkeuslupamenettely. Työaikalaki antaa työaikojen valvonnalle vain raamit, ministeriö ei ohjeista valvontaa, valtakunnallista valvontaohjetta ei ole, joten työaikojen käytännön valvonta jää itsenäisille vastuualueille. Aluehallintovirastot antoivat hyvin erilaisia päätöksiä siitä, mitä työaikojen poikkeusluvilta edellytetään, millä kriteereillä työajasta voi poiketa ja miten poikkeuslupia ylipäätään saa.

”Tilanne oli erityisesti ensihoidon järjestämisessä aika kestävä. Asia piti viedä työtuomioistuimeen, kun oli saatu useita eriäviä mielipiteitä eri puolelta Suomea miten työajan voi jaksottaa eikä saatu aikaan yhtenäistä käytäntöä.” (Kukka 25.2.2019; Ojanperä 25.2.2019.)

Lopulta työaikoihin liittyvät poikkeusluvut keskitettiin yhden vastuualueen (LSAVI) päätettäväksi, jotta yhtenäiseen käytäntöön päästiin.

Vastuualueiden erilaista valvontakäytäntöä kuvaa myös tapaus, kun valtakunnallisessa elintarvikealan yrityksessä on ollut vaikeuksia toteuttaa samaa standardoitua työturvallisuustasoa koko konsernissa, sillä vastuualueiden

työturvallisuusvaatimukset ovat poikenneet toisistaan. Yritys pyrkii toteuttamaan korkeaa työturvallisuustasoa kaikessa toiminnassaan osin työnteon hygieniaan liittyvän ehdottoman vaatimuksen mukaisesti. Siten yrityksessä edellytettiin kuulosuojainten käyttöä tietyissä työtehtävissä, vaikka melutaso ei noussutkaan yli 85:n desibelin, joka on kuulosuojainten käytön raja-arvo. Erään vastuualueen tarkastaja oli sitä mieltä, että kuulosuojainten käyttökylyt pitää poistaa, koska ”niiden käyttö ei ollut säädösten mukaan välttämätöntä”. Näin sitten koko konsernissa meneteltiin, vaikka työnantajalla on työnohjo-oikeutensa mukaisesti täysi oikeus toteuttaa tiukempaa ja kattavampaa työturvallisuuslinjaa mitä lakisääteinen minimi edellyttää (Saarenmaa 14.3.2019).

Yleisestikin vastuualueiden työturvallisuusvaatimukset ja velvoitteiden käyttö ei näyttäydä valtakunnallisen yrityksen näkövinkkelistä yhdenmukaiselta.

”Aluehallintovirasto ei selvästikään toimi valtakunnallisesti samojen periaatteiden ja linjausten mukaisesti vaan valvonta on alueellisesti erilaista, vaikka taustalla on yhtenäiset valtakunnalliset lait” (Kurila 28.5.2019).

Yrityksiltä puuttuu myös organisaatio, miltä haetaan tulkintaa, mikä on työturvallisuusvaatimusten valtakunnallinen linjaus, miten säädöksiä sovelletaan. ”Kehen otetaan yhteyttä?”

Valtakunnallisissa yrityksissä näkyy myös se, ettei vastuualueilla ole yhteistä tietovarantoa päätöksistä ja työturvallisuusvaatimuksista eli ”*samanlaisista tapauksista saa erilaisia päätöksiä tai paremminkin samanlaisissa tapauksissa on erilaiset työturvallisuusvaatimukset*” (Rentola 14.10.2019). Vastaavassa tilanteessa puolustusvoimat kutsui eri vastuualueiden työsuojelutarkastajat kokoon, kun he saivat erilaista valvontaa (Saarikoski 17.12.2019).

Yhteisten linjausten puute tuli esiin myös siten, että tarkastusten lopputulokset eivät johda valtakunnallisiin toimiin, vaikka tapaus olisi valtakunnallinen. Jos esimerkiksi tarkastuksessa todetaan toimihenkilöiden työaikaseurannassa alueellisesti ongelmia, se ei johda valtakunnallisiin toimenpiteisiin, vaikka työaikaseurannan pitäisi olla valtakunnallisesti yhteneväistä. ”*Erilaisia alueellisia (työaika)käytäntöjä ei hyväksy valtakunnallinen yritys eikä sen työntekijät*” (Hiitola 26.6.2019).

Ehkä hurjin tapaus vastuualueiden erilaisesta valvonnasta on huhu, jossa joku kuljetusalan yritys olisi vaihtanut päätoimipaikkaa Hämeestä Turkuun päästäkseen helpomman ja joustavamman työsuojeluvalvonnan piiriin. Todettakoon kuitenkin painokkaasti, että kyseessä on vain kuultu huhu. (Antila J. 12.3.2017.)

5.4. Vastuualuekohtaisen valvonnan vertailun lähtökohdat

Työsuojeluvalvonnan tarkastuskertomuksiin pohjautuvaa valvonnan vertailua on tehty tässä tutkimuksessa niistä viranomaisaloitteisista tarkastuksista, joita pitäisi lähtökohtaisesti toteuttaa samalla tavalla ja joita on sovittu toteutettavan koko maassa. Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelmassa 2016-2019 on sovittu valvonnan kohdentamisesta. Pääsääntöisesti kaikilla viranomaisaloitteisilla tarkastuksilla valvotaan turvallisuuden hallinta työpaikalla ja työn psykososiaalinen kuormitus. Turvallisuuden hallintaa ei valvota tilaajavastuu-, markkina- ja ulkomaisen työvoiman valvonnassa, merenkulussa, kampanjatarjonnalla eikä rakennustyömailla. Psykososiaalista kuormitusta valvotaan kaikilla toimialoilla työpaikan olosuhteet huomioon ottaen joko suppealla tai tarvittaessa laajalla valvontaotteella. Laajaa valvontaotetta käytetään erityisesti riskitoimialoilla, kuten maa- ja metsätaloudessa, rakentamisessa, majoitus- ja ravitsemistoiminnassa, koulutuksessa sekä terveys- ja sosiaalipalveluissa. (STM 2015b, 21-22.)

Kaikki vastuualueet osallistuvat ja toteuttavat valtakunnallisia hankkeita, joita runkokaudella 2016-2019 oli neljä: yhteiset työpaikat, vuokratyö, korjausrakentaminen ja yksityinen sosiaali- ja terveysala. Valtakunnallisten hankkeiden taustalla on yhteinen hankesuunnitelma, jossa määritellään valvonnan tavoitteet, sisältö ja kohdentaminen. Suunnitelmassa sovitaan myös tarkastusten asialista ja varmistetaan valvonnan yhteismitallisuus. Hankesuunnitelma sisältää myös tulosten raportoinnin, viestinnän ja sidosryhmäyhteistyön. (Mt., 23-24.)

Tässä tutkimuksessa vertaillaan työsuojeluvalvonnan toteutumista arvioimalla vastuualueiden turvallisuuden hallinnan, psykososiaalisen kuormituksen ja valtakunnallisten hankkeiden tarkastuksia. Vertailussa on käytetty myös riskiperustaisen valvonnan pilottihankkeiden väliraportteja, jotka julkaistiin elokuussa 2018 ja käsiteltiin valvontakokouksessa 3/2018. Riskiperustaisia valvontahankkeita perustettiin osana Luova-viraston valmistelua ”yhtenäistämään valvontatoimintaa koko Suomessa” (Valvontakokousmateriaali 29.8.2018). Riskiperustaisia valvontahankkeita toteutettiin rakennusalalla, kaupan alalla, majoitus- ja ravitsemistoiminnassa sekä metalliteollisuudessa.

STM:n ja työsuojelun vastuualueiden vuosittaisissa tulossopimuksissa on sovittu vastuualueiden toimialakohtaisista viranomaisaloitteisen valvonnan tavoitteista sekä vastuualueiden omien hankkeiden tavoitteista, mutta näitä ei ole otettu mukaan vertailuun, koska näiden valvonnan kohteet ja tavoitteet saattavat erota vastuualueittain.

Tutkimuksessa tehdään työsuojeluvalvonnan yhdenmukaisuuden evaluointia tarkastuksista, jotka siis lähtökohtaisesti pitäisi toteuttaa yhdenmukaisesti. Arvioinnissa on vertailtu valvontaraporteista ilmenevää kuutta seikkaa: valvontakohteen⁵⁹ kunnossaoloa, tarkastajan toimivallan käyttöä eli toimintaohjeiden, kehotusten ja väliaikaisten käyttökieltojen määrää sekä valvonnan alueellista kattavuutta ja tarkastuksiin käytettyä aikaa. Valvonnan vertailussa pitäisi tarkastella myös asialistojen yhdenmukaisuutta, kattavuutta ja pituutta, kuinka monta asiaa tarkastajan listalla on, mutta sitä ei ole tehty, koska se vaatisi vastuualuekohtaisesti yksittäisten tarkastuskertomusten vertailua. Tarkastuslistojen erilaisuus vaikuttaa toki valvonnan yhdenmukaisuuteen. Nyt vertailuissa tarkastuksissa asialistojen pitäisi olla lähtökohtaisesti yhdenmukaiset, koska vertaillaan valtakunnallista valvontaa, mutta valtakunnallisten hankkeiden arvioinnissa huomataan, ettei näin aina ollut. Lukumääräisesti tarkastuksia täytyy olla tehtynä vähintään 30 jokaisella vastuualueella, jotta ne on otettu mukaan vertailuun ja jotta luotettavaa arviointia voidaan tehdä. Joidenkin valtakunnallisten hankkeiden valvonnan kohteissa tämä määrä ei toteudu, mutta ne on silti otettu mukaan vertailuun kiinnostavuuden vuoksi. Esimerkiksi vuokratyön valtakunnallinen EU -valvontahanke olisi jäänyt kokonaan arvioimatta, jos 30:n vastuualuekohtaisen tarkastuksen määrästä pidettäisiin ehdottomasti kiinni.

Valvonnan vertailussa on pyritty arvioimaan mahdollisimman tuoreita tarkastuksia. Ajankohtaisuuden ja työmäärän vuoksi tarkastelu on rajoitettu pääsääntöisesti vuosiin 2017-2018. Vuodelta 2016 on mukana kaksivuotinen korjausrakentamisen hanke (2016-2017) ja osa alkuvuoden 2019 tarkastuksista on mukana siten, kun niistä raportoitiin STM:n työ- ja tasa-arvo-osastolle lokakuussa 2019.

5.5. Valvonnan vertailun kohteet

Tärkeimpänä valvonnan vertailun kohteena on työpaikan *kunnossaolo* eli tilanne, jossa tarkastaja ei ole antanut ainuttakaan velvoitetta korjata tai poistaa työ-

⁵⁹ Työsuojeluvalvonnan kohteena voi työpaikan lisäksi olla esim. markkinavalvonnassa kauppa, joka myy tarkastettavia tuotteita eikä sitä silloin tarkasteta työpaikkana. Sisäilma-asioissa valvonta voi kohdistua kiinteistön omistajaan työnantajan lisäksi. Valvontalaki (44/2006, 3§) toteaa ”työsuojeluviranomainen tarkastaa työpaikkoja ja muita valvonnan kohteita....”. (Saarenmaa 14.3.2019.)

turvallisuussäädösten vastaista olotilaa. Työpaikan turvallisuusolosuhteet täytävät silloin lainsäädännön edellyttämän minimin. Työsuojeluhallinnossa käytetään tästä tilanteesta myös termiä nollatarkastus tai peräti ”huti”, kun tarkastus on kohdistettu väärin työpaikkoihin, joissa ei ole ainuttakaan työturvallisuuspuutetta (esim. Rautio 15.5.2019). Tämä tutkimus lähtee kuitenkin siitä oletuksesta, että tarkastajien antamien velvoitteiden puute osoittaa työpaikan olevan kunnossa. Jos työpaikkojen kunnossaolossa on suuria vastuualuekohtaisia eroja sen katsotaan osoittavan valvonnan eroja ei väärin, kunnossa oleviin työpaikkoihin menemistä. Jos työturvallisuuden minimi ei täyty, tarkastajan pitää antaa työnantajalle velvoite säädösten vastaisen olotilan poistamiseksi tai korjaamiseksi. (Valvontalaki 44/2006, 13§.) Valvontakohteen kunnossaolon vertailu on tehty valvontatietojärjestelmä Veran valvontaraporteista muodostetuista taulukoista, joissa näkökulmana on tarkastettavien asioiden tila. Tilaraportti tarkoittaa, että

”Raporttiin otetaan mukaan vain ne valvontakohteet, joissa on tarkastettu kaikki raportin ehdoissa olevat tarkastettavat asiat joko yhdellä tai useammalla tarkastuksella. Esimerkiksi jos turvallisuuden hallintaan liittyvistä tarkastettavista asioista [4kpl] on valvontakohteessa tarkastettu vain osa, ei valvontakohteeseen tule raporttiin mukaan.” (Vera raportointiohje versio 05, 27, syyskuu 2018.)

Tilaraportti kuvaa siten tarkemmin valvontakohteen työturvallisuuden tilaa: kunnossa vai ei.

Tärkeänä valvonnan arvioinnin kohteena on tarkastajan toimivallan käyttö eli missä määrin vastuualueella on käytetty velvoitteita; *toimintaohjeita, kehotuksia ja väliaikaisia käyttökieltoja*. Tarkastajan on annettava työnantajalle kirjallinen toimintaohje poistaa tai korjata työpaikalla havaittu mahdollinen säännösten vastainen olotila. Tarkastajan on annettava kehoitus, jos säännösten vastainen olotila työpaikalla on ”vähäistä suurempi”. Kirjallinen kehoitus on tarkoitettu annettavaksi olennaisista ja työsuojelun kannalta merkittävistä puutteista, joissa tarkastaja arvioi vaaran tai haitan työpaikalla olevan vähäistä suurempi. Oleellista kehotuksessa on, että sen noudattaminen valvotaan aina määräajan (30 vrk) puitteissa. Toimintaohjeen noudattaminen valvotaan yleensä vasta seuraavan tarkastuksen aikana ellei toimintaohjetta ole annettu määräaikaisena, jolloin myös se valvotaan määräajan puitteissa. Tarkastaja voi antaa koneen, laitteen tai työmenetelmän väliaikaisen käyttökiellon, jos hengen tai terveyden menettämisen vaara on välitön. Tarkastajan toimivaltaa säätelee työsuojelun valvontalaki

(44/2006, 13§, 16§). (Työsuojelun valvonta 2016, 37-38, 44.) Jos vakavasta työsuojelurikkeestä annettua toimintaohjetta tai kehotusta muuttaa asiantila ei noudateta, asia siirretään hallinnolliseen valmisteluun ja työsuojeluviranomainen voi tehdä asiasta ilmoituksen työrikoksesta tai -rikkomuksesta poliisin esitutkintaa varten. Vertailussa ei ole arvioitu yksittäisten tarkastajien toimivallan käyttöä, vaan valvontaraportit on pyydetty vastuualuekohtaisesti, koska tässä tutkimuksessa arvioidaan vastuualueiden toimivallan käyttöä.

Muita vastuualueiden valvonnan vertailukohtia ovat tarkastuksiin käytetty aika ja valtakunnallisiin hankkeisiin osallistuminen ja siten tarkastusten määrällinen jakautuminen vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnallisen osuuden mukaisesti. Tällä arvioidaan sitä, onko tarkastuksia tehty vastuualueella määrällisesti riittävästi ja suhteessa alueen valvontakohteisiin. Tällä on pyritty arvioimaan valvonnan alueellista kattavuutta, mutta sen arvioiminen valtakunnallisiin hankkeisiin osallistumisesta ei aina anna oikeaa kuvaa valvonnan kattavuudesta, koska vastuualueilla voi olla hankkeen kohteen tarkastushistoria erilainen eli asiaa on aiemmin tarkastettu tehostetusti ja hankkeen työpaikkoja voi olla hyvin erilaisia määriä alueellisesti, vaikka hanke olisikin valtakunnalliseksi kohdistettu. Tutkimustavoitteen mukaisesti puhutaan kuitenkin valvonnan kattavuudesta.

Vastuualueiden suhteelliset osuudet valtakunnallisista valvontakohteista (työpaikoista) on viimeksi⁶⁰ määritelty STM:n ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden välisissä vuoden 2019 tarkennetuissa tulostavoitteissa. Työsuojelun vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnalliset osuudet ovat:

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (ESAVI) 42 prosenttia,

Itä-Suomen aluehallintovirasto (ISAVI) 10 prosenttia,

Lounais-Suomen aluehallintovirasto (LSAVI) 15 prosenttia,

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (LSSAVI) 22 prosenttia,

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (PSAVI) 11 prosenttia

(STM 2018a, liite 2).

Työsuojeluvalvonnan vastuualuekohtaista vertailua vaikeuttaa vastuualueiden erilainen koko. Erityisesti ESAVI on kokonsa nähden muista hyvin poikkeava.

⁶⁰ Vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnalliset osuudet eivät ole muuttuneet kuin 1-2 prosenttia vuosina 2016-2019, joten vertailussa on käytetty aina vuoden 2019 osuutta vaikka vertailuja tarkastuksia on vuosilta 2016-2019.

Siellä on 126 tarkastajaa, joista 26 on tilaajavastuutarkastajia, kun pienimmällä vastuualueella ISAVI:ssa on 30 tarkastajaa.

Tarkastusten määrällistä jakautumista alueittain, tarkastuksissa käytettyä aikaa ja tarkastajan toimivallan käyttöä (toimintaohje, kehoitus ja väliaikainen käyttökielto) on arvioitu valvontatietojärjestelmä Veran valvontatoimenpiteiden määräraporteista muodostetuista taulukoista. Määräraportit kuvaavat kokonaisuudessaan viranomais- ja asiakasaloitteisten tarkastusten määrää sekä niillä käytetyn toimivallan määrää. (Vrt. valvontakohteen kunnossaolo arvioitiin tilaraportista, kunnossa vai ei.)

Tarkastusten määrä näkökulmassa:

”Raporttiin laskentaan tulevat mukaan ne tarkastukset ja valvontakohteet, joissa havainto on merkitty yhteinkin tarkastuksella tarkastettuun asiaan. Esimerkiksi jos turvallisuuden hallintaan liittyvistä tarkastettavista asioista on tarkastettu vähintään yksi tarkastettava asia, tulee tarkastus raporttiin mukaan.” (Vera raportointiohje versio 05, 27, 2018.)

5.6. Valvonnan vertailun kriteerit

Tutkimuksessa on käytetty seuraavia raja-arvoja työsuojeluvalvonnan yhdenmukaisuuden arvioinnin kriteereinä. *Kunnossaolon* raja-arvona on kaksinkertainen kahden vastuualueen valvottavan asian kunnossaolon ero. Jos siis pienimmän ja suurimman vastuualueen valvottavan asian kunnossaolon ero on kaksinkertainen eli 100 prosenttia, oletetaan sen tässä tutkimuksessa osoittavan vastuualueiden erilaista valvontaotetta kuin todellista työpaikan turvallisuuden kunnossaolon eroa. Myös tilanteen, jossa jonkun vastuualueen valvontakohteen kunnossaolo on 0 prosenttia ja kaikkien muiden vastuualueiden yli 20 prosenttia katsotaan sen osoittavan valvonnan alueellista erilaisuutta.

Toimintaohjeiden yli kaksinkertainen vastuualuekohtaisen käytön ero osoittaa tämän tutkimuksen mukaan valvonnan erilaisuutta.

Kehotusten, joita käytetään huomattavasti vähemmän, erilaisen valvonnan kriteerinä on tässä tutkimuksessa käytetty yli kolminkertaista vastuualuekohtaisten kehotusten määrää.

Väliaikaisten käyttökieltojen arvioinnin kriteerinä on vastuualueiden yli kolmin-kertainen väliaikaisten käyttökieltojen käyttö.

Tarkastuksiin käytetyn vastuualuekohtaisen *aikaeron* ollessa yli 45 minuuttia katsotaan sen tässä tutkimuksessa heikentävän työsuojeluvalvonnan alueellista yhtenäisyyttä. Tarkastusajan kriteeri on suhteutettu keskimääräiseen valtakunnalliseen työpaikan tarkastusaikaan, joka vuonna 2018 oli tunti 24 minuuttia (Työsuojeluhallinto 2019, liite).

Alueellisen valvonnan *kattavuuden* (hankkeisiin osallistumisen) kriteerinä on ESAVI:n kohdalla ± 10 prosenttiyksikköä ja muiden vastuualueiden kohdalla ± 5 prosenttiyksikköä vastuualueiden valvontakohteiden suhteellisesta osuudesta. ESAVI:n kriteeri on suurempi, koska sen valvontakohteiden osuus koko Suomen valvontakohteista on lähes puolet, 42 prosenttia. Jos tarkastusten määrät pysyvät noiden lukujen sisällä ne toteutuvat alueellisesti kattavasti. Jos tarkastuksia on tehty esimerkiksi 5 prosenttiyksikköä suhteellista osuutta vähemmän, valvontaa on tehty tämän tutkimuksen mukaan alueellisesti liian vähän eikä valvontaa ole toteutettu riittävästi eikä alueellisesti kattavasti. Viisi prosenttiyksikköä kuulostaa pieneltä, mutta esimerkiksi ISAVI:n valvontakohteiden valtakunnallinen osuus on vain 10 prosenttia, joten jos ISAVI:ssa on tehty vain viisi prosenttia hankkeen tarkastuksista, niitä on tehty puolet vähemmän kuin alueen valvontakohteiden osuus edellyttäisi. Oletuksena siis on, että tässä arvioitujen työsuojeluhallinnon runkosuunnitelmassa sovittujen valtakunnallisten hankkeiden valvontakohteet ovat valtakunnallisia eli jakautuvat mainittujen alueellisten valvontakohteiden osuuksien mukaisesti. Vertailussa ei ole mukana alueellisesti eriytyneitä hankkeita tai valvontaa kuten hiihtohissit, tuulimyllyt, kaivostoiminta tai radonvalvonta.

Työsuojeluvalvonnan yhdenmukaisuuden arvioinnin kriteereiden perustelevminen on varsin vaikeaa. Koko valvonnan vertailun vaikeus liittyy osin siihen, ettei yhdenmukaista tai erilaista työsuojeluvalvontaa ole hallinnossa mitenkään määriteltä. Vertailun tärkeimmän arviointikriteerin työpaikan kunnossaoloa määriteltäessä taustalla on useiden työsuojelupäälliköiden arviot oman alansa työpaikkojen hyväksyttävästä työturvallisuustason eroista⁶¹, jotka keskusteluissa asettuivat 10-20 prosentin väliin. Kriteereiden tasosta kävin keskustelua myös muutamien nykyisten ja entisten työsuojeluhallinnon johtajien ja tarkastajien kanssa, mutta selviä rajoja ei useinkaan haluttu asettaa. Arvioitaessa isoja

⁶¹ Keskustelut Teknologiateollisuus ry:n ja Elintarviketeollisuus ry:n työturvallisuustyöryhmien kokouksissa 22.3.2019 ja 29.3.2019.

vastuualuekohtaisia tarkastusmääriä, vähintään 100, kaksinkertainen kunnossaolon ero osoittaa mielestäni erilaista valvontaa, mutta monissa hankkeissa kaksinkertainen raja-arvo ei toimi, kun hankkeessa tai sen valvottavassa kohteessa on tehty vähän, alle 30 vastuualuekohtaista tarkastusta. Hankkeen mahdollisesti poikkeavat tarkastuskohteet ja yksi tai muutama hanketarkastaja vinouttavat vastuualuekohtaista tulosta helposti. Poikkeavia tarkastuskohteita on esimerkiksi rakentamisessa, kun työmaan eri vaiheet vaikuttavat valvontaan ja siten vaikeuttavat vertailua (aloittava/viimeistelyssä oleva rakentaminen, korjaus-/uudisrakentaminen). Vertailun vaikeudesta johtuen käytetyt kriteerit on nostettu niin korkealle, että sen pitäisi olla käytännössä huomattavaa ja silti vastuualueiden väliset erot tulevat esiin.

Valvonnan vertailua on kuvattu tutkimuksessa siten, että ensin viitataan kyseiseen valvontaraporttiin, ja sen jälkeen raportista on erikseen laskettu valvontatoimenpiteiden taulukko. Taulukkoon on kirjoitettu **lihavoidulla** tekstillä valvonnan erilaisuuden osoittavat eli kriteerin ylittävät tulokset.

5.7. Turvallisuuden hallinta

5.7.1. Turvallisuuden hallinta, tarkastettavien asioiden tila

Vertailussa on käytetty Vera-raporttia, joka kattaa tarkastukset, joissa on tarkastettu kaikki neljä turvallisuuden hallinnassa tarkastettavaa asiaa: työnantajan yleiset velvollisuudet, työnteon keskeiset ehdot, työterveyshuollon työpaikkaselvitys sekä työn vaarojen selvittäminen ja arviointi. Raportista näkyy kukin tarkastettava asia ja se, kuinka monessa tarkastuksessa se on ollut kunnossa (käs.), on ollut korjattavaa (korj.) tai ei ole tarkastettu, vaikka on ollut tarkastuksen asialistalla (ei hav.). Kunnossaoloprosentit on laskettu valvontakohteista, joita oli tarkastettavana koko maassa 11 096 vuonna 2017 ja 10 328 vuonna 2018.

Taulukko 12: Turvallisuuden hallinta, kunnossaolo vastuualueittain vuosina 2017-2018.

	Työnantajan yleiset velvollisuudet kunnossa (%) 2017/2018	Työnteon keskeiset ehdot kunnossa (%) 2017/2018	Työterveys- huollon työpaikkaselvitys kunnossa (%) 2017/2018	Työn vaarojen arviointi kunn. (%) 2017/2018	Kaikki kohdat kunn. (%) 2017/2018
Koko maa	67 / 67	91 / 92	60 / 59	63 / 63	33 / 33
ESAVI	63 / 68	92 / 91	62 / 64	63 / 67	34 / 38
ISAVI	67 / 66	93 / 94	58 / 56	67 / 67	35 / 33
LSAVI	66 / 62	92 / 92	62 / 62	53 / 52	31 / 28
LSSAVI	73 / 71	88 / 89	56 / 52	59 / 53	31 / 25
PSAVI	66 / 66	90 / 93	60 / 57	75 / 75	35 / 36
	ero ⁶² 10 / 9	ero 5 / 5	ero 6 / 12	ero 22 / 23	ero 4 / 13

Lähteet: Vera-raportit turvallisuuden hallinta, tarkastettavien asioiden tila vastuualueittain vuosina 2017-2018.

Turvallisuuden hallinnan valvottavien asioiden kunnossaolo näyttäytyi hyvin samanlaiselta kaikilla vastuualueilla molempina tarkasteltavina vuosina 2017-2018. Vastuualueiden väliset valvonnan erot kuitenkin jostain syystä kasvoivat hieman vuonna 2018. Erot olivat enimmäkseen alle 10 prosenttiyksikön luokkaa vuonna 2017, mutta vuonna 2018 kolmessa vertailun kohdassa yli 10 prosenttiyksikköä. Suurimmillaan ero oli vaarojen arvioinnissa ja selvittämisessä LSAVI:n ja PSAVI:n välillä, 22-23 prosenttiyksikköä. Pääsääntöisesti turvallisuuden hallinnan valvonta näyttäytyi kuitenkin valtakunnallisesti hyvin yhdenmukaiselta.

5.7.2. Turvallisuuden hallinta, valvontatoimenpiteiden määrä

Vertailussa on käytetty raporttia, joka kattaa tarkastukset, joissa on tarkastettu yksi tai useampi turvallisuuden hallinnasta tarkastettava asia, mutta ei välttämättä kaikkia. Valvontatoimenpiteiden määräraportista näkyy tarkastajan toimivallan

⁶² Ero saadaan yläpuolella olevista vastuualuekohtaisen kunnossaolon suurimman ja pienimmän luvun erosta: LSSAVI 73 – ESAVI 63 = ero 10 prosenttiyksikköä.

käyttö eli annettujen toimintaohjeiden ja kehotusten sekä hallinnolliseen valmisteluun siirrettyjen veloitteiden⁶³ määrät. Raportista näkyy myös tarkastuksilla käytetty aika. Määräraporteista on myös laskettu tarkastusten määrällinen jakautuminen vastuualueittain.

Taulukko 13: Turvallisuuden hallinta, valvontatoimenpiteiden määrät vastuualueittain vuosina 2017-2018.

Tarkastukset 2017/2018	osuus (%) 2017/2018	Toimintaohje/ tarkastus ⁶⁴ 2017/2018	Kehotus/ tarkastus 2017/2018	Tarkastus- aika (h) 2017/2018
Kaikki 15 133 / 14 498	100 / 100	1,2 / 1,1	0,05 / 0,05	1,5 / 1,5
ESAVI 5 255 / 5 653	35 / 40	1,1 / 1,0	0,04 / 0,03	1,3 / 1,4
ISAVI 1 690 / 1 683	11 / 12	1,1 / 1,1	0,03 / 0,02	1,3 / 1,1
LSAVI 2 633 / 2 237	17 / 15	1,2 / 1,1	0,05 / 0,03	1,5 / 1,5
LSSAVI 3 573 / 3 120	24 / 22	1,3 / 1,3	0,05 / 0,07	1,6 / 1,6
PSAVI 1 982 / 1 805	13 / 12	1,1 / 1,0	0,10 / 0,12	1,8 / 1,7
	ero ⁶⁵ 7 / 2	ero 0,2 / 0,3	ero 3-kert./6-kert.	ero 30/36min.

Lähteet: Vera-raportit turvallisuuden hallinta, valvontatoimenpiteiden määrä vastuualueittain vuosina 2017-2018.

Työpaikan turvallisuuden hallinnan tarkastukset jakaantuivat määrällisesti vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnallisen suhdeluvun mukaisesti. Vain ESAVI:ssa tehtiin mainittavasti (7%) vähemmän turvallisuuden hallinnan sisältäviä tarkastuksia vuonna 2017 kuin valvontakohteiden määrä olisi edellyttänyt. Kokonaisuutena turvallisuuden hallintaa työpaikalla valvottiin hyvin kattavasti kaikilla vastuualueilla koko maassa vuosina 2017 ja 2018.

⁶³ Hallinnolliseen valmisteluun siirretyt veloitteet ovat kehoituksia, joita ei ole noudatettu ja työsuojeluviranomainen ryhtyy tekemään työnantajaa velvoittavaa päätöstä. Hallinnollinen valmistelu sisältää ensin työnantajan kuulemisen ja ehkä uhkasakon ja voi päättyä työrikos tai -rikkomus syyteeseen. Näiden käyttöä ei ole arvioitu tämän tutkimuksen vertailussa.

⁶⁴ Toimintaohjeiden ja kehotusten määrät on laskettu osuutena kaikista suoritetuista tarkastuksista.

⁶⁵ Vastuualuekohtaisten tarkastusten osuus, valvonnan kattavuus lasketaan vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnallisista osuuksista: ESAVI 42%, ISAVI 10%, LSAVI 15%, LSSAVI 22%, PSAVI 11% (STM 2018, liite 2). Tässä suurin ero 7 tulee ESAVI:n valvonnasta 42-35 = 7 prosenttiyksikköä.

Tarkastajien toimivallan käyttö turvallisuuden hallinnan valvonnassa vastuualueittain oli pääosin hyvin samantapaista vuosina 2017-2018. Velvoitteista toimintaohjeita annettiin kaikilla vastuualueilla 1,0-1,3 kappaletta jokaisella tarkastuksella. Ainoa velvoitteiden käytön poikkeama oli PSAVI:n kehotusten käyttö, joka oli kaksinkertainen maan keskiarvoon verrattuna ja yli kolminkertainen vähiten kehotuksia käyttäneeseen ISAVI:iin verrattuna. Vuonna 2018 kehotusten käytön ero vain kasvoi, sillä PSAVI käytti kuusinkertaisesti enemmän kehotuksia kuin ISAVI. PSAVI:lla näyttää siten olleen tiukempi ote velvoitteiden käytössä eikä turvallisuuden hallinnan valvonta tältä osin näyttäydä yhdenmukaisena koko maassa.

Aikaa turvallisuuden hallinnan tarkastuksiin käytettiin hyvin samoja määriä keskiarvon ollessa molempina vuosina yksi tunti 30 minuuttia. Eniten tarkastuksilla aikaa käytettiin PSAVI:ssa ja vähiten ESAVI:ssa ja ISAVI:ssa. Tarkastusaikojen vastuualuekohtaiset erot 30 ja 36 minuuttia eivät ole tämän vertailun kriteerien mukaan merkittäviä.

5.7.3. Yhteenveto turvallisuuden hallinnan valvonnasta

Työpaikkojen turvallisuuden hallinnan valvonta sekä tarkastettavien asioiden tila että valvontatoimenpiteiden määrä kokonaisuutena arvioiden näyttäytyi pääpiirteissään hyvin yhdenmukaiselta koko maassa vuosina 2017-2018. Taustalla saattaa olla se, että työnantajan yleisiä velvollisuuksia eli turvallisuuden hallinnan ”järjestelmää” on valvottu työturvallisuuslain uudistamisesta lähtien vuodesta 2002. Turvallisuuden hallintaan liittyvät erityisesti työturvallisuuslain (738/2002) 8-10 pykälät työnantajan yleisestä huolehtimisvelvollisuudesta, työsuojelun toimintaohjelmasta ja työnantajan velvollisuudesta työn vaarojen selvittämiseen ja arviointiin. Valvottavan asian keskeisyydestä johtuen turvallisuuden hallinnan valvonnan valtakunnalliseen koulutukseen on työsuojeluhallinnossa panostettu, ja sitä on toteutettu yhdenmukaisesti koko 2000-luku. Tutkimukseen tehtyjen haastattelujen mukaan myös työpaikoilla koetaan, että turvallisuuden hallinnan valvonta on tärkeää. ”*Valvonnan vaikuttavuutta syntyy tästä työpaikan työsuojelujärjestelmän valvonnasta.*” (Hyttinen 22.2.2019).

Tarkastuksia, joissa tarkastettiin työpaikan turvallisuuden hallinta, tehtiin alueellisesti kattavasti, vastuualuekohtaisen valvontakohteiden valtakunnallisen lukumäärän mukaisesti. Valvontakohteiden kunnossaolo oli kokonaisuutena ja

valvottavia asioita vertaillen työn vaarojen selvittämistä ja arviointia lukuun ottamatta hyvin yhtenäistä. Kunnossaolon vaihtelu oli yleensä alle 13 prosenttiyksikköä, mitä pidetään tämän tutkimuksen kriteerien mukaan hyvin pienenä. Vaarojen arvioinnissa oli kuitenkin molempina vuosina vaihtelu yli 20 prosenttiyksikköä, mikä kuvaa jo pientä poikkeamaa yhtenäisestä työpaikkojen valvonnasta. Aikaa tarkastuksiin käytettiin hyvin samantapaisia määriä vaihtelun ollessa vain noin 30 minuuttia.

Tarkastajan toimivallan käyttö turvallisuuden hallinnan valvonnassa eri vastuualueilla oli toimintaohjeiden osalta hyvin yhtenäistä. Sen sijaan kehotusten määrässä PSAVI erottui huomattavasti muista vastuualueista. Kehotuksia käytettiin PSAVI:ssa yli kaksinkertaisesti kuin muissa vastuualueissa keskimäärin, ja ero vähiten kehotuksia käyttäneeseen vastuualueeseen (ISAVI) oli yli kuusinkertainen vuonna 2018.

Turvallisuuden hallinnan valvonnan erot kasvoivat hieman vastuualueiden välillä vuosina 2017-2018. Sekä kunnossaolon vaihtelu että PSAVI:n kehotusten käytön määrän erot muihin vastuualueisiin kasvoivat. Vastuualueiden antamien kehotusten määrien erilaisuudesta tulee selvä poikkeama muuten yhdenmukaisesta työpaikkojen työturvallisuuden hallinnan valvonnasta Suomessa.

5.8. Psykososiaalisen kuormituksen valvonta

Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelman 2016-2019 mukaan ”psykososiaalista kuormitusta valvotaan viranomaisaloitteisesti kaikilla toimialoilla työpaikan olosuhteet huomioon ottaen” (STM 2015b, 21). Tähän yleiseen, jokaiseen työpaikkaan kohdistuvaan valvontaan on kehitetty työn psykososiaalisen kuormituksen valvonnan suppea valvontaote. Niille riskitoimialoille, joissa psykososiaalista kuormitusta esiintyy erityisen paljon, käytetään työn psykososiaalisen kuormituksen laajaa valvontaotetta. Sitä käytetään myös silloin kun tarkastaja havaitsee kyseisen työn aiheuttavan paljon psykososiaalista kuormitusta toimialasta riippumatta (Suominen 13.8.2019).

5.8.1. Psykososiaalinen kuormitus (suppea valvontaote)

Työn psykososiaalisen kuormituksen valvonta kaikilla toimialoilla ja siten kaikilla työpaikoilla oli turvallisuuden hallinnan ohella toinen runkosuunnitelman 2016-2019 vastuualueiden yhteisesti valvottava asia. Valvonnan yhdenmukaisuuden arviointi psykososiaalisen kuormituksen suppeaa valvontaotetta käyttäen oli kuitenkin haasteellista, sillä psykososiaalisen kuormituksen suppeaa valvontaa ei oltu määritelty runkosuunnitelmassa tai vastuualueiden tulossopimuksissa tarkasti. Vera-raportit tuottivat hyvin erilaisia tuloksia, koska vastuualueet olivat liittäneet psykovalvontaan toimialakohtaisia erityispiirteitä. Eräät vastuualueiden psykososiaalisen kuormituksen valvonnan verkoston jäsenet totesivat kuitenkin koulutuksissa painotetun, että kaikilla työpaikoilla työn psykososiaalista kuormitusta pitäisi valvoa yleisesti siten, että valvonta ”sidotaan turvallisuuden hallinnan asiakokonaisuuteen ja siellä edelleen kahteen tarkastettavaan asiaan siten, että vaarojen arvioinnissa ja työterveyshuollon työpaikkaselvityksessä on psykokuormitustekijät huomioitu” (Suominen 13.8.2019). Jos näin ei ole tehty, annetaan toimintaohje, että työn psykososiaaliset kuormitustekijät pitäisi huomioida. Samalla tarkastajan pitäisi arvioida onko kyseisellä työpaikalla tarvetta psykokuormitustekijöiden laajaan valvontaan toimialasta riippumatta.

Vastuualueet olivat määritelleet psykososiaalisen kuormituksen eri tavalla valvontatietojärjestelmä Veraan:

ESAVI määritteli psykososiaalisen kuormituksen valvontaan mukaan väkivallan uhan. Vuonna 2018 ESAVI:n määrittelyyn oli lisätty yksintyöskentely ja yötyö.

ISAVI määritteli mukaan väkivallan uhan, työntekijöiden ylityökertymät, häirinnän ja epäasiallisen kohtelun, työn tauotuksen, yksintyöskentelyn ja yötyön. Vuonna 2018 ISAVI:n psykososiaalisen kuormituksen määrittely pysyi samana.

LSAVI määritteli mukaan väkivallan uhan, työaikakirjanpidon, työajan tasoittumisjärjestelmän, työntekijöiden ylityökertymät ja työvuoroluettelon. Vuonna 2018 LSAVI:n psykososiaalisen kuormituksen määrittely pysyi samana.

LSSAVI määritteli mukaan väkivallan uhan, häirinnän ja epäasiallisen kohtelun, ajo- ja lepoaikasäädösten noudattamisen, työaikakirjanpidon, työntekijöiden ylityökertymät ja työvuoroluettelon, vuosilomakirjanpidon ja yksintyöskentelyn. Vuonna 2018 LSAVI:n psykososiaalisen kuormituksen määrittely pysyi samana.

PSAVI ei määritellyt psykososiaalisen kuormituksen suppeaa valvontaa erikseen Veraan lainkaan vuosina 2017-2018.

Lähteet: Psykososiaalisen kuormituksen suppean valvontaotteen vastuualuekohtaiset määrittelyt valvontatietojärjestelmä Verassa vuosina 2017-2018.

Työn psykososiaalisen kuormituksen suppean valvontaotteen erilaiset vastuualuekohtaiset määrittelyt Vera-valvontatietojärjestelmässä paljastavat osin myös sen, että vastuualueet käyttävät Veraa eri tavalla. Psykososiaalisen kuormituksen suppea valvontaote ei näy Veran antamassa tarkastuksen asialistassa lainkaan, kun se valvotaan vaarojen arvioinnin ja työpaikkaselvityksen kautta. Ehkä tästä syystä useimmat vastuualueet ovat laittaneet psykososiaalisen kuormituksen suppeaan valvontaan toimialakohtaisesti valvottavia asioita. Lopputuloksena on kuitenkin aika erikoinen tilanne, kun toiseen runkosuunnitelman valtakunnallisesti valvottavaan asiaan ”*ei ole valtakunnallisesta valvontatietojärjestelmästä Verasta saatavissa valmisraporttia*” valvonnan toteutumisen arviointiin (Reina-Knuutila 27.8.2019).

Näistä vastuualueiden valvonnan vertailun vaikeuksista johtuen – erilaiset valvottavat asiat ja suoran Vera-raportin puute – psykososiaalisen kuormituksen suppean valvontaotteen vertailua ei tehty tähän tutkimukseen lainkaan. Edellä mainituilla määrittelyillä vertailun saa tehtyä, mutta lopputulos ei ole uskottava erilaisista valvottavaista asioista johtuen ja PSAVI puuttuisi vertailusta kokonaan.

Vastuualuekohtaiset erilaiset psykososiaalisen kuormituksen valvonnan käytännöt tulevat ilmi vastuualueiden yhteisestä vuosiraportista, jossa todetaan ”...vastuualueilla on valvottu psykososiaalista kuormittumista *vastuualuekohtaisten linjausten mukaisesti* muiden tarkastettavien asioiden kautta 7792 VAV tarkastuksella” (LSSAVI 2019, 3 kurssiivi AL). Erilainen, toimialoille jakautunut psykososiaalisen kuormituksen perusvalvonta todetaan myös työsuojeluvalvonnan toimintaympäristöanalyysissä 2020-2023 (TTL 2019, 46).

Syynä työn psykososiaalisen kuormituksen erilaiseen valvontaan ja valvonnan määrittelyyn saattaa olla runkosuunnitelman kirjaus ”työpaikan olosuhteet huomioon ottaen” (STM 2015b, 21). Tämä on sinällään työsuojeluvalvonnan peruslähtökohta; työpaikan olosuhteet vaikuttavat työturvallisuuteen ja siten myös sen valvontaan. Tässä asiassa kirjaus kuitenkin aiheutti erilaisia valvonnan menettelytapoja, kun mukaan otettiin eri toimialoille tyypillisiä psykososiaalista kuormitusta aiheuttavia tekijöitä kuten väkivallan uhka, yksintyöskentely, häirintä ja epäasiallinen kohtelu sekä erilaiset työaikoihin liittyvät tekijät.

Työn psykososiaalista kuormitusta valvottiin siten kolmella erilaisella valvontaotteella yhden sijasta:

- ”a) suppealla valvontaotteella osana turvallisuuden hallinnan valvontaa,*
 - b) laajalla valvontaotteella,*
 - c) [toimialalle] kohdennettua psykososiaalista kuormitusta”*
- (Rintala 1.3.2019).*

Työpaikan yleistä psykososiaalista kuormitusta olisi ehkä pitänyt arvioida vain tarkastamalla onko työn psykokuormitustekijät ylipäättään huomioitu vaarojen arvioinnissa ja työpaikkaselvityksessä, joiden pitäisi sisältää ainakin pääpiirteissään kyseiseen työhön ja toimialaan liittyvät psykokuormitustekijät. Valvonnan vertailua vaikeutti lisäksi se, ettei toimialakohtaisia psykososiaalisia kuormitustekijöitä oltu määritelty vastuualueiden kesken. Asiaa tutkimuksen haastatteluissa kysyttäessä työsuojelun vastuualueen johtajat yksissä tuumin totesivat, että psykososiaalisen kuormituksen suppeaa valvontaotetta ei ole määritelty tai sovittu yhdessä ja siksi vastuualueilla on osin erilaiset linjaukset ja käsitykset asiassa.

Vastuualueiden erilaista psykososiaalisen kuormituksen valvontaa ilmeni ainakin ISAVI:ssa ja LSSAVI:ssa. ISAVI ilmoitti asiaa kysyttäessä, että

”Itä-Suomessa työn psykososiaalista kuormitusta valvottiin vuoteen 2017 asti vain laajalla valvontaotteella. Vasta vuonna 2018 toimintamallia muutettiin niin, että psykovalvontaa tehtiin valvontaohjeiden mukaisesti joko suppealla tai laajalla valvonnalla”. (Laakkonen 22.8.2019.)

LSSAVI:ssa ainakaan kaikki eivät tunnistaaneet lainkaan psykososiaalisen kuormituksen suppeaa valvontaa osaksi turvallisuuden hallinnan vaarojen arviointia ja työpaikkaselvitystä. ”Tuo [määritelmä] on eri suppea mitä meillä tehty ja joillain muillakin vastuualueilla” (Reina-Knuutila 27.8.2019). Suomessa tehtiin siis työn psykososiaalisen kuormituksen valvontaa valtakunnallisesti vuodesta 2016 alkaen, mutta se tehtiin alueellisesti eri tavalla. Toisaalla heti perusteellisemmin laajalla valvontaotteella ja toisaalla alkuun yleisluontoisemmin suppealla valvontaotteella ja vasta työpaikan tarpeen mukaan perusteellisemmin. (Psykososiaalisen kuormituksen suppea valvontaote sisältyy laajan valvontaotteen alkuun.)

5.8.2. Psykososiaalinen kuormitus riskitoimialoilla (laaja valvontaote)

Kunnossaoloprosentit on laskettu valvontakohteista, joita oli tarkastettavana laajalla psykososiaalisen kuormituksen valvontaotteella koko maassa 3 238 vuonna 2017 ja 2 971 kappaletta vuonna 2018.

Taulukko 14: Psykososiaalisen kuormituksen kunnossaolo valvontakohteissa vastuualueittain vuosina 2017-2018.

	Työnantajan toimenpiteet kunnossa (%) 2017 / 2018	Työntekijän ohjaus kunnossa (%) 2017 / 2018	Työnantajan seuranta kunnossa (%) 2017 / 2018	Kaikki kohdat kunnossa (%) 2017 / 2018
Koko maa	62 / 76	66 / 81	65 / 80	74 / 73
ESAVI	59 / 76	65 / 82	65 / 82	71 / 74
ISAVI	65 / 76	68 / 82	66 / 76	83 / 68
LSAVI	70 / 78	74 / 80	73 / 80	75 / 76
LSSAVI	61 / 74	64 / 79	63 / 78	74 / 72
PSAVI	64 / 78	65 / 82	62 / 80	73 / 76
	ero 11 / 4	ero 10 / 3	ero 11 / 6	ero 12 / 8

Lähteet: Vera-raportit psykososiaalinen kuormitus, tarkastettavien asioiden tila vastuualueittain vuosina 2017-2018.

Työn psykososiaalisen kuormituksen valvonta laajalla valvontaotteella oli hyvin yhdenmukaista kaikilla vastuualueilla vuosina 2017-2018. Keskinäiset kunnossaolon erot jäivät jokaisessa valvotussa asiassa alle 12:ta prosenttiyksikköön, mikä tarkoittaa hyvin pientä eroa. Valvonnan voi todeta tältä osin toteutuneen hyvin yhdenmukaisesti koko maassa.

Taulukko 15: Psykososiaalisen kuormituksen valvontatoimenpiteiden määrä vastuualueittain vuosina 2017-2018.

Tarkastukset 2017 / 2018	osuus (%) 2017/2018	Toimintaohje/ tarkastus 2017/2018	Kehotus/ tarkastus 2017/2018	Tarkastus- aika (h) 2017/2018
Kaikki 3 338 / 3 069	100 / 100	0,2 / 0,2	0,03 / 0,04	1,8 / 1,9
ESAVI 1 213 / 1 323	36 / 43	0,2 / 0,2	0,02 / 0,03	2,0 / 2,0
ISAVI 658 / 269	20 / 9	0,2 / 0,3	0,02 / 0,04	1,6 / 1,6
LSAVI 289 / 279	9 / 9	0,3 / 0,2	0,07 / 0,07	1,6 / 1,5
LSSAVI 946 / 906	28 / 30	0,3 / 0,3	0,03 / 0,04	1,9 / 2,0
PSAVI 232 / 292	7 / 10	0,2 / 0,2	0,06 / 0,08	1,9 / 1,9

ero⁶⁶ **10 / 8** ero 0,1 / 0,1 **ero 3-kert./yli 2-kert.** ero 24/30min.

Lähteet: Vera-raportit psykososiaalinen kuormitus, valvontatoimenpiteiden määrä vastuualueittain vuosina 2017-2018.

Psykososiaalisen kuormituksen laajan valvontaotteen tarkastusten määrät vastuualueittain jakaantuivat aika lähelle vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnallista osuutta. ISAVI teki kuitenkin yli kaksinkertaisesti tarkastuksia valvontakohteiden valtakunnalliseen osuuteen verrattuna ja myös LSSAVI:ssa tehtiin osuuttaan enemmän laajan valvontaotteen tarkastuksia. ISAVI:n suuren osuuden selittää se, että siellä tehtiin työn psykososiaalisen kuormituksen valvontaan vuonna 2017 vain laajalla valvontaotteella ja vuodesta 2018 molemmilla otteilla kuten muutkin vastuualueet. Vuonna 2018 tarkastusten toteuma oli siten tasaisempaa. LSSAVI:ssa tehtiin kuitenkin kahdeksan prosenttiyksikköä enemmän ja LSAVI:ssa kuusi prosenttiyksikköä vähemmän tarkastuksia kuin valvontakohteiden valtakunnallinen osuus olisi edellyttänyt, mikä tarkoittanee, että LSSAVI:n alueella työn psykososiaalinen kuormitus olisi yleisempää ja LSAVI:n alueella vähäisempää kuin maassa keskimäärin.

Tarkastajan toimivaltaa käytettiin psykososiaalisen kuormituksen laajan valvontaotteen tarkastuksilla kahta poikkeusta lukuun ottamatta hyvin samalla tavalla. Toimintaohjeita ja kehotuksia käytettiin muuten hyvin samoja määriä,

⁶⁶ Vastuualuekohtaisten tarkastusten osuus, valvonnan kattavuus lasketaan vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnallisista osuuksista: ESAVI 42%, ISAVI 10%, LSAVI 15%, LSSAVI 22%, PSAVI 11% (STM 2018, liite 2). Tässä suurin ero 10 tulee ISAVI:n valvonnasta 20-10 = 10 prosenttiyksikköä.

mutta kehotuksissa LSAVI ja PSAVI erottuivat kaksinkertaisella käytöllä valtakunnalliseen keskiarvoon verrattuna.

Aikaa psykososiaalisen kuormituksen tarkastuksilla käytettiin hyvin samoja määriä. Eniten aikaa käytettiin yleensä ESAVI:ssa ja LSSAVI:ssa keskimäärin noin kaksi tuntia ja vähiten LSAVI:ssa noin yksi tunti 30 minuuttia. Ero jää alle 30 minuuttiin, joka ei ole tämän tutkimuksen kriteerien mukaan merkittävä.

5.8.3. Yhteenveto psykososiaalisen kuormittumisen valvonnasta

Työsuojeluvalvonnan runkosuunnitelmassa 2016-2019 on kaksi valtakunnallisesti valvottavaa asiaa, turvallisuuden hallinta ja työn psykososiaalinen kuormitus, jotka valvotaan lähes kaikilla työpaikoilla Suomessa. Työsuojeluvalvonnan eriytymistä ja alueellisten valvontaviranomaisten itsenäisyyttä kuvaavaa on, että toisen näistä valvottavan asian määrittelyä ei ole saatu vastuualueiden kesken sovittua vaan valvonnan menettelytavat ovat jääneet kunkin vastuualueen omaan päätöksentekoon. Edes valtakunnallisesta valvontatietojärjestelmästä Verasta ei löydy valmista raporttia työn psykososiaalisen kuormituksen suppeasta perusvalvonnasta. Lopputulos on vastuualuekohtaisesti eriytenyt valvonta kuten vastuualueiden yhteisessä vuosiraportissa 2018 todetaan:

”Vastuualueilla on valvottu psykososiaalista kuormittumista vastuualuekohtaisten linjausten mukaisesti muiden tarkastettavien asioiden kautta...” (LSSAVI 2018, 3).

Sen sijaan työn psykososiaalisen kuormituksen valvonta valtakunnallisen valvontaohjeen mukaisesti työelämän riskitoimialoilla laajalla otteella oli hyvin yhtenäistä vuosina 2017-2018. Valvonta oli alueellisesti kattavaa. Kunnossaolossa oli pienet alle 12 prosenttiyksikön vastuualuekohtaiset erot. Toimintaohjeita ja kehotuksia käytettiin muutoin yhdenmukaisesti mutta kehotusten käytössä oli yli kolminkertaisia vastuualuekohtaisia eroja vuonna 2017 ja lähes kolminkertaisia eroja vuonna 2018. Tarkastuksissa käytetyn ajan erot jäivät 30 minuuttiin eli tämän tutkimuksen kriteerien mukaan pieniksi.

5.9. Valtakunnallisten valvontahankkeiden vertailu

Kaikki työsuojelun vastualueet osallistuivat neljään valtakunnalliseen hankkeeseen runkosuunnitelmakaudella 2016-2019: *yhteiset työpaikat, vuokratyö, korjausrakentaminen ja yksityinen sosiaali- ja terveystoimiala* (STM 2015b, 23-24, 26). Hankkeet olivat vähintään kaksivuotisia, yhteiset työpaikat koko runkokauden kestävä nelivuotinen valvontahanke. Kaikilla vastualueilla ISAVI:a lukuun ottamatta oli koordinoitavana jokin valtakunnallinen hanke. Valvonnan arviointi kohdistuu tässä tutkimuksessa näihin hankkeisiin, koska kaikki vastualueet osallistuivat niihin ja hankkeiden taustalla oli yhteiset hankesuunnitelmat ja yhteiset listat tarkastettavista asioista, joiden mukaisesti valvontaa toteutettiin. Näin lähtökohdat yhdenmukaiselle työsuojeluvalvonnalle olivat olemassa. Hankkeiden arviointi tehdään hankkeen kokonaisraportista, jolloin ne sisältävät tarkastuksia hankkeen koko käynnissäoloajalta. Hankeraportit ovat aina valvontatietojärjestelmä Veran valvontatoimenpiteiden määrä -raportteja.

Hankemuotoinen työsuojeluvalvonta on yleensä tavallista työpaikkojen valvontaa rajatumpaa, suunnatumpaa ja kohdistuu yleensä johonkin tiettyyn toimialaan tai sen tiettyyn työturvallisuusongelmaan tai rajatumpaan toimialaan, kuten tässä vertailussa korjausrakentamiseen ja uudisrakentamiseen. Työsuojeluvalvontaa on suunnattu jo 1970-luvulta asti kohdistamalla tarkastukset tiedettyihin työelämän ongelmiin⁶⁷. Varsinaiset hanketarkastukset ovat kuitenkin uudempia tarkastustoiminnan muotoja, joita kehiteltiin ja otettiin käyttöön ensin Uudenmaan työsuojelupiirissä 1990-luvun puolivälissä. (Marjamäki 16.3.2019.) Valtakunnallisia hankkeita, joihin kaikki vastualueet osallistuvat on tehty vuodesta 2010. Valvontatietojärjestelmä Vera hankkeistaa osaltaan valvontaa, sillä valtakunnallinen valvonta on kirjattava Veraan hankkeina.

5.9.1. Yhteiset työpaikat -valtakunnallinen valvontahanke

Yhteiset työpaikat oli laaja, koko runkokauden 2016-2019 kestänyt nelivuotinen valtakunnallinen valvonta-, tutkimus- ja viestintähanke. Siinä tuotettiin tarkastusmalli ja tarkastuslomake yhteisen työpaikan⁶⁸ valvontaan. Lisäksi hankkeessa

⁶⁷ Esimerkkinä työsuojeluhallituksen valtakunnallinen EPPU-hanke 1970-luvulla: epoksin ja polyuretaanin aiheuttamien vaarojen torjunta työssä (Marjamäki 16.3.2019).

⁶⁸ Työturvallisuuslaki (738/2002) määrittelee yhteisen työpaikan olevan työpaikka, jolla yksi työnantaja käyttää pääasiallista määräysvaltaa ja jolla samanaikaisesti tai peräkkäin toimii useampi

määriteltiin yhteisen työpaikan kriteerit ja ominaisuudet. Tutkimusosiossa selvitettiin, minkälaisia työturvallisuuteen vaikuttavia erityispiirteitä ja -tilanteita, kuten tarkastajien antamia velvoitteita ja tapaturma-alttiutta, yhteisiin työpaikkoihin liittyy.

Yhteiset työpaikat -hanketta koordinoi PSAVI:n työsuojelun vastuualue. Hanke päättyi 27.10.2019, joten vertailussa on käytetty Vera-valvontatietojärjestelmän AVI Yhteiset työpaikat hankkeen kokonaisraporttia vuosilta 2016-2019.

Yhteiset työpaikat hankkeen suunnitelmassa ei ollut mainintaa siitä, miten hankkeen tarkastukset jakaantuvat vuosittain vastuualueittain. Hankkeeseen oli kuitenkin sovittu vuoden 2016, 2017 ja 2018 tulossopimuksissa henkilötyökuukausien (htkk) valvontaresurssit, jotka eivät vastanneet vastuualueiden valvontakohteiden määrän mukaista valvontaresurssia (Taulukko 16). Vuoden 2019 vastuualueiden yhteisessä tulossopimuksessa ei maininta valtakunnallisten hankkeiden osallistumisresurssista vaan todetaan, että vastuualueet osallistuvat hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen hankesuunnitelmien mukaisesti (STM 2018a, 5).

Taulukko 16: Yhteiset työpaikat hankkeen valvontaresurssit vuosina 2016-2018.

	Vuosi 2016 resurssi, osuus ⁶⁹ (htkk), (%)		Vuosi 2017 resurssi, osuus (htkk), (%)		Vuosi 2018 resurssi, osuus (htkk), (%)		Vuosi 2018 vastuualueiden valvontaresurssi (%)
ESAVI	2	7	3	25	4,5	21	41
ISAVI	1	3	1	8	2	10	11
LSAVI	24	80	2	17	8	39	15
LSSAVI	0	0	2	17	2	10	21
PSAVI	3	10	4	33	4	20	12
Yhteensä	30	100	12	100	21,5	100	100

Lähteet: Ministeriön ja vastuualueiden väliset tulossopimukset vuosina 2016, 2017 ja 2018. (STM 2016a, 5; STM 2016c, 5; STM 2017, 5, 10).

kuin yksi työnantaja tai korvausta vastaan työskentelevä itsenäinen työnsuorittaja siten, että heidän tekemänsä työ voi vaikuttaa toisten työntekijöiden turvallisuuteen tai terveyteen. Yhteisiä työpaikkoja on usein esimerkiksi rakentamisessa ja teollisuuden kunnossapidossa. (Kekkonen & Rajala 2017, 6.)

⁶⁹ Osuus hankkeen vuotuisesta valvontaresurssista.

Hankkeen resursointi ei vastannut vastualueiden valvontakohteiden valtakunnallista osuutta eikä sen mukaista resursointia (taulukossa esimerkkinä vuoden 2018 vastualueiden valvontaresurssit, jotka pohjautuvat alueiden valvontakohteiden lukumääriin). Vuonna 2016 LSSAVI ei osallistunut lainkaan yhteiset työpaikat hankkeeseen ja LSAVI:lle oli resursoitu 80 prosenttia koko hankkeen valvontaresurssista vaikka oikeampi osuus olisi ollut noin 15 prosenttia. Sama epäsuhta toistui vuonna 2018. ESAVI:lle oli resursoitu koko hankkeen ajan noin puolet vähemmän valvontaresurssia kuin alueen valvontakohteiden määrä edellyttäisi. Etelä-Suomessa ei siis ole yhteisiä työpaikkoja valvottavana tai niitä ei ole tarvetta valvoa?

Taulukko 17: Yhteiset työpaikat -valtakunnallinen hanke, valvontatoimenpiteiden määrät vuosina 2016-2019.

Tarkastukset	osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo (%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Tarkastusaika (h)
Kaikki 926	100	46	0,8	0,04	1,6
ESAVI 178	19	60	0,6	0	1,7
ISAVI 66	7	42	1,2	0,02	1,3
LSAVI 343	37	43	0,9	0,02	1,6
LSSAVI 95	10	58	0,6	0,05	2,2
PSAVI 244	26	37	0,9	0,1	1,8
	ero 23	ero 1,6-kertainen	ero 2-kert.	ero 5-kert.	ero 54min.

Lähde: Vera AVI Yhteiset työpaikat hankkeen kokonaisraportti 2016-2019.

Hanketarkastusten määrät suhteessa vastualueiden valvontakohteiden määrään koko maassa eroavat melkoisesti toisistaan ja ovat vastualueiden muuhun valvontaresurssiin nähden hyvin epäsuhtaisia. Vain ISAVI:ssa tehtiin yhteisten työpaikkojen hanketarkastuksia suurin piirtein samoja määriä kuin muitakin valvontakohteita alueilla on (Taulukko 17). Suurimmillaan ero muuhun valvontaan on ESAVI:n kohdalla, 23 prosenttiyksikköä. Tarkastuksia oli tehty kaikkiaan 178, kun valvontakohteiden lukumäärän mukainen osuus olisi ollut 389 tarkastusta. Hanketarkastuksia olisi pitänyt siten tehdä yli kaksinkertaisesti. Myös LSSAVI:ssa olisi pitänyt tehdä hanketarkastuksia yli kaksinkertaisesti, jotta niitä olisi tehty samassa suhteessa alueen valvontakohteiden määrään. Vastaavasti LSAVI:ssa ja PSAVI:ssa oli tehty hanketarkastuksia yli kaksinkertaisesti

valtakunnallista osuutta enemmän. Yhteisiä työpaikkoja valvottiin siis ESAVI:n ja LSSAVI:n alueilla vähän kun taas LSAVI:n ja PSAVI:n alueilla tehostetun paljon. Työturvallisuuden kannalta ei liene uskottavaa, että yhteisten työpaikojen valvonnan tarve eroaisi näin paljon alueellisesti.

Hankesuunnitelman päivityksessä 29.10.2018 todetaankin suoraviivaisesti:

”Hankekokonaisuuteen on tehty tarkastuksia vaihtelevasti ja osassa hankkeista tarkastusmäärät ovat jääneet kovin pieneksi. Tämän seurauksena katoaa ajatus valtakunnallisesti toteutettavasta valvonnasta.” (Yhteiset työpaikat 2019, 7.)

Hankevalvontaa toteutettiin kuitenkin melko tarkkaan niillä resursseilla mitä tulossopimuksissa oli sovittu eli siinä mielessä suunnitellusti (Taulukko 16).

Valtakunnallinen yhteisten työpaikojen kunnossaoloprosentti oli hankkeen mukaan varsin hyvä, 46. Yhteiset työpaikat on kuitenkin työturvallisuuden kannalta varsin haastava työympäristö, koska ”yhteisten työpaikkojen eri organisaatioiden samanaikainen toiminta, hajautunut johtajuus ja erilaisten toimintakulttuurien mahdollinen törmääminen edellyttävät tiivistä vuorovaikutusta ja kommunikaatiota työturvallisuusriskien hallitsemiseksi” (TTL 2019, 17). Kunnossaolossa oli alueellisesti suurimmat erot ESAVI:n ja PSAVI:n yhteisten työpaikkojen välillä. Ero jäi kuitenkin suhteessa vain 1,6 kertaiseksi (60/37), joka on tämän vertailun mukaan pieni ero. Jos työpaikkojen kunnossaoloa tarkastelee hankkeessa vuosittain, löytyy yli kaksinkertaisia eroja. Alueellisesti vuosittain vaihtuvia kunnossaolon eroja voi selittää sillä, että vastuualueet ovat voineet itsenäisesti määritellä mitä hankkeessa vuosittain valvotaan eli hankkeen valvontakohteet ovat vaihdelleet, joten myös niiden kunnossaolo on vaihdellut.

Tarkastajan toimivallan käytössä löytyy hankkeessa suurempia eroja. Toimintaohjeita käytti eniten ISAVI, kaksi kertaa enemmän kuin vähiten toimintaohjeita käyttäneet ESAVI ja LSSAVI, joiden yhteiset työpaikat olivat tosin kunnossa. Huomattavaa on, että huonoimmassa kunnossa olleisiin PSAVI:n yhteisiin työpaikkoihin käytettiin toimintaohjeita vain hankkeen keskiarvon verran.

Kehotusten käytössä vastuualueiden välillä oli selkeämpiä eroja. ESAVI ei käyttänyt kehotuksia yhteisillä työpaikoilla lainkaan. Sen sijaan PSAVI käytti kehotuksia huomattavasti enemmän kuin muut vastuualueet, kaikkiaan 68 prosenttia hankkeen kaikista annetuista kehotuksista. Vertailtaessa PSAVI:n ja ISAVI:n hanketarkastuksia, joiden kunnossaoloprosentit olivat hyvin lähellä toisiaan (37 ja 42%), PSAVI:ssa käytettiin viisi kertaa enemmän kehotuksia kuin

ISAVI:ssa työturvallisuussäädösten vastaisen olotilan korjaamiseen tai poistamiseen työpaikalta. ISAVI:ssa käytettiin vastaavissa tilanteissa etupäässä toimintaohjeita. Tarkastajan toimivallan erilainen alueellinen käyttö yhteiset työpaikat hankkeessa ei anna kuvaa yhtenäisestä työsuojeluvalvonnasta Suomessa.

Aikaa hanketarkastuksissa käytettiin huomattavan eri määriä. Keskiarvo oli tunti 36 minuuttia. Eniten aikaa käytettiin LSSAVI:ssa kaksi tuntia 12 minuuttia ja vähiten ISAVI:ssa tunti 18 minuuttia. Ero 54 minuuttia ei tue yhdenmukaista yhteisten työpaikkojen valvontaa.

Kokonaisuutena yhteiset työpaikat -valtakunnallista hanketta arvioitaessa se ei toteutunut kovinkaan yhdenmukaisesti. Erityisesti vastuualueiden erilainen osallistuminen hankkeeseen ja siten valvonnan kattavuus sekä kehotusten erilainen käyttö olivat tekijöitä, jotka heikensivät yhtenäistä yhteisten työpaikkojen valvontaa. Tärkeimmässä vertailussa asiassa työpaikkojen kunnossalossa ei ollut kovin suuria eroja.

5.9.2. Yhteiset työpaikat -hankkeen eri valvontakohteet

Yhteiset työpaikat -valtakunnallinen valvontahanke jakaantui seitsemään eri valvonnan kohteeseen, alahankkeeseen. Suurin niistä oli ”teollisuuden kunnossapidon urakoitsijan työkohteeseen”, johon tehtiin kaikkiaan 451 tarkastusta. Muut alahankkeet olivat ”teollisuuden kunnossapidon tilaaja” (180 tarkastusta), ”teollisuuden rakentamisen päätoteuttaja” (80 tarkastusta), ”teollisuuden kunnossapidon urakoitsijan pääkonttori” (18 tarkastusta), ”teollisuuden rakentamisen rakennuttaja” (53 tarkastusta) ja ”teollisuuden rakentamisen urakoitsija” (68 tarkastusta). Hankkeeseen sisältyi myös palvelualan moduuli, johon tehtiin 103 tarkastusta. Tarkastukset yhteiset työpaikat -hankkeen valvonnan eri kohteisiin jakaantuivat vastuualueittain hyvin epätasaisesti oheisen taulukon 18 mukaan.

Taulukko 18: Yhteiset työpaikat -hankkeen valvonnan kohteiden jakautuminen vastuualueittain. (Taulukkoa luetaan vaakasuoraan).

Hankkeen valvonnan kohteet ja tarkastukset (kpl)	ESAVI osuus(%)	ISAVI osuus(%)	LSAVI osuus(%)	LSSAVI osuus(%)	PSAVI osuus(%)	yht. (%)
Palvelualan moduuli (103)	13	26	41	7	14	100
Teollisuuden kunnossapid. tilaaja (180)	19	3	41	18	18	100
Teoll. kunn. pid. urakoits. pääkont. (18)	0	0	72	11	17	100
Teoll. kunn. pid. urakoits. työkohd. (451)	23	3	40	4	30	100
Teollisuuden rakent. päätoteuttaja (80)	15	11	9	26	39	100
Teollisuuden rakent. rakennuttaja (53)	23	15	15	21	26	100
Teollisuuden rakentam. urakoitsija (68)	9	4	37	13	37	100

Lähde: Vera AVI Yhteiset työpaikat hankkeen kokonaisraportti 2016-2019.

Kun tarkastellaan yhteiset työpaikat -hankkeen valvonnan kohteisiin tehtyjä tarkastuksia vastuualuekohtaisesti, huomataan merkittäviä eroja. Vaikka hankkeella on yhteinen hankesuunnitelma, jossa on määritelty hankkeen tavoitteet ja valvonnan kohteet, nähdään, että vastuualueet olivat toteuttaneet hanketta varsin itsenäisesti. Suurimpaan osaan hankkeen valvonnan kohteista ei tehty niitä tarkastusten määriä, joita vastuualueiden valvontakohteiden suhteellinen osuus⁷⁰ edellyttäisi. Vain teollisuuden rakentamisen rakennuttajaan kohdistui kolmella vastuualueella (ISAVI, LSAVI ja LSSAVI) ”normaali” määrä tarkastuksia. Kolmessa valvonnan kohteessa kaikkien vastuualueiden tarkastusten määrät olivat epäsuhtaisia vastuualueiden valvontakohteiden määriin. Tarkastusten erilainen vastuualuekohtainen kohdistuminen valtakunnallisessa hankkeessa näyttää toteuttavan hyvin vastuualueiden itsenäistä valvonnan alueellista suuntaamista, mutta ei yhtenäistä, valtakunnallista työsuojeluvalvontaa.

Mihinkään yhteiset työpaikat -hankkeen valvonnan seitsemään kohteeseen ei tehty yli kahtakymmentä tarkastusta kaikilla vastuualueilla. Kolmeakymmentä tarkastusta pidetään tässä vertailussa valvonnan arvioinnin luotettavuuden rajana, jotta saadaan rajattua pois yksittäisten työpaikojen työolosuhteiden ja työympäristön vaihtelua ja siitä seuraavaa työsuojelutarkastusten vaihtelua. Tarkempaan vertailuun on kuitenkin otettu mukaan hankkeen suurin valvonnan

⁷⁰ Vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnalliset osuudet eli tarkastusmäärien suhteet koko maassa: ESAVI 42%, ISAVI 10%, LSAVI 15%, LSSAVI 22%, PSAVI 11% (STM 2018, liite 2).

kohde ”teollisuuden kunnossapidon urakoitsijan työkohte”, johon tehtiin kaikkiaan 451 tarkastusta.

Taulukko 19: Valvottavana teollisuuden kunnossapidon urakoitsijan työkohte.

Tarkastukset	osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo (%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Tarkastusaika (h)
Koko maa 451	100	46	0,8	0,02	1,0
ESAVI 102	23	58	0,6	0	0,6
ISAVI 13	3	85	0,2	0	0,7
LSAVI 182	40	42	1,0	0,01	1,2
LSSAVI 20	4	70	0,3	0,05	1,7
PSAVI 134	30	34	0,9	0,06	0,8
	ero 25	ero yli 2-kertainen	ero 5-kert.	ero 6-kert.	ero 1t. 6min

Lähde: Vera AVI Yhteiset työpaikat hankeen kokonaisraportti 2016-2019.

Kuten taulukosta 19 nähdään, teollisuuden kunnossapidon urakoitsijan työkohteen hanketarkastukset eivät toteutuneet millään vastuualueella valvontakohteiden valtakunnallisen osuuden mukaisesti. ESAVI:ssa, ISAVI:ssa ja LSSAVI:ssa tarkastuksia olisi pitänyt tehdä huomattavasti enemmän, jotta alueellinen valvonnan kattavuus olisi toteutunut ja vastaavasti LSAVI:ssa ja PSAVI:ssa tarkastuksia tehtiin huomattavasti enemmän kuin valvontakohteiden valtakunnallinen osuus olisi edellyttänyt. Valvonta ei siis ollut alueellisesti tasaista eikä kattavaa.

Teollisuuden kunnossapidon urakoitsijan työkohteiden valtakunnallinen kunnossaoloprosentti oli hyvä 46, vaikka kohteet ovat siis työturvallisuuden kannalta haastavia. Keskiarvosta poikkesivat merkittävästi ISAVI (85%), poikkeama 39 prosenttiyksikköä ja PSAVI (34%), poikkeama 12 prosenttiyksikköä. ISAVI:n kunnossaolon luku ei kuitenkaan ole vertailukelpoinen tarkastusten vähyyden (13 kpl) vuoksi.

Tarkastajan toimivallan käytön tarkastelussa toimintaohjeiden osalta tilanne on saman tapainen. ISAVI ja LSSAVI erottuvat vähäisellä toimintaohjeiden käytöllä, mutta johtopäätösten teko on vaikeaa, koska tarkastuksia on tehty 20 tai vähemmän. Kehotusten käytössä on sen sijaan vertailukelpoisia eroja. Kehotuksia käytti ylipäätään vain kolme vastuualuetta LSAVI, LSSAVI ja PSAVI.

Yli 100 tarkastuksen vertailussa LSAVI:n ja PSAVI:n kehotusten käytön määrissä oli kuusinkertainen ero. Sitä ei voi selittää kunnossapidon työkohteiden työturvallisuudessa esiintyneillä eroilla, varsinkaan kun kyseisten työkohteiden kunnossaolossa on vain kahdeksan prosenttiyksikön ero, vaan ero tulee oletettavasti vastuualueiden erilaisesta valvontaotteesta.

Tarkastusaikaa kunnossapidon työkohteissa käytettiin alueellisesti hyvin eri määriä. Koko maan keskiarvo oli tunti kun eniten aikaa käytettiin LSSAVI:ssa tunti 42 minuuttia ja vähiten ESAVI:ssa, 36 minuuttia. Aikaero tunti ja kuusi minuuttia on merkittävä, lähes kolminkertainen eikä tue yhdenvertaista valvontaa kohteena oleville työpaikoille.

Yhteiset työpaikat -hankkeen teollisuuden kunnossapidon urakoitsijan työkohteen valvonnan vertailu osoittaa kaikilla tämän tutkimuksen kriteereillä erilaista vastuualuekohtaista valvontaa. Yleisesti ottaen yhteiset työpaikat -hankkeen eri valvontakohteiden luotettava kokonaisarviointi on vaikeaa, sillä kaikissa muissa hankkeen valvonnan kohteissa useiden vastuualueiden tarkastusten määrät jäivät hyvin pieniksi, alle 10 tarkastukseen, jolloin selviä johtopäätöksiä ei voi tehdä. Alhaiset tarkastusmäärät vaikuttavat sekä tarkastusten alueelliseen kattavuuteen että heijastuvat alueelliseen valvontakohteiden kunnossaoloon, joiden erot muodostuvat pienillä tarkastusmäärillä helposti hyvin suuriksi.

5.9.3. Vuokratyön valtakunnallinen valvontahanke

EU:n Johtavien työsuojelutarkastajien komitean (SLIC) yhteistä eurooppalaista vuokratyön valvontahanketta koordinoi LSSAVI:n työsuojelun vastuualue. Vertailussa on käytetty vuoden 2018 Vera-valvontatietojärjestelmän raporttia *Vuosiraportointi 2018 AVT Vuokratyö*, sillä vaikka hanke käynnistyi EU:ssa 1.9.2017, tarkastukset useimmissa jäsenmaissa alkoivat vasta 1.1.2018. Hanke päättyi 31.12.2018 eikä siitä tehty vuoden 2017 raporttia (Kulmala 24.5.2019).

Kaikkiaan vuokratyö -hankkeessa tehtiin 220 tarkastusta, joissa kunnossa oli 53 valvontakohdetta (24%), toimintaohjeita annettiin keskimäärin 1,4/tarkastus, kehotuksia 0,02/tarkastus ja aikaa käytettiin tunti 36 minuuttia/tarkastus.

Vuokratyöhanke kohdistui sekä vuokratyön käyttäjäyrityksiin että varsinaisiin vuokratyötä tarjoaviin yrityksiin.

Taulukko 20: Valvottavana vuokratyön käyttäjäryitykset valtakunnallisessa vuokratyöhankkeessa.

Tarkastukset	osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo(%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Tarkastus-aika (h)
Koko maa 144	100	31	1,1	0,02	1,5
ESAVI 61	42	34	0,9	0	1,4
ISAVI 19	13	21	1,7	0	1,5
LSAVI 10	7	50	0,5	0	2,0
LSSAVI 38	26	29	1,1	0,05	1,5
PSAVI 16	11	19	1,1	0,06	1,7

ero⁷¹ 8 **ero yli 2-kert.** **ero yli 3-kert.** **ero 3-kert.** ero 36min.

Lähde: Vera vuosiraportointi 2018 AVI Vuokratyö.

EU:n vuokratyöhankkeessa vastuualueet saivat itsenäisesti päättää, miten osallistuvat hankkeeseen, eikä osallistumista varsinaisesti koordinoitu (Kulmala 24.5.2019). Vuoden 2018 työsuojelun vastuualueiden yhteisessä tulossopimuksessa oli kuitenkin kirjattu valvontaresurssit, jotka vastasivat varsin hyvin vastuualueiden valvontakohteiden määrään perustuvia yleisiä valvontaresurseja. Vain LSAVI:n hankeressurssi oli puolet pienempi kuin Lounas-Suomen alueellinen valvontakohteiden suhdeluku.

ESAVI 6,5 htkk, (45% koko hankkeen resurssista)

ISAVI 1 htkk, (7%)

LSAVI 1 htkk, (7%)

LSSAVI 4 htkk, (28%)

PSAVI 2 htkk, (14%) (STM 2017, 5.)

Yhteensä vuokratyön hankkeeseen oli resursoitu 14,5 henkilötyökuukautta, htkk. (STM 2017, 5.)

⁷¹ Vastuualuekohtaisten tarkastusten osuus, valvonnan kattavuus lasketaan vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnallisista osuuksista: ESAVI 42%, ISAVI 10%, LSAVI 15%, LSSAVI 22%, PSAVI 11% (STM 2018, liite 2). Tässä suurin ero 8 tulee LSAVI:n valvonnasta 15-7 = 8 prosenttiyksikköä ollen siten alle puolet oletuksesta.

Vastuualueiden valvontakohteiden määrään suhteutetusta ennakkoresursoinnista johtuen, henkilöstövuokrauksen käyttäjäyritysten hanketarkastuksia tehtiin hyvin vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnallisen osuuden mukaisesti. Pienen poikkeuksen teki LSAVI, jossa tehtiin ennakkoresursoinnin mukaisesti, mutta kahdeksan prosenttiyksikköä vähemmän hanketarkastuksia kuin valtakunnallinen valvontakohteiden osuus edellyttäisi. Tämä on noin puolet vähemmän kuin valtakunnallisesta valvontakohteiden osuudesta olettaisi. Valvonta toteutui muilta osin alueellisesti kattavasti.

Henkilöstövuokrauksen käyttäjäyritysten valtakunnallinen keskiarvoinen kunnossaoloprosentti oli 31. Valvonnan vastuualuekohtaista vertailua heikentää ISAVI:n, LSAVI:n ja PSAVI:n vähäinen (alle 19kpl) hanketarkastusten määrä. Eniten keskiarvosta poikkesi LSAVI, jossa 50 prosenttia tarkastetuista käyttäjäyrityksistä oli kunnossa. Vastaavasti PSAVI:ssa vain 19 prosenttia vuokratyön käyttäjäyrityksistä oli kunnossa. Parhaimman ja huonoimman alueen ero oli yli kaksinkertainen (31 %) ja ero maan keskiarvosta oli suurimmillaan 19 prosenttiyksikköä, joten valvontakohteiden kunnossaolon suuret alueelliset erot eivät tue yhtenäistä työsuojeluvalvontaa koko maassa. Yhdenmukaiseen valvontaotteeseen kuitenkin pyrittiin, sillä hankkeen loppuraportissa todetaan, että ”hankkeeseen osallistuvilla tarkastajilla järjestettiin koulutuspäivä yhtenäisten toimintatapojen ja valvontaotteen varmistamiseksi ennen tarkastusten aloittamista” (Vuokratyöhanke 2019, 4).

Tarkastajan toimivallan käytössä löytyi eroja vuokratyön käyttäjäyritysten valvonnassa, joskin arviointia vaikeuttaa osin vastuualuekohtaisten tarkastusten vähyys. Velvoitteista toimintaohjeita käytti vähiten LSAVI, koska sen vuokratyön käyttäjäyritykset olivat parhaimmassa kunnossa. Mielenkiintoisesti ISAVI ja PSAVI käyttivät toimintaohjeita eri määriä, vaikka niiden valvontakohteiden kunnossaolot olivat lähes saman suuruisia (21% ja 19%). Kehotuksia käyttivät vain LSSAVI ja PSAVI ja nekin keskenään hyvin yhdenmukaisesti, vaikka yritysten kunnossaolossa oli 10 prosenttiyksikön erot.

Aikaa tarkastuksissa käytettiin hyvin yhteneväisiä määriä, keskiarvoisesti puolitoista tuntia. Pienimmillään tarkastusaika oli ESAVI:ssa yksi tunti 24 minuuttia ja suurimmillaan LSAVI:ssa kaksi tuntia. Ero 36 minuuttia on yksi tämän vertailun pienimmistä.

Taulukko 21: Valvottavana vuokrayritykset valtakunnallisessa vuokratyö-hankkeessa.

Tarkastukset	osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo (%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Tarkastus-aika (h)
Koko maa 76	100	12	2,0	0,03	1,7
ESAVI 32	42	6	2,6	0	1,7
ISAVI 8	10	0	3,4	0	1,6
LSAVI 5	7	40	1,0	0	2,2
LSSAVI 23	31	8	1,3	0,04	1,7
PSAVI 8	10	38	0,8	0,13	1,5

ero 9 **ero 40-kertainen** **ero yli 4-kert.** **ero yli 3-kert.** ero 42min

Lähde: Vera vuosiraportointi 2018 AVI Vuokratyö.

Henkilöstövuokrausyritysten hanketarkastuksia tehtiin pääsääntöisesti vastualueiden valvontakohteiden valtakunnallisen osuuden mukaisesti. Poikkeukset ovat LSAVI:n alueella, jossa tehtiin kahdeksan prosenttiyksikköä vähemmän ja vastaavasti LSSAVI:n alueella kuusi prosenttiyksikköä enemmän henkilöstövuokrausyritysten hanketarkastuksia kuin vastualueiden valvontakohteiden valtakunnallinen osuus edellyttäisi. Valvonta toteutui kuitenkin alueellisesti melko kattavasti.

Koko maassa henkilöstövuokrausyritysten kunnossaoloprosentti oli varsin matala, 12. Vastuualuekohtainen eroavaisuus oli suurta. Tarkastuksia tehtiin kuitenkin kolmella vastuualueella ISAVI:ssa, LSAVI:ssa ja PSAVI:ssa alle 10, joten valvonnan vastuualuekohtaiselle arvioinnille ei ole luotettavia perusteita. ISAVI:ssa kaikissa tarkastetuissa kahdeksassa henkilöstövuokrausyrityksessä oli työturvallisuuspuutteita, kun taas LSAVI:n viidestä henkilöstövuokrayrityksestä 40 prosenttia ja PSAVI:n kahdeksasta yrityksestä 38 prosenttia oli kunnossa. Ero maan keskiarvosta on suurimmillaan 28 prosenttiyksikköä, ja huonoimman ja parhaimman ero oli peräti 40-kertainen mitä ei oikein voi pitää henkilöstövuokrausyritysten työturvallisuuden kunnossaolosta johtuvana erona vaan pikemminkin vastualueiden valvontaotteen erona. Koska hanketarkastuksia tehtiin osin vastuualuekohtaisesti hyvin vähän, kokonaisarvion esittäminen valvonnasta ei ole helppoa.

Tarkastajan toimivaltaa velvoitteiden muodossa käytettiin hankkeessa eri tavalla johtuen suurista kunnossaolon eroista. Toimintaohjeita käytettiin ISAVI:ssa peräti 3,4 kappaletta jokaisessa tarkastuksessa, joka on linjassa sen kanssa, ettei yksikään tarkastettu yritys ollut kunnossa. ISAVI:n ja PSAVI:n toimintaohjeiden käyttöero on kuitenkin yli nelinkertainen. Kehotuksia käyttivät vain LSSAVI ja erityisesti PSAVI, mikä sekin kuvastaa vastuualueiden erilaista valvontaotetta.

Aikaa tarkastuksissa käytettiin melko yhteneväisiä määriä keskiarvon ollessa tunti 42 minuuttia. Eniten aikaa käytettiin LSAVI:ssa, kaksi tuntia 12 minuuttia ja vähiten PSAVI:ssa, yksi tunti 30 minuuttia. Ero 42 minuuttia ei ole tämän tutkimuksen kriteerien mukaan suuri.

5.9.4. Korjausrakentamisen valtakunnallinen valvontahanke

Korjausrakentamisen kaksivuotinen valvontahanke toteutettiin vuosina 2016-2017, joten tässä vertailussa on myös mukana poikkeuksellisesti hankkeen vuoden 2016 ja vuoden 2017 tarkastukset. Korjausrakentamisen hanketta koordinoi ESAVI:n työsuojelun vastuualue. Vertailussa on käytetty Vera-valvontatietojärjestelmän hankeraporttia *AVIT Korjaushanke 2016-2017*. Hankkeen kokonaisvertailuun on yhdistetty vastuualuekohtaisesti kaikki hankkeen tarkastukset.

Taulukko 22: Korjausrakentamisen valtakunnallinen valvontahanke vuosina 2016-2017, hankekokonaisuuden osuus vastuualueittain.

Tarkastukset	osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo (%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Tarkastusaika (h)
Koko maa 2 625	100	29	1,5	0,09	1,3
ESAVI 903	34	Vastuualuekohtaiset kunnossaolot, velvoitteiden käyttö ja tarkastusaika on laskettu hankkeen valvonnan kohteissa.			
ISAVI 384	15				
LSAVI 319	12				
LSSAVI 758	29				
PSAVI 294	11				
ero 7					

Lähde: Vera hankeraportti AVIT Korjaushanke 2016-2017 ilman hankejaottelua.

Korjausrakentamisen hankkeeseen oli sovittu vuosien 2016 ja 2017 työsuojelun vastuualueiden tulossopimuksissa valvontaresurssit, jotka poikkesivat hieman vastuualueiden valvontakohteiden määrään perustuvista yleisiä valvontaresursseja. Poikkeavaa oli LSSAVI:n osuuttaan (22%) huomattavasti suurempi hankeressurssi (37%) ja LSAVI:n osuuttaan (15%) hieman pienempi hankeressurssi (9%). ESAVI:n hankkeen valvontaresurssi oli molempina vuosina osuuttaan (42%) suurempi (47 ja 49%).

<i>Vuosi 2016</i>	<i>Vuosi 2017</i>
<i>ESAVI 20 htkk, (47% hankkeen kokonaisresurssista)</i>	<i>ESAVI 34 htkk, (49%)</i>
<i>ISAVI 6 htkk, (14%)</i>	<i>ISAVI 6 htkk, (9%)</i>
<i>LSAVI 6 htkk, (14%)</i>	<i>LSAVI 6,5 htkk, (9%)</i>
<i>LSSAVI 16 htkk, (37%)</i>	<i>LSSAVI 16 htkk, (23%)</i>
<i>PSAVI 5 htkk, (12%)</i>	<i>PSAVI 7 htkk, (10%)</i>
<i>Yhteensä 43 htkk</i>	<i>yhteensä 69,5 htkk</i>

(STM 2016a, 5; STM 2016c, 5).

Korjausrakentamisen hankkeen kokonaisuus ei jakaantunut vastuualueiden valvontakohteiden suhdeluvun mukaisesti. ESAVI teki kahdeksan prosenttiyksikköä vähemmän hanketarkastuksia (34%) kuin sen valvontakohteiden valtakunnallinen osuus olisi edellyttänyt (42%). ESAVI:n vähäisestä hanketarkastusten määrästä johtuen muiden vastuualueiden hanketarkastusten osuus nousi. LSSAVI:n kohdalla peräti 7 prosenttiyksikköä suhteellista osuutta (22%) suuremmaksi (29%). Korjausrakentamisen hankevalvonta ei siten toteutunut alueellisten valvontakohteiden osuuden mukaisesti, vaikka korjausrakentamista on oletettavasti joka puolella Suomea.

Vastuualuekohtaisia hankkeen valvontakohteiden kunnossaoloa, velvoitteiden käyttöä ja tarkastuksiin käytettyä aikaa ei ole laskettu hankekokonaisuudesta, koska se ei anna oikeaa kuvaa hankevalvonnasta. Vastuualueet ovat suunnanneet hankkeen valvontaa hiukan eri valvontakohteisiin, joten vastuualuekohtaisen valvonnan vertailu on tehty valvontakohteittain seuraavassa luvussa, ei kokonaisuutta arvioiden.

5.9.5. Korjausrakentamisen hankkeen valvontakohteet

Korjausrakentamisen hankkeessa valvonnan kohteina olivat asbestityömaat, asbestiyritykset, korjausrakentamisen työmaat ja korjausrakentamisen yritykset. Asbestiyrityksiä tarkastettiin ESAVI:ssa ja LSAVI:ssa alle 20, joten asbestiyrityksiä ei otettu mukaan tähän vertailuun.

Taulukko 23: Valvottavana asbestityömaat korjausrakentamisen hankkeessa vuosina 2016-2017, kunnossaolo ja valvontatoimenpiteiden määrät.

Tarkastukset	osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo (%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Tarkastusaika (h)
koko maa 633	100	29	1,4	0,18	1,1
ESAVI 248	39	21	1,6	0,28	1,0
ISAVI 57	9	51	0,6	0,09	0,8
LSAVI 66	10	33	1,0	0,16	0,6
LSSAVI 173	27	31	1,1	0,14	1,5
PSAVI 89	14	28	1,6	0,09	1,0

ero 5 **ero yli 2-kert.** **ero yli 2-kert.** **ero yli 3-kert.** **ero 54min**

Lähde: Vera hankeraportti AVIT Korjaushanke 2016-2017.

Asbestityömaiden hanketarkastuksia tehtiin vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnallisen osuuden mukaisesti. Ero oli suurimmillaan viisi prosenttiyksikköä LSAVI:n ja LSSAVI:n kohdalla. Hankkeeseen osallistuttiin yhtenäisesti, joten hankevalvonta toteutui valtakunnallisesti kattavasti.

Asbestityömaiden valtakunnallisen kunnossaolon keskiarvo oli 29 prosenttia. Sen vastuualuekohtainen vaihteluväli oli suurta. Huonoimmassa kunnossa olivat asbestityömaat ESAVI:n alueella (21%) ja parhaimmassa kunnossa ISAVI:n alueella (51%), kun muilla vastuualueilla kunnossa oli 33-28 prosenttia asbestityömaista. Parhaimman ja huonoimman kunnossaolon ero on yli kaksinkertainen, jota ei tämän tutkimuksen kriteerien mukaan voi enää pitää uskottavana kunnossaolon erona asbestityömaiden työturvallisuutta arvioitaessa vaan ero oletettavasti kuvastaa enemmänkin vastuualueiden valvontaohteen eroa.

Tarkastajan toimivaltaa käytettiin vastuualueilla toimintaohjeiden osalta varsin erilaisia määriä johtuen osin kunnossaolon eroista. Eniten toimintaohjeita

käyttivät ESAVI ja PSAVI (1,6/tarkastus) ja vähiten ISAVI (0,6/tarkastus) jolloin ero on lähes kolminkertainen. Erityisesti kehotuksia vastuualueilla käytettiin huomattavan eri määriä. Eniten kehotuksia käytettiin ESAVI:ssa keskimäärin 0,28 jokaista tarkastusta kohden ja vähiten ISAVI:ssa keskimäärin 0,09 jokaisella tarkastuksella, joten ero on kolminkertainen. ESAVI:n ja ISAVI:n kehotusten käytön eron voi vielä ymmärtää kun sitä vertaa asbestiyriytysten kunnossaoloon, mutta ei enää PSAVI:n kohdalla, jossa yritysten kunnossaolo on ESAVI:n luokkaa, mutta kehotusten käytössä on kolminkertainen ero. Kehotusten käytön ero ilmentääkin siten vastuualuekohtaista tarkastajan toimivallan käytön eroa eikä ole osoitus yhtenäisestä työpaikkojen työsuojeluvalvonnasta.

Myös aikaa tarkastuksissa käytettiin eri määriä. Eniten aikaa käytettiin LSSAVI:ssa yksi tunti 30 minuuttia kun vähiten aikaa käytettiin LSAVI:ssa 36 minuuttia. Ero 54 minuuttia on lähes kolminkertainen eikä tue käsitystä yhtenäisestä työsuojeluvalvonnasta työpaikoilla.

Taulukko 24: Valvottavana korjausrakentamisen työmaat korjausrakentamisen hankkeessa vuosina 2016-2017, kunnossaolo ja valvontatoimenpiteiden määrät.

Tarkastukset	osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo (%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Tarkastus-aika (h)
Koko maa 1679	100	31	1,4	0,04	1,2
ESAVI 551	33	21	1,9	0,01	1,0
ISAVI 267	16	44	0,8	0,02	1,1
LSAVI 216	13	20	1,9	0,05	0,8
LSSAVI 482	29	44	0,9	0,03	1,7
PSAVI 163	10	21	1,2	0,19	1,2
	ero 9	ero yli 2-kert.	ero yli 2-kert.	ero 19-kert.	ero 54min.

Lähde: Vera hankeraportti AVIT Korjaushanke 2016-2017.

Korjausrakentamisen työmaiden hanketarkastuksia tehtiin vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnallisen osuuden mukaisesti. Ero oli suurimmillaan yhdeksän prosenttiyksikköä (ESAVI). Hankkeeseen osallistuttiin yhteneväisesti ja valvonta toteutui siten alueellisesti kattavasti.

Korjausrakentamisen työmaiden valtakunnallinen kunnossaolon keskiarvo oli 32 prosenttia. Mielenkiintoisesti korjausrakentamisen työmaat jakaantuivat kunnossaolon mukaan maantieteellisesti kahteen eri ryhmään. ISAVI:ssa ja LSSAVI:ssa työmaiden kunnossaolo oli 44 prosenttia kun ESAVI:ssa, LSAVI:ssa ja PSAVI:ssa se oli 20-21 prosenttia. Kunnossaolon ero oli siten yli kaksinkertainen eikä maantieteellisyyteen perustuen kovin uskottava. Vastuualueiden valvontaotteissa on oletettavasti eroja.

Tarkastajien toimivallan käyttö näyttyy toimintaohjeiden osalta hyvinkin yhdenmukaiselta erityisesti, kun huomioidaan kunnossaolon alueelliset erot. ISAVI:ssa ja LSSAVI:ssa käytettiin vähän toimintaohjeita (0,8-0,9/tarkastus), koska työmaat olivat kunnossa. Vastaavasti ESAVI:ssa, LSAVI:ssa ja PSAVI:ssa käytettiin noin kaksinkertaisesti toimintaohjeita (1,2-1,9/tarkastus), koska työmaat eivät olleet kunnossa. Veloitteiden käytön yhdenmukaisuus kuitenkin katoaa kun tarkastellaan kehotusten käyttöä. ESAVI:ssa ja PSAVI:ssa työmaiden kunnossaoloprosentti oli täysin sama, 21, mutta PSAVI käytti vastuualueista eniten kehotuksia ja ESAVI vähiten. *Kehotusten käytön ero on peräti 19-kertainen ja tämän vertailun suurin.* Työsuojeluvalvonnan menettelytavat näyttävät toimintaohjeiden osalta alueellisesti yhdenmukaisilta, mutta kehotusten osalta hyvinkin erilaisilta.

Myös aikaa tarkastuksissa käytettiin vastuualueittain eri määriä. Eniten aikaa käytettiin LSSAVI:ssa, yksi tunti 42 minuuttia, kun vähiten aikaa käytettiin LSAVI:ssa, 48 minuuttia. Näiden ero, 54 minuuttia, on yli kaksinkertainen ja siten merkittävä eikä yhtenäistä työsuojeluvalvontaa tukeva.

Taulukko 25: Valvottavana korjausrakentamisen yritykset korjausrakentamisen hankkeessa vuosina 2016-2017, kunnossaolo ja valvontatoimenpiteiden määrät.

Tarkastukset	osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo (%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Tarkastus-aika (h)
Koko maa 220	100	17	2,6	0,14	1,7
ESAVI 90	41	18	3,2	0,18	1,5
ISAVI 34	15	26	1,8	0	1,3
LSAVI 20	9	0	3,3	0,05	1,6
LSSAVI 56	25	18	1,9	0,13	2,2
PSAVI 20	9	10	2,4	0,35	1,9
	ero 6	ero yli 2-kert.	ero 1,5	ero 7-kert.	ero 54min

Lähde: Vera hankeraportti AVIT Korjaushanke 2016-2017.

Korjausrakentamista tekeviin yrityksiin kohdistuvia hanketarkastuksia LSAVI:ssa ja PSAVI:ssa vain 20, joten johtopäätösten tekeminen näiden osalta on epävarmaa. Hanketarkastuksia tehtiin yleisesti hieman eri määriä kuin vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnallinen osuus olisi edellyttänyt. LSAVI:ssa tehtiin tarkastuksia kuusi prosenttiyksikköä vähemmän, kun alueen osuus olisi edellyttänyt. Valvonta toteutui kuitenkin alueellisesti melko kattavasti.

Korjausrakentamisen yritysten työturvallisuusasiat eivät hankkeen tarkastusten mukaan olleet kovinkaan hyvässä kunnossa, sillä kunnossaoloprosentti oli keskimäärin 17 prosenttia. Erityisen huonossa kunnossa korjausrakentamisen yritykset olivat LSAVI:n alueella, sillä siellä yksikään tarkastetuista 20 yrityksestä ei ollut työturvallisuuden kannalta kunnossa. Otoksen pienuus kuitenkin heikentää tuloksen luotettavuutta. Parhaimmassa kunnossa korjausrakentamisen yritykset olivat ISAVI:n alueella (26%). Vastuualuekohtaiset kunnossaolon erot ylittävät selvästi tutkimuksen kriteerit, mutta tarkastusten vähäinen määrä heikentää arvion luotettavuutta. Kun tarkastellaan ESAVI:n, ISAVI:n ja LSSAVI:n korjausrakentamisen yritysten kunnossaoloa, joihin kaikkiin tehtiin vähintään 34 tarkastusta, niin kunnossaolo näyttyy hyvin samanlaiselta, keskinäisen eron ollessa kahdeksan prosenttia.

Tarkastajat kohdistivat velvoitteita korjausrakentamisen yrityksiin varsin paljon, mutta se on linjassa kunnossaolon eli työturvallisuuspuutteiden kanssa.

Toimintaohjeita käytettiin kaikilla vastuualueilla määrällisesti varsin yhdenmukaisesti, mutta kehotusten käytössä oli seitsemänkertaiset erot.

Myös tarkastusaikaa käytettiin vastuualueilla eri määriä. Eniten aikaa käytettiin LSSAVI:ssa, kaksi tuntia 12 minuuttia, kun vähiten aikaa käytettiin ISAVI:ssa, yksi tunti 18 minuuttia. Ero 54 minuuttia on merkittävä eikä yhdenmukaista työpaikkojen työsuojeluvalvontaa tuleva.

Kun korjausrakentamisen hanketta arvioi kokonaisuutena alahankkeineen, osoittaa se suurta vaihtelua rakennusalan alueellisessa valvonnassa. Kunnossaolon erot olivat jokaisessa valvonnan kohteessa yli kaksinkertaisia, mitä tässä tutkimuksessa pidetään merkittävänä valvontaotteen erona. Tarkastajan toimivallan käytössä, toimintaohjeiden määrissä oli korjausrakentamisen yrityksiä lukuun ottamatta yli kaksinkertaisia eroja. Kehotusten käytössä oli vastuualueiden välillä vähintään kolminkertaisia eroja, mutta korjausrakentamisen työmaiden kohdalla oli tämän vertailun suurin poikkeama, 19-kertainen ero. ESAVI:ssa annettiin seitsemän kehotusta 551 tarkastusta kohden, kun PSAVI:ssa annettiin 31 kehotusta 163 tarkastusta kohden. Erilaista alueellista valvontaotetta korostaa vielä se, että työmaiden kunnossaolot olivat molemmilla alueilla täsmälleen sama 21 prosenttia. Tarkastuksiin käytetyn ajan erot olivat kaikissa arvioiduissa valvonnan kohteissa 54 minuuttia. Korjausrakentamisen hankkeen valvontakohteiden tarkastukset eivät siten toteutuneet alueellisesti yhdenmukaisesti.

5.9.6. Yksityisen sosiaali- ja terveystoimialojen valtakunnallinen valvontahanke

Yksityisen sosiaali- ja terveystoimialojen valtakunnallista hanketta koordinoi LSAVI:n työsuojelun vastuualue. Vertailussa on käytetty Vera-valvontatietojärjestelmän hankkeen kokonaisraporttia *AVI Yksityinen sote 2017-2018*.

Taulukko 26: Yksityisen sosiaali- ja terveystoimialojen valtakunnallisen hankkeen, kunnossaolo ja valvontatoimenpiteiden määrät vuosina 2017-2018.

Tarkastukset	osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo(%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Tarkastus-aika (h)
Kaikki 1 844	100	19	2,0	0,08	1,7
ESAVI 572	31,0	21	1,8	0,05	1,8
ISAVI 270	14,6	23	2,0	0,04	1,7
LSAVI 306	16,6	14	1,8	0,05	1,4
LSSAVI 376	20,4	8	2,9	0,09	2,1
PSAVI 320	17,4	30	1,2	0,15	1,8

ero 11 ero lähes 4-kert. ero yli 2-kert. ero yli 3-kert. ero 42 min

Lähde: Vera AVI Yksityinen sote 2017-2018.

Hankesuunnitelmassa oli varattu vastuualueille vuosiksi 2017-2018 erisuuruiset valvontaresurssit:

<i>Vuosi 2017</i>	<i>Vuosi 2018</i>
<i>ESAVI 21 htkk, (31% hankkeen kokonaisresursista)</i>	<i>ESAVI 21 htkk, (32%)</i>
<i>ISAVI 8,8 htkk, (12%)</i>	<i>ISAVI 7 htkk, (10%)</i>
<i>LSAVI 17 htkk, (23%)</i>	<i>LSAVI 17 htkk, (24%)</i>
<i>LSSAVI 15 htkk, (22%)</i>	<i>LSSAVI 15 htkk, (22%)</i>
<i>PSAVI 9,5 htkk, (12%)</i>	<i>PSAVI 9 htkk, (12%)</i>
<i>Yhteensä 71,3 htkk</i>	<i>yhteensä 69 htkk</i>

(YKSOTE 2017, 10).

LSAVI:lle oli resursoitu hankkeen koordinaattorina voimavaroja suhteellista osuuttaan huomattavasti enemmän. Isoon hankkeeseen kuului valvonnan lisäksi hanketyöskentelyä, raportointia, koulutusta ja viestintää. Valvontaresurssit pysyivät vastuualueilla suurin piirtein samoina paitsi että ISAVI:n resurssi laski jostain syystä 1,8 henkilötyökuukautta vuonna 2018. (YKSOTE 2017, 10.) Ennakkoresurssit eivät vastaa ESAVI:n ja LSAVI:n osalta vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnallista osuutta. ESAVI:ssa tehtiin hankkeessa yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon työpaikkojen tarkastuksia huomattavasti

vähemmän (31%) verrattuna vastualueen valvontakohteiden valtakunnalliseen osuuteen (42%). Hankkeen loppuraportista ilmenee, että yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontakohteiden osuus koko maassa⁷² vastaa lähes täysin ”normaalia” valvontakohteiden osuutta, joten yksityisiä sosiaali- ja terveystoimijoita löytyy ESAVI:n alueelta huomattavasti hankkeen tarkastusmääriä enemmän. Toisaalta ISAVI ja PSAVI tekivät hanketarkastuksia suhteellista osuuttaan huomattavasti enemmän. Etelä-Suomessa tehtiin siis yksityisen sotehuollon valvontaa suhteellisesti vähän, kun taas Itä- ja Pohjois-Suomessa tehostetun paljon. Voidaan kysyä, löytyykö tälle valvonnan määrän alueelliselle erilaisuudelle perusteita sosiaali- ja terveystoimialojen työturvallisuudesta?

Valtakunnallinen yksityisen sosiaali- ja terveystoimialojen kunnossaolo-prosentti oli hankkeen mukaan 19 prosenttia. Parhaimmassa kunnossa oli PSAVI:n yksityiset sosiaali- ja terveystoimijat, joiden kunnossaoloprosentti oli 30. Huonoimmassa kunnossa oli LSSAVI:n yksityinen sosiaali- ja terveydenhuolto (8%). Hankkeen hyvin seikkaperäinen ja laaja-alainen loppuraportti (EKSOTE 2019) ei anna minkäänlaista viitettä yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon työpaikkojen työturvallisuuden maantieteelliselle vaihtelulle. Siten vastualueiden yli kolminkertaiset kunnossaolon erot eivät tunnu työpaikkojen työturvallisuutta arvioiden uskottavilta vaan erot tulevat oletettavasti vastualueiden erilaisesta valvontaotteesta.

Tarkastajan toimivaltaa käytettiin hankkeessa vastualueilla vaihtelevasti. Toimintaohjeita käytettiin eniten LSSAVI:ssa, keskimäärin lähes kolme kappaletta jokaisella tarkastuksella ja vähiten PSAVI:ssa 1,2 kappaletta jokaisella tarkastuksella. Ero oli yli kaksinkertainen, mutta se on linjassa yli kolminkertaisen kunnossaolon eron kanssa. Kehotuksia sen sijaan annettiin PSAVI:n alueella selvästi enemmän (0,15/tarkastus) kuin kaikilla muilla vastualueilla (0,04–0,09/tarkastus) eli kaksin tai kolminkertaisesti. Mielenkiintoista myös on, että hankkeen kunnossaololuvut kertovat, että PSAVI:n alueella olevat sosiaali- ja terveystoimijat ovat maan parhaimmassa kunnossa, ja vastaavasti kehotusluvut kertovat, että ne PSAVI:n sosiaali- ja terveysalan toimijat, jotka eivät ole kunnossa, ovat maan huonoimmassa kunnossa koska niiden työturvallisuussäädösten vastaiset turvallisuuspuutteet ovat vähäistä suurempia tai sitten kehotuksen antamiskynnys on ollut PSAVI:ssa selvästi matalammalla kuin muilla vastualueilla. PSAVI käytti työpaikan turvallisuuspuutteiden korjaamiseen

⁷² Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontakohteiden osuus koko maassa ESAVI 42%, ISAVI 12%, LSAVI 14%, LSSAVI 21%, PSAVI 12% (YKSOTE 2019, 5).

kehotuksia eikä toimintaohjeita kuten muut vastualueet. Hankkeen loppuraportti kertoo kuitenkin, että yhtenäistä valvontaa tavoiteltiin:

”Hankevalvontaan osallistuville tarkastajille järjestettiin orientaatiotilaisuus, hankestartti, jossa käsiteltiin tarkastuksilla valvottavat asiat ja toimialan keskeiset työsuojelukysymykset, sekä näiden käsitteleminen tarkastuksilla työsuojeluhallinnon valvontaohjeiden mukaisesti. Valvonnassa yhdenmukaisuudesta huolehdittiin käyttämällä tarkastuksilla samanlaista asialistaa.” (YKSOTE 2019, 5.)

Lopputulosta arvioiden työsuojelutarkastajien toimivallan käyttö hankkeessa ei kuitenkaan näyttäydy yhdenmukaisena koko maassa.

Aikaa hanketarkastuksissa käytettiin hieman erilaisia määriä keskiarvon ollessa tunti 42 minuuttia. Eniten aikaa käytettiin LSSAVI:ssa, kaksi tuntia 6 minuuttia ja vähiten LSAVI:ssa, tunti 24 minuuttia. Tarkastusajan ero 42 minuuttia ei kuitenkaan ole tämän tutkimuksen kriteerien mukaan kovin merkittävä.

5.9.7. Kemiallisten tekijöiden valvonta -valtakunnallinen valvontakampanja

Työsuojelun vastualueilla oli vuonna 2018 valtakunnallinen viikon pituinen valvontakampanja, jossa tarkastettiin kemiallisia tekijöitä. Hanketta koordinoi ESAVI:n työsuojelun vastuualue. Tarkastukset suunnattiin teollisuuteen, autokorjaamoihin ja pesuloihin. Hankkeessa tehtiin kaikkiaan 442 tarkastusta. Hankeraportti on nimeltään *AVTT Kemiallisten tekijöiden valvontaviikko 2018*.

Taulukko 27: Kemialliset tekijät -valvontaviikon kunnossaolo ja valvontatoimenpiteiden määrät vastualueittain.

Tarkastukset	osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo(%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Tarkastusaika (h)
Koko maa 442	100	11	1,7	0,36	1,1
ESAVI 153	35	16	1,4	0,29	0,9
ISAVI 45	10	4	2,3	0,53	1,2
LSAVI 100	23	10	1,6	0,17	1,2
LSSAVI 98	22	6	2,2	0,43	1,2
PSAVI 46	10	11	1,7	0,63	1,1
	ero 8	ero 4-kertainen	ero 0,9	ero yli 3-kert.	ero 18min

Lähde: Vera raportti AVIT Kemiallisten tekijöiden valvontaviikko 2018.

Kemiallisten tekijöiden valvontakampanjaan oli sovittu vuoden 2018 työsuojelun vastuualueiden yhteisessä tulossopimuksessa valvontaresurssit, jotka eivät vastanneet vastuualueiden valvontakohteiden määrään perustuvia yleisiä valvontaresursseja:

ESAVI 8 htkk, (34% hankkeen kokonaisresursista)

ISAVI 0,7 htkk, (3%)

LSAVI 4 htkk, (17%)

LSSAVI 8 htkk, (34%)

PSAVI 3 htkk, (13%) (STM 2017, 5.)

Yhteensä kemiallisten tekijöiden valvontakampanjaan oli resursoitu 23,7 henkilötyökuukautta, htkk. (Mt., 5.)

Kemiallisten tekijöiden valvontakampanjaan ei osallistuttu aivan yhdenmukaisesti, joten tarkastukset eivät siten toteutuneet vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnallisen osuuden mukaan. Osuuttaan vähemmän tarkastuksia tehtiin ESAVI:ssa ja osuuttaan enemmän LSAVI:ssa. Muiden vastuualueiden tarkastusten määrät olivat valtakunnallisen valvontakohteiden suhdeluvun mukaisia, vaikka valvontakampanjan ennakkoresursointi ei niiden mukaista ollutkaan. Hankkeen materiaaleissa työsuojelun intrassa, Tiimerissä (Perehdytysaineisto kemiallisten tekijöiden tarkastusviikko 2018) ei ollut mainintaa tarkastusten jakautumisesta vastuualueittain.

Kemiallisten tekijöiden kunnossaolo työpaikoilla vaihteli aika paljon. Valtakunnallisestikin kunnossaoloprosentti oli pieni 11, mutta erityisen pieni se oli ISAVI:n alueella 4. Parhaimmassa kunnossa kemialliset tekijät olivat ESAVI:n alueen työpaikoilla, 16 prosenttia. Ero 12 prosenttiyksikköä ei ole suuri, mutta se on suuri, kun toteaa että ero on nelinkertainen. Ei ole työturvallisuutta arvioitaessa uskottavaa, että kemialliset tekijät olisivat jollain alueella nelinkertaisesti paremmassa kunnossa kuin jollain toisella maantieteellisellä alueella, vaan ero tulee oletettavasti vastuualueiden erilaisesta valvontaoitteesta.

Tarkastajan toimivaltaa käytettiin kemiallisten tekijöiden valvonnassa alueellisesti eri tavoin. Toimintaohjeita käytettiin yhdenmukaisesti ja loogisesti esimerkiksi ESAVI:ssa vähemmän kun työturvallisuusasiat olivat kunnossa ja ISAVI:ssa enemmän kun asiat eivät olleet kunnossa. Sen sijaan kehotuksia käytettiin hyvin eri määriä. Selvästi eniten kehotuksia käytettiin PSAVI:ssa 0,63

kappaletta jokaisella tarkastuksella, kun vähiten kehotuksia käytettiin LSAVI:ssa 0,17 kappaletta jokaisella tarkastuksella. Ero on lähes nelinkertainen. Tarkastajan erilainen toimivallan käyttö ei toteuta työpaikkojen yhtenäistä työsuojeluvalvontaa Suomessa.

Aikaa kemiallisten tekijöiden tarkastuksilla käytettiin määrällisesti hyvin samanlaisia määriä. Eniten aikaa käytettiin LSAVI:ssa yksi tunti 12 minuuttia kun vähiten aikaa käytettiin ESAVI:ssa 54 minuuttia. Ero 18 minuuttia on tämän vertailun pienin.

5.9.8. Yhteenveto valtakunnallisista hankkeista

Kokonaisuutena runkosuunnitelman valtakunnallisia hankkeita tarkasteltaessa voi todeta, ettei työsuojeluvalvonta näytä toteutuvan yhdenmukaisesti Suomessa. Kun tärkeimpänä työsuojelluksena kriteerinä pidetään työpaikan kunnossaoloa, jolloin tarkastaja ei ole antanut ainuttakaan velvoitetta korjata tai poistaa työpaikan turvallisuuspuutteita, vastuualuekohtaiset erot olivat yhteiset työpaikat-hanketta lukuun ottamatta yli kaksinkertaisia ja sosiaali- ja terveystoimialojen hankkeessa lähes nelinkertaisia ja kemiallisten tekijöiden valvontaviikolla yli nelinkertaisia. Näitä eroja ei voi pitää työturvallisuuden arvioinnin näkökulmasta todellisina työpaikkojen alueellisina kunnossaolon eroina, vaan ne oletettavasti kuvastavat vastuualueiden erilaista valvontaotetta.

Valtakunnalliset hankkeet kertovat myös tarkastajan erilaisesta toimivallan käytöstä vastuualueilla. Toimintaohjeita käytettiin yleensä hyvin samantapaisesti, joskin niistäkin löytyi vuokratyöhankkeessa yli nelinkertaisia eroja vastuualueiden välillä. Erilaista oli kuitenkin kehotusten käyttö, jossa erot ovat suurimmillaan korjausrakentamisen hankkeessa 19-kertaisia. Kehotusten käytössä erottui PSAVI, jossa ilman hankkeiden alaluokkia arvioiden käytettiin kaikissa hankkeissa eniten kehotuksia ja useimmiten selvästi enemmän kuin muilla vastuualueilla. Ei ole työturvallisuutta arvioitaessa uskottavaa, että viiden erilaisen toimialan valtakunnallisissa hankkeissa kaikkein suurimmat ja vaarallisimmat työpaikan turvallisuuspuutteet olisivat vain PSAVI:n alueella. PSAVI:n alueelta ei löydy kehotusten suurta käyttöä tukevia työpaikan alhaisia kunnossaolo-prosentteja, joten kehotusten määrä johtuu oletettavasti vastuualueen tiukemmasta valvontaotteesta.

Valtakunnallisten valvontahankkeiden toteutuksessa oli se erikoinen piirre, että vastuualueiden hankkeisiin osallistumista ei etukäteen resursoitu vastuualueen valvontakohteiden määrän mukaisesti. Hankkeet kuitenkin kohdistuvat varsin yleisiin, valtakunnallisiin toimialoihin ja työpaikkoihin eli yhteisiä työpaikkoja, sosiaali- ja terveystoimijoita, vuokratyöyrityksiä ja vuokratyön käyttäjiä, korjausrakentamista sekä kemiallisia tekijöitä työpaikalla löytyy oletettavasti kaikilta vastuualueilta suurin piirtein alueen muiden valvontakohteiden määrän mukaisesti. Tulossopimuksissa oli kuitenkin määritelty vastuualueille aivan erilaisia valvontaresursseja valtakunnallisiin hankkeisiin. Esimerkiksi yhteiset työpaikat -hankkeessa LSAVI:lle on ennalta määritelty lähes kaksinkertainen valvontaresurssi ESAVI:iin nähden, vaikka kyseisten vastuualueiden normaali valvontaresurssi on täysin toisin päin.

Hankkeisiin voidaan sopia erilaisia valvontaresursseja muun muassa siitä syystä, että vastuualueella on saatettu omatoimisesti valvoa tehostetusti kyseistä toimialaa tai asiaa ennen hankkeen käynnistymistä eikä siten samaan kohteeseen enää panosteta niin paljon. Valvottavilla asioilla on siten alueittain erilainen valvontahistoria. Erilaisen osallistumisen syynä voi myös olla tarkastajien puute hankkeen toimialalle. Joissain tapauksissa vähäisen osallistumisen syynä voi olla hankkeen asialistan toimimattomuus eri alueilla ja tähän vedoten vastuualueet voivat itsenäisyydessään jättää kyseisen hankevalvonnan vähemmälle. (Myyri-Partanen 7.5.2019.)

Vastuualuekohtaisesti valtakunnallisten hankkeiden toteutumista arvioitaessa huomataan, että aluekohtainen valvonnan määrän hajonta on suurta, jolloin valvonnan valtakunnallinen kattavuus ei välttämättä toteudu. Tarkastusten suhteellista osuutta arvioitaessa nähdään, että ESAVI:ssa tehtiin yleensä vähemmän valtakunnallisia hanketarkastuksia kuin vastuualueen valvontakohteiden suhteellinen lukumäärä edellyttäisi. Vastaavasti PSAVI:ssa tehtiin hanketarkastuksia usein suhteellista osuutta enemmän.

Valvontakohteiden alueellinen kunnossaolo jakaantui taas niin, että LSSAVI:n valvontakohteet eli työpaikat olivat useimmin parhaimmassa kunnossa ja PSAVI:n useimmin huonoimmassa kunnossa. Toimintaohjeita hankkeissa käytettiin alueellisesti eniten ESAVI:ssa ja vähiten PSAVI:ssa ja LSSAVI:ssa. Kehotusten käytössä hankkeissa oli suurempaa hajontaa osin siksi, että niitä käytettiin niin vähän, mutta selvästi eniten niitä käytettiin PSAVI:ssa. Tarkastusajan käyttö oli hankkeissa tasaisempaa, mutta siitäkin on nähtävissä, että LSSAVI:ssa käytettiin aikaa yleensä eniten ja PSAVI:ssa vähiten.

Hanketarkastusten aikaerot jäivät usein alle tuntiin eivätkä siten olleen tämän tutkimuksen kriteerien mukaan poikkeavia.

5.10. Viranomaisaloitteinen valvonta (VAV) valtakunnallisilla riskitoimialoilla

Vertailussa on käytetty Vera-valvontatietojärjestelmän vuosiraporttia *2018 AVI (VAV) suuntaaminen Valtakunnalliset riskitoimialat*. Raportti on koonti kaikista vuoden 2018 valtakunnallisille riskitoimialoille⁷³ tehdyistä viranomaisaloitteisista tarkastuksista vastuualueittain. Tarkastuksia oli tehty kaikkiaan 18 626 kappaletta ja kun mukaan laskee asiakasaloitteiset tarkastukset (1 365) niin kokonaismäärä on 20 196 kappaletta eli lähes kaikki vuoden 2018 tarkastukset on tehty riskitoimialoille. Vuonna 2018 työpaikkatarkastuksia tehtiin kaikkiaan 23 417 kappaletta.

Taulukko 28: Viranomaisaloitteiset tarkastukset riskitoimialoille vastuualueittain vuonna 2018.

Tarkastukset	osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo (%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Väliaikainen käyttökielto(kpl)	Tarkastus-aika (h)
Kaikki 18 626	100	16	2,2	0,24	107	1,2
ESAVI 7 784	42	22	1,9	0,16	6	1,1
ISAVI 1 976	11	13	2,1	0,22	4	0,9
LSAVI 2 748	14	14	2,3	0,28	82	1,3
LSSAVI 3 706	20	9	2,6	0,25	6	1,4
PSAVI 2 412	13	11	2,3	0,22	9	1,4
	ero 2	ero yli 2-kert.	ero 0,7	ero 0,12	ero 20-kert.	ero 30min.

⁷³ Työsuojeluvälvönnan riskitoimialat ovat Tilastokeskuksen toimialaluokituksen mukaisesti 01 Kasvinviljely ja kotieläintalous, 02 Metsätalous ja puunkorjuu, 10 Elintarvikkeiden valmistus, 16 Saha- ja puutavaran valmistus, 20 Kemikaalien valmistus, 24 Metallien jalostus, 25 Metallituotteiden valmistus, 35 Sähkö-, kaasua- ja lämpöhuolto, 38 Jätteen keruu, käsittely ja loppusijoitus, 41 Talonrakentaminen, 42 Maa- ja vesirakentaminen, 43 Erikoistunut rakennustoiminta, 46 Tukki- ja vähittäiskauppa, 47 Vähittäiskauppa, 49 Maaliikenne, 50 Vesiliikenne, 52 Varastointi, 53 Posti- ja kuriiritoiminta, 55 Majoitus, 56 Ravitsemistoiminta, 78 Työllistämistoiminta, 80 Turvallisuus- ja vartiointipalvelut, 81 Kiinteistö- ja maisemanhoito, 85 Koulutus, 86 Terveyspalvelut, 87 Sosiaalihuollon laitospalvelut, 88 Sosiaalihuollon avopalvelut.

Lähde: Vera-raportti 2018 AVI (VAV) suuntaaminen Valtakunnalliset riskitoimialat.

Viranomaisaloitteiset tarkastukset riskitoimialoille jakaantuivat vuonna 2018 hyvin vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnallisen suhdeluvun⁷⁴ mukaisesti. Hyvää määrällistä toteutumista takasi se, että kyseiset tarkastukset sisältyivät vastuualueiden tulostavoitteisiin. Tältä osin työsuojeluvälvonta toteutui alueellisesti hyvin kattavasti.

Riskitoimialojen valtakunnallinen kunnossaoloprosentti oli hyvin matala, 16. Alhainen kunnossaolo kuvaa kyseisten toimialojen työsuojeluriskien suurta todennäköisyyttä ja sitä, että työsuojeluhallinto on arvoanut toimialat oikein – riskiperustaisiksi. Toimialojen kunnossaolosta löytyi kuitenkin vastuualuekohtaisia eroja. ESAVI:n alueella riskiperustaiset toimialat olivat parhaassa kunnossa (22%) ja LSSAVI:n alueella huonoimmassa kunnossa (9%). Ero ei ole prosenttiyksiköissä suuri, mutta on siinä suhteessa merkittävä, että ESAVI:n alueella riskitoimialat ovat yli kaksinkertaisesti paremmassa kunnossa kuin LSSAVI:n alueella. ESAVI:n riskitoimialojen työturvallisuutta arvioitaessa ero ei tunnu uskottavalta varsinkin kun muiden vastuualueiden kunnossaoloprosentit olivat 9-14, joten ero oletettavasti johtuu ESAVI:n erilaisesta valvontaotteesta. Työturvallisuuden minimitason määrittely työpaikan kunnossaolon mukaan ei näyttäyty vastuualueittain samalla tavalla.

Tarkastajan toimivaltaa käytettiin riskitoimialojen valvonnassa pääsääntöisesti hyvin identtisesti (Taulukko 28). Sekä toimintaohjeita että kehotuksia käytettiin hyvin yhdenmukaisesti: toimintaohjeiden määrien erot olivat 0,7 kappaletta tarkastusta kohden ja kehotusten 0,12 kappaletta tarkastusta kohden eli hyvin samantapaisia. Sen sijaan tarkastajien antamien väliaikaisten käyttökieltojen määrissä oli huomattavia eroja. LSAVI antoi noin 80 prosenttia kaikista käyttökielloista, jolloin muiden vastuualueiden osuudet olivat 5-10 prosenttia. Syynä oli se, että LSAVI oli kattohankkeessaan ottanut Verassa käyttöön ”nopeutetun käyttökiellon”, jolloin omakotitalojen kattotyömailla⁷⁵ pystyttiin antamaan putoamissuojainten käyttämättömyydestä välitön käyttökielto ennen kuin työmaa oli saatu valmiiksi (Sulameri 27.5.2019). Menettely oli työturvallisuuden kannalta hyvä, mutta harmillisesti tätä tehokasta valvontakeinoa käytettiin

⁷⁴ Työsuojelun vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnalliset osuudet vuonna 2018 olivat: ESAVI 43%, ISAVI 9%, LSAVI 14%, LSSAVI 22%, PSAVI 11% (STM 2018A, liite 2).

⁷⁵ ”Katto kuntoon päivässä”.

alueellisesti vain Lounais-Suomessa. Muualla maassa kattotyömaita ei keskeytetty välittömästi, vaikka työntekijöillä ei ollut säädösten edellyttämiä putoamis-suojaimia. Valvonta on sittemmin yhtenäistynyt koko maassa. Tämä on kuitenkin esimerkki, kuinka valvonnan erilaiset alueelliset menettelytavat vaikuttavat valvonnan toteutumiseen. Työpaikkakohtainen työsuojeluvalvonta ei toteudu yhtenäisesti koko maassa.

Aikaa riskitoimialojen tarkastuksissa käytettiin hyvin yhdenmukaisesti koko maassa. Keskiarvoaika oli yksi tunti 12 minuuttia. Eniten aikaa tarkastuksissa käytettiin LSSAVI:ssa ja PSAVI:ssa yksi tunti 24 minuuttia, kun taas vähiten aikaa käytettiin ISAVI:ssa 54 minuuttia. Ero 30 minuuttia ei ole tämän tutkimuksen kriteerien mukaan merkittävä.

Riskitoimialojen valvontaa kokonaisuutena arvioiden valtakunnallinen valvonta näyttäytyi pääpiirteissään yhdenmukaiselta. Arvioinnin tärkeimmässä kriteerissä, valvontakohteiden kunnossaolossa, oli kuitenkin vastuualueiden välillä yli kaksinkertainen ero, joka on tämän tutkimuksen kriteerien mukaan merkittävää. Riskitoimialojen valtakunnallisen valvonnan alueellinen kattavuus oli kuitenkin hyvää ja tarkastuksilla käytetyn ajan erot olivat pieniä. Tarkastajan toimivaltaa käytettiin hyvin yhteneväisesti toimintaohjeissa ja kehotuksissa, mutta hyvään kokonaisuuteen tulee poikkeama työpaikkojen kunnossaolosta ja väli-aikaisten käyttökieltojen käytöstä.

5.11. Rakennusalan riskiperustaisen valvonnan pilottihankkeet

Rakennusalan riskiperustaisen valvonnan pilottihankkeet perustettiin STM:n työ- ja tasa-arvo-osaston ja työsuojelun vastuualueiden kesken 30.11.2017 osana valtion lupa- ja valvontaviraston Luovan valmistelutyötä (Valvontakokousmateriaali 3/2018). Työsuojeluvalvonnan oli tarkoitus siirtyä osaksi Luovavirastoa ja samalla yhdistää nykyiset viisi alueellista työsuojeluviranomaista yhdeksi valtakunnalliseksi työsuojeluviranomaiseksi vuoden 2021 alusta. Riskiperustaisen valvonnan pilottihankkeiden perustamisesta todettiin:

”Suunnitelma liittyy osana aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden rakennusalan valvontatoiminnan yhtenäistämistä koko Suomessa. Yhteisvalvontaan osallistuvat kaikki työsuojelun vastuualueet. Kaikilla vastuualueilla valvotaan tämän suunnitelman, yhteisten asialistojen ja samojen periaatteiden mukaisesti.”
(Valvontakokousmateriaali 3/2018.)

Pilotointiin käynnistettiin seuraavat hankkeet:

AVIt Uudisrakentaminen 2018

AVIt Maa- ja vesirakentaminen 2018

AVIt Räjähdytys- ja louhintatyöt 2018 (AU)

AVIt Korjausrakentaminen 2018

Valvonnan yhtenäistämiseksi hankesuunnitelmassa todetaan, että

”Vastuualueet eivät voi lisätä tai poistaa tarkastettavia asioita. Sen sijaan tarkastaja voi lisätä listalle myös tarkastuksella esille tulleen työturvallisuuden kannalta merkittävän tarkastettavan asian, joka edellyttää toimintaohjeen, kehotuksen tai väliaikaisen käyttökiellon antamista.” (Valvontakokousmateriaali 3/2018.)

Riskiperustaisen valvonnan pilottihankkeet toteutettiin 2.1.-31.12.2018. Tässä vertailussa käytetään hankkeen ensiraportointia, joka jätettiin 15.8.2018 ja käsiteltiin valvontakokouksessa 3/2018 (28.-29.8.2018).

5.11.1. Riskiperustaisen valvonnan hankekohtaiset arviot

Uudisrakentamisen valvontahankkeessa oli mukana 40 rakennusalan tarkastajaa kaikilta vastuualueilta. Hankkeen suunnitelmassa (Valvontakokousmateriaali 3/2018) tarkastusmääriä ei jostain syystä sovittu toteutettavan vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnallisen osuuden mukaisesti. Kun useimmilla vastuualueilla tarkastuksia toteutui lopulta melkein kaksinkertaisesti suunnitelmaan verrattuna, ei tarkastusten määrällisestä jakautumisesta voi arvioida luotettavasti valvonnan yhdenmukaisuuden valtakunnallista toteutumista. ESAVI osallistui hankkeeseen kaikkein vähiten, vaikka uudisrakentaminen on juuri Etelä-Suomessa vuonna 2018 kaikkein vilkkainta. ESAVI teki vain 39 tarkastusta vaikka sen valvontakohteiden valtakunnallinen osuus olisi edellyttänyt vähintään 240 tarkastuksen tekemistä. Vastaavasti LSSAVI ja PSAVI tekivät selvästi enemmän hanketarkastuksia kuin suhteellinen osuus olisi edellyttänyt. (Taulukko 29.) Uudisrakentamisen valvonta ei siten toteutunut alueellisesti todellisen valvontatarpeen mukaisesti.

Taulukko 29: Valvonta uudisrakentamisen riskiperustaisessa pilottihankkeessa vuonna 2018.

Tarkastukset	osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo (%)	Toimintaohje/ Kehotus/ tarkastus	Väliaikainen käyttökielto(kpl)	Tarkastus-aika (h)	
Kaikki 590	100	9	3,1	0,5	8	1,3
ESAVI 39	7	13	3,4	0,1	0	1,2
ISAVI 61	10	15	2,3	0,1	0	1,2
LSAVI 57	10	7	4,2	1,0	2	1,1
LSSAVI 238	40	12	3,0	0,5	0	1,7
PSAVI 195	33	4	3,1	0,6	6	1,4
	ero 36	ero lähes 4-kert.	ero 1,9	ero 10-kert.	ero 6-kert.	ero 36min.

Lähde: Riskiperustaisen valvonnan pilottihankkeiden esiraportti, valvontakokous 3/2018.

Valtakunnallinen uudisrakentamisen kunnossaoloprosentti oli vain yhdeksän. Vastuualuekohtainen kunnossaolon ero oli merkittävää. Parhaimmassa kunnossa uudisrakentaminen oli ISAVI:n alueella (15%) ja huonoimmassa kunnossa se oli PSAVI:n alueella (4%). Ero on lähes nelinkertainen eikä ole uskottavaa todellisen rakennustyömaiden kunnossaolon kanssa.

Tarkastajan toimivallan käytössä toimintaohjeita annettiin melko tasaisesti vastuualueittain. Sen sijaan kehotusten antamisessa oli huomattavaa eroavaisuutta. ESAVI:ssa ja ISAVI:ssa annettiin kehotuksia keskimäärin vain 0,1 kappaletta jokaista tarkastusta kohden, kun LSAVI:ssa annettiin yksi kehotus keskimäärin jokaisessa tarkastuksessa. Ero on siten kymmenkertainen. Huomioitavaa on myös, että väliaikaisia käyttökieltoja annettiin vain kahdella vastuualueella LSAVI:ssa ja PSAVI:ssa. Muilla vastuualueella väliaikaisia käyttökieltoja ei annettu lainkaan. Kehotusten ja käyttökieltojen erilaiset määrät eivät tue valtakunnallisesti yhdenmukaista työsuojeluvalvontaa.

Tarkastuksissa käytettiin aikaa keskimäärin yksi tunti 20 minuuttia. Eniten aikaa käytettiin LSAVI:ssa yksi tunti 42 minuuttia ja vähiten LSAVI:ssa yksi tunti 6 minuuttia. Aikaero 36 minuuttia ei ole tämän vertailun kriteerien mukaan merkittävä.

Uudisrakentamisen hankeraportissa todetaan:

”Työsuojelun valvonnassa on rakennuslalla ollut jo vuosien ajan käytössä yhtenäiset valtakunnalliset hankeasialistat, joten siinä mielessä nämä pilottihanketarkastukset eivät poikenneet aiempien vuosien yhtenäisestä tarkastuskäytännöstä. Tarkastustoiminta käytännössä on ollut melko yhtenäistä valtakunnallisesti. Asioiden käsittelyn syvyydessä ja tarkastuksilla käsiteltävissä asioissa on ollut sekä alueellista, että tarkastajakobtaista vaihtelua.” (Valvontakokousmateriaali 3/2018.)

Hankeraportissa kuitenkin todetaan, että ”käyttökieltojen, kehotusten ja toimintaohjeiden antaminen eri tilanteissa vaatii valtakunnallista yhtenäistämistä. Toiminnoissa on alueellisia eroja. Käyttökiellon antaminen vaatii huomattavasti enemmän Vera-työtä, mikä vaikuttaa myös siihen, ettei niitä niin usein anneta.” (Mt.)

Tarkastajien työskentely hanketarkastuksilla oli raportin mukaan erilaista sillä:

”LSSAVI:lla on hankelistaan kuulumattomia asioita käsitelty tarkastuksilla noin 170 asian kobdalla ja PSAVI:n vastuualueella 70 asiaa. Muut vastuualueet ovat lisänneet hankelistan ulkopuolisia asioita vain 5-10 asiaa. Yllä mainitut erot saattavat johtua LSSAVI:n ja PSAVI:n eri tavasta käsitellä asioita tarkastuksilla.” (Valvontakokousmateriaali 3/2018.)

Erilaista tarkastajan työskentelyä oli myös rakennustyömaiden työntekijöiden henkilötunnisteiden ja hankelistan asioiden valvonnassa:

”Henkilötunnisteiden tarkastuksissa on isoa hajontaa. Parhaimmassa tapauksessa 6:lla prosentilla tarkastuksia ei henkilötunnisteita oltu havaittu ja huonoimmillaan 23:lla prosentilla. ISAVI:ssa oli selkeästi toimittu täsmällisimmin hankeasialistan asioiden tarkastuksissa raportoinnin mukaan. Ei havaittuja merkintöjä oli hyvin vähän, mikä viittaa siihen, että ISAVI:n tarkastuksissa on hankelistan kaikki asiat käsitelty jokaisella tarkastuksella huolellisesti.” (Valvontakokousmateriaali 3/2018.)

Tarkastajien erilaista toimintaa kuvastaa myös seurantatarkastusten määrät:

”Raportoinnin mukaan seurantatarkastuksia (46) on tehty hyvin vähän verrattuna annettujen kehotusten (286) määrään. Tämän asiaan vaikuttaa se seikka, että kehotuksen asia on usein korjattu välittömästi työmaalla, joten se ei erillistä seuranta-tarkastusta ole tarvinnut. Seurantatarkastusten pieni määrä ei kuitenkaan selityne pelkästään edellä mainitulla asialla. Todennäköisesti selitys asialla on Veran käyttöön liittyvät eroavaisuudet. Kehotuksen valvontaa ei ole tehty seurantatarkastuksena, vaan siinä kobden on vain yksinkertaisesti kuitattu velvoite.” (Valvontakokousmateriaali 3/2018.)

Uudisrakentamisen hankeraportissa todetaan myös, etteivät vastualueiden Vera-merkinnät ole kauttaaltaan yhteneväisiä. Siten Veraan tehtävien merkintöjen erilaisuus heikentää vertailun luotettavuutta. ”Veraan tehtävien tarkastukseen liittyvien merkintöjen yhtenäistämiseen tulee kiinnittää huomiota jo hankkeen suunnitteluvaiheessa. Mikäli Vera merkinnät saadaan yhtenäisiksi, niin on raporteista saatavat tiedot luotettavampia.” (Valvontakokousmateriaali 3/2018.)

Veran käytön yhteydessä esiraportissa todetaan: ”Voisiko tarkastuskertomuksen ’sanoma’ olla ”asiakasystävällisempää”, jos tarkastuskertomusten otsikoinneissa voisi käyttää yksityiskohtaisempia lauseita, jotka suoraan kertoisivat lukijalle, mistä asiasta on kysymys.” Tällainen käytäntö on LSSAVI:ssa. (Mt.)

Uudisrakentamisen hankkeen raportin loppuyhteenvedossa todetaan:

”Valvontakäytännöt ovat uudisrakentamisen työmaatarkastusten osalta todennäköisesti melko yhteneväiset kautta maan. Valvontaote kaipaa kuitenkin yhtenäistämistä ja kouluttamista siitä asiasta, että milloin annetaan käyttökielto, kebotus tai toimintaohje huomautettavista asioista.

Annettavien väliaikaisten käyttökieltojen määrää tulisi lisätä valvonnan tehostamiseksi. Väliaikaisen käyttökiellon antaminen on [kuitenkin] huomattavasti työtä enemmän vaativaa kuin kebotus.” (Valvontakokousmateriaali 3/2018.)

Maa- ja vesirakentamisen (MRV) hankkeessa oli mukana 27 rakennusalan tarkastajaa kaikista vastuualueista. Hankesuunnitelmassa (Valvontakokousmateriaali 3/2018) sovitut tarkastusmäärät jakaantuivat suurin piirtein vastualueiden valvontakohteiden valtakunnallisen osuuden mukaisesti. ESAVI ei kuitenkaan toteuttanut suunniteltuja tarkastusmääriä, ja LSSAVI tarkasti enemmän työpaikkoja kuin oli suunniteltu, joten tarkastusten määrällinen jakautuminen ei noudata vastualueiden valvontakohteiden valtakunnallista osuutta eikä hankkeen tarkastukset jakautuneet siten alueellisesti kattavasti (Taulukko 30).

Taulukko 30: Valvonta maa- ja vesirakentamisen riskiperustaisessa valvonnan pilottihankkeessa vuonna 2018.

Tarkastukset	Työpaikan osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo (%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Väliaikainen käyttökielto(kpl)	Tarkastus-aika (h)
Kaikki 270	100	31	1,3	0,2	0	1,5
ESAVI 67	25	39	1,2	0	0	1,2
ISAVI 21	8	63	0,5	0	0	0,8
LSAVI 28	10	23	1,5	0,1	0	0,7
LSSAVI 101	37	24	1,5	0,2	0	1,9
PSAVI 53	20	23	1,2	0,4	0	1,7
	ero 17	ero yli 2-kert.	ero 3-kert.	ero 4-kert.	ero 0	ero 1,2

Lähde: Riskiperustaisen valvonnan pilottihankkeiden esiraportti, valvontakokous 3/2018.

Keskiarvoinen valtakunnallinen kunnossaoloprosentti maa- ja vesirakentamisen hankkeessa oli 31. Siitä erosi erityisesti ISAVI, jossa kunnossaoloprosentti oli 63. Hankeraportissa todettiin, että maa- ja vesirakennustyömaiden koko vaihtelee suuresti, mutta silti on vaikea kuvitella, että MVR-työmaat olisivat yli kaksinkertaisesti paremmassa kunnossa ISAVI:n alueella kuin muualla Suomessa, joissa kunnossaolon keskiarvo vaihteli 23-39 prosentin välillä. Kunnossaolon ero tuskin johtui työmaiden erilaisista työturvallisuustasoista, vaan ero tuli oletettavasti vastuualueiden erilaisesta valvontaotteesta. Arvion luotettavuutta heikentää kuitenkin tarkastusten vähäinen määrä, 21.

Tarkastajien toimivallan käytössä on huomioitavaa, että ISAVI:ssa annettiin toimintaohjeita vähemmän kuin muilla vastuualueilla, koska ISAVI:n työpaikat olivat keskimäärin kunnossa. Kehotuksia annettiin LSAVI:ssa, LSSAVI:ssa ja erityisesti PSAVI:ssa mutta ISAVI:ssa ja ESAVI:ssa niitä ei annettu lainkaan. Väliaikaisia käyttökieltoja ei annettu millään vastuualueella.

Tarkastuksiin käytettiin aikaa keskimäärin yksi tunti 27 minuuttia. Eniten aikaa käytettiin LSSAVI:n tarkastuksissa yksi tunti 52 minuuttia ja vähiten LSAVI:ssa 41 minuuttia. Aikaero yksi tunti 12 minuuttia on varsin paljon. Tarkastusaikaa käytettiin LSSAVI:ssa yli kaksinkertaisesti LSAVI:iin verrattuna mikä ei tue yhtenäistä työpaikkojen työsuojeluvalvontaa.

Maa- ja vesirakentamisen riskiperustainen valvontahanke osoittaa tämän vertailun laajinta valvonnan erilaisuutta yhdellä rajatulla toimialalla, sillä

valvonnan erot näkyvät ja ylittyvät selkeästi kaikilla arvioituilla kriteereillä. Valvonnan kattavuudessa suhteessa vastuualueiden valvontakohteiden määrään oli 17 prosenttiyksikön ero, kunnossaolossa lähes kolminkertainen ero, toimintaohjeiden käytön ero oli kolminkertainen ja kehotusten nelinkertainen. Tarkastusaikaerokin oli selvästi yli tunnin.

Maa- ja vesirakentamisen hankeraportissa todetaankin aiheellisesti:

”Valvonnan tulkintaeroja tarkastuksilla on ja tämä näkyy velvoitteiden käytössä, joiden määrät ja käyttökohteet vaihtelevat vastuualueittain. Olisi syytä keskustella valtakunnallisesti toimintaohjeiden ja kehotusten käytöstä. Yhtenäistämiskoulutusta ja valtakunnallista tulkinnan pohdintaa tarvitaan.” (Valvontakokousmateriaali 3/2018.)

Myös seurantatarkastuksia tehtiin vastuualueittain eri määriä. PSAVI teki 80 prosenttia kaikista seurantatarkastuksista mikä selittyy vain osittain PSAVI:n suuremmalla kehotusten käytöllä (Mt).

Hankeraportin yhteenvedossa todetaan, että ”hanketarkastuksilla tarkastajilla pitää olla mahdollisuus lisätä asioita tarkastuslistaan tarkastuksilla esille tulleiden asioiden ja havaittujen olosuhteiden mukaan” (Mt). Tarkastusta ei siten tule tehdä pelkästään ennalta laaditun tarkastuslistan mukaan, ”laput silmillä”, vaan huomioiden tarkastuksella esiin tulevat asiat ja olosuhteet.

Räjätys- ja louhintatöiden hankkeessa oli mukana 19 rakennusalan tarkastajaa kaikilta vastuualueilta. Hankkeen tarkastusmäärät eivät vastanneet vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnallista osuutta, joten hankkeen tarkastusmäärät eivät toteuttaneet valvonnan määrän suhteen alueellista kattavuutta (Taulukko 31).

Taulukko 31: Valvonta räjäytys- ja louhintatöiden riskiperustaisessa pilotti-hankkeessa vuonna 2018.

Tarkastukset	Työpaikan osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo (%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Väliaikainen käyttökielto(kpl)	Tarkastus-aika (h)
Kaikki 88	100	50	1,0	0,01	0	1,1
ESAVI 44	50	64	0,5	0	0	1,0
ISAVI 2	2	50	0,5	0	0	0,5
LSAVI 3	3	0	0,5	0	0	0,5
LSSAVI 32	36	31	1,7	0	0	1,3
PSAVI 7	8	57	0,9	0,14	0	1,5
	ero 14	ero 2-kertainen	ero 3-kert.	ero 14-kert.	ero 0	ero 1,0

Lähde: Riskiperustaisen valvonnan pilottihankkeiden esiraportti, valvontakokous 3/2018.

ISAVI:n, LSAVI:n ja PSAVI:n osalta hankkeen tarkastusmäärät olivat niin pieniä, kaksi, kolme ja seitsemän tarkastusta, ettei niistä voi tehdä luotettavaa vastuualuekohtaista valvontaa arvioivia johtopäätöksiä. Valvontakohteiden kunnossaoloprosentit vaihtelivat kuitenkin hurjasti 0-64 prosentin välillä. LSAVI:ssa tarkastettiin kolme räjäytys- tai louhintatyömaata, joista yksikään ei ollut kunnossa kun vastaavasti ESAVI:ssa tarkastettiin 44 räjäytys- tai louhintatyömaata, joista peräti 64 prosenttia oli kunnossa. Myös vertailukelpoisilla tarkastusmäärillä nähdään eroja: LSSAVI:ssa tarkastettiin 32 räjäytys- tai louhintatyömaata, joista 31 prosenttia oli kunnossa. Ero pelkästään ESAVI:n ja LSSAVI:n räjäytys- tai louhintatyömaiden kunnossa olon välillä oli yli kaksinkertainen, joka ei ole työturvallisuutta arvioitaessa uskottavaa vaan ero tulee oletettavasti vastuualueiden erilaisesta valvontaotteesta.

Tarkastajan toimivaltaa käytettiin vastuualueilla hyvin eri tavoin. Velvoitteissa erottuu LSSAVI:n kaksin, osin kolminkertainen toimintaohjeiden määrä muihin vastuualueisiin verrattaessa. Vastaavasti kehoituksia käytti vastuualueista pelkästään PSAVI, keskimäärin varsin paljon, 0,14 ei-kunnossa olleen työpaikan tarkastusta kohden.

Aikaa tarkastuksissa käytettiin keskimäärin yksi tunti kuusi minuuttia. Eniten aikaa käytettiin PSAVI:n tarkastuksissa yksi tunti 30 minuuttia ja vähiten ISAVI:ssa ja LSAVI:ssa noin 30 minuuttia. Yhden tunnin aikaero on merkittävä varsinkin kun tarkastusaikaa käytettiin PSAVI:ssa kolminkertaisesti ISAVI:iin ja

LSAVI:iin verrattuna. Suuri ero tarkastuksissa käytetyssä ajassa ei siten tue valtakunnallisesti yhtenäistä työpaikkojen työsuojeluvalvontaa.

Räjätys- ja louhintatyön hankeraportti toteaa vastuualueiden erilaisista tarkastustavoista, että ”tarkasteltaessa AVI-kohtaisia hankeraportteja, niin niiden mukaan voidaan todeta, että LSSAVI:ssa on käsitelty työmailla laajemmin/ yksityiskohtaisemmin asioita kuin muilla vastuualueilla. ISAVI:n ja LSAVI:n vastuualueet eivät ole lisänneet tarkastuksille asioita.” (Valvontakokousmateriaali 3/2018.)

Hankeraportti toteaa valvonnan yhtenäistämisen onnistumisesta hyvin kaksijakoisesti:

”Voidaan todeta, että yhtenäistämistä ei ole vielä tapahtunut, muuta kuin asialistojen osalta. Lähes puolet tarkastuksista oli sellaisia, joissa ei annettu velvoitteita. Tästä voidaan päätellä, että joko kohdevalinta oli ollut huono tai tarkastuksilla ei ole löydetty olemassa olevia puutteita. Tai sitten räjäytystyömaat ovat kohtuu hyvässä kunnossa, koska velvoitteita ei ole annettu noin puolella tarkastuksista.” (Valvontakokousmateriaali 3/2018.)

Raportti ehdottaa myös räjäytys- ja louhintatöiden valvontaan erikoistumista tietyille tarkastajille. ”Muutama erikoistunut tarkastaja koko valtakuntaan, joilla olisi toimintavaltuudet koko valtakunnan osalta” (Valvontakokousmateriaali 3/2018).

Korjausrakentamisen riskiperustaisen pilottihankeen tarkastusten määrät eroavat huomattavasti vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnallisista osuuksista. ESAVI teki suhteellista osuuttaan kolminkertaisesti vähemmän tarkastuksia ja LSSAVI ja PSAVI osuuttaan selvästi enemmän (Taulukko 32). Hanketarkastuksia ei siten tehty alueellisesti kattavasti.

Taulukko 32: Valvonta korjausrakentamisen riskiperustaisessa pilottihankkeessa vuonna 2018.

Tarkastukset	Työpaikan osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo (%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Väliaikainen käyttökielto(kpl)	Tarkastus- aika (h)
Kaikki 386	100	7	3,1	0,3	4	1,2
ESAVI 54	14	4	4,3	0,1	0	0,9
ISAVI 51	13	4	2,0	0,1	0	1,0
LSAVI 59	15	2	3,4	0,5	3	0,9
LSSAVI 131	34	7	3,0	0,2	0	1,6
PSAVI 88	23	13	2,9	0,4	1	1,4
	ero 28	ero 6-kert.	ero yli 2-kert.	ero 5-kert.	ero 3-kert.	ero 42min.

Lähde: Riskiperustaisen valvonnan pilottihankkeiden esiraportti, valvontakokous 3/2018.

Korjausrakentamisen työmaiden valtakunnallinen kunnossaoloprosentti oli hyvin alhainen, seitsemän. Vastuualuekohtaisesti erottuu PSAVI, jossa kunnossa oli 13 prosenttia työmaista, kun huonoimmillaan kunnossa olo oli LSAVI:n alueella, kaksi prosenttia. Vastuualuekohtainen kunnossaolon ero on huonoimpaan, LSAVI:iin verrattuna yli kuusinkertainen ja hankkeen mukaiseen maan keskiarvoon lähes kaksinkertainen eikä ole siten uskottava korjausrakentamisen työmaiden työturvallisuutta arvioitaessa, vaan ero tulee oletettavasti vastuualueiden erilaisesta valvontaotteesta.

Tarkastajan toimivallan käytössä toimintaohjeita käytettiin vastuualueilla melko erilaisia määriä, (2,0-4,3 kappaletta) jokaisella ei-kunnossa olleella tarkastuksella. Kehotuksien ja väliaikaisten käyttökieltojen käytössä erottautuivat LSAVI ja PSAVI, jotka käyttivät niitä selvästi (kaksin, osin viisinkertaisesti) enemmän kuin muut vastuualueet.

Aikaa tarkastuksissa käytettiin melko yhteneväisiä määriä keskiarvon ollessa yksi tunti 12 minuuttia. Vähiten aikaa käytettiin ESAVI:ssa ja LSAVI:ssa, molemmissa 54 minuuttia, kun eniten aikaa käytettiin LSAVI:ssa yksi tunti 36 minuuttia. Ero 40 minuuttia on huomattava, mutta ei ole tämän vertailun kriteerien mukaan poikkeavaa.

Vertailtaessa korjausrakentamisen valtakunnallista hanketta (luku 5.9.4.) ja korjausrakentamisen riskiperustaista pilottihanketta huomataan mielenkiintoisia eroja. Tarkastusten asialistat olivat oletettavasti suunnatummalla riskiperustaisessa korjausrakentamisen hankkeessa, koska kunnossaolo jäi riskiperustaisessa

hankkeessa vain seitsemään prosenttiin (vastuualuekohtaiset erot 2-13 prosenttiyksikköä) kun se valtakunnallisessa hankkeessa oli 29 prosenttia (vastuualuekohtaiset erot 20-43 prosenttiyksikköä). Toimintaohjeiden käytön keskiarvo oli riskiperustaisessa hankkeessa 3,1 kappaletta tarkastusta kohden, kun se valtakunnallisessa hankkeessa oli 1,5 kappaletta tarkastusta kohden ja vastaavasti kehotusten keskiarvot 0,3 ja 0,09 kappaletta tarkastusta kohden. Väliaikaisia käyttökieltoja ei valtakunnallisessa korjausrakentamisen hankkeessa annettu kuin yksi 1 337 tarkastusta kohden, kun riskiperustaisessa hankkeessa niitä annettiin neljä kappaletta 386 tarkastusta kohden. Vain aikaa käytettiin molemmissa hankkeissa yhdenmukaisesti keskiarvoisesti yksi tunti ja 12 minuuttia. Valvonnan erilaisuus hankkeittain samalla toimialalla peräkkäisinä vuosina ei tue käsitystä yhtenäisestä työpaikkojen valvonnasta varsinkin kun vastuualueiden valvonnan erilaisuus pysyi molemmissa hankkeissa suurena.

5.11.2. Muut riskiperustaisen valvonnan pilottihankkeet

Riskiperusteisen valvonnan yhtenäistämiseksi perustettiin 6.3.2017 annetulla sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimeksiannolla toimialakohtaisia työryhmiä valmistelemaan valvonnan pilottihankkeita. ”Valvonnan yhtenäistämiseksi, työpaikkatarkastusten sisällön kehittämiseksi ja runkosuunnitelmassa todettujen riskien yhtenäisen valtakunnallisen valvonnan varmistamiseksi” perustettiin hankkeet myös kaupan alalle, majoitus- ja ravitsemistoimintaan sekä metalliteollisuuteen. (ESAVI 2018, 1.) Raportit käsiteltiin elokuun 2018 valvontakokouksessa.

Taulukko 33: Valvonta kaupan alan riskiperustaisessa pilottihankkeessa, tukku- ja vähittäiskauppa.

Tarkastukset	osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo (%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Väliaikainen käyttökielto(kpl)	Tarkastusaika (h)
Kaikki 449	100	14	2,5	0,21	0	1,3
ESAVI 138	31	25	1,8	0,08	0	1,2
ISAVI 33	7	6	2,1	0,12	0	1,1
LSAVI 42	9	18	2,2	0,10	0	1,3
LSSAVI 101	23	11	4,0	0,28	0	1,5
PSAVI 135	30	11	2,2	0,34	0	1,2
	ero 19	ero 4-kert.	ero yli 2-kert.	ero yli 3-kert.	ero 0	ero 24min.

Lähde: Valvontakokousmateriaali 3/2018.

Hankesuunnitelmassa oli kirjattu, että vastualueet tekevät hanketarkastuksia valvontakohteiden valtakunnallisen suhdeluvun mukaan. Näin tehtiinkin, paitsi että PSAVI ylitti ja ESAVI alitti sovitut tarkastusmäärät huomattavasti. Näistä hankkeen toteutuneista tarkastusmääristä johtuen kaupan alan riskiperustainen hankevalvonta ei toteutunut alueellisesti kattavasti.

Kaupan alan valvontakohteiden kunnossaoloprosentti oli valtakunnallisesti 14, mutta se vaihteli huomattavasti vastuualueittain. Parhaimmassa kunnossa olivat ESAVI:n (25%) ja huonoimmassa ISAVI:n (6%) kaupan alan valvontakohteet. Ero on nelinkertainen eikä ole siten työturvallisuuden arvioinnin näkökulmasta uskottava, vaan kuvastaa oletettavasti enemmän vastuualueiden erilaista valvontaotetta.

Kuten hankeraportti totesi, valvonnan vastuualuekohtaisia eroja nousi esiin muun muassa tarkastajan toimivallan käytössä ja tarkastuksen kestossa. Toimintaohjeiden käytössä erottui LSSAVI, jossa käytettiin toimintaohjeita lähes kaksinkertaisesti valtakunnalliseen keskiarvoon verrattuna. Kehotuksia käyttivät kaikki vastualueet, mutta erityisesti niitä käyttivät LSSAVI ja PSAVI, lähes kolminkertaisesti muihin vastuualueisiin verrattuna. Hankeraportin tarkemmassa arvioinnissa todettiin, että ”työnteon keskeiset ehdot asiasta oli annettu PSAVI:ssa runsaasti kehotuksia muihin vastuualueisiin verrattuna”. (Valvontakokousmateriaali 3/2018.)

Aikaa tarkastuksissa käytettiin keskimäärin yksi tunti 18 minuuttia. Vähiten aikaa käytettiin ISAVI:ssa, yksi tunti kuusi minuuttia ja eniten LSAVI:ssa, yksi

tunti 30 minuuttia. Ero 24 minuuttia on tämän vertailun pienimpiä eikä käytännössä merkittävä.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnan hankesuunnitelmassa oli kirjattu, että vastuualueet tekevät hanketarkastuksia valvontakohteiden valtakunnallisen suhdeluvun mukaan. Näin kaikki tekivätkin, paitsi että jälleen ESAVI hieman alitti ja PSAVI ylitti suunnitellut tarkastusmäärät (Taulukko 34). Näistä hieman erilaisista toteutuneista tarkastusmääristä huolimatta majoitus- ja ravitsemistoiminnan riskiperustainen hankevalvonta toteutui alueellisesti melko kattavasti.

Taulukko 34: Valvonta majoitus- ja ravitsemistoiminnan (mara) riskiperustaisessa pilottihankkeessa.

Tarkastukset	osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo (%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Väliaikainen käyttökielto(kpl)	Tarkastus-aika (h)
Kaikki 378	100	8	2,2	0,06	0	1,3
ESAVI 136	36	13	2,3	0,05	0	1,1
ISAVI 34	9	0	2,9	0,06	0	1,1
LSAVI 49	13	8	2,2	0,0	0	1,5
LSSAVI 92	24	11	2,0	0,04	0	1,3
PSAVI 67	18	9	2,1	0,15	0	1,7
	ero 7	ero 13-kert.	ero 0,9	ero 15-kert.	ero 0	ero 36min.

Lähde: Valvontakokousmateriaali 3/2018.

Mielenkiintoisesti ja edelliseen palvelualueiden (kaupan) valvontaraporttiin verraten loogisesti majoitus- ja ravitsemistoiminnan kunnossaoloprosentti erosi valtakunnallisesta keskiarvosta samoilla vastuualueilla eli ESAVI:lla ja ISAVI:lla eniten. ESAVI:n alueella mara -valvontakohteet olivat valtakunnallisesti parhaimmassa kunnossa (13%) kun taas ISAVI:n alueella yksikään majoitus- ja ravitsemisalalan valvontakohte ei ollut kunnossa, vaikka tarkastuksia tehtiin 34. Ero on yli kymmenkertainen eikä ole työpaikkojen työturvallisuuden arvioinnin näkökulmasta uskottava vaan se oletettavammin tulee vastuualueiden erilaisesta valvontaotteesta. Nämä kaksi palvelualueiden valvontaraporttia osoittavat, että vaikka valvonnan erot olisivat suuria yksittäisten tarkastajien välillä, erot korostuvat kuitenkin vastuualuekohtaisesti samaan suuntaan. Oletettavasti

vastuualueille muodostuu toimialakohtaisia valvonnan menettelytapoja ja valvontakulttuureita.

Tarkastajan toimivaltaa eli velvoitteita käytettiin toimintaohjeissa suurin piirtein samoja määriä, mutta kehoituksia käytettiin PSAVI:ssa lähes kolminkertaisesti valtakunnalliseen keskiarvoon verrattuna. Tarkastuksiin käytetty aika ei poikennut merkittävästi vastuualueittain. Vähiten aikaa käytettiin ESAVI:ssa ja ISAVI:ssa yksi tunti kuusi minuuttia ja eniten PSAVI:ssa yksi tunti 42 minuuttia. Ero 36 minuuttia ei ole tämän vertailun kriteerien mukaan merkittävä.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnan hankeraportti toteaa yhteenvedossaan, että ”ulkomaisen työvoiman valvonta oli asia, josta ryhmässä ei päästy yhtenäiseen [valvonta]käytäntöön majoitus- ja ravitsemisalalla” (Valvontakokousmateriaali 3/2018). Yhtenäiseen valvontakäytäntöön⁷⁶ ei päästy siitä huolimatta, että ulkomaisen työvoiman valvonnasta on olemassa valtakunnallinen valvontaohje. Hankkeessa ei myöskään päästy yhtenäiseen asialistaan:

”Neljällä vastuualueella ulkomaalaisten työntekijöiden työnteko-oikeuden perusteen varmistaminen asiakirjasta ja ulkomaalaisten työntekijöiden tietojen säilyttämisvelvollisuus olivat pilotissa ennakoasialistalla, mutta ESAVI teki päätöksen poistaa ko. asiat ennakoasialistalta” (Valvontakokousmateriaali 3/2018).

Hankesuunnitelmassa nimenomaisesti todettiin, etteivät vastualueet voi lisätä tai poistaa tarkastettavia asioita. Siten ”yhtenäiset valvontakäytännöt vaativat vielä työstämistä”, kuten hankeraportissakin todetaan. (Mt.)

Metalliteollisuuden riskiperustaisen valvonnan pilottihankeen suunnitelmassa oli kirjattu, että metalliteollisuuden pilottihankkeessa tehdään 303 tarkastusta. Kaikki vastualueet ylittivät oman osuutensa varsin tasaisesti. Tarkastusmäärät oli ”jyvitetty eri vastuualueiden kesken suhteessa työllisten henkilöiden jakautumisen (vuosi 2016) perusteella”. (ESAVI 2018, 2.) Tarkastukset toteutuivat siten hyvin tasaisesti ja vastuualueiden valvontakohteiden suhteellisen osuuden mukaisesti kattavasti koko maahan. (Taulukko 35.)

⁷⁶ Taustalla on ESAVI:n erilainen ulkomaalaisvalvonnan organisointi. ESAVI:ssa ulkomaista työvoimaa valvovat vain nimetyt ulkomaalaistarkastajat kun muilla vastuualueilla ulkomaalaisvalvonnan perusasioita valvovat myös toimialatarkastajat. (Kulmala 24.5.2019; Myyri-Partanen 7.5.2019). Esimerkki osoittaa kuinka vastuualueiden erilainen toiminnan organisointi muuttaa alueellisia valvontakäytäntöjä ja siten usein myös valvonnan lopputulosta.

Taulukko 35: Valvonta metalliteollisuuden riskiperustaisessa pilottihankkeessa.

Tarkastukset	osuus (%)	Työpaikan kunnossaolo (%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Väliaikainen käyttökielto(kpl)	Tarkastus-aika (h)
Kaikki 441	100	6	3,9	0,81	0	1,7
ESAVI 168	38	13	3,3	0,61	0	1,4
ISAVI 52	12	0	4,6	1,10	0	1,5
LSAVI 72	16	3	5,1	0,38	0	2,0
LSSAVI 82	19	1	3,8	1,11	0	1,8
PSAVI 67	15	2	4,0	1,22	0	1,9
	ero 5	ero 13-kert.	ero 1,8	ero yli 3-kert.	ero 0	ero 36min.

Lähde: Valvontakokousmateriaali 3/2018.

Kuten hankeraporttikin toteaa, ”ESAVI:n osalta kunnossa olevien kohteiden määrä (13%) poikkeaa [selvästi] muiden vastualueiden kunnossa olevien määrästä. Kaikkien muiden vastualueiden kunnossa olevien määrä oli alle kolme prosenttia.” (Valvontakokousmateriaali 3/2018.) Ero ei ole metalliteollisuuden työpaikkojen työturvallisuutta arvioitaessa uskottava, vaan ero tulee oletettavasti vastualueiden erilaisesta valvontaotteesta.

Tarkastajan toimivallan käytössä näkyi vastualuekohtaisia eroja. Veloitteista toimintaohjeita antoivat ESAVI, LSSAVI ja PSAVI keskimäärin 3-4 kappaletta jokaisella tarkastuksella, kun ISAVI ja LSAVI antoivat lähemmäs viisi toimintaohjetta jokaisella tarkastuksella. Kehotuksissa vastaavat ryhmät olivat ESAVI ja LSAVI, jotka antoivat selvästi alle yhden kehotuksen jokaisella tarkastuksella, kun taas ISAVI, LSSAVI ja PSAVI antoivat yli yhden kehotuksen jokaisella tarkastuksella. Ero suurimman ja pienimmän kehotusten määrässä on yli kolminkertainen eikä siten yhtenäistä valtakunnallista työsuojeluvalvontaa tukeva.

Aikaa tarkastuksissa käytettiin hyvin samanlaisia määriä. Keskiarvo oli yksi tunti 42 minuuttia kun eniten aikaa käytettiin LSAVI:ssa, kaksi tuntia ja vähiten ESAVI:ssa, yksi tunti 24 minuuttia. Ero 36 minuuttia ei ole tämän vertailun kriteerien mukaan merkittävä.

5.11.3. Yhteenveto riskiperustaisesta hankevalvonnasta

Riskiperustaisia valvontahankkeita kokonaisuutena arvioiden korostuu useimmiten valvonnan erilaisuus kuin yhdenmukaisuus. Seitsemässä arvioidussa hankkeessa kaikissa valvontakohteiden kunnossaolon ero oli vähintään kaksinkertainen, kahdessa jopa yli kymmenkertainen. ISAVI:ssa yksikään tarkastetuista valvontakohteista majoitus- ja ravitsemistoiminnassa (34 kpl) ja metalliteollisuudessa (52 kpl) ei ollut kunnossa, kun muiden vastuualueiden kunnossaoloprosentit olivat keskiarvoisesti majoitus- ja ravitsemistoiminnassa kahdeksan ja metalliteollisuudessa kuusi. Sattumoisin työturvallisuuden näkökulmasta maan parhaat työpaikat olivat molemmissa hankkeissa ESAVI:n alueella, sillä siellä kunnossaoloprosentti oli molemmissa hankkeissa 13. Erityisesti metallialalla ESAVI:n erilainen valvontaote korostui, kun kaikilla muilla vastuualueilla kunnossaoloprosentti oli alle kolme. Erot eivät ole siten kovinkaan uskottavia työpaikan työturvallisuuden näkökulmasta arvioiden vaan erot tulevat oletettavasti vastuualueiden erilaisesta valvontaotteesta.

Riskiperustaisissa valvontahankkeissa oli tarkastajan toimivallan käytössä eroja erityisesti kehotusten määrissä. Toimintaohjeiden käytön erot olivat neljässä hankkeesta seitsemästä kaksin- tai kolminkertaisia ja kehotusten käytön erot olivat kaikissa hankkeissa yli kolminkertaisia, mikä ei näyttäydä yhdenmukaiselta työpaikkojen työsuojeluvalvonnalta.

Riskiperustaisen valvonnan pilottihankkeiden ensiraportti toteaaakin loppuyhteenvedossaan:

"Käyttökieltojen, kehotusten ja toimintaohjeiden antaminen eri tilanteissa vaatii valtakunnallista yhtenäistämistä.

Tarkastajien Vera-merkinnät eivät ole kauttaaltaan yhteneviäsiä. (Valvontakokousmateriaali 3/2018.)

5.12. Työsuojelun vastuualueiden kaikki tarkastukset vuosina 2017 ja 2018

Ehkä pelkistetyimmän arvion vastuualueiden valvonnan erilaisuudesta saa arvioimalla vastuualueiden kaikkea vuosittaista työsuojeluvalvontaa. Arviossa ovat silloin mukana valtakunnalliset hankkeet, vastuualueiden omat hankkeet ja valvonta kaikilta toimialoilta sekä asiakasaloitteinen valvonta. Kyseisessä

arvioinnissa on käytetty Veran valvontaraporttia, joka kattaa vastuualueiden kaikki työsuojelutarkastukset vuosina 2017 ja 2018. Valvontatoimenpiteiden määräraportista näkyy tarkastajan toimivallan käyttö eli annettujen toimintaohjeiden ja kehotusten käyttö. Raportista näkyy tarkastukseen keskimäärin käytetty aika ja tarkastusten jakautuminen vastuualueittain. Raportista on laskettu valvontakohteiden vastuualuekohtainen kunnossaolo eli työpaikan katsotaan olevan kunnossa työturvallisuussäädösten minimitason mukaan, kun tarkastaja ei anna ainuttakaan velvoitetta korjata tai poistaa työpaikan työturvallisuus-epäkohtia.

Taulukko 36: Kaikki työsuojelutarkastukset vastuualueittain vuosina 2017-2018.

Tarkastukset 2017/2018	Kunnossaolo (%) 2017/2018	Toimintaohje/ tarkastus 2017/2018	Kehotus/ tarkastus 2017/2018	Väliaikainen käyttökielto (%) 2017/2018	Tarkastus- aika (h) 2017/2018
Kaikki 27 614/26 329	15,7 / 15,8	2,2 / 2,2	0,3 / 0,3	0,3 / 0,5	1,3 / 1,2
ESAVI 11 504/11 055	21,6 / 21,5	1,8 / 1,9	0,2 / 0,2	0,1 / 0,1	1,1 / 1,2
ISAVI 2 785 / 2 617	14,1 / 14,3	2,2 / 2,1	0,3 / 0,2	0,2 / 0,2	1,1 / 1,0
LSAVI 3 946 / 3 831	13,1 / 14,5	2,4 / 2,3	0,3 / 0,3	0,6 / 2,2	1,3 / 1,3
LSSAVI 5 991 / 5 618	10,0 / 9,5	2,6 / 2,6	0,4 / 0,3	0,3 / 0,2	1,5 / 1,4
PSAVI 3 388 / 3 208	10,0 / 10,3	2,6 / 2,4	0,5 / 0,5	0,4 / 0,3	1,5 / 1,5
	ero yli 2-kert.	ero 0,8 / 0,7	ero yli 2-kert.	ero 6-kert.	ero 24/30min

Lähde: Vera-raportti vastuualueiden kaikki tarkastukset vuosina 2017-2018.

Taulukosta 36 on jätetty pois tarkastusten kattavuus eli määrällinen jakautuminen (prosenttiosuus) alueittain, sillä kaikki vastuualueet olivat täyttäneet vuosittaisen tulostavoitteen tarkastusten määrän osalta eli tarkastuksia oli tehty vastuualueiden valvontakohteiden valtakunnallisten osuuksien mukaisesti: ESAVI 42 prosenttia, ISAVI 10 prosenttia, LSAVI 15 prosenttia, LSSAVI 22 prosenttia ja PSAVI 11 prosenttia.

Kaikkien valvontakohteiden eli tarkastettujen työpaikojen kunnossaolo Suomessa oli keskimäärin hieman alle 16 prosenttia vuosina 2017 ja 2018. Huomattavaa on, että Etelä-Suomen (ESAVI) työpaikat olivat selvästi paremmassa kunnossa (noin 22 %) kuin muualla Suomessa (noin 14-10 %). Ero Pohjois-Suomeen (PSAVI) ja Länsi- ja Sisä-Suomeen (LSSAVI) oli yli kaksinkertainen ja Lounais-Suomeen (LSAVI) ja Itä-Suomeen (ISAVI) noin puolitoistakertainen. Mielenkiintoisesti kunnossaolon eroja voisi yrittää selittää

tarkastuksin käytetyllä ajalla, sillä ESAVI:ssa tarkastuksiin käytettiin aikaa hieman reilu tunti, kun LSSAVI:ssa ja PSAVI:ssa noin puolitoista tuntia. Toisin sanoen, kun tarkastaja havainnoi työpaikkaa pitempään, hän havaitsee enemmän työturvallisuusepäkohtia. Ajankäyttöselitys ei kuitenkaan toimi ISAVI:n kohdalla, sillä sielläkin tarkastuksiin käytettiin vain reilu tunti aikaa, mutta työpaikkojen kunnossaolo oli selvästi (6,5%) ESAVI:a pienempi. Kunnossaolon yli kaksinkertaiset erot eivät siten ole työpaikkojen turvallisuutta arvioitaessa uskottavia, vaan erot johtuvat oletettavasti vastuualueiden erilaisesta valvontaotteesta.

Velvoitteista toimintaohjeita tarkastajat käyttivät varsin samoja määriä, keskimäärin 2,2 jokaisella tarkastuksella. Vastuualueiden erot jäivät varsin pieniksi eivätkä olleet merkityksellisiä. ESAVI:ssa käytettiin hieman vähemmän velvoitteita, koska työpaikat olivat paremmassa kunnossa. Kehotusten käytön määristä sen sijaan löytyi huomattavia eroja. ESAVI:ssa käytettiin kehotuksia vähiten ja LSSAVI:ssa ja erityisesti PSAVI:ssa eniten. Ero pienimmän ja suurimman käyttömäärän välillä oli molempina vuosina yli kaksinkertainen. Väliaikaisia käyttökieltoja käytettiin myös eri määriä eri puolella Suomea. Kun käyttökieltojen määrä suhteutetaan vastuualueen valvontakohteiden määrään, käytetään ESAVI:ssa väliaikaisia käyttökieltoja vähemmän kuin muilla vastuualueilla. Myös ISAVI:ssa käytetään käyttökieltoja vähän. Eniten väliaikaisia käyttökieltoja käytetään LSAVI:ssa ja PSAVI:ssa. Vuoden 2018 LSAVI:n käyttökieltojen osuutta suurentaa kattotyömaille tehdyt 82 väliaikaista käyttökieltoa. (Asiasta tarkemmin luvussa 5.10.)

Aikaa tarkastuksissa käytettiin keskimäärin tunti 15 minuuttia. Vastuualuekohtaiset erot jäivät alle puoleen tuntiin, mutta ero on suuri suhteellisesti, kun toteaa, että vuonna 2018 PSAVI:ssa käytettiin tarkastuksilla aikaa 50 prosenttia enemmän kuin ISAVI:ssa.

Kaikkien tarkastusten arvioiminen ja niissä ilmenneet vastuualuekohtaiset erot kumoavat mielestäni sen työsuojeluhallinnossa aika yleisesti esitetyn väitteen, että valvonnan erilaisuus johtuisi vain ja ainoastaan tarkastajista. Kun Suomessa on noin 310 työsuojelutarkastajaa jakautuen ympäri Suomea ja heidän välillä on eroja siinä, miten he puuttuvat tai havainnoivat työturvallisuuspuutteita työpaikoilla, pitäisi tämän hajonnan eli erilaisen valvontaotteen oletettavasti jakautua tasaisesti koko maahan, jolloin mitään alueellista erilaisuutta ei pitäisi esiintyä. Muutenhan eri osaan maata olisi rekrytoitu erilaisia tarkastajia, esimerkiksi tiukkoja ja vähemmän tiukkoja. Näin ei kuitenkaan oletettavasti ole. Kun nyt esiintyy merkittäviä vastuualuekohtaisia eroja työturvallisuuden minimin määrittelyssä ja

velvoitteiden käytössä, täytyy tämän eroavaisuuden johtua nimenomaan vastuualuekohtaisista menettelytavoista ja valvontakulttuurista, jotka sitten vaikuttavat tarkastajan valvontaotteeseen. Vastuualueen valvontaperinne muovaa tarkastajien työtöteen johonkin suuntaa, tiukempaan tai joustavampaan. Samat vastuualuekohtaiset erot löytyivät myös kaikesta viranomaisaloitteisesta valvonnasta (VAV) valtakunnallisilla riskitoimialoilla vuonna 2018, joita käsittelevän luvussa 5.10.

5.13. Työsuojeluvalvonta vuonna 2019

Vuoden 2019 työsuojelun vastuualueiden yhtenä tulospalkkiotavoitteena on yhdenmukainen valvonta. Tästä syystä vastuualueet raportoivat eri toimialojen valvontaa STM:n työ- ja tasa-arvo-osastolle lokakuussa 2019. Tässä tutkimuksessa on vertailtu kyseisten raporttien perusteella vastuualueiden toteuttamaa valvontaa 1.1.-31.7.2019 *palvelualalla, ulkomaalaisvalvonnassa, kuljetusalalla, rakennus- alalla ja julkishallinnossa*. Näiden lisäksi ministeriölle tehtiin raportti myös merenkulun valvonnasta, mutta sitä ei ole arvioitu, koska ISAVI ei tee merenkulun valvontaa.

5.13.1. Julkishallinto

Julkishallinnon valtakunnallista työsuojeluvalvontaa toteutettiin vuonna 2019 kahdessa hankkeessa, koulut ja terveystalvet. Toimialatyöryhmän raportissa ei jaoteltu hankkeissa 1.1.-31.7.2019 toteutettua valvontaa vastuualuekohtaisesti vaan työpaikan kunnossaolo eli työpaikan mahdolliset työturvallisuuspuutteet ja niistä tarkastajien antamat velvoitteet koottiin valtakunnallisesti yhteen. Työryhmä pitikin tärkeänä ”yhteisen tekemisen korostamista me-hengessä, eikä korostettaisi keskusteluissa vastuualueiden tekemistä tai mahdollisia toiminnallisia eroja”. Toisaalta työryhmä pyrki lisäämään valvottavien asioiden käsittelyllä ”tarkastajien rohkeutta tuoda esille erilaisia valvontalinjauksia ja/tai epäselvyyttä niissä”. (Julkishallinnon toimialaryhmä 2019, 3, 6.) Raportti liitteineen antaa kattavan kuvan siitä, mitä yhtenäiseltä työsuojeluvalvonnalta edellytetään ja millä keinoin sitä kohti päästään.

Kokonaisuutena julkisen hallinnon toimialatyöryhmän raportti ei nähnyt vastuualueiden välillä suuria valvonnan eroja. Hankkeissa mukana olleet

tarkastajat kokivat valtakunnallisen hankevalvonnan hyväksi tavaksi yhdenmukaistaa työsuojelutarkastuksia. Alatyöryhmän näkemyksen mukaan ”valtakunnallisesti valvonnan keskittäminen samoille toimialoille yhteisesti sovitulla asialistalla lisää työsuojeluvalvonnan vaikuttavuutta ja yhtenäisyyttä” (Julkishallinnon toimialaryhmä 2019, 2). Tarkastusten asialistat nousivatkin raportin mukaan olennaiseksi tekijäksi yhtenäistämään valvontaa:

”Hankkeiden asialistoja tulisi edelleen jatkossa tarkentaa keskittyen toimialalle olennaisiin, jo valvonnassa tunnistettuihin asioihin. Tällöin hankkeiden tarkastettavien asioiden määrä tulisi kohtuullisemmaksi ja tarkastuksella jäisi aikaa syvällisemmin ja laadukkaammin paneutua työpaikan kannalta tärkeiden asioiden valvontaan.” (Julkishallinnon toimialaryhmä 2019., 2.)

Vastuualueiden valvontahistoria, eli se miten kouluja ja terveystalouksia alueilla oli aiemmin valvottu, vaikutti hieman yhteisen asialistan muodostamiseen. Se voi edelleen vaikuttaa osaltaan, miten vastuualuekohtaisesti tarkastuksen asialistaan joko poistetaan tai lisätään asioita. Toimialaraportti summaa yhtenäisen valvonnan toteutuksella, että ”yhteinen asialista ja tarkastuslomake valvontakriteereineen sekä orientaatio- ja koulutustilaisuudet tukivat yhtenäistä hankevalvontaa” (Mt., 6).

Tarkastajien antamassa palautteessa hankkeen toteutuksesta ja vaikuttavuudesta todettiin muun muassa, että ”eroja on virastojen välillä” ja ”linja ei muuttuu vasta kun on valtakunnallinen avi”. Konkreettisemmin toivottiin enemmän valtakunnallista linjausta valvottaviin asioihin: ”Materiaali oli varsin yleisellä tasolla eikä orientaatiossa varsinaisesti sovittu mistään valvontalinjauksista”. ”Velvoitteista tarvitaan lisäpohdintaa ja -opastusta, että samasta asiasta tulee samankaltainen (ja vahvuinen) velvoite vastuualueesta riippumatta.” (Mt., liitteet.)

Tarkastajien palautteessa todettiin myös, että kaikkien hankkeeseen osallistujien tulee sitoutua yhteisiin asialistoihin:

”Jos on valtakunnallinen hanke, niin asialistan pitäisi olla myös yksiselitteisesti valtakunnallinen. Nyt päädyttiin kompromissiratkaisuun, missä käytännössä kukin vastuualue teki omat ratkaisunsa, mitä asialistalle lisättiin ja käytännössä myös yksittäiset tarkastajat. Ei silloin voida enää puhua valtakunnallisesta hankkeesta.” (Julkishallinnon toimialaryhmä 2019, liitteet.)

Myös tämä tutkimus lähtee ajattelutavasta, että ”ei voida puhua valvonnan yhtenäistämisestä, ellei pystytä pääsemään yhteisymmärrykseen, mitä [valtakunnallisessa] hankkeessa valvotaan” (Julkishallinnon toimialaryhmä 2019, liitteet). Kun on kyse tietyistä valtakunnallisesta toimialasta tai toimialan tietyistä valvottavista asioista, jotka hankesuunnitelmassa ovat määritelty toimialan työturvallisuusriskeiksi, ei liene yhtenäistä valtakunnallista valvontaa, kun jokin vastuualue määrittelee asialistaan enemmän tai vähemmän tarkastettavia asioita. Tällöinhän kyseinen vastuualue määrittelee toimialan työturvallisuuden koostuvan eri asioista kun joitakin asioita lisätään tai poistetaan tarkastuksen asialistalta.

5.13.2. Kuljetusala

Kuljetusalan valtakunnallinen valvonta jakautui valvontasuunnitelman mukaan viidelle hankkeelle: ajo- ja lepoaika⁷⁷, kuljetus⁷⁸, kuljetus yhdistelmätarkastus⁷⁹, pienet kuljetusalan yritykset⁸⁰ ja nostimet hanke⁸¹. Näiden lisäksi vastuualueilla oli omia hankkeita ja muuta kuljetusalan valvontaa. (Kuljetusalan valvontasuunnitelma 2019.) Kuljetusalan valtakunnallinen valvonta on yhteisen valvontasuunnitelman mukaan hyvin laaja-alaista. Se kattaa toimialan yleisimmän riskialueen eli ajo- ja lepoaikojen noudattamisen, kuljetusalan yleisen valvonnan, toimialalle räätälöidyn sekä toimialalle erikseen suunnatun valvonnan. Taulukon 37 pohjalta voidaan arvioida, kuinka eri tavalla vastuualueet ovat toteuttaneet kuljetusalan valtakunnallista valvontaa.

⁷⁷ Ajo- ja lepoaikahankkeessa tarkastetaan ajo- ja lepoaikasäädösten noudattaminen, ajopiirturin käyttö, ajopiirturitietojen tallennus, säilytys ja luovutus sekä työaikakirjanpito (Kuljetusalan valvontasuunnitelma 2019).

⁷⁸ Kuljetushankkeessa tarkastetaan työnantajan yleiset velvollisuudet, työterveyshuollon työpaikkaselvitys, työnteon keskeiset ehdot, palkkalaskelman antaminen, työaikakirjanpito, työntekijöiden ylityökertymät, ulkomaalaisten työntekijöiden työnteko-oikeuden perusteen varmistaminen asiakirjasta (vain ISAVI, LSAVI, LSSAVI, PSAVI), työn vaarojen selvittäminen ja arviointi sekä tehdään työpaikkakerros (Mt.).

⁷⁹ Kuljetuksen yhdistelmätarkastuksella tehdään Ajo- ja lepoaikahanke ja kuljetushanke samalla tarkastuksella (Mt.).

⁸⁰ Alle 10 henkilön kuljetusalan yrityksille suunnatussa hankkeessa on valittu tarkastettaviksi asioiksi toimialan pienille yrityksille tunnusomaisia asioita, joissa on havaittu olevan puutteita. Siten työnantajan yleiset velvollisuudet tarkastuslistaan on lisätty muun muassa työntekijän vakuuttamisvelvollisuus, työterveyshuollon järjestäminen ja siihen liittyvät asiat sekä työhön perehdyttäminen ja opastaminen. (Mt.)

⁸¹ Nostimet hankkeessa tarkastetaan kuljetusalan erilaisia koneita, laitteita ja nostoapuvälineitä (Mt.).

Taulukko 37: Kuljetusalan valtakunnalliset valvontahankkeet vuonna 2019.

	Ajo- ja lepoaikahanke		Kuljetushanke		Yhdistelmätarkastus		Pienet yritykset		Kaikki edelliset	
	tarkastukset	osuus (%)	tarkast.	osuus (%)	tarkast.	osuus (%)	tarkast.	osuus (%)	tarkast.	osuus (%)
ESAVI	165	34	93	85	6	7	52	30	316	36
ISAVI	146	29	5	5	27	28	15	9	193	23
LSAVI	32	7	3	3	26	28	44	26	105	12
LSSAVI	63	13	3	3	27	28	30	17	123	14
PSAVI	85	17	4	4	9	9	31	18	129	15
Yhteensä	491	100	108	100	95	100	172	100	866	100

Lähde: Kuljetusalan toimialaryhmä 2019.

Vastuualueiden erilaisesta osallistumisesta kuljetusalan valtakunnallisiin hankkeisiin näkee, miten eri tavalla valtakunnallista valvontaa toteutetaan. ESAVI:ssa kuljetusalan valvonta tehtiin joko ajo- ja lepoaika- tai kuljetushankkeessa, mutta ei yhdistelmätarkastuksena. Toimialan työpaikkoja tarkastettiin siis suunnatummin ja paloittain, mutta ei yhdistelmätarkastuksen tyyliin kaikki kerralla, kuten ISAVI:ssa, LSAVI:ssa ja LSSAVI:ssa tehtiin. Pienten kuljetusalan yritysten hanketarkastuksia tehtiin erityisesti LSAVI:ssa ja PSAVI:ssa, mutta ESAVI:ssa ja LSSAVI:ssa valtakunnallista valvontakohteiden osuutta⁸² vähemmän, vaikka näissä on oletettavasti myös pieniä kuljetusalan yrityksiä. Kun kaikkia valtakunnallisia kuljetusalan hanketarkastusten määriä arvioidaan kokonaisuutena alkuvuonna 2019, huomion arvoista on ISAVI:n suuri ja LSSAVI:n pieni suhteellinen kuljetusalan valtakunnallisten hanketarkastusten määrä.

Kuljetusalan valvonnan vertailu valtakunnallisten hankkeiden tuloksia arvioimalla on vastuualueiden hankkeisiin erilaisten osallistumisten vuoksi vaikeaa. Kuljetushanketta ja yhdistelmätarkastuksia ei voi verrata, koska niihin tehtiin useilla vastuualueilla niin vähän, alle 10 tarkastusta. Muissa hankkeissa tehtiin vähintään 15 tarkastusta jokaisella vastuualueella.

⁸² Vastuualueiden osuudet kaikista valvontakohteista (työpaikoista) koko maassa: ESAVI 42%, ISAVI 10%, LSAVI 15%, LSSAVI 22%, PSAVI 11% (STM 2018a, liite 2).

Taulukko 38. Kuljetusalan valtakunnallinen ajo- ja lepoaikahanke 1.1.-31.7.2019.

Tarkastukset	Kunnossaolo (%)	Toimintaohje/ tarkastus	Kehotus/ tarkastus	Siirto hallinnolliseen valmisteluun ⁸³ /tarkastus
Kaikki 491	16,5	1,9	0,08	0,03
ESAVI 165	24,2	2,1	0	0
ISAVI 146	10,3	1,5	0,1	0,05
LSAVI 32	12,5	2,0	0	0
LSSAVI 63	31,7	1,2	0,02	-
PSAVI 85	2,4	2,6	0,26	0,08
	ero 13-kertainen	ero yli 2-kert.	ero yli 10:kert.	ero 0,03

Lähde: Kuljetusalan toimialaryhmä 2019, raportin liitteet.

Kuljetusalan valtakunnallisessa valvontasuunnitelmassa oli hyvin seikkaperäisesti määritelty, mitä valtakunnallisessa ajo- ja lepoaikahankkeessa valvotaan. Ajopiirturilevyistä ja digitaalisista ajopiirturitiedoista tarkastettiin seitsemän asiaa. Lisäksi tarkastuksella valvottiin kahdeksan muuta ajo- ja lepoaikojen valvontaan liittyvää asiaa. (Kuljetusalan valvontasuunnitelma 2019, 2.) Raportissa ei mainita, olivatko vastuualueet lisänneet tai poistaneet asioita tarkastuslistalta. Hankkeen asialistan ulkopuolelta annettiin yhteensä 64 velvoitetta, mikä on vain 6,5 prosenttia kaikista hankkeesta annetuista velvoitteista (978 kappaletta), joten hankkeen asialistassa pitäydettiin varsin tarkasti.

Kuljetusalan yritysten kunnossaolo ajo- ja lepoaikojen noudattamisen ja niiden valvontaan liittyvien asioiden suhteen vaihteli alueellisesti hyvin paljon. Valtakunnallinen kunnossaolo (tarkastaja ei antanut yhtään velvoitetta korjata tai poistaa työpaikan turvallisuuspuutetta) oli keskiarvoisesti 16,5 prosenttia. Hankkeessa tarkastettujen asioiden mukaan parhaimmalla kunnossa oli LSSAVI:n kuljetusyritykset (31,7%) ja huonoimmalla kunnossa PSAVI:n yritykset (2,4%). Vain kaksi PSAVI:n 85:stä tarkastetusta kuljetusalan yrityksestä selvisi ilman velvoitteita ja oli siten kunnossa. Hieman oudosti tämän vertailun suurin vastuualuekohtainen työpaikkojen kunnossaolon ero, yli kymmenkertainen tulee esiin alkuvuoden 2019 valvonnassa. Näin suuri kunnossaolon ero muihin vastuualueisiin ei voi olla työturvallisuutta arvioidessa uskottava vaan se tulee oletettavasti erilaisesta vastuualueen valvontaotteesta. PSAVI oli täysin

⁸³ Hallinnolliseen valmisteluun siirretyt velvoitteet ovat kehotuksia, joita ei ole noudatettu ja työsuojeluviranomainen ryhtyy tekemään työnantajaa velvoittavaa päätöstä.

omilla luvuillaan, sillä seuraavaksi ”tiukin” valvonta oli ISAVI:ssa, jossa oli kuitenkin yli nelinkertaisesti parempi kunnossaoloprosentti (10,3). Myös LSSAVI:n kuljetusalan yritysten kunnossaolo ajo- ja lepoaikojen suhteen oli poikkeava, sillä se oli lähes kaksinkertainen (31,7%) valtakunnalliseen keskiarvoon (16,5%) verrattuna.

Tarkastajien antamissa velvoitteissa toimintaohjeita käytettiin vastuualueilla melko samoja määriä, mutta kehotusten käytössä ja hallinnolliseen valmisteluun siirretyissä velvoitteissa PSAVI:n erilainen valvonta näkyy. Kehotuksia eivät ylipäätään käyttäneet kuin ISAVI, LSSAVI ja PSAVI, mutta PSAVI:ssa annettiin yli puolet kaikista hankkeessa annetuista kehotuksista.

Tarkastuksiin käytettyä aikaa ei hankkeessa seurattu, koska asiakirjatarkastuksesta, joita hankkeessa käytettiin, ei kirjata valvontatietojärjestelmä Veraan lainkaan tarkastukseen käytettyä aikaa (Kuljetusalan toimialaryhmä 2019).

5.13.3. Rakennusala

Rakennusalan valvonnassa on ollut pisimpään, vuodesta 2012 lähtien yhteinen toimialakohtainen valvontasuunnitelma. Siihen koottiin koko edellisen runko-kauden 2012-2015 vuosittaiset rakennusalan valvonnan tavoitteet ja konkreettiset valvonnan kohteet, joihin tarkastuksia erityisesti tehtiin. Sen jälkeen valvontasuunnitelmia on jatkettu vuosittain. (Hietavirta 18.12.2019.) Vuoden 2019 valvonnan painopisteet oli koottu neljään päähankkeeseen: asbestityömaat, talonrakennustyömaat, maanrakennustyömaat ja yritystarkastukset. Näiden alle on vielä perustettu 14 alahanketta, jotta valvontaa on voitu suunnata tarkoituksenmukaisemmin. (Rakennusalan toimialaryhmä 2019, 1.) Valvonnan hankkeistamista edellyttää myös valvontatietojärjestelmä Vera, koska näin tarkastajat voivat tallentaa ja kohdistaa tarkastuskertomuksen ja sen velvoitteet yhdenmukaisesti samaan valtakunnalliseen hankkeeseen.

Valvontasuunnitelmassa todetaan, että vastuualueet osallistuvat hankkeisiin eri resursseilla eivätkä osallistu kaikkiin hankkeisiin. Mielestäni tämä eriyttää valtakunnallista rakennusalan valvontaa. Raportissa todetaan, että tarkastuksia on tehty vastuualueilla hankeryhmien sisällä eri painotuksin, riippuen alueen rakennuskannasta (uudis/korjaus, isot/pienet kohteet).

Suunnitteluryhmän raportissa vastuualuekohtaista valvontaa ei ole eritelty hankekohtaisesti, koska valtakunnallisia hankkeita on useita ja osaan on tehty vähän tarkastuksia. Rakennusalan vastuualuekohtaisen valvonnan tarkastelu on

tehty runkosuunnitelman mukaisiin asiakokonaisuuksiin: tapaturmavaarat, fyysinen kuormitus, psykososiaalinen kuormitus, kemialliset tekijät, ulkomaalainen työvoima ja harmaan talous. Raportissa todetaan, että ”toimintaohjeiden ja kehotusten määrät tarkastuksissa poikkeavat hieman vastuualueilla, joka johtunee todennäköisesti siitä, että tarkastuskohteet ovat hyvin erityyppisiä laajuudeltaan ja vaiheeltaan”. Velvoitteiden määrien painottuminen on kuitenkin ollut sama eri asiakokonaisuuksiin kaikilla vastuualueilla ja eniten velvoitteita annettu kaikissa vastuualueissa tapaturmavaaroissa ja toiseksi eniten fyysisessä kuormituksessa. (Rakennusalan toimialaryhmä 2019, 2).

Rakennusalan valvonnasta löytyi vastuualuekohtaisessa tarkastelussa tämän tutkimuksen kriteerit ylittäviä vastuualuekohtaisia eroja. Tapaturmavaaroissa toimintaohjeiden määrällinen käyttö eri vastuualueilla oli hyvin samantapaista. Ero pienimmän ja suurimman käytön välillä oli vain 0,61 toimintaohjetta tarkastusta kohden. Kehotusten käytössä sen sijaan oli yli viisinkertaiset erot vastuualueiden välillä. Vähiten kehotuksia käytettiin ESAVI:ssa 0,12/tarkastus ja eniten LSAVI:ssa 0,67/tarkastus. Ero on yli viisinkertainen. (Mt., 6.)

Fyysisen kuormituksen valvonnassa tilanne oli sama. Toimintaohjeita käytettiin vastuualueilla määrällisesti hyvin saman tapaisesti, ero 0,58 / tarkastus, mutta kehotuksissa ESAVI:n (0,11) ja PSAVI:n (1,32) ero oli 12-kertainen. Psykososiaalisen kuormituksen valvonnassa toimintaohjeiden käytön määrissä oli PSAVI:n (0,12) ja ISAVI:n (0,38) välillä yli kolminkertainen ero ja kehotusten käytössä PSAVI:n (0,08) ja ESAVI:n (0,01) välillä kahdeksan kertainen ero. Kemiallisissa tekijöissä velvoitteiden käytön määrien erot vastuualueilla olivat hieman pienempiä. Toimintaohjeissa ISAVI:n (0,43) ja ESAVI:n (0,86) välillä ero oli kaksinkertainen, mutta kehotusten käytössä samoilla vastuualueilla oli kahdeksankertainen ero (ISAVI 0,01 – ESAVI 0,08). (Mt., 6.)

Ulkomaalaisen työvoiman ja harmaan talouden valvonnassa ei käytetty kehotuksia millään vastuualueella, mutta toimintaohjeiden käytössä oli huomattavia eroja. Ulkomaalaisen työvoiman valvonnassa ISAVI:n (0,01) ja LSAVI:n (0,12) toimintaohjeiden käytön ero oli 12 kertainen ja harmaan talouden valvonnassa LSAVI:n (0,04) ja ESAVI:n (0,13) ero oli yli kolminkertainen. Huomionarvoista vielä on, että raportin mukaan ”ulkomaalaista työvoimaa ja harmaa taloutta on valvottu eri tavalla ESAVI:ssa kuin muilla vastuualueilla” (Mt., 6). Raportissa ei vertailtu rakennusalan tarkastuksilla käytettyä aikaa, koska kohteet olivat laajuudeltaan ja työvaiheeltaan erilaisia, eikä niitä näin ollen raportin mukaan voida vertailla (Mt., 2).

Tulevaisuuteen suuntautuen rakennusalan valvonnan suunnitteluryhmä ehdottaa, että yhteisiä valtakunnallisia hankkeita jatketaan, koska ”hankkeita tehtäessä on helpommin löydettävissä yhteiset linjat ja mahdolliset eroavaisuudet”. Samoin ”tarvitaan valvontatoimenpiteiden ja linjausten yhtenäistämiseksi koulutusta ja tilaisuuksia, jossa saadaan keskustella asioista vapaasti, jotta yhteiset käytännöt voidaan todentaa ja mahdolliset eroavaisuudet saadaan kartoitettua”. Lisäksi todetaan, että ”vastuualueen rajojen yli tehtävät tutustumistarkastukset (toisen vastuualueen tarkastaja on mukana toisen vastuualueen tarkastuksella) olisivat hyödyllisiä osaamisen jakamisessa sekä edistäisivät yhteisten valvontalinjausten jalkauttamista”. (Rakennusalan toimialaryhmä 2019, 3.)

5.13.4. Ulkomaisen työvoiman valvonta

Ulkomaisen työvoiman valtakunnallista valvontaa tehtiin vuonna 2019 neljässä eri hankkeessa, joista Suomeen työntekijöitä lähettävien yritysten valvontahankkeessa oli neljä eri asialistaa käyttökohteen mukaan. Vastuualueet osallistuivat hankkeisiin niin eri resursseilla, ettei vastuualuekohtaista valvontaa voi vertailukelpoisesti arvioida. Kaikki vastuualueet eivät myöskään osallistuneet kaikkiin valtakunnallisiin hankkeisiin. Ainoastaan ulkomaalaisvalvonnan yritys-hankkeeseen osallistuivat kaikki vastuualueet.

Ulkomaalaisvalvonnan toimialaryhmän raportissa todetaan, että ”kaikki muut vastuualueet paitsi ESAVI ovat tehneet ulkomaalaisvalvontaa vain valtakunnallisilla asialistoilla”. Valvontaa on siten tässä mielessä tehty eri tavalla Etelä-Suomessa. Myös iskutyypin valvonnan käytössä on eroja. Eniten iskuvalvontaa eli ennalta ilmoittamatonta valvontaa muiden viranomaisten kanssa on tehty ESAVI:ssa ja ISAVI:ssa erityisesti siksi, että poliisin ulkomaalaisvalvontaan käytettävissä olevat resurssit vaihtelevat alueittain. Raportti toteaa, että lähinnä rakennustyömailla tehtävissä tarkastuksissa käytetyn asialistan käytössä on vastuualuekohtaisia eroja. Vaikka raportissa todetaan, että tarkastajan ”toimivallan käyttö on pääosin riittävän yhdenmukaista”, eniten eroja on havaittu hankkeiden asialistoilta poistetuissa ja sinne lisätyissä asioissa. (Ulkomaalaisvalvonnan toimialaryhmä 2019, 3.)

Raportti antaa ymmärtää, että ulkomaalaisten työntekijöiden työntekooikeuteen liittyvää valvontaa ei tehdä yhtenäisesti Suomessa, koska useimmilla vastuualueilla toimialatarkastaja valvoo ulkomaalaisen työvoiman työnteko-

oikeutta pelkästään asiakirjasta ”arvioimatta kuitenkaan sitä, onko työnantaja *tosiasiallisesti varmistunut* ulkomaalaisten työntekijöiden työnteko-oikeudesta” (Ulkomaalaisvalvonnan toimialaryhmä 2019, 4, kursivointi AL). Tämä ulkomaalaisvalvonnan erilaisuus näkyy läpi koko tämän tutkimuksen. Lisäksi työsuojelun ulkomaalaisvalvonnassa on se erityisyys, että ulkomainen työntekijä ei itsessään ole työturvallisuusriski, joten työsuojelun ulkomaalaisvalvonta kohdistuu vain ulkomaisen työntekijän työnteko-oikeuden tarkistamiseen.

Raportti sisältääkin ESAVI:n näkemyksen ulkomaalaisvalvonnasta. Sen mukaan:

”Etenkin yritystarkeastusten asialistalla on joitain asioita, joita ei tosiasiallisesti ole arvioitu usein ko. hankkeen tarkastuksilla. Hankkeiden asialistalla tulisi olla lähtökohteisesti [vain] sellaisia asioita, jotka pitäisi pystyä käsittelemään ainakin suurimmilla osin ko. hankkeen tarkastuksista.” (Ulkomaalaisvalvonnan toimialaryhmä 2019, 4.)

Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona ESAVI:n näkemyksen mukaan voisi olla se, että:

”Valtakunnallisten hankkeiden asialistoilla olisi vain yhteisesti sovitut minimitason asiat, jotka pitäisi pystyä ko. hankkeen tarkastuksilla lähtökohteisesti käsittelemään ja sitten vastuualueetasolla voitaisiin valtakunnallisen ’runkolistan’ pohjalta laatia asialista, johon lisättäisiin asioita valmiiksi alueellisista tarpeista johtuen.” (Mt., 4.)

5.13.5. Palveluala

Palvelualan valtakunnallinen työsuojeluvalvonta oli jaoteltu kahteen hankkeeseen vuonna 2019: tukku- ja vähittäiskauppa ja majoitus- ja ravitsemistoiminta. Näissä hankkeissa toteutettua valvontaa ei arvioitu palvelualan valvonnan alatyöryhmän raportissa vastuualuekohtaisesti. Vastuualueet osallistuivat kuitenkin molempiin hankkeisiin lähes tarkalleen vastuualueen valvontakohteiden suhteellisen määrän mukaisesti. Tukku- ja vähittäiskaupan hankkeesta todettiin, että ”selkeitä eroja valvonnassa vastuualueiden välillä ei ole tällä hetkellä noussut esille”. Majoitus- ja ravitsemistoiminnassa vastuualueiden keskeisenä erona mainittiin tarkastusten kesto, jonka todettiin osin olevan tarkastajakohtaista. (Palvelualan toimialaryhmä 2019, 5.) Hankkeessa tehtyjen tarkastusten keston ero oli vastuualuekohtaisesti kuitenkin vain 32 minuuttia, joka on tämän tutkimuksen vertailussa pieni.

Palvelualueiden valtakunnallisesta valvonnasta työryhmä toteaa kuitenkin, että ”valvonnan päälinjaukset tulevat valtakunnallisista ohjeista (runko- ja tulos-sopimus, valvontaohjeet etc.) sekä *vastuualueilla olevista omista sovitusta käytännöistä* (kursivointi AL)”. Myös tästä raportista ilmenee, että ESAVI valvoo ulkomaista työvoimaa eri tavalla kuin muut vastuualueet (Palvelualan toimialaryhmä 2019, 4, 9).

Molempien hankkeiden hyväksi havaituiksi käytännöiksi todettiin tarkastus-lomakkeet, valtakunnalliset keskustelut ja sama materiaali kaikille saataville Tiimerissä, hallinnon sisäisessä verkossa, intrassa. Hankkeiden yhteenvedossa todettiin ”yhdenmukaisen valvonnan kannalta tärkeäksi sopia ainakin yhteiset asialistat, tarkastuslomakkeet, yhteinen valvontaote alueellisesti toteutettaviin hankkeisiin sekä yhtenäinen materiaalipankki tarkastajille saataviksi Tiimeriin”. Samoin työryhmä ehdottaa, että ”valtakunnallisten työnantajien valvontaa suunnitellaan valtakunnallisesti”. (Mt., 2).

5.14. Yhteenveto työsuojeluvalvonnan vertailusta

Kokonaisuutena arvioiden suomalainen työsuojeluvalvonta ei näyttäydä tähän tutkimukseen tehdyn vastuualueiden valvonnan vertailun mukaan alueellisesti yhdenmukaiselta. Vertailussa oli mukana 27 valtakunnallisesti valvottavaa asiaa tai valtakunnallista valvontahanketta. Tutkimuksessa käytetyillä kriteereillä⁸⁴ arvioiden valvonta on eriytynyt vastuualuekohtaisesti. Tärkeimmässä valvonnan arviointikriteerissä, valvontakohteiden kunnossaolossa⁸⁵, oli vastuualuekohtaisesti 17 tapauksessa eli yli puolessa vertailun tapauksista käyttämäni raja-arvon (kaksinkertainen vastuualuekohtainen ero) ylittäviä eroja. Vertailun suurin kahden vastuualueen tarkastettujen työpaikkojen kunnossaolon ero oli 13-kertainen ja se löytyi kolmesta hankkeesta: majoitus- ja ravitsemistoiminnan (mara) ja metalliteollisuuden riskiperustaisista valvonnan pilottihankkeista sekä kuljetusalan valtakunnallisesta ajo- ja lepoaikahankkeesta.

Vastuualuekohtaisen valvonnan vertailua vaikeuttaa osin se, että monissa valtakunnallisissa hankkeissa oli tarkastuksia tehty vastuualuekohtaisesti hyvin vähän, jopa alle 10 kappaletta. Kun eroja valvonnassa ilmeni, se saattoi johtua

⁸⁴ Tarkastusten alueellinen kattavuus, työpaikkojen kunnossaolo, toimintaohjeiden, kehotusten ja väliaikaisten käyttökieltojen määrät sekä tarkastuksissa käytetty aika.

⁸⁵ Työpaikan katsotaan olevan kunnossa, kun tarkastaja ei anna ainuttakaan veloitetta (toimintaohjetta tai kehotusta) poistaa tai korjata työpaikan säännösten vastainen olotila (valvontalaki 13§).

enemmänkin yksittäisistä, kyseisen toimialan tarkastajista kuin koko vastuualueen valvonnan eroista.

Valvonnan vertailussa yhdeksi hämmästyksen kohteeksi nousi työn psykososiaalisen kuormituksen valvonta. Se osoittautui vastuualuekohtaisesti sekä hyvin erilaiseksi että hyvin yhdenmukaiseksi. Runkosuunnitelman 2016-2019 mukaista kaikkiin työpaikkoihin suunnattua psykososiaalisen kuormituksen perusvalvontaa niin sanotulla suppealla valvontaotteella ei pystytty uskottavasti vertailemaan lainkaan johtuen vastuualueiden erilaisista valvottavista asioista ja valvontatietojärjestelmä Veran valmiin raporttipohjan puuttumisesta. Vertailun vaikeus johtui etupäässä siitä, että psykososiaalisen kuormituksen suppeaa valvontaotetta ei oltu yhteisesti määrittely vastuualueiden kesken. Toisaalta psykososiaalisen kuormituksen valvonta riskitoimialoilla laajalla valvontaotteella täytti kaikki tässä tutkimuksessa käytetyt valvonnan yhtenäisyyden kriteerit. Tämä osoittaa, että työn psykososiaalista kuormitusta osataan valvoa työpaikoilla yhtenäisesti, kunhan sovitaan mitä ja millä tavalla valvotaan.

Toinen runkosuunnitelman 2016-2019 edellyttämä kaikissa viranomaisaloitteisissa tarkastuksissa valvottava asia työpaikan turvallisuuden hallinta näyttäytyi vaarojen arviointia lukuun ottamatta hyvin yhdenmukaiselta. Työpaikkojen kunnossaolon erot olivat hyvin pienet, alle 15 prosenttia ja tarkastuksissa käytetyn ajan erot vain noin 30 minuuttia. Tarkastajan toimivallan käytössä toimintaohjeiden osalta erot olivat myös hyvin pieniä. Työsuojeluvalvonta näyttäytyi siten yhtenäiseltä, mutta kun tarkastellaan tarkastajan antamien kehotusten käyttöä, yhdenmukaisuus katoaa. Kehotusten käyttömäärissä oli vuonna 2017 yli kolminkertaisia ja vuonna 2018 kuusinkertaisia vastuualuekohtaisia eroja.

Tutkimuksen kriteerien mukaan erilaista valvontaa oli kaikissa arvioituissa 17:sta valtakunnallisissa hankkeissa tai niiden valvonnan kohteissa, alahankkeissa. Toimintaohjeita käytettiin 11:sta tapauksessa yli kaksinkertaisia eri määriä ja kehotuksia kaikissa 17:sta tapauksessa yli kolminkertaisia eri määriä vastuualueiden välillä. Kehotusten erilaista käyttöä lisää vielä se, että useissa tapauksissa kehotuksia käytti vain muutama vastuualue. Väliaikaisia käyttökieltoja käytettiin ylipäätään hyvin vähän, vain neljässä tämän vertailun tapauksista, mutta kaikissa tapauksessa yli kolminkertaisia eri vastuualuekohtaisia määriä. Tarkastuksessa keskimäärin käytetyn ajan vastuualuekohtainen ero oli seitsemässä tapauksessa yli 45 minuuttia ja valvonnan määrällisessä kattavuudessa eli hankkeisiin osallistumisessa oli 12:sta tapauksessa puutteita eli tarkastuksia tehtiin alueellisesti liian vähän. Valvonnan kannalta oleellisessa työpaikan kunnossaolon määrittelyssä ja

tarkastajan antamissa kehotusten määrissä oli enemmistössä arvioituista tapauksissa merkittäviä valvonnan yhtenäisyyttä heikentäviä eroja.

Valtakunnallisissa hanketarkastuksissa tulee siis esiin huomattavia vastuualuekohtaisia valvonnan eroja. Hanketarkastusten sinällään pitäisi olla tarkastajille tuttua tietyn toimialan työsuojeluvalvontaa, kuten vertailussa mukana olevat kaupan- ja metallialan hankkeet tai rakennusala, joihin viisi vertailussa mukana olevaa hanketta kuuluu. Kaikissa vertailluissa valtakunnallisissa hankkeissa oli kuitenkin useissa arvoituissa kriteereissä erilaista valvontaa osoittavia tuloksia.

Kaikkien vertailussa arvioitujen hankkeiden taustalla oli valtakunnallinen hankesuunnitelma ja usein yhteinen tarkastuksen asialista. Yhteiset työpaikat hanketta lukuun ottamatta kaikissa hankkeissa oli työpaikan kunnossaolossa vähintään kaksinkertaiset vastuualuekohtaiset erot. Ei tunnu työturvallisuutta arvioitaessa uskottavalta, että useilla eri toimialoilla työpaikan työturvallisuuden kunnossaolo vaihtelisi alueellisesti yli kaksinkertaisesti vaan ero syntyy oletettavasti vastuualueiden erilaisesta valvontaotteesta.

Tarkastajan antamien toimintaohjeiden määrissä ei hankkeissa yleensä ollut suuria vastuualuekohtaisia eroja, mutta kehotusten käytössä näkyy tämänkin tutkimuksen mukaan selvimmin vastuualueiden työsuojeluvalvonnan erilaisuus. Jo vuonna 2008 STM:n työsuojeluosasto teki kaksi selvitystä⁸⁶, joissa silloisten työsuojelupiirien kehotusten käytön erilaisuus tuli selkeästi esille. Tässä vertailuissa 17:sta hankkeesta viidessä kehotuksia ylipäättään käytti vain 1-3 vastuualuetta. Peräti seitsemässä hankkeessa tai hankkeen valvonnan kohteessa vastuualueiden kehotusten käyttömäärissä oli vähintään viisinkertainen ero. Uudisrakentamisen riskiperustaisen valvonnan hankkeessa kehotusten käyttöerot olivat kymmenkertaisia, ja korjausrakentamisen valtakunnallisen hankkeen korjausrakentamisen työmaiden valvontakohteessa hyvin poikkeuksellinen suurimmillaan 19-kertainen ero.

Kaikissa 21:ssä vertailussa, joissa arvioitiin tarkastajien antamien velvoitteiden käyttöä, toimintaohjeita annettiin yli puolessa eli 12:sta tapauksessa kaksinkertaisia tai yli kaksikertaisia eri määriä. Kehotuksia annettiin vain yhdessä vertailussa tapauksessa alle kaksinkertaisia määriä kun 20:ssä tapauksessa käytön erot olivat yli kaksinkertaisia ja 18:sta tapauksessa eli valtaosassa yli kolminkertaisia. Kehotusten käytön eriytyminen vastuualueiden välillä on selkeä osoitus erilaisesta työsuojeluvalvonnasta Suomessa.

⁸⁶ Tarkastustoiminnan ohjeistamisen arviointi. STM:n työsuojeluosaston tarkastustoimintatieteen raportteja (2744/2007), Tarkastuskertomusten arviointi, kaikki työsuojelupiirit. Muistio STM/4473/2008.

Tarkastajien antamien koneen, laitteen tai työmenetelmän väliaikaisen käyttökieltojen käytössä oli vastuualueiden välillä yleensä suuria eroja. Suurimmillaan ero oli riskitoimialojen viranomaisvalvonnassa, jossa LSAVI oli yksin antanut 80 prosenttia koko maan väliaikaisista käyttökielloista yksinkertaisesti siitä syystä, että LSAVI:ssa käytettiin eri tavalla valvontatietojärjestelmä Veraa vuonna 2018. Veran käyttö väliaikaisten käyttökieltojen antamisessa on sittemmin yhtenäistynyt koko maassa. Työsuojeluvalvonnan erilaisia menettelytapoja kuvaa kuitenkin se, että uudisrakentamisen ja korjausrakentamisen riskiperustaisen valvonnan pilotti-hankkeissa käyttökieltoja olivat antaneet vain LSAVI ja PSAVI.

Tässä työsuojeluvalvonnan toteutumisen arvioinnissa ei ollut tarkoitus etsiä tai määritellä oikeaa työsuojeluvalvonnan tasoa tai tapaa. Se vaatisi hyvin syvällistä työturvallisuuden ja työsuojeluvalvonnan tuntemusta. Tarkoituksena on ollut etsiä vain mahdollisia valvonnan vastuualuekohtaisia eroja. Esimerkkinä oikean työsuojeluvalvonnan menettelytavan määrittelemisen vaikeudesta on juuri kehotusten käyttö, joka on tämän arvioinnin mukaan yleisintä Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa. Sen valvontakäytäntö poikkeaa selvästi muista vastuualueista. Tästä voisi tehdä määräperustaisen johtopäätöksen, kun PSAVI:n valvontakäytäntö poikkeaa selvästi muista alueista, että se on siten virheellinen. Työpaikoilta saadaan kuitenkin viestiä (esim. Hyttinen 22.2.2019; Luukkonen 27.6.2019; Pesola 6.3.2019; Rentola 14.10.2019), että kehotusten selkeä käyttö edistää työturvallisuutta, koska tarkastaja tulee seuraamaan antamansa velvoitteen toteuttamista toisin kuin toimintaohjeen, jonka noudattamista valvotaan vasta seuraavan tarkastuksen yhteydessä, joka voidaan tehdä monien vuosien päästä. Tästä työsuojeluvalvonnan vaikuttavuudesta voikin päätellä, että enemmistö vastuualueista toimii väärin, koska ne käyttävät vähemmän tarkastajalle työläitä kehotuksia.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämä tutkimus suomalaisen työsuojeluvalvonnan yhtenäisyydestä muodostui tutkimusmatkaksi, jossa oli ensin lyhyesti selvitettävä, miten valtiollinen työsuojeluvalvonta aikanaan rakentui. Sitten oli kiinnostavaa tutkia, miten hallinto ja työpaikkojen työsuojeluvalvonta toimi yhteisen keskusviraston, työsuojeluhallituksen aikana vuosina 1973-1993. Tämän jälkeen piti arvioida, miten itsenäiset työsuojelun valvontaviranomaiset, työsuojelupiirit ja nykyiset aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet ovat kehittyneet. Koko tutkimusmatkan rinnalla kulkivat työmarkkinajärjestöt, joiden historia on pitkälti sama kuin työsuojeluvalvonnan. Tarkastelu osoitti, että järjestöt ovat vaikuttaneet ja edelleen vaikuttavat hyvin merkittävästi työsuojeluvalvonnan muotoutumiseen. Tutkimuksen haastatteluihin ja dokumentteihin perustuvan tarkastelun lisäksi työsuojeluvalvonnan arviointi vaati konkreettista, empiiristä näyttöä siitä, miten valvonta näyttäytyy työpaikoilla. Tästä syystä tein tutkimukseen laajan vastuualuekohtaisen valvonnan arvioinnin, joka koostuu valvontatietojärjestelmä Veran vastuualuekohtaisista valvontaraporteista muodostetuista vertailutaulukoista. Veran valvontaraportit perustuvat vastuualueen työsuojelutarkastajien tekemiin työpaikkojen tarkastuskertomuksiin.

6.1. Tutkimustehtävä, teoreettinen viitekehys ja käytetyt metodit

Tutkimuksen ensisijaisena ja keskeisimpänä tutkimuskysymyksenä oli selvittää, missä määrin työturvallisuuslainsäädäntöä ja sen valvontaa toimeenpannaan eri tavoin eri osissa Suomea ja mistä syistä mahdolliset erot johtuvat. Konkreettiset, työpaikalla näkyvät työsuojeluvalvonnan erot tulevat esille sidosryhmien ja työpaikkojen edustajien haastatteluissa sekä valvonnan vertailussa.

Tutkimuksen ensimmäisenä kysymyksenä oli arvioida työsuojeluhallituksen aikaista valvontaa eli minkälaisena työsuojeluvalvonta keskusviraston alaisuudessa näyttäytyi. Toisena tutkimuskysymyksenä oli arvioida miten työsuojeluvalvonta toteutuu nykyisin itsenäisten alueellisten työsuojeluviranomaisten

aikana. Kysymysten jakajana toimivaa 1990-luvun alun politiikkaohjelmaa, keskusvirastojärjestelmän purkamista arvioin tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen mukaisesti. Arvioin mikä merkitys työsuojelun keskusviraston, työsuojeluhallituksen lakkauttamisella oli työsuojeluvalvonnan muotoutumiseen.

Tutkimuksen kolmas kysymys arvioi työsuojeluvalvonnan riippumattomuuden toteutumista kahdesta näkökulmasta. Ensiksi miten valvonnan riippumattomuus toimii poliittisesti johdetun sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa ja toiseksi miten se toimii tiiviin työmarkkinajärjestöyhteistyön kanssa. Tutkimus arvioi siten laillisuusvalvontaa toteuttavien viranomaisten asemaa ja toimintaa poliittisesti johdetun ministeriön alaisuudessa sekä työmarkkinajärjestöjen vaikutusvaltaa ja merkitystä, korporatismia suhteessa työsuojeluhallintoon.

Tutkimuksessa käytetyt teoreettiset viitekehykset, implementaatio- ja evaluaatiotutkimus täydensivät hyvin toisiaan. Toimeenpanotutkimus soveltuu hyvin politiikkaohjelman prosessinomaiseen tarkasteluun, jossa arvioidaan toimeenpanoon vaikuttavien eri tekijöiden vuorovaikutusta. Toimeenpanotutkimuksessa työmarkkinajärjestöjen merkitys ja toiminta saadaan mukaan työsuojeluhallinnon tarkasteluun. Arviointitutkimuksen tavoitteena on erityisesti arvioida keskusvirastojärjestelmän purkamisen politiikkaohjelman vaikutuksia ja tuotoksia ja verrata niitä ohjelman julkilausuttuihin tavoitteisiin kustannusten pienentämiseen ja hallinnon madaltamiseen lähemmäs asiakasta. Tässä tarkastelussa ilmeni, että keskusvirastojärjestelmän purkamisen tuotoksena (output) työsuojeluhallituksen lakkauttaminen tuotti vaikutuksena (outcome) työsuojeluvalvonnan alueellisen eriytymisen, joka ei ollut poliittisen ohjelman tavoiteltu lopputulos.

Tutkimuksessa pääasiallisina aineistoina käytetyt teemahaastattelut ja hallinnon sisäiset dokumentit, erityisesti Vera-valvontatietojärjestelmän raportit tukivat varsin hyvin tutkimustehtävän toteuttamista. Henkilöhaastatteluja käytettiin siksi, että aikaisempaa tieteellistä tutkimusta työsuojeluvalvonnan toteutumisesta ja sen taustoista ei liiemmästi ole. Valvontaraporteista sain kerättyä konkreettista näyttöä, tosiasiallista faktaa valvonnan vastuualuekohtaisesta toteutumisesta. Raporttien käyttöön liittyi se tiedostettu rajoite, että valvonnasta ei pyydetty tarkastaja- ja työpaikkakohtaisia tarkastuskertomuksia, jotka olisivat toki kertoneet tarkemmin valvottavasta asiasta ja tilanteesta, mutta samalla laajentaneet ja monimutkaistaneet tulkintaa huomattavasti, jolloin vastuualuekohtaisia yksiselitteisiä tuloksia ei olisi pystytty muodostamaan ehkä lainkaan.

6.2. Työsuojeluhallitus

Työsuojeluhallituksen merkitystä voidaan tarkastella osana hyvinvointivaltion rakentamista ja työsuojeluhallitusta voidaan pitää esimerkkinä valtiojohtoisen toiminnan suunnittelu-uskosta ja -optimismista. Työsuojeluhallitus oli valtiollinen organisaatio työsuojelun edistämiseen, parantamiseen ja hallintaan. Työsuojelu koottiin yhden ministeriön alaisuuteen ja valvonnan aluetason toimeenpanoviranomaisia yhdistettiin ja vahvistettiin.

Työsuojeluhallituksen perustamisessa oli siten käytännöllinen ja poliittinen näkökulma. Teollistumisen myötä työsuojelun tasossa työpaikoilla oli 1960- ja 1970-luvuilla selkeä parantamisen tarve ja se tehtiin sen ajan poliittisen näkemyksen mukaisesti eli valtiollisen toiminnan ja organisaatioiden kautta. Tarjolla oli myös korporatiivinen eli työmarkkinajärjestöjen sopimusperustainen malli, mutta sen suppeus vain sopijaosapuolia koskevana oli mallin ratkaiseva heikkous. Valtiollinen malli koettiin siten kokonaisvaltaisemmaksi ja sen edut ja vaikeudet tulivat näkymään työsuojeluhallituksen toiminnassa.

Työsuojeluhallitus tavoitteli keskusjohtoista työpaikkojen valvontaa. Yhtenäisyyttä se tavoitteli muun muassa julkaisemalla eritasoisia valtakunnallisia valvontaohjeita ja kontrolloimalla valvontaa toteuttavia työsuojelupiirejä. Työsuojeluhallituksen toiminta keskusjohtoiseen ajatteluun ja virkamiesjohtoiseen suunnittelu- ja toimintauskoon nojautuen, pyrki ratkaisemaan työpaikkojen työsuojeluongelmat ilman erityistä vuoropuhelua hallinnon asiakkaiden kanssa. Se toteutti usein tinkimätöntä, nopeaa ja työpaikoille kallista ja epäkäytännöllistä työsuojelua. Työsuojeluhallituksen toimintaongelmat ovat esimerkkinä siitä, kuinka hallinto ei saa erkaantua arjesta eikä asiakkaistaan, vaan sen pitää toimintakykynsä turvatakseen hankkia luottamus kohteiltaan, tässä tapauksessa työnantajilta ja työntekijöiltä eli käytännössä näitä edustavilta järjestöiltä.

Työsuojeluhallituksen ongelmat leimasivat työsuojeluhallinnon toimintaa myös keskusviraston lakkautuksen jälkeen. Työnantajien kriittinen kokemus keskusjohtoisestä työsuojelusta sai aikaan sen, että työsuojelu sai eriytyä alueellisesti, eikä työsuojeluvalvonnan yhtenäistäminen ainakaan hallintoa yhtenäistämällä saanut kannatusta työnantajilta eikä organisatorinen yhtenäistyminen siten edistynyt. Työnantajille oli tärkeää, ettei yritysten näkökulmasta ”yhtä ja kamalaa” keskusjohtoista hallintoa enää muodosteta vaan työsuojeluvalvonta saa olla alueellisesti hajautettua ja siten lähempänä työpaikkoja. Työsuojeluhallinnon sisäisten selvitysten (STM 2008; STM 2014) mukaan

työpaikan työturvallisuudesta vastuussa olevia työnantajia ei kuitenkaan kohdella yhdenvertaisesti, kun valvonta on erilaista eri puolilla maata. Siten erityisesti työnantajien olisi pitänyt edistää valvonnan valtakunnallista yhtenäistämistä. Toki myös yritysten työntekijät saavat alueellisesti erilaista työsuojeluvuorontaa.

Työsuojeluhallituksen lakkautus osana koko keskusvirastojärjestelmän purkamista toteutettiin Esko Ahon hallituksen esityksen (HE 328/1992) mukaisesti ja se toteutti työsuojeluhallinnossa sen mitä tuolta poliittisella ohjelmalla tavoiteltiin. Hallinnon moniportaisuus ja siten byrokratia väheni ja palvelu (työsuojeluvuorontaan päätöksenteko) tuli lähemmäs asiakasta, työpaikkoja, kun alueellisista työsuojelupiireistä tuli itsenäisiä valvontaviranomaisia. Sama tai parempi palvelu toteutui samoin tai pienemmin taloudellisin kustannuksin. Tältä osin hallituksen esityksen (tutkimuksessa arvoidun politiikkaohjelman) julkilausutut tavoitteet toteutuivat. Hallinnon intervention tuotos (output) oli tältä osin halutunlainen.

Työsuojeluhallituksen lakkautuksessa toteutui kaikkiaan kolme tavoitetta, jotka voidaan tiivistää taloudelliseen rationaliteettiin, poliittiseen pyrkimykseen keskushallinnon keventämisestä ja työnantajien haluun vähentää keskitettyä valvontaa. Pääavoite ja ainoa julkisuudessa avoimesti perusteltu tavoite oli tuolloisen Ahon hallituksen talouspoliittinen tavoite. Valtion menoja oli voimallisesti supistettava historiallisen raskaan 1990-luvun talouslaman vuoksi ja siksi lähes koko keskusvirastojärjestelmä purettiin. Jäljelle jäi vain valtakunnallisiin tehtäviin erikoistuneita keskusvirastoja kuten metsähallitus, opetushallitus, patentti- ja rekisterihallitus sekä verohallinto. Varsinainen kolmiportainen virastojärjestelmä purettiin. Suomella ei katsottu olevan enää varaa ylläpitää niin suurta ja kattavaa hallintojärjestelmää.

Kolmiportaisen keskusvirastojärjestelmän lakkautus toteutti myös vähemmän julkisuudessa esillä olleen poliittisen tavoitteen valtion merkityksen vähentämisestä yhteiskunnan toiminnoissa. Markkinaliberalismin tavoitteiden mukaisesti valtion merkitystä yhteiskunnan ja työelämän kehityksessä vähennettiin kun hallintoa supistettiin. Toteutui etupäässä poliittisen oikeiston tavoittelema valtion(hallinnon) merkityksen heikentäminen, kun valtion organisaatioita ja ylipäätään valtion hallinnoimia ja sen vaikutuksen alaisia asioita vähennettiin. Valtionhallinto ei enää puuttunut niin ohjaavasti ja aktiivisesti yhteiskunnan kehitykseen ja joiltain aloilta, kuten valtiollisesta asuntopoliitikasta se poistui asuntopoliittisen lakkautuksen myötä lähes kokonaan. Valtiovallan ohjauskykyyn ja sen merkitykseen ei enää uskottu vaan yhteiskunnan kehitys ja sen johtaminen annettiin yhä enemmän markkinaliberalismin mukaisesti markkina-voimille. Valtion piti puuttua entistä vähemmän yhteiskunnan toimintoihin ja

kehitykseen. Siten työsuojeluhallituksen lakkautus oli osa piiloisempaa ja syvällisempää poliittisten tavoitteiden toteuttamista heikentää valtion merkitystä ja antaa markkinoille tilaa yhteiskunnan toiminnoissa.

Kolmas työsuojeluhallituksen lakkautuksessa toteutunut tavoite oli pragmaattinen ja osin piiloinen eli työnantajien halu päästä heidän näkökulmastaan ongelmallisesta työsuojelua johtavasta keskusvirastosta eroon. Työsuojeluhallituksen lakkautus oli ollut työnantajain keskusjärjestön Suomen Työnantajain Keskusliiton tavoitteena työsuojeluhallituksen perustamisesta lähtien. 1990-luvun lama ja Ahon hallituksen keskusta-oikeistolainen markkinaliberaali ja valtion merkitystä vähentävä politiikka antoivat siihen erinomaisen tilaisuuden. Työsuojeluhallitus toteutti työnantajien näkökulmasta liian nopeaa ja kallista työsuojelun edistämistä työpaikoilla vieläpä hyvin voimallisesti ja usein poliittisia tarkoituksia tavoitellen keskustelematta toimistaan erityisemmin työnantajien kanssa. Hallinto katsoi olevansa oikeassa ja voimissaan. Työsuojelun kamalasta ja tiukasta tavoitteenasettelijasta haluttiin päästä eroon, sen voimaa ja vaikutusvaltaa haluttiin heikentää kun hallinnon ”ykkösnyrkkiä”, kokoavaa voimaa ei enää olisi vaan työsuojeluvalvonta pirstaloituisi alueellisille ja itsenäisille valvontaviranomaisille. Työsuojelun keskusviraston lakkautus toteutti siten perinteistä hajota ja hallitse -politiikkaa. Työnantajille saattoi sopia (työsuojelu)asioiden pirstaleinen hoitaminen tai hoitamatta jättäminen. Markkinaliberalismin hengessä asioita ei tarvitse ainakaan hallinnon hoitaa vaan markkinat hoitavat ne. Tässä ajattelussa vahva ja varsinkin riippumaton keskushallinto on ”myrkkyä”. Työntekijöiden keskusjärjestö Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö hyväksyi menettelyn, kun se sai keskusviraston lakkautuksessa säilytettyä vahvan alueellisen ja työpaikkakohtaisen työsuojeluvalvonnan. Poliittisin perustein tavoiteltu valtionhallinnon supistaminen ja työsuojeluhallituksen pragmaattinen alasajo ratkaisivat siten työsuojeluhallinnon organisoinnin.

Työsuojeluhallituksen lakkautuksesta eduskunnassa käydyssä keskustelussa perusteella poliittinen vasemmisto (SDP ja Vasemmistoliitto) oli sitä mieltä, että työsuojeluhallituksen lakkautus tehtiin poliittisista lähtökohdista käsin eikä hallinnon kehittämisen näkökulmasta. Jotain ”vikaa” työsuojeluhallituksen toimintatavoissa oli, sillä hallituksen esitys lakkauttamisesta alkaa suurin piirtein lauseella ”työelämän muutokset ovat synnyttäneet tarpeen uudenlaiseen työotteeseen työsuojeluhallinnossa” (HE 328/1992). Lause ottaa kantaa nimenomaan tapaan tehdä työsuojeluvalvontaa eli siinä mielessä hallituksen poliittinen ohjaus toimii eikä ILO:n sopimuksen 81 artikla 6:n mukaista työsuojeluvalvonnan riippumattomuutta hallituksen vaihdoksista kunnioitettu. Hallituksen esityksen

avaus liittyy myös tutkimuksen kolmanteen tutkimuskysymykseen, jossa arvioidaan työsuojeluvalvonnan riippumattomuutta poliittisesta ohjauksesta. Hallituksen esityksessä haluttiin selvästi siirtyä valtiojohtoisesta suunnitteluohjauksesta lähemmäksi asiakasta kun ”työsuojeluhallinnossa on ennakoitava tulevaa kehitystä siirtämällä voimavaroja yrityksissä ja työpaikoilla tapahtuvaan työympäristön aktiiviseen kehittämiseen”. Hallinnon keskitettyä ohjausta vähensi myös 1990-luvulla aloitettu tulosohjaus, jossa työsuojelun vastuu siirtyi lähemmäksi asiakasta, eli tässä tapauksessa työpaikkoja, ”etulinjaan”, kohti ”palvelujen tehokasta ja asiakastahojen oikeutetut odotukset ja vaatimukset huomioivaan palvelujen tuottamiseen”. (HE 328/1992.)

Työsuojeluhallituksen toiminta näyttäytyi lähes käänteisenä eli peilikuvana suhteessa niihin suuriin odotuksiin, mitä keskitetyltä työsuojeluhallinnolta toivottiin. Syynä oli työsuojeluhallituksen toiminnan politisoituminen ja se, että työsuojelutavoitteiden rinnalle tuli työsuojeluun kuulumattomia poliittisia intohimoja. Työsuojeluvalvonnan riippumattomuus joutui koetukselle myös sitä kautta, kun työpaikkojen valvonnalla tehtiin muuta politiikkaa työsuojelun ohessa. Työsuojeluvalvonnan neutraliteetti ja puolueettomuus heikentyivät nimenomaan hallinnon toiminnan politisoitumisen vuoksi, tavallaan sisäisesti, ei hallinnon ulkopuolisten intressien ja niiden vaikutuksen vuoksi. Toisaalta työsuojeluhallituksen lakkautus oli myös käytännön esimerkki markkinaliberaalin politiikan toteuttamisesta. Valtionhallinnon haluttiin vähemmän puuttuvan kehityksen kulkuun ja toisaalta keskustelemaan enemmän asianosaisten, valvonnan kohteiden kanssa.

Politiikan evaluaatiotutkimuksen summatiivisella näkökulmalla (Scriven, 1991, 340) keskusvirastojärjestelmän purkamisen politiikkaohjelmaa kokonaisvaltaisesti arvioiden löydetään siitä myös mahdollisesti ei-toivottuja lopputuloksia. Alueellisen työsuojeluvalvonnan resurssit säilytettiin, mutta samalla työsuojelupiireille säädetyn itsenäisen päätöksenteon seurauksena valvonta eriytyi alueellisesti. Piirit vastasivat suvereenisti alueensa työsuojeluvalvonnan menettelytavoista eivätkä olleet enää tilivelvollisia keskusvirastolle eivätkä ministeriölle kuin valvonnan lopputuloksesta. Valvonnan menettelytapojen laillisuus arvioitiin ainoastaan tapauskohtaisesti muutoksenhakuviranomaisissa, hallinto-oikeuksissa. Näin politiikan intervention vaikutusta (outcome) pitkällä aikavälillä kokoavasti arvioiden työsuojeluhallituksen lakkautus toteutti myös oletettavasti tarkoittamattomia seurauksia asettaen työsuojeluhallinnon asiakkaat eli työpaikat alueellisesti eriarvoiseen asemaan. Hallituksen esityksessä tämä ei ollut millään tavalla intervention tavoite.

Kokonaisarvioinnissa saadaan vahvistusta tutkimuksen keskeisimpään tutkimuskysymyksen valvonnan erilaisuudesta sillä kukaan ei nähtävästi osannut ennakoida työsuojeluvalvonnan alueellista eriytymistä työsuojeluhallituksen lakkauttamisen seurauksena. Ohjelman toimeenpano, keskusvirastojärjestelmän purkaminen toteutettiin hallituksen esityksen mukaisesti, joten ohjelman ei-toivotut seuraukset eivät olleet toimeenpanon syytä vaan johtuivat alkuperäisestä poliittisesta päätöksestä. Poliitikko oli siis ensisijaista, ja se määritteli toimeenpanon ja sen seuraukset.

6.3. Alueellisesti itsenäiset työsuojeluviranomaiset

Työpaikkojen työsuojeluvalvonnassa tapahtui merkittävä lainsäädännöllinen ja hallinnollinen muutos työsuojeluhallituksen lakkautuksen myötä. Työsuojelupiirit valvovina viranomaisina itsenäistyivät keskusviraston alaisuudesta ja ministeriö toteutti hallinnonalansa ohjauksessa uuden lainsäädännön (16/1993 laki työsuojeluhallinnosta) ja ILO:n sopimuksen 81 mukaista valvontaviranomaisen riippumattomuutta.

Siten keskushallinnon ohjauksesta vuoden 1993 jälkeen ”vapautuneet” työsuojelupiirit ryhtyivät kehittämään toimintaansa kukin omalla tavallaan, itsenäisiä menettelytapoja luoden. Keskushallintoviraston lakkautuksen jälkeen työsuojelupiirit saivat itse päättää valvonnan menettelytavoista ja muista toimintatavoistaan. Piiripäälliköt eivät alkuun kokoontuneet keskenään ja myöhemminkin vain epäsäännöllisiin tapaamisiin. Ministeriö ryhtyi koordinoimaan ja vetämään piiripäällikkökokouksia vasta 1990-luvun loppupuolella. Monien piirien toimintaa kehitettiin itsenäisesti laatujärjestelmiä hyväksikäyttäen, mutta kehittämistoiminta kohdistui aina vain kyseisen piirin toimintaan. Ministeriö ei koskaan koordinoanut työsuojeluhallinnon laatutyötä. Piirikohtaisesta kehitystyöstä alkoi kuitenkin hiljalleen muodostua yhteisiä valvontaohjeita, mutta vasta 2000-luvulla. Kului kymmenen valvonnan vuotta (1993-2003) ilman ainuttakaan valtakunnallista, yhteistä menettelytapaohjetta siitä, miten työsuojeluvalvontaa maassa tehdään. Itse asiassa tarkastajia velvoittavat, määräysmuotoiset valvontaohjeet syntyivät vasta 2010-luvulla.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaansa kohdistama keskusohjaus oli varsin vaatimatonta 2010-luvun alkuun asti. Ministeriön tulosohtaus määrittelee edelleenkin vain vastuualueiden toiminnan tavoitteet ja painopisteet, mutta jättää toiminnan eli valvonnan menettelytavat alueellisesti päätettäväksi. Tulosohtaus ei

puuttunut piirien eikä nykyisten vastualueiden päätöksentekoon eikä siten varsinaiseen työpaikkojen tarkastus- eli valvontatoimintaan. Urheilukielellä sanottuna maali määritellään, mutta tapa sen toteutukseen jää jokaisen vastualueen päätettäväksi. Hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuus ei siten toteudu, kun työturvallisuuslainsäädännön toimeenpano, valvonta ei toteudu yhtenäisinä menettelytapoina koko maassa.

Evaluaatiotutkimuksen summatiivinen, erityisesti toiminnan lopputulosta arvioiva vaikuttavuusarviointi ei riitä laillisuusvalvontaa toteuttavan hallinnon arvioinnissa, sillä lopputuloksen lisäksi oleellista toiminnassa on se, miten asiakas kokee palvelun, tässä tapauksessa työsuojeluvalvonnan. Oleellista myös on, mitä valvonnan menettelytapoja eli keinoja valvonnassa käytetään, jotta päästään toivottuun lopputulokseen eli valvonnan vaikuttavuuteen. Valtakunnallisessa laillisuusvalvonnassa menettelytapojen pitäisi olla koko maassa samat, jotta asiakkaiden toiminnallinen yhdenvertaisuus toteutuisi. Hyväksyttävä lopputulos ei ole pelkästään oikea ja tavoiteltu lopputulos, vaan oleellista on myös se, miten lopputulos on saavutettu, miltä prosessi näyttää asiakkaan näkökulmasta eli miten hän on sen kokenut.

Myös suomalaista työsuojeluvalvontaa vuosina 2005 ja 2014 arvioinut EU:n Johtavien työsuojelutarkastajien komitea (SLIC 2005; SLIC 2014) puuttui työsuojelupiirien ja vastualueiden itsenäiseen ja erilaiseen toimintaan. Arvioinneissa todettiin, että ministeriön asettamien, sinänsä hyvien yhteisten työsuojelutavoitteiden toteutuminen vaikeutuu, kun täytäntöönpanoviranomaisten menettelytavat ovat erilaisia eri puolilla maata.

Pohjoismaiden työsuojeluhallintojen vertailun valossa on oleellista, että Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa on valtakunnallinen työsuojeluvalvonnan keskusorganisaatio, jonka alaisuudessa ja henkilöstönä alueelliset tarkastustoimistot ja niissä työskentelevät tarkastajat valvovat työpaikkoja. Valvonnan menetelmällinen ohjaus ja valvontaotteen määrittelyt tehdään yhdessä valtakunnallisessa virastossa ja ne koskevat siten koko maata. Ministeriö asettaa valvonnan valtakunnalliset strategiset tavoitteet ja kertoo painopisteet, mutta tavoitteiden saavuttamisen menetelmät määritellään yhdessä ja yhteisessä keskusorganisaatiossa.

Polisihallituksen ja Tuomioistuinviraston perustaminen vuosina 2010 ja 2020 osoittaa, että laillisuusvalvonnassa on tarvetta katkaista ministeriön poliittinen ohjaus ja turvata toimeenpanoviranomaisen yhdenmukaiset ja tehokkaat lainsäädännön toimeenpanon menettelytavat. Uusien keskusvirastojen perustamisella on haluttu turvata asiakkaiden yhdenvertaisuus, sillä yhdenvertaisuus lain

edessä on perinteisesti merkinnyt ensi sijassa vaatimusta yhdenvertaisuudesta lain soveltamisessa (VM 2015, 104). Alueellisesti eriytynyt laillisuusvalvonta ei kuulu kansalaisia ja asiakkaitaan yhdenvertaisesti kohtelevaan hallintoon.

Analyysini osoittavat, että suomalainen lainsäädäntö, ILO:n sopimukset ja ministeriön ohjaus korostavat työsuojeluvalvonnan itsenäistä ja riippumatonta asemaa. Kaikissa edellä mainituissa työsuojeluviranomainen laillisuuden valvojana rinnastetaan riippumattomaan tuomioistuimeen. Aluehallintoviranomaisten itsenäisyyttä korostaa julkishallinnon keventyminen, keskusohjauksen pitäytyminen vain tulosohjauksessa ja hallinnon hajautuminen mahdollisimman lähelle asiakasta. Tulosohjaus antaa tilaa alueelliselle päätöksenteolle ja alueellisten ja paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden huomioimiselle, mutta se sopii huonosti työsuojelun valtakunnallista laillisuusvalvontaa tekevän hallinnonalan tarpeisiin ja ohjaukseen, kun työsuojelu työpaikoilla ei käytännössä juurikaan eroa maantieteellisesti. Tutkimukseni osoittaa, että itsenäiset alueviranomaiset päätyvät helposti lainsäädännön suomin valtuuksin omiin ja erilaisiin toiminnan menettelytapoihin.

Toisaalta aluehallintoviranomaisen itsenäinen toimintatapa on usein työsuojelussa välttämätön menettelytapa, koska yhteistä, hallinnon valtakunnallista ohjausta ja konkreettista ohjeistusta on niin vähän. Jokaisella työsuojelun vastuualueella pitää siten olla omat ja mahdollisesti erilaiset valvonnan ohjeensa. Myös omaa osaamista alueellisten menettelytapojen määrittelyyn pitää olla jokaisella vastuualueella. Päällekkäistä ohjeistusta ja menettelyjä ja niistä seuraavaa erilaista toimintaa on siten paljon. Vastuualueiden itsenäinen toiminta näyttäytyy osin myös alueellisessa koulutuksessa ja viestinnässä.

6.4. Työsuojeluvalvonnan alueellinen vertailu

Vastuualuekohtaisten valvontaraporttien vertailu vuosilta 2017-2019 antaa konkreettista näyttöä tutkimuksen keskeisimpään tutkimuskysymykseen siitä, onko työsuojeluvalvonta erilaista eri puolilla Suomea ja miten se näkyy. Tutkimuksen työsuojeluvalvonnan vertailussa arvioitiin yhteensä 27 työsuojelun vastuualueiden työpaikoilla valvomaan asiakokonaisuutta tai hanketta, joita lähtökohtaisesti piti valvoa yhdenmukaisesti esimerkiksi valtakunnallisen hankesuunnitelman pohjalta: työpaikan turvallisuuden hallintaa, työn psykososiaalista kuormitusta, viittä valtakunnallista hanketta ja seitsemää eri riskitoimialoille suunnattua viranomaisaloitteista valvontahanketta. Näiden lisäksi arvio tehtiin

kaikesta vastuualueiden valvonnasta vuosina 2017-2018 ja viidestä eri toimialojen valtakunnallisista hankkeista alkuvuonna 2019.

Vertailluissa asiakokonaisuuksissa työsuojeluvalvonta näyttäytyi eriytyneen alueellisesti. Runkosuunnitelman 2016-2019 mukaisesti lähes kaikkiin työpaikkoihin kohdistuva työn psykososiaalisen kuormituksen valvonta jakautui lähes täydellisesti alueellisesti erilaiseen ja toisaalta yhdenmukaiseen valvontaan. Jokaisen tarkastetun työpaikan psykososiaalisen kuormituksen perusvalvonta niin sanotulla suppealla valvontaotteella oli valvottavilta asioiltaan vastuualueittain niin erilaista ettei vertailukelpoista arviota voinut tehdä. Sen sijaan työelämän riskitoimialoille laajalla valvontaotteella tehty valvontaohjeen mukainen työn psykososiaalisen kuormituksen valvonta täytti kehotusten käyttöä lukuun ottamatta kaikki tässä tutkimuksessa käytetyt valvonnan yhtenäisyyden kriteerit eli valvonnan alueellisen kattavuuden, työpaikan kunnossaolon, tarkastajien antamien velvoitteiden määrän ja tarkastuksilla käytetyn ajan.

Työn psykososiaalisen kuormituksen erilainen vastuualuekohtainen perusvalvonta suppealla valvontaotteella aiheuttaa suurta hämmästyksiä siksi, että työsuojeluvalvonnan runkosuunnitelmassa vuosille 2016-2019 oli kaksi valtakunnallisesti yhteisesti valvottavaa asiaa, työpaikan turvallisuuden hallinta ja työn psykososiaalinen kuormitus, joista jälkimmäistä ei saatu vastuualueiden kesken määriteltyä eikä sovittua niin, että yhtenäinen valvonta olisi toteutunut. Tilanteelle kuvaavaa on, ettei työsuojeluhallinnon valtakunnallisesta valvontatietojärjestelmä Verasta löytynyt valmista koontiraporttia, josta työn psykososiaalisen kuormituksen perusvalvonnan toteutumista olisi voinut arvioida.

Tutkimuksessa tuli esille, että työpaikkojen valvontaote voi vaihdella vastuualueittain eli miten työturvallisuutta vastuualuekohtaisesti valvotaan ja edistetään: tiukasti lain mukaan vai työnantajaa ymmärtävästi ”myötäkarvaan”, työnantajan työturvallisuustoimia tukien. Työnantajan ”*tietämättömyys työturvallisuusvaatimuksista edellyttää eri valvonnan toimenpiteitä kuin haluttomuus*” (Pekkala S. 14.11.2017). Samaan työsuojeluvalvonnan tavoitteeseen ja vaikuttavuuteen päästään eri tavoilla, mutta yhdenmukaisen julkis palvelun näkökulmasta on oleellista se, millä tavalla tavoite toteutetaan eli miltä valvontatoimenpiteet näyttäytyvät työpaikoilla, jotta työsuojelun asiakkaat kokevat saavansa yhdenmukaista valvontaa. Tärkeää on siis miltä tekeminen, valvonta näyttää, ei pelkkä lopputulos.

Ministeriön tulosohejaus ei puutu valvonnan alueellisiin menettelytapoihin, koska vastuualueet ovat valvontatoimissaan riippumattomia eli itsenäisiä

suhteessa ohjaavaan ministeriöön. Itse asiassa ministeriötä ei ensisijaisesti kiinnostakaan valvonnan yhdenmukaisuus vaan valvonnan vaikuttavuus, mitä sillä saadaan aikaan (Antila R. 5.7.2019; Teronen 15.1.2019). Työsuojelu voi näin edistyä, mutta ei välttämättä samalla tavalla koko maassa vaan alueellisesti eri tavoin kuten valvonnan vertailusta havaitaan. Esimerkiksi psykososiaalisen kuormituksen valvontaotteen valinnat ja päätökset menettelytavoista tehtiin vastuualuekohtaisesti, vaikka missään selvityksissä ei ole ilmennyt, että työn psykososiaalinen kuormitus samalla toimialalla vaihtelisi maassamme maantieteellisesti. Menettelyssä toistuu varsin hyvin SLIC 2005 -arvointi, jossa todettiin ”ettei ministeriöllä ole riittäviä keinoja jalkauttaa sinänsä hyvät ja arvokkaat työsuojeluvalvonnan valtakunnalliset tavoitteet vastuualueille” ja siten edelleen työpaikoille (SLIC 2005, 16).

Erityisesti hankevalvonnassa näyttäytyy vastuualueiden itsenäinen rooli. Vastuualueet voivat resursoida valtakunnalliset hankkeet tahtomallaan tavalla ja käyttää tai poiketa hankeryhmän laatimasta tarkastuksen asialistasta haluamallaan tavalla. Valtakunnalliseen hankkeeseen osallistuminen ja siten valvonnan kattavuus ja vaikuttavuus on näin alueellisesti erilaista. Valtakunnallisissa hankkeissa näkyy työsuojeluhallinnon ohjauksen heikkous eli hallintoa johtavan STM:n työ- ja tasa-arvo-osaston tavoitteellinen ohjaus on irrallaan valvonnan toteutuksesta. Työ- ja tasa-arvo-osastolla ei ole lain suomaa hallinnollista voimaa eikä keinoja vaikuttaa vastuualueisiin. Tämä näkyy muun muassa siinä, että ”hallinnolla ei ole menettelyä, jos jokin vastuualue lipeää yhteisesti sovituista” (Sulameri 27.5.2019). Ministeriö ei tee asialle mitään, koska vastuualueet ovat lain mukaan valvontatoimissaan riippumattomia. Tulohajauksen mukaisesti pelkän tavoitteen osoittaminen ei kuitenkaan riitä, vaan pitää olla myös keinot vaikuttaa valvonnan yhteisiin menettelytapoihin, jotta hyvän hallinnon mukaisesti tavoitteen saavuttamisen menettelytapa olisi yhtenäinen koko maassa.

Tutkimus osoittaa, että vastuualueiden valvontahistoria on niiden itsenäisyydestä johtuen erilainen eli valtakunnallisen hankkeen toimialaan on aiemmin saatettu vastuualuekohtaisesti suunnata tehostettua valvontaa. Siten vastuualueet eivät ole yhtenäisessä lähtötilanteessa valtakunnallisiin hankkeisiin nähden eivätkä siksi resursoi niihin samalla tavalla. Lopputuloksena on, että työpaikat eivät saa valtakunnallisesti yhdenmukaista valvontaa tietynä ajanjaksona. Lisäksi koko käsitys hankevalvonnasta eroaa vastuualueiden kesken. Etelä-Suomen aluehallintovirastossa kaikki viranomaisaloitteinen työsuojeluvalvonta tehdään hankkeissa. ”Näin yritetään kohdentaa valvonta ennalta mietittyihin toimialan tärkeimpiin työturvallisuusongelmiin, jotka yritetään saada kuntoon” (Myyri-

Partanen 7.5.2019). Monilla muilla vastuualueilla painotetaan tarkastajan havaintoja työpaikalla ja tarkastetaan työpaikka lähtökohtaisesti laajasti, vaikka kaikki valvotut asiat eivät olisikaan hankkeen asialistalla. Hankevalvontaan kriittisesti suhtautuvat pelkäävät, että hankkeet saattavat supistaa tarkastajien näkökulmaa, jos ”mitään muuta työpaikalla ei havainnoida ja jatkuvasti supistetaan asialistaa” (Kallioluoma 11.9.2019). Haasteena on, että tarkastaja menee työpaikalle vain ”hankesilmäläsit nenällä, kun pitäisi avoimin mielin katsoa löytyykö työpaikalta työturvallisuusepäkohtia” (Rautio 15.5.2019). Näin alueellisesti erilainen valvontaote näyttäytyy työpaikoilla erilaisena valvontana.

Valtakunnallisissa hankkeissa tulee myös selvimmin esille vastuualueiden mahdollisuus ja halu itsenäisesti toteuttaa työpaikkojen työsuojeluvuorontaa. Hankkeisiin ei useinkaan osallistuttu vastuualueen valvontakohteiden suhteellisen määrän mukaisesti, jolloin valvonnan yhtenäinen kattavuus ei tämän tutkimuksen kriteerien mukaan toteudu. Joillakin vastuualueilla valtakunnallista hankevalvontaa tehdään paljon ja joillakin vähän vaikka hankkeen kohde olisikin selkeästi valtakunnallinen. Itsenäistä alueellista valvontakäsitystä edustaa myös vastuualueiden valtakunnallisen hankkeen asialistan muuttaminen.

Perusteluina erilaisille valtakunnallisten hankkeiden asialistoille on mainittu juuri vastuualueiden erilaiset valvontahistoriat, joissa kyseistä toimialaa on juuri valvottu ”eikä työpaikkaan haluta mennä uudestaan valvomaan samoja asioita” (Myyri-Partanen 7.5.2019). Lisäksi on mainittu Pohjois-Suomen pitkät etäisyydet, joten ”kauas työpaikalle ei kannata ajella monta kertaa vaan samalla kannattaa tarkastaa muutkin asiat” (Suorsa 21.10.2019). Toisaalta Etelä-Suomen lyhyemmät etäisyydet eivät muuta sitä tosiasiaa, että vuosittain tarkastetaan alle 10 prosenttia suomalaisista yrityksistä, joten kun työpaikalle mennään samalla ehkä kannattaa tarkastaa muutkin työturvallisuusasiat. Myös työpaikan kulloisetkin olosuhteet vaikuttavat valvontaan eli esimerkiksi rakentamisessa vaikuttaa työmaan vaihe, jolloin siellä voidaan ja pitää tarkastaa hieman eri asioita.

Hankkeiden suunnittelun taustalla on vastuualueiden edustajista kootun hankeryhmän tekemä yhteinen hankesuunnitelma, joka määrittelee valvonnan tavoitteet. Suunnitelmaan sisältyy myös tarkastusten asialista mitä asioita tarkastuksella konkreettisesti tarkastetaan. Tästä listasta vastuualueet näyttävät harkintansa mukaan poistavan tai lisäävän tarkastettavia asioita. Lopputuloksena on, että tarkastajat valvovat alueellisesti hieman eri asioita työpaikoilla vaikka kyseessä olisikin valtakunnallinen hanke. Tämä näkyy hankevalvonnan vertailussa. Työpaikan kunnossaolo näyttäytyy helposti erilaiselta kun on valvottu

hieman eri asioita. Lisäksi suppeampi tai laajempi tarkastuksen asialista tuottaa helposti erilaisen velvoitteiden määrän, joka näkyy myös vertailussa.

Valtakunnallisten hankkeiden asialistat päätetään siis ainakin osin alueellisesti eri periaattein. Valtakunnallisissa hankkeissa on yhtenäinen valvontasuunnitelma eli yhteinen tavoitteenasettelu, mutta ei välttämättä samaa asialistaa eli samanlaista toteutusta. Valtakunnallisissa hankkeissa näyttää toteutuvan sama tilanne kuin valvonnan valtakunnallisessa ohjauksessa eli ministeriö asettaa vain yhteisen tavoitteen, mutta vastuualueet voivat itsenäisyydessään päättää miten tavoitteen toteuttavat. Käytäntö ei näyttäydä hallinnon asiakkaille yhtenäisenä valvontana vaan se eriyttää työpaikkakohtaisia tarkastuksia. Niiden sisältö (asialista) on alueellisesti erilainen vaikka työturvallisuuden edistämisen tavoite on sama.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue (ESAVI) esittääkin näkemyksen alueellisesta hankevalvonnasta, jossa ”valtakunnallisten hankkeiden asialistoilla olisi vain yhteisesti sovitut minimitasoasiat...” (Ulkomaalaisvalvonnan toimialaryhmä 2019, 4). Tarkastettavien asioiden tulisi näin kohdistua valvottavan asian ja toimialan tärkeimpiin työturvallisuusriskeihin sekä muutamiin työpaikan yleisiin työturvallisuusasioihin, jotta työpaikka voitaisiin tarkastaa kattavasti. Nythän hankevalvonnassa on osittain käynyt niin, että tarkastaja on mennyt hankeiskussa työpaikalle tekemään tarkastuksen, jonka kohteena on minimissään vain kolme asiaa⁸⁷. Silloin voi kysyä, kuinka kattavasti valvonnalla edistettiin työpaikkojen työturvallisuutta, jos ei tarkastettu mitään muuta? Työsuojelutarkastuksessa tulisi ylipäätään huomioida se, että viranomaisten asettamien tavoitteiden lisäksi tarkastajan tulisi havaita työpaikan työympäristöä ja käydä siellä keskustelua ja huomioida tarkastuksessa myös keskustelussa esiin tulevat työturvallisuusasiat.

ESAVI:n esitys hankkeissa valvottavien asioiden ja kohteiden yhteisestä minimilistasta kuulostaa perustellulta kaikkeen viranomaisaloitteiseen eli ennalta suunnattuun valtakunnalliseen työsuojeluvalvontaan. Tarkastusten asialistoilla ei pitäisi olla toimialalle ”ylimääräisiä” valvottavia asioita, jos niitä työsuojelutarkastuksessa ylipäätään voi olla, jotta tarkastus kohdistuisi oleellisiin toimialan työturvallisuusasioihin eikä yrityksille aiheutettaisi ylimääräistä hallinnollista taakkaa.

ESAVI:n esitys hankevalvonnan asialistasta jatkuu: ”...vastuualuetasolla voitaisiin valtakunnallisen ’runkolistan’ pohjalta laatia asialista, johon lisättäisiin asioita valmiiksi *alueellisista tarpeista johtuen*” (Ulkomaalaisvalvonnan toimialaryhmä

⁸⁷ Esimerkkinä kauppakeskusten hankeisku, joka kohdistui vain työsopimusten, työvuorolistojen ja työterveyshuoltosopimuksen järjestämisen valvontaan.

2019, 4, kursivointi AL). Mitä ovat työsuojeluvalvonnan alueelliset tarpeet? Ulkomaalaisvalvonnassa niitä saattaa olla, sillä Etelä-Suomessa on ulkomaista työvoimaa lähes kaikilla toimialoilla enemmän kuin muualla Suomessa. Pääkaupunkiseudulla voi olla rakennuksilla uudempi konekanta ja pohjoisessa on pitemmät valvontakohteiden etäisyydet, mutta mitä ovat työsuojeluvalvonnan alueelliset tarpeet kun työpaikkojen valvontaa tarkastellaan toimialoittain eikä maantieteellisesti? Mitä alueellisia tarpeita työsuojeluvalvonnassa on palvelu-aloilla, rakentamisessa, julkishallinnossa jne. kun toimialoja tarkastellaan yleisesti työturvallisuuden kannalta? Suomen elinkeinorakenne eroaa alueellisesti, jolloin yritysten toimintaympäristö ja työpaikkojen olosuhteet saattavat vaihdella paljonkin, mutta erilaisissa työnteon toimintaympäristöissä ja olosuhteissa työturvallisuusvaatimusten pitäisi kuitenkin olla työpaikkojen erilaisuuden huomioon ottaen samat eivätkä niiden pitäisi vaihdella pelkän alueellisuuden, maantieteen perusteella. Jos vastuualueet määrittelevät tarkastusten asialistat itsenäisesti alueellisista tarpeista johtuen, eikö käy niin, että ne määrittelevät työturvallisuuden minimitason alueellisesti eri tavalla kun vastuualueet lisäävät tai poistavat tarkastuksen yhteiseltä asialistalta asioita? Silloinhan työturvallisuuden määrittäminen eri toimialoilla perustuisi alueellisuuteen ja olisi siten erilaista. Tämä tutkimus on perustunut käsitykseen, että esimerkiksi rakentaminen Pasilan tai Tampereen rautatieaseman päälle ja toimistotyö Kuopiossa tai Rovaniemellä on työturvallisuuden kannalta lähtökohdiltaan samanlaista, joten myös työsuojeluvalvonnan pitäisi olla alueellisesti samanlaista.

Myös sosiaali- ja terveysministeriö kantaa huolta työsuojeluvalvonnan yhdenmukaisuudesta. Kannanotossaan aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden toimintavuodesta 2018 se toteaa, että tulostavoitteiden toteutumisen arvioinnissa erityisenä tavoitteena on, että ”valvonta on yhdenmukaista ja tasa-laatuista”. Kannanotossa todetaan suoraan, että ”valvonnan yhdenmukaisuuden varmistamisessa on vielä kehittämistä”. Yhdenmukaisuuden vauhdittamiseksi työsuojelun vastuualueiden tulospalkkiotavoitteeksi vuodelle 2019 sovittiinkin yhdenmukainen valvonta. Tämän tutkimuksen mukaan se ei olisi toteutunut vuosina 2017-2018. Ministeriö kehottaakin kannanotossaan ”tarkastelemaan syitä vastuualueiden tarkastusta kohti antamien toimintaohjeiden ja kehotusten sekä tarkastuskohteessa käytetyn ajan eroille”. Myös ”[valvontatietojärjestelmä] Veran oikeaa käyttöä on edelleen syytä varmistaa”. (STM 2019b, 4, 7.)

6.5. Valvonnan riippumattomuus

Tutkimuksen kolmannen kysymyksen ensimmäinen näkökulma arvioi sitä, miten työsuojeluvalvonnan riippumattomuus toteutuu ja onnistuu poliittisesti johdetun sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa. Siitä muodostui valtiollisen politiikan toteuttamisen ja työsuojeluvalvonnan riippumattomuuden välinen dilemma. Molemmat ovat työsuojelussa läsnä, mutta toisilleen osin vastakkaisina. Työsuojelu on historialliselta lähtökohdaltaan erityistä sosiaalipolitiikkaa, kun se 1900-luvun alussa valvoi myös muun muassa työntekijöiden asunto-oloja. Nykyisin yhteiskuntapolitiikkaa toteutetaan huomioimalla työsuojelun runkosuunnitelmassa hallitusohjelman työsuojelukirjaukset. Työsuojeluun liittyvää valtiollista politiikkaa toteutetaan esimerkiksi osallistumalla työurien pidentämiseen ja harmaan talouden torjuntaan. Näissä teemoissa työsuojelu on valjastettu noudatetun talouspolitiikan toteuttajaksi sillä työurien pidentäminen niiden loppupäästä ja harmaan talouden torjunta eivät varsinaisesti ole työsuojelutavoitteita.

Peruslähtökohdiltaan yhteiskunnan toimintojen laillisuuden valvonnan pitäisi olla riippumatonta ja poliittisesta ohjauksesta irrallaan. Siten työsuojeluvalvonnan riippumattomuuden ja ministeriön poliittisen ohjauksen arvioinnissa on oleellista huomioida, että työsuojelu on sekä laillisuusvalvontaa että erityistä sosiaalipolitiikkaa. Työsuojelu toteuttaa työolojen laillisuusvalvontaa työpaikkatasolla työsuojelutarkastuksissa ja politiikkaa hallinnon ylätasolla hallitusohjelmaa toteuttaessaan.

Kun työsuojeluvalvonta toimii sekä laillisuusvalvonnan että tavoitteellisen politiikan rooleissa, on oleellista pohtia työsuojeluvalvonnan asemaa suhteessa ohjaavaan ministeriöön. Tuo suhde riippumattomuuden ja itsenäisyyden sekä toisaalta ministeriön poliittisen ohjauksen välillä on hankala. Työsuojeluvalvonta on riippumattoman valvontaviranomaisen, työsuojeluhallinnon sosiaalipolitiikan ja laillisuuspalveluita tuottavan hallintoviranomaisen välimaastossa.

Jos työsuojeluhallinto toteuttaisi vain työpaikkojen työolosuhteiden laillisuusvalvontaa, ei hallituksen ja sosiaali- ja terveysministeriön työ- ja tasa-arvo-osaston pitäisi osallistua työsuojeluvalvontaan mitenkään ILO:n sopimusten riippumattoman työsuojeluvalvonnan hengessä. Käytännössä työsuojeluvalvonta toteuttaa valtiollista politiikkaa viranomaisaloitteisen valvonnan kautta. Viranomaisten päätöksentekoa sen suhteen, mihin työsuojeluvalvontaa suunnataan, ohjaa muun muassa voimassa oleva hallitusohjelma. Näin eduskunnan luottamusta nauttivan

hallituksen politiikka vaikuttaa ja ohjaa työsuojeluvalvontaa ministeriön välityksellä, joten STM:n työ- ja tasa-arvo-osasto osallistuu työsuojeluvalvonnan kohteiden ja painotusten määrittelyyn ohjaamalla työsuojeluvalvonnan toteutusta.

Riippumattoman ja puolueettoman työsuojeluvalvonnan puolesta puhuvat nykyinen suomalainen lainsäädäntö työsuojeluhallinnosta ja ILO:n sopimukset. Oikeusvaltioperiaatteen mukaan valvontaa suorittavien viranomaisten pitäisi olla riippumattomia ja puolueettomia, jolloin ne rinnastetaan rooliltaan tuomioistuimiin. Toisaalta samainen lainsäädäntö ja ILO:n sopimukset puhuvat työsuojeluvalvonnan alisteisuudesta keskushallinnolle, jopa poliittisesti ohjatulle ministeriölle. Näin työsuojeluvalvonta toteuttaa työsuojeluhallinnon osana hallitusohjelman kulloistakin yhteiskuntapolitiikkaa.

Työsuojelulainsäädäntöä valvovan viranomaisen riippumattomuuden tavoitetta voidaan tarkastella myös Montesquieun vallan kolmijako-opin kautta. Vallan kolmijaossa erotetaan toisistaan parlamentin lainsäädäntövalta, hallituksen toimeenpanovalta ja oikeusistuimien tuomiovalta, jotta vallan väärinkäytökset pyritään organisatorisesti estämään. Näiden kolmen ”toimielimen” keskinäisen riippumattomuuden katsotaan takaavan demokratian toimivuuden. Toisaalta hallituksen tulee nauttia parlamentin luottamusta, jotta enemmistödemokratia toimii, joten tässä suhteessa toimeenpanovallan täydellinen riippumattomuus ei toteudu. Tuomiovaltaa ja laillisuusvalvontaa käyttävien tuomioistuimien ja valvovien viranomaisten, kuten poliisin riippumattomuuden poliittisesta päätöksenteosta on katsottu olevan vapaan ja demokraattisen oikeusvaltion toteutumisen perusta (esim. Jyränki 2003, 165, 249-251). Työsuojeluvalvonnan tuomioistuimiin rinnasteisuutta korostaa osin se, että vuoteen 1991 asti muutoksenhaku työsuojelutarkastajan päätöksistä tehtiin työsuojeluhallitukseen eli valvovan hallinnon ”sisälle”.

Hallinnollisesti työsuojeluvalvonta, kuten poliisi toimii politiikan toteuttamisen ja riippumattomuuden hankalassa välimaastossa, kun se tuottaa hallinnon ”laillisuuspalveluita” taatakseen laillisen toiminnan työpaikoilla ja koko yhteiskunnassa. Laillisuusvalvontaa toteuttavien viranomaisten pitäisi olla vallan kolmijaon mukaan poliittisesta päätöksenteosta irrallaan. Jos laillisuuskontrolli otetaan poliittisen hallinnan välineeksi voi ääritapauksessa käydä kuten 1940-luvun lopun Suomessa, josta entinen sisäministeri Yrjö Leino (kom.) (1958, 116) totesi muistelmissaan: ”Sano minulle millainen on maasi valtiollinen poliisi ja minä sanon sinulle kuka maatasi hallitsee”. Valtiollinen poliisi lienee kärjistetyin

erimerkki siitä, miten valtion hallintokoneisto voidaan alistaa palvelemaan vain valtaapitäviä, ei koko kansaa tai hallinnon asiakaskuntaa.

Vallan kolmijakoa valtionhallintoon soveltaen voidaan todeta, että keskusvirasto on hallinnon jatkuvuuden ja pysyvyyden ilmentymä ja jossa virkamies toimii osana byrokratiaa. Ministerit ja ministeriön tavoitteet vaihtuvat vallassa olevan hallituksen mukaan. Ministeriöt ovat poliittisia toimijoita, jotka ottavat huomioon ja toteuttavat hallitusohjelmaa. Laillisuusvalvontaa tekevät virastot ja viranomaiset toteuttavat eduskunnan ja hallituksen tahtoa ja politiikkaa hallinto-toimissaan, mutta vain tarkkojen eduskunnan säätämin laillisuusperustein.

Työsuojeluvalvonnan riippumattomuutta on Suomessa toteutettu työsuojeluhallinnon sisällä. Työsuojeluvalvonnan on haluttu olevan riippumaton aluehallintovirastoista, joihin se on hallinnollisesti sijoitettu. On haluttu säilyttää vain yksi ohjaussuhde, substanssiministeriön (STM) alaisuudessa. Riippumattomuuden ja itsenäisyyden rippeet näkyvät myös vastuualueiden työjärjestyksissä ja omalla tavallaan myös tarkastajan työn ohjauksessa. Vastuualueet voivat työjärjestyksensä mukaan päättää valvonnan periaatteelliset kysymykset – jos valtakunnalliset valvontaohjeet eivät niitä määrittele – omalla vastuualueellaan itsenäisesti ja tämän tutkimuksen mukaan nykyisin mahdollisesti viidellä eri tavalla Suomessa. Ministeriö, joka ohjaa työsuojelun vastuualueita, ei puutu vastuualueen eikä työsuojelutarkastajan käytännön valvontatyöhön ILO:n sopimusten riippumattomuuden hengessä ja lain työsuojeluhallinnosta kirjausten mukaisesti. Kuitenkin ministeriön ohjaus vyöryy tarkastajaa velvoittavaksi työvälineeksi valtakunnallisissa valvontaohjeissa, runkosuunnitelmassa ja vastuualueen johtajan allekirjoittamassa tulossopimuksessa. Käytännössä yli 4/5 tarkastajan työn tavoitteista ja kohteista on määritelty ainakin osin ministeriössä, kun tarkastaja toteuttaa viranomaisaloitteista valvontaa.

ILO:n sopimuksen 81 artikla 6 takaa tarkastajalle ”riippumattomuuden kaikista hallituksen vaihdoksista”. Saman toteaa myös laki työsuojeluhallinnosta (16/1993, 2§): ”Työsuojeluhallinto on riippumaton valvontatehtävää suorittaessaan”. Tiukimman ja laajemman riippumattomuuden tulkintalogiikan mukaan myös työsuojeluhallinnon ja -valvonnan pitäisi täten olla riippumaton. Miten työsuojelutarkastaja ja hänen edustamansa valvontaorganisaatio voi kuitenkin olla riippumaton, jos hänen esimiehensä vastuualueen johtaja allekirjoittaa vuosittain ministeriön kanssa tulossopimuksen, joka ministeriön runkosuunnitelmaa tarkentaen toteuttaa ministeriön työsuojelustrategiaa, jossa taas on huomioitu hallituksen työsuojelupolitiikan tavoitteet? Käytännössä siis

valtaosaa tarkastajan vuosittaisista tarkastuksista toteutetaan tuon tulos-sopimuksen, runkosuunnitelman, ministeriön strategian ja hallitusohjelman työsuojelutavoitteiden mukaan eikä tarkastajan vapaan harkinnan mukaan.

Hallinnon poliittista ohjausta tukeva näkökulma tulee hyvästä, kansalaisia palvelevasta hallinnosta, jonka mukaan valtionhallinto palveluita tai laillisuus-kontrollia toteuttaessaan noudattaa kansalaisten parlamentissa edustettuna olevaa tahtoa, kun se muuttaa ja kehittää toimintaansa, kulloisenkin poliittisen enemmistötahdon mukaan. Kun kansalaiset haluavat puuttua pimeään veroja kiertävään työhön tai katsovat, että työn psykososiaalista kuormitusta pitäisi rajoittaa, kutsutaan työsuojeluvalvonta julkisen hallinnon edustajana, viran-omaisena paikalle.

Työsuojeluvalvonnan riippumattomuuden korostamisen vastapainoksi täytyy siis muistaa, että hallinto toteuttaa ja sen tulee toteuttaa viimekädessä nimenomaan eduskunnan tahtoa ja päätöksiä. Kansanvallan toteutumisen näkökulmasta on välttämätöntä, että hallinto puuttuu niihin yhteiskunnallisiin epäkohtiin, joita eduskunnan poliittinen keskustelu käsittelee ja jotain niistä lausuu. Eduskunnan tahdon mukaisen ja hallituksen toteuttaman politiikan on viimekädessä määriteltävä mihin viranomaiset puuttuvat, mitä yhteiskunnallisia asioita muutetaan ja mitä säilytetään. Etujärjestöillä on tässä keskustelussa lobbaajan osansa, mutta eduskunnan pitää olla se areena missä yhteiskunnalliset päätökset tehdään ja hallinnon on siinä prosessissa oltava eduskunnan ja hallituksen käsikassara toteuttamaan poliittisen päätöksenteon tahtoa. Laillisuus-valvontaa toteuttavan hallinnon on demokraattisessa järjestelmässä oltava legitimizeettinsä säilyttääkseen lopulta kansanvaltaisen ja parlamentaarisen politiikan alaisuudessa ja sen päätösten toimeenpanija eli käytännössä eduskunnassa hyväksytyyn politiikan toteuttaja.

6.6. Kolmikantayhteistyö

Tutkimuksen kolmannen kysymyksen toisena näkökulmana oli arvioida, miten työsuojeluvalvonnan riippumattomuus toteutuu tiiviissä yhteistyössä sidosryhmien, erityisesti työmarkkinajärjestöjen kanssa. Työmarkkinajärjestöillä on edelleen merkittävää vaikutusvaltaa työelämän valtiolliseen sääntelyyn Suomessa (esim. Ruostetsaari 2014, 120). Tämä tutkimus kertoo kuinka tiivistä yhteistyö on työsuojelun hallinnonalalla. Työsuojeluhallinto päästää sidosryhmäyhteistyössä valvottavia edustavat etujärjestöt samaan neuvottelupöytään vaikuttamaan

valvonnan painotuksiin ja suuntaamiseen. Työmarkkinajärjestöt osallistuvat kaikkeen merkittävään STM:n työ- ja tasa-arvo-osaston käytännön työsuojeluvalvontaa ohjaavaan päätöksentekoon ja sen resurssien, tavoitteiden ja toimintaohjeiden määrittelyyn. Vaikuttamista tehdään sekä virallisen työsuojeluneuvottelukunnan ja sen jaostojen kautta että epävirallisen ulkopuolisen vaikuttamisen kautta. Yhteistyön muotoja ovat myös hallinnon käynnistämät ja merkittävän roolin saaneet resurssiryhmät, joissa hallinto on hakenut järjestöiltä tukea työsuojeluvalvonnan aseman ja resurssien säilyttämiseen valtionhallinnon muutoksissa. Järjestövaikuttaminen menee jopa yli virallisen säädösperustaisen yhteistyön, kuten nimitysasioihin ja hallinnon sisäisiin organisaatiomuutoksiin.

Työmarkkinajärjestöjen ja työsuojeluhallinnon yhteistyösuhde on nykyisin selkeän vuorovaikutteinen symbioosi. Hallinto saa asiantuntemusta työelämän ja työpaikkojen olosuhteista ja kehityksestä, mutta ehkä vieläkin tärkeämpää hallinnolle on työsuojeluvalvonnan toimenpiteiden sujuva toteutuminen työpaikoilla, kun toimenpiteet on käsitelty ja hyväksytty kolmikannassa. Järjestöt taas ajavat ja edistävät omia työelämän tavoitteitaan päästessään vaikuttamaan hallinnon valvontatoimenpiteiden kohdentamisiin. Toteutuu korporatiivisen järjestövallan tyypikuvaus, tulopoliittisten kokonaisratkaisujen teema (Kauppinen 2005, 114), jossa järjestöt saavuttavat jotain mitä ne yksin tai kaksin eivät voi saavuttaa kun ne ovat osallisia työsuojeluvalvonnassa, joka viranomaisvaltuuksin ja -menetelmin kontrolloi ja vaikuttaa työelämään ja työpaikkoihin. Yhteistyön hyödyt ovat kiistatta molemminpuolisia. Yhteistyössä toteutuu myös korporatistimin työnjako, jossa etujärjestöille kuuluu yhteiskunnallisten ongelmien osoittaminen, artikulointi, kun ongelmien ratkaisu, aggregointi, kuuluu edelleen valtionhallinnolle.

Työpaikkojen työolosuhteita ja työnteon turvallisuutta ja terveellisyyttä valvovan viranomaisen tiivis yhteistyö valvottavia edustavien edunvalvontajärjestöjen kanssa on mielenkiintoista, ja suhde on haasteellinen. Kuinka pitkälle laillisuusvalvojan yhteistyö valvottavien etujärjestöjen kanssa voi mennä, ettei valvonnan riippumattomuus ja puolueettomuus vaarannu? Tilannetta kuvaavasti tutkimukseen tehdyssä haastattelussa todettiin: ”Onko esimerkiksi [sosiaali- ja terveyspalvelujen lupa- ja valvontavirasto] Valviralla neuvottelukuntia, joissa istuu sotepalveluyritysten ja kuntien tai näiden etujärjestöjen edustajia?” (Arki 12.2.2019). Valviran rooli sosiaali- ja terveydenhuollossa on hyvin samantapainen kuin STM:n työ- ja tasa-arvo-osastolla on työsuojeluvalvonnassa. Valviran strateginen tehtävä on vaikuttava valvonta terveyden ja hyvinvoinnin varmistamiseksi ja

konkreettinen tehtävä ohjata aluehallintovirastoja yhdenmukaisiin lupa-, ohjaus- ja valvontakäytäntöihin koko maassa. Valvira tekee sidosryhmäyhteistyötä kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden kanssa, mutta sillä ei ole säännöllisesti kokoontuvia neuvottelukuntia, joissa ohjaus- ja valvontakäytäntöistä keskusteltaisiin tai sovittaisiin. (Valvira 2020.)

Evaluaatiotutkimuksen ulkoista arviointia työsuojeluhallinnon toiminnasta saadaan sidosryhmiltä. Työmarkkinajärjestöt ovat työsuojeluhallinnon tärkein yhteistyötaho ja ne ovat toiminnan osallisten (stakeholders) etujärjestöjä. Tämän tutkimuksen mukaan työsuojeluhallinnon ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyö on nykyisin hyvin tiivistä, jolloin se vaikuttaa valvonnan suuntautumiseen ja kohdentumiseen. Valvontaa toteuttavan viranomaisen riippumattomuus on vähintäänkin koetuksella, mutta toisaalta voi kysyä, mistä työsuojeluhallinto hankkii tiedon mihin työpaikkojen valvonta kohdistetaan jos ei työpaikkojen ja työelämän asiantuntijoilta. Valtionhallinnon yleinen käytäntö on, että ennen päätöksentekoa pyydetään lausuntoja kaikilta asianosaisilta eli toisaalta järjestöyhteistyössä ei ole kyse muusta. Toisaalta tiivis yhteistyö ylittää hallinnon nimityksiin ja organisointiin vaikuttamisen kohdalla osin säädösten kirjauksen, mutta toisaalta hallinnon tavoite, vaikuttava työsuojeluvalvonta, hyväksyy menettelytavat.

Työsuojeluvalvonnan valtakunnalliseen kohdentamiseen ja painotuksiin vaikuttavat tämän tutkimuksen mukaan hallitusohjelmaa toteuttava ministeriö, työsuojeluviranomaiset itse ja sidosryhmät, joista merkittävämpinä ovat työmarkkinajärjestöt. Toisin sanoen kulloinkin vallassa olevan hallituksen politiikka parlamentarismin kautta, virkamieskunta byrokratian kautta ja etujärjestöt korporatismin kautta. Työsuojeluvalvonnan asiakkailta (yritykset, työnantajat ja työntekijät) ja kansalaisilla ei ole suoraa vaikutusmahdollisuutta työsuojeluvalvontaan, kuten ei yleensääkään hallintoon. Työsuojeluvalvonnan asiakkaita edustavat kuitenkin työmarkkinajärjestöt, joiden kautta tulee välitöntä ja suoraa palautetta työsuojeluhallintoon. Voidaan sanoa, että työsuojeluvalvonnan asiakasnäkökulma tulee osallisten järjestöjen kautta ja kansalaisnäkökulma parlamentarismin, eduskunnan kautta. Työsuojeluvalvonnan periaatteellinen strateginen ohjaus tulee politiikasta eduskunnan ja istuvan hallituksen kautta, mutta käytännön työpaikkatasolla näkyvään ohjaukseen työmarkkinajärjestöt pääsevät vaikuttamaan järjestöyhteistyön kautta. Käytännön voi kriittisesti sanoa olevan epäparlamentaarinen eikä edes demokraattisesti avoin kaikille kansalaisille, mutta toisaalta käytäntö on asianosaisia, työnantajia ja työntekijöitä, hyvin laajasti

edustava. Ja kuten suomalaisessa korporatismissa yleensä käytännön hyvät tulokset puhuvat puolestaan.

6.7. Työsuojeluvalvonnan parlamentaarinen ohjaus

Tutkimuksen kolmas tutkimuskysymys työsuojeluvalvonnan riippumattomuudesta on sivunnut sitä, missä työsuojeluvalvonnan tavoitteet ja toimintaperiaatteet luodaan ja määritellään. Työturvallisuuslainsäädännön toimeenpanon ja siten työsuojeluvalvonnan perusta tulee eduskunnasta siellä säädetyn lainsäädännön kautta. Työturvallisuuslaki on vuodelta 2002 ja työsuojelun valvontalaki vuodelta 2006. Viimeisin lainsäädännön ilmentämä eduskunnan tavoite ja tahto työsuojelun alueelle on harmaan talouden vähentäminen ja siinä tilaajavastuulaki⁸⁸ vuodelta 2006. Työsuojelun parlamentaarista ohjausta toteuttaa käytännössä kulloinen hallitusohjelma, jonka tavoitteet kirjataan nelivuotiskausittain työsuojeluvalvonnan runkosuunnitelmaan.

Virkakoneistolla, byrokratialla on myös ohjaus- ja vaikutusvaltansa, joka näkyy muun muassa työsuojeluvalvonnan toimintaympäristöanalyysissä, ministeriön työsuojelulinjauksissa ja ministeriön niin sanotuissa pohjateksteissä uutta hallitusohjelmaa luotaessa.

Hyvin kattavasti työsuojeluvalvonnan ohjausta ja päätöksentekoa tapahtuu tämän tutkimuksen mukaan myös sidosryhmätasolla eli yhteistyössä erityisesti työmarkkinajärjestöjen kanssa. Korporatiivisessa työsuojeluneuvottelukunnassa ja sen jaostoissa käsitellään ja osin valmistellaan kaikki merkittävät työsuojeluvalvonnan linjaukset, painopisteet, tavoitteet, säädösmuutokset ja valvontaa konkreettisesti ohjaavat valtakunnalliset valvontaohjeet.

Kaikista näistä edellä mainituista kolmesta työsuojelun vallankäytön painopisteestä (eduskunta, virkamieskunta, sidosryhmät) löytyy tässä tutkimuksessa näyttöä työsuojeluvalvonnan tavoitteita ja toimintaperiaatteita määriteltäessä. Vahvaa näyttöä on siitä, että työsuojeluhallinnon tiivis sidosryhmäyhteistyö työmarkkinajärjestöjen kanssa ohittaa parlamentaarisen, eduskunnasta tulevan ja ministeriön toteuttaman tavoitteen, kun työsuojeluvalvonnan painopisteet ja tavoitteet käsitellään työsuojeluneuvottelukunnassa eikä eduskunnassa. Merkittäväntä työsuojeluvalvonnan käytännön tavoitteenasettelua ja painopisteiden määrittelyä tehdään toki hallinnon sisällä virkamiestyönä mutta

⁸⁸ Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006).

hallinnon valmistelemat valvonnan kohdistetut painopisteet viedään järjestökäsittelyyn työsuojeluneuvottelukuntaan ei eduskuntaan.

Jos halutaan vahvistaa parlamentaarista työsuojeluvalvonnan ohjausta olisi perusteltua, jos työsuojeluvalvonnan kulloiseen hallituskauten nivoutuva nelivuotinen strateginen runkosuunnitelma käsiteltäisiin hallituksen *tiedonantona eduskunnassa*. Näin eduskunta olisi työsuojeluvalvonnan tavoitteiden määrittelyssä viimeinen lausuja eikä sivustakatsoja mihin rooliin se jää äänestäessään pelkästään hallituksen yleisestä luottamuksesta. Työsuojeluhallinnon runkosuunnitelmassa on nelivuotiskaudeksi esillä työsuojeluvalvonnan strategiset linjaukset ja visio sekä toiminnan yhteiset vaikuttavuustavoitteet, jotka vuosittain budjettikirjan tekstiosan tavoin kohdennetaan ministeriön tulosohjauksella valvonnan vuosittaisiksi tavoitteiksi. Hallituksen tiedonannossa eduskunnalle työsuojeluvalvonnan runkosuunnitelmasta saisi valvonnan viranomaisaloitteinen (VAV) suuntaaminen suoran hyväksynnän eduskunnalta ja suuntautuisi näin sen tahtotilan mukaan. Tätä parlamentaarisen ohjauksen periaatetta toteutetaan Tanskassa, jossa kaikki parlamentissa edustettuina olevat puolueet allekirjoittavat työsuojeluvalvonnan nelivuotiskauden strategian ja siten valvonnan tavoitteet ja painopisteet.

Eduskunta saa työsuojeluvalvonnan vuosittaiset tavoitteet ja painopisteet yleisellä tasolla tietoonsa, kun ne esitetään valtion vuosittaisen talousarvion eli budjetin tekstiosassa, joten kansanedustuslaitos voi niistä halutessaan jotain lausua. Satojen eri pääluokkien joukosta työsuojelun painopisteet nousevat kuitenkin harvoin poliittiseen keskusteluun. Hallituksen tiedonannossa painopisteisiin olisi kuitenkin pakko ottaa kantaa ja näin parlamentaarinen ohjaus toteutuisi, kun hallitus ja sen politiikkaa toteuttava ministeriö toimisi tiedonannon mukaan. Näin hallituksen tavoitteita toteuttavan ministeriön pitäisi kuunnella eduskuntaa ja noudattaa sen nimenomaista tahtoa.

6.8. Työsuojeluvalvonnan organisointi tulevaisuudessa

Tiivistetysti työsuojeluvalvonnan eriytyminen alkoi vuoden 1993 lainsäädäntömuutoksesta, jossa työsuojelun keskusvirasto lakkautettiin ja alueellisille työsuojeluviranomaisille sallittiin valvontaa koskeva itsenäinen päätöksenteko. Työsuojelun yhteinen valtakunnallinen päätöksenteko tyypistyi johtajien valvontakokouksiin, kun ministeriö vain tavoitteellisesti tulosohjaa alaistiaan toimeenpanevaa hallintoa eikä puuttuu varsinaiseen työsuojeluvalvonnan toteutukseen.

Enää ei ole valvovilla viranomaisilla yhteistä hallinnollista paikkaa tai sihteeristöä, joka kokoaisi valtakunnallisia linjauksia ja josta asiakas voisi pyytää valtakunnallista ohjetta tai lainsäädännön tulkintaa tiettyyn yksittäiseen asiaan, vaan se pitää kysyä omalta työsuojelun vastuualueelta. Työsuojelun yhteisellä neuvontapuhelimella ei ole päätösten tekemiseen tarvittavaa valvonnan toimivaltaa. Alueelliset työsuojeluviranomaiset havaitsivat, että keskustelu valvonnan menettelytavoista ja päätöksenteko aluetasolla on huomattavasti helpompaa ja nopeampaa kuin valtakunnallinen päätöksenteko. Näistä reunaehdoista alkoi syntyä alueellisia, eriytyneitä valvonnan menettelytapoja.

Kun tutkimuksen tulos on se, että työsuojeluvalvonta on eriytynyt alueellisesti, haluan pohtia myös sitä, mitä asialle pitäisi tehdä. Pitäisikö työsuojeluvalvontaa organisoida toisin, jotta valvonnan yhdenmukaisuus toteutuisi paremmin? Kysymykseen voi lähteä hakemaan vastusta siitä, että lähtökohdiltaan lainsäädännön toteutumisen valvonta kuuluu kansallisiin ja valtakunnallisiin tehtäviin, joka tulisi hoitaa tasapuolisesti ja yhdenmukaisin perustein koko maassa. Kansallisissa tehtävissä korostuu kansalaisten säädösidonnainen oikeusturva. Kansallisissa tehtävissä on valtakunnallisesti yhteneväiset tavoitteet, joissa toteutetaan valtakunnallista politiikkaa alueellisin ja paikallisin toimenpitein, mutta kansalaisten tasapuoliseen kohteluun pyrkien. Koska kansallisten laillisuuden valvontaan liittyvien tehtävien toteuttaminen on sidottu oikeusharkintaan, ne pitäisi toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa. Kansalliset tehtävät on määritelty valtion keskushallinnon eli käytännössä ministeriön strategisesti ohjattaviksi. Tällaista hallintoa edustavat puolustusvoimat, poliisi, tuomioistuimet ja erilaiset tarkastus- ja valvontatoimet, kuten työsuojeluvalvonta. Nämä laillisuusvalvonnan toteuttamisen näkökulmat on todettu hallinnon uudistusten yhteydessä 20 vuoden välein keskusvirastojärjestelmän purkamisen esiselvityksessä (Hirvelä 1992) ja keskus- ja aluehallinnon virastoseelvityksessä, Virsussa (VM 2015).

Työsuojeluhallinto ja sen suorittama työsuojeluvalvonta ei liity maan alueelliseen kehittämiseen eikä alueelliseen palvelutoimintaan vaan kansalliseen, valtiolliseen toimintaan. Työsuojelun ratkaisujen ja palvelujen pitäisi siten olla yhdenmukaiset alueesta riippumatta, koska työturvallisuudessa ei ole merkittäviä alueellisia, maantieteellisiä poikkeamia. Esimerkiksi rakentaminen ja toimistotyö on pääsääntöisesti samanlaista Tampereella ja Rovaniemellä. Työsuojelu voi vaihdella yrityksen olosuhteet huomioon ottaen, mutta ei pelkästään alueellisilla syillä. Kunkin toimialan sisällä työturvallisuusvaatimusten pitäisi olla samanlaiset koko maassa. Tämä tulee esille valtakunnallisissa yrityksissä, jotka ylläpitävät

samaa turvallisuustasoa koko maassa. Siten työsuojeluvalvonnan päätöksenteon ja tarkastajien toimivallan tulisi olla valtakunnallista.

Työsuojeluvalvonta sijoitettuna nykyisiin aluehallintovirastoihin on siten väärässä seurassa. Työsuojelu on osa valtiollista, koko maata yhdenmukaisesti koskevaa toimintaa. Se on valtionhallintoa alueilla, ei valtion aluehallintoa. Kansalliset, koko maata koskevat tehtävät pitäisi toteuttaa valtakunnallisesti määriteltyjen prosessien ja pelisääntöjen (lainsäädäntötyö, menettelytavat, palvelu- ja laatutavoitteet) mukaisesti, eikä niihin pitäisi sisältyä alueellista tai paikallista harkintaa. Työsuojeluvalvonta edellyttää kuitenkin viranomaisten alueellista läsnäoloa, jotta tarkastusmatkat eivät muodostuisi kohtuuttomiksi ja työpaikkojen valvontaa vaikeuttaviksi. Valvonnan yhdenmukaisuuden ja toimintaympäristön tuntemuksen kannalta myös työsuojeluvalvonnan johdon olisi hyvä olla lähellä valvontakohteita ja valvontaa suorittavaa henkilöstöä. (VM 2015, 187.)

Keskus- ja aluehallinnon virastonselvityksen mukaan aluehallintoviraston asiakkaiden eli työpaikkojen näkökulmasta alueellisuus ei välttämättä tuo mitään erityistä uutta huomioitavaa itse palvelun tai toiminnan sisältöön. Hallinnon ”asiakkaiden näkökulmasta keskeistä on palvelun saatavuus alueilla ja se, että ratkaisut ja palvelut ovat valtakunnallisesti yhdenmukaiset”. (Mt. 57.) Työsuojeluvalvonnassa, kuten laillisuusvalvonnassa yleensäkin asiakkaiden oikeus- turva ja yhdenvertaisuuden turvaaminen korostuvat.

Valtionvarainministeriön maakunta- ja aluehallintoa selvittävä Virsu-hanke totesi, että alueellisten itsenäisten työsuojeluviranomaisten yhdistäminen ja muuttaminen valtakunnalliseksi edistäisi mahdollisuuksia yhdenmukaistaa viranomaisten tulkintakäytäntöjä ja parantaa päätöksenteon ennakoitavuutta. Viranomaisten valtakunnallinen toimivalta tarjoaisi myös paremmat mahdollisuudet erilaisten työprosessien yhtenäistämiseen tehtäväkohtaisesti. Se parantaisi viranomaisten mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta ja siten resursseja nykyistä joustavammin ja tehokkaammin. Asiakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta se tarkoittaisi, että vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa olisi toteutettavissa aikaisempaan varmemmin. ”Tämä antaisi mahdollisuuden kehittää ja parantaa työsuojelua koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta”. Myös henkilöstön näkökulmasta laajempi ja kooltaan suurempi virastokokonaisuus mahdollistaisi paremmin uralla etenemisen ja tehtäväkuvien monipuolistumisen sekä asiantuntijuuden kehittämisen ja työn tasaamisen. Valvonnan henkilöstö- resurssit olisi mahdollista ottaa joustavampaan käyttöön. (Mt., 142, 172-173).

Valvonnan alueellinen eriytyminen tulee ongelmalliseksi, koska työsuojeluvalvonta ei lähtökohdiltaan ole palvelua vaan laillisuuden valvontaa. Sen voi siinä mielessä katsoa olevan palvelua työelämän toimijoille, että työsuojeluviranomaiset valvovat yhteisten pelisääntöjen noudattamista ja osin neuvovat ja opastavat työpaikan turvallisuusasioissa. Siten työsuojeluviranomaiset palvelevat työn sujuvaa, yhdenmukaista ja laillista toteutumista työpaikoilla.

Alueellisissa ja paikallisissa hallinnon palveluissa – kuten erityisesti kunnallisissa palveluissa – on mahdollisuus paikallisiin vaihtoehtoihin, paikallisten tarpeiden ja näkökulmien huomioimiseen sekä itsenäisiin palveluihin. Tosin Suomen perustuslaissa (731/1999, 121§) määritelty vahva kunnallinen itsehallinto asettaa samassa perustuslaissa (6§) määritellyn kansalaisten yhdenvertaisuuden mielenkiintoiseen asemaan, jos yksi kunta voi tarjota ilmaista lasten päivähoitoa tai 10 000 euroa kunnassa syntyvästä lapsesta, mutta naapurikunta laskuttaa päivähoidosta eikä tarjoa perheen perustamisesta ja lapsen syntymästä mitään.

Tutkimuksen siinä vaiheessa, kun tarkastelin työsuojeluhallituksen toimintaa ja erityisesti sen lakkautuksen jälkeistä itsenäisten alueellisten työsuojeluviranomaisten toiminnan kehitystä, päädyin johtopäätökseen, ettei työsuojeluvalvonnan lainsäädännön toimeenpano Suomessa toteudu hallinnon asiakkaiden eli työpaikkojen näkökulmasta yhdenvertaisesti. Tutkimuksen johtopäätös tuossa vaiheessa oli, ettei työsuojeluvalvonta tule toteutumaan yhdenvertaisesti niin kauan kun työturvallisuuslainsäädäntöä toimeenpanevat alueelliset valvontaviranomaiset ovat itsenäisiä ja toimivat ilman yhteistä keskusohjausta.

Valvonnan vastuualuekohtaisiin tarkastuskertomusten tuloksiin perustuva vastuualuekohtainen vertailu vain vahvisti tämän tutkimuksen ennakkoletuksen. Työsuojeluvalvonta ei toimi yhdenmukaisin menettelytavoin maassamme ja se näkyy valvonnan erilaisuutena työpaikoilla. Työsuojelun vastuualueet päätyvät ja yhteisen ohjauksen puuttumisen vuoksi joutuvat päätymään omiin valvonnan ratkaisuihin ja määrittelyihin. Tekemässäni valvonnan vertailussa on lukuisia esimerkkejä alueellisesti itsenäisistä ja erilaisista menettelytavoista ja niiden seurauksena erilaisesta valvonnasta. Tämän tutkimuksen johtopäätöksen voi siten tiivistää lauseeseen: *Työpaikat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa, koska työsuojeluvalvonta on alueellisesti erilaista johtuen valvontaa toteuttavista itsenäisistä työsuojelun vastuualueista.*

Työsuojeluvalvonnan alueellinen eriytyminen tulee ilmi päätöksentekoprosessissa, kun tarkastaja pohtii, miten hän toimii tarkastuksella kohtaamansa haastavan työturvallisuustilanteen edessä. Ensin hän useimmiten keskustelee asiasta lähimpien työtovereidensa kanssa, sitten mahdollisesti tiiminsä ja

esimiehensä kanssa. Jos tilanne on vaikeampi, kysytään neuvoa lakimieheltä ja jos halutaan tehdä asiasta yhteinen päätös, menettelytapa, viedään asia johtajan päätettäväksi. Näin syntyy vastuualuekohtainen linjaus, valvonnan menettelytapa, mutta se koskettaa vain kyseistä vastuualuetta, sillä prosessissa on oleellista, että keskusteluissa pysytään koko ajan vastuualueen sisällä. Harvoja asioita viedään valtakunnallisiin verkostoihin yhteiseen keskusteluun ja niistä johtajien kokouksiin päätettäväksi. Jos työsuojeluvalvonnassa olisi keskushallinto tai työsuojelu olisi organisoitu toimialoittain tai valvottavien säädösten mukaan kuten tilaajavastuulain valvonta, edellä kerrottu päätöksentekoprosessi koskisi jo tiimi- ja esimiesvaiheessa koko maata ja siten tapaus yhtenäistäisi valtakunnallista valvontaa.

Kyseinen päätöksentekoprosessi liittyy evaluaatiotutkimuksen toimintaa kehittävään tavoitteeseen, joka tässä tutkimuksessa tarkoittaa pitäisikö työsuojeluvalvonnan organisaatiota muuttaa, jotta valvonnan alueellinen yhdenmukaisuus toteutuisi paremmin? Tiukemman työsuojeluvalvonnan riippumattomuustulkinnan mukaan ministeriön ja vastuualueiden ohjauksen väliin tarvittaisiin itsenäinen keskusvirasto. Tällainen on tullut tuomioistuinjärjestelmään, kun oikeusministeriön ja syyttäjälaitoksen väliin perustettiin Tuomioistuinvirasto 1.1.2020 alkaen. Uudistuksen tavoitteena on lisätä nimenomaan tuomioistuinten riippumattomuutta. Ongelmaksi nykyisin koetaan tuomioistuinten alistaisuus poliittisesti johdetulle oikeusministeriölle muun muassa rahoituksessa ja hallinnossa. Oikeusministeriölle jäisi jatkoissakin tuomioistuinten toiminnan strateginen suunnittelu. (Reinboth 2017.) Sama hallinnonalan keskusvirastoajattelu tuli sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston, Valviran myötä sosiaali- ja terveydenhuoltoon vuonna 2009. Valviran tehtävänä on ohjata aluehallintovirastoja niiden sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvissä ohjaus-, lupa ja valvontatehtävissä, jotta sotepalvelujen alueellinen ohjaus ja valvonta olisi mahdollisimman yhdenmukaista koko maassa. (Valvira 2020.)

Keskusvirasto oli tulossa myös työsuojeluhallintoon, kun valtion lupa-, ohjaus- ja valvontaviraston, Luovan piti aloittaa 1.1.2021. Jos Luova olisi toteutunut, itsenäiset, alueelliset työsuojeluviranomaiset olisi korvattu yhtenäisellä, valtakunnallisen toimivallan omaavalla valvontaviranomaisella. Luovavirasto oli eduskunnan enemmistön hyväksymä hallituksen tahdon ilmaus yhtenäistää alueellista työsuojeluvalvontaa.

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on työsuojelussa päädytty hallintomalliin, jossa on keskusvirasto. Työsuojeluvalvonnan strateginen ohjaus ja tavoitteenasettelu on parlamentilla ja se tulee työsuojeluvalvontaan ohjaavan ministeriön kautta, mutta valvonnan yhteinen toiminnallinen ja menetelmällinen ohjaus on keskusvirastolla, jonka suorassa alaisuudessa kaikki tarkastajat työskentelevät. Kun tehtäviä hoidetaan yhdessä valtakunnallisessa organisaatiossa, siirtyy keskushallinnon tehtävänä oleva alueellisen toiminnan yhdenmukaistamisen ohjaus valtakunnallisen toimivallan omaavan viraston sisäiseksi toiminnaksi (VM 2015, 133). Työsuojelusta vastuussa olevalle sosiaali- ja terveysministeriölle periaatteessa kuuluva hallinnonalansa yhdenmukaistamistehtävä käy tarpeettomaksi. Samalla poistuu se nykyisen työsuojeluhallinnon ongelma, että ministeriö ei voi huolehtia valvonnan yhdenmukaisuudesta, koska sekä laki työsuojeluhallinnosta että ILO:n sopimukset käytännössä ja periaatteessa kieltävät valvontamenettelyihin puuttumisen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalla on kolmiportainen hallintomalli. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa sosiaali- ja terveyspolitiikan lainsäädännön valmistelusta ja toimeenpanosta. Keskusvirasto, Valvira, ohjaa aluehallintovirastoja, jotta näiden ohjaus-, lupa- ja valvontakäytännöt olisivat yhdenmukaisia koko maassa. Aluehallintovirastot vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Valtakunnalliseen keskusvirastomalliin ja yhteiseen toimintatapaan on päädytty myös poliisi-, tuomioistuin- ja verohallinnossa. Tiivistetysti voi sanoa, että hallinnon laillisuusvalvontaan, joka toteuttaa kansallista tehtävää, ei yksinkertaisesti sovi itsenäisiä päätöksiä tekevät paikalliset tai alueelliset viranomaiset. Kansallisen laillisuusvalvonnan säädökset ovat koko maata yhtenäisesti koskevia ja kattavia eikä lainsäädännössä ole ainuttakaan alueellisesti tai maantieteellisesti erottuvaa poikkeusta tai erillisäädöstä. Siksi lainsäädäntöä pitäisi valvoa yhdenmukaisesti ja yhdenmukaisella organisaatiolla.

Suomeen tulisi siten perustaa pohjoismaisen mallin mukainen keskusorganisaatio, joka ohjaisi tarkastustoimintaa valtakunnallisesti ja päättäisi yhtenäiset valvonnan menettelytavat koko maahan. Erillinen organisaatio täyttäisi myös ILO:n sopimuksen nro 81 edellytyksen, että työsuojeluvalvonta on riippumaton eikä se ole poliittisesti johdetun ministeriön alaisuudessa. Alueelliset ja itsenäiset työsuojelun vastuualueet pitäisi lakkauttaa ja tehdä niistä keskusorganisaatioon kuuluvia alueellisia toimeenpanoviranomaisia.

Tutkimusta tehdessäni oli mielenkiintoista haastatella työsuojelun vastuualueen johtajaa ja valtakunnallisen yrityksen turvallisuuspäällikköä perättäisinä päivinä. Työsuojelun johtaja piti tärkeänä alueellista valvontaa:

”On tärkeä tuntea paikalliset työolot ja elinkeinorakenne, jotta osataan kohdistaa valvonta alueellisesti oikeisiin kohteisiin oikealla tavalla” (Sulameri 27.5.2019).

Valtakunnallisen yrityksen, jolla on toimipisteitä kaikilla työsuojelun vastuualueilla, turvallisuuspäällikkö korosti, että heillä työturvallisuuspäätökset tehdään keskistetyksi ja standardoidusti koskien kaikkia toimipisteitä ja tuotantolaitoksia, koska alan työturvallisuus ei vaihtele alueellisesti. Nykyaikainen valtakunnallinen konserni:

”Ei delegoi, ei anna päätöksentekovaltaa työsuojeluasioissa paikallisille toimijoille, toimipisteille vaan toteuttaa työsuojelua monesti paremmalla osaamisella keskistetyksi, standardoidusti ja valtakunnallisesti yhtenäisesti” (Kurila 28.5.2019).

Valtakunnallisessa yrityksessä työturvallisuuden päätöksenteko ja sen vaatima osaaminen oli siis keskitetty eikä suinkaan hajautettu paikallisille toimijoille, vaikka ne tuntevat paikalliset olot. Työsuojeluhallinnossa toimintatapa on toisin päin. Päätöksenteko on hajautettu alueellisille viranomaisille, jotka voivat siten tuottaa erilaisia valvontapäätöksiä samanlaisissa työpaikan olosuhteissa.

Esimerkissä ei liene mitään merkitystä sillä, mikä toimiala oli kyseessä. ”Valtakunnallisessa yrityksessä on yrityskohtaiset työturvallisuuskäytännöt läpi maan” (Hietola 26.6.2019). Pääsääntöisesti työturvallisuus työpaikalla ei vaihtele maantieteellisesti. Työpaikan olosuhteet voivat vaihdella maantieteellisesti, mutta samoissa olosuhteissa työturvallisuussäädöksiä pitäisi soveltaa samoin periaattein. Työturvallisuussäädöksissä ei ole ainuttakaan alueellista tai maantieteellistä poikkeamaa.

LÄHTEET:

Primäärilähteet

Henkilöhaastattelut

- Antila, Juha (12.3.2018), kehittämisspällikkö SAK, Helsinki
- Antila, Raimo (5.7.2019), osastopäällikkö STM/tto, Tampere
- Arkio, Tarja (12.2.2019), asiantuntija Akava, Helsinki
- Auvinen, Erkki (8.5.2018), työelämäasiantuntija STTK, Helsinki
- Gröndahl, Lauri (13.12.2016), ylitarkastaja Uutsp, Helsinki
- Hankilanoja, Arto (8.1.2020), poliisitarkastaja, Helsinki
- Hiitola, Paavo (26.6.2019), palvelupäällikkö ISS Palvelut, Haapavesi
- Hurmala, Mikko (30.5.2017), osastopäällikkö STM/tso, Helsinki
- Hyttinen, Urpo (22.2.2019), työturvallisuuspäällikkö, työympäristötoimitsija JHL, Tammissaari
- Janas, Antti (4.10.2016), säädösyksikön johtaja STM/tso, Tampere
- Juhala, Teemu (13.12.2019), ylitarkastaja LSSAVI, ESAVI, Tampere
- Jurvelius, Hannele (21.12.2017) ja (23.10.2018), ylitarkastaja STM/tso, Tampere
- Kallioluoma, Jouni (20.11.2017) ja (11.9.2019), lakimies, johtaja LSSAVI, työsuojelu, Tampere
- Kanerva, Reino (19.10.2016) ja (13.11.2019), hallitusneuvos STM/tso, Tampere
- Kanerva, Sanna (3.1.2019), ylitarkastaja LSSAVI, työsuojelu, Tampere
- Kantola, Raimo (11.5.2018), SAK:n III puheenjohtaja, Helsinki
- Koivisto, Harri (25.1.2019), ylitarkastaja LSAVI, työsuojelu, Pori
- Kukka, Anna (25.2.2019), työympäristöasiantuntija Tehy, Helsinki
- Kulmala, Miia (24.5.2019), ylitarkastaja LSSAVI, työsuojelu, Tampere
- Kurila, Harri (28.5.2019), turvallisuuspäällikkö Vaasan Oy, Vantaa
- Kähärä, Erika (26.2.2019), työympäristöasiantuntija Pam, Helsinki
- Laatunen, Lasse (18.5.2018), työmarkkinajohtaja EK, Helsinki
- Luukkonen, Tero (27.6.2019), työsuojeluvaltuutettu Telia Finland oyj, Rovaniemi

Marjamäki, Markku (1.11.2017), piiripäällikkö Uutsp, valvontajohtaja STM/tso, Hyvinkää

Mironen, Anne (9.1.2019), työympäristö- ja tasa-arvoasioiden asiantuntija SAK, Helsinki

Murto, Jussi (7.11.2017), ylitarkastaja STM/tso, Tampere

Myyri-Partanen, Kaarina (7.5.2019), johtaja ESAVI työsuojelu, Helsinki

Mäkinen, Hannu (11.10.2017), piiripäällikkö Hätsp, Tampere

Nupponen, Tarja (15.5.2018), neuvotteleva virkamies STM/tso, Tampere

Ojanperä, Kaija (25.2.2019), työympäristöasiantuntija Tehy, Helsinki

Pekkala, Pentti (17.7.2018), johtaja PSAVI työsuojelu, Oulu

Pekkala, Seppo (14.11.2017), johtaja LSAVI työsuojelu, Turku

Perimäki, Raili (24.11.2016), työympäristöasiantuntija SAK, Helsinki

Pesola, Juha (6.3.2019), työympäristöpäällikkö Teollisuusliitto, Helsinki

Posio, Antti (7.12.2016), ylitarkastaja STM/tso, Tampere

Rautio, Markku (16.5.2019), johtaja ISAVI, työsuojelu, Kuopio

Reina-Knuutila, Ulla (11.2.2019), ylitarkastaja LSSAVI, työsuojelu, Tampere

Rentola, Antti (14.10.2019), työsuojelupäällikkö Atria oy, Nurmo

Rinne, Kalevi (14.10.2019), työsuojeluasiantuntija Atria oy, Nurmo

Räsänen, Markku (21.3.2018), apulaispiiripäällikkö Hätsp, Tampere

Saarikoski, Jyri (17.12.2019), tarkastaja LSSAVI, työsuojelu, Tampere

Salmenperä, Matti (15.3.2017), osastopäällikkö TM/työosasto, Vierumäki

Savinko, Lotta (23.5.2018), työelämäasioiden päällikkö Akava, Helsinki

Schugk, Jan (20.3.2018), asiantuntijalääkäri EK, Helsinki

Stenius-Kaukonen, Marjatta (21.8.2017), kansanedustaja SKDL/Vasemmistoliitto, Rautajärvi

Sulameri, Riitta (27.5.2019), johtaja LSAVI, työsuojelu, Pori

Suorsa, Päivi (21.10.2019), johtaja PSAVI, työsuojelu, Tampere

Suomaa, Leo (18.9.2017), osastopäällikkö STM/tso, Helsinki

Tapola, Hannu (12.10.2016), ylitarkastaja STM/tso, Tampere

Teronen, Arto (15.1.2019), johtaja LSSAVI, työsuojelu, valvontajohtaja STM/tto, Tampere

Urvanta, Pirkko (2.11.2016), ylitarkastaja STM/tso, Tampere

Wärn, Riitta (17.4.2018), johtava asiantuntija EK, Helsinki

Käytössä on ollut myös äänitys Työsuojeluvalvojat ry:n perinneseminaarista 23.4.2016.

Sähköpostihaastattelut

Eronen, Risto (19.12.2017), tiedottaja, PSAVI

Hietavirta, Jukka (18.12.2019), ylitarkastaja, ESAVI

Inkilä, Teija (23.11.2017), ylitarkastaja, STM/tto

Janas, Antti (28.5.2018) ja (29.10.2018), säädösyksikön johtaja, STM/tso

Jurvelius, Hannele (9.1.2018), (25.9.2018) ja (2.5.2019), ylitarkastaja, STM/tto

Kallioluoma, Jouni (11.8.2017), lakimies, vastualueen johtaja, LSSAVI työsuojelu

Knudsen, Annemarie (6.5.2019) ja (27.5.2019), Chefkonsulent, Arbejdstilsynet Danske

Kuusinen, Jari (6.2.2018), atk suunnittelija, Pipa, Valtori

Köhler Krantz, Barbro (7.5.2019) ja (27.5.2019) Senior analyst, Arbetsmiljöverket
Sverige

Laakkonen, Janne (22.8.2019), ylitarkastaja, ISAVI 22.8.2019

Laatunen, Lasse (23.5.2018), työmarkkinajohtaja, EK

Lyngdal, Sigbjørn (2.5.2019) ja (27.5.2019), Senior adviser, Arbeidstilsynet Norge

Marjamäki, Markku (22.3.2018) (16.3.2019), piiripäällikkö Uutsp, valvontajohtaja,
STM/tso

Mäkinen, Hannu (23.1.2018), piiripäällikkö, Hätsp

Reina-Knuutila, Ulla (27.8.2019), ylitarkastaja, LSSAVI

Riikonen, Ulla (20.8.2019), tarkastaja, LSAVI

Rintala, Jenny (1.3.2019), ylitarkastaja, ESAVI

Saarenmaa, Petra (14.3.2019), lakimies LSSAVI

Suominen, Irina (13.8.2019), tarkastaja PSAVI

Tereska, Marja (8.5.2019), tarkastaja LSAVI

Julkishallinnon dokumentit

- Arbejdstilsynet (2019), *Tanskan työsuojeluhallinnon internetsivut*. Saatavissa <<https://amid.dk/>>. Luettu 2.4.2019.
- Arbejdstilsynet (2019b), *Årsrapport 2018*. Arbejdstilsynet Danske.
- Arbejdstilsynet (2019), *Norjan työsuojeluhallinnon internetsivut*. Saatavissa <[https://www.arbejdstilsynet.no.](https://www.arbejdstilsynet.no/)>. Luettu 3.4.2019.
- Arbejdstilsynet (2019b), *Årsrapport 2018*. Arbejdstilsynet Norge.
- Arbetsmiljöverket (2019), *Ruotsin työsuojeluhallinnon internetsivut*. Saatavissa <<https://www.av.se.>>. Luettu 1.4.2019.
- Arbetsmiljöverket (2019b), *Årsredovisning 2018*. Arbetsmiljöverket Sverige.
- ESAVI (2018), *Metalliteollisuuden bankesuunnitelma*. ESAVI
- Julkishallinnon toimialaryhmä (2019), *Julkisen hallinnon (koulut + sote) alatyöryhmän raportti liitteineen*. 15.10.2019. Aluehallintovirasto, työsuojelu.
- Kuljetusalan toimialaryhmä (2019), *Kuljetusalan suunnitteluryhmän raportti liitteineen*. 14.10.2019. Aluehallintovirasto, työsuojelu
- Kuljetusalan valvontasuunnitelma (2019), *Kuljetusalan valvontasuunnitelma vuodelle 2019*. Aluehallintovirasto, työsuojelu.
- LSSAVI (2018), *Työsuojelun vastuualueiden vuoden 2018 vuosiraportti*. LSSAVI/8405/2018.
- Palvelualan toimialaryhmä (2019), *Palvelualan alatyöryhmän raportti valvonnan yhdenmukaisuudesta ja kohdentamisesta*, 14.10.2019. Aluehallintovirasto, työsuojelu.
- Pesonen, Elina (2015), *Työsuojeluviranomaisten muistitiedon keruu kesällä 2015*. STM:n raportteja ja muistioita 2015:39.
- Poliisihallitus (2019), *Poliisihallituksen työjärjestys 19.06.2019*. POL-2018-54381, Poliisihallitus.
- Rakennusalan toimialaryhmä (2019), *Rakentamisen valtakunnallisen valvonnan 1.1.-31.7.19 raportointi*. 23.9.2019. Aluehallintovirasto, työsuojelu.
- Resu 1 (2001), *Työsuojelupiirien resurssityöryhmän muistio*. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2001:26.
- Resu 2 (2009), *Työsuojeluhallinnon resurssityöryhmän raportti. Tuottava, tulokellinen ja laadukas työsuojeluvälvonta vuonna 2015*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä2009:14.
- Ruotsala, Riikka, Hanna Uusitalo, Toivo Niskanen, Jorma Lappalainen, Päivi Piuspanen & Tarja Mäkelä (2010) *Työsuojelun valvontalain vaikutus työsuojelun viranomaisvalvontaan*. STM.
- SLIC (2005), *Report on the Evaluation of the Finnish Labour Inspectorate's policies and practices in the context of the new common principles of inspection, Spring 2005*. Viimeistelemätön ja hyväksymätön Suomen työsuojeluvälvonnän arviointi vuonna 2005. Tekijän hallussa.

- SLIC (2014), *EU:n johtavien työsuojelutarkastajien komitea, Suomen työsuojeluvalvonnan arviointi 2014*. STM:n raportteja.
- STM, *Piiripäällikkö-, johtaja- ja valvontakokousten pöytäkirjat, muistiot ja materiaalit vuosilta 1993-2019*. STM.
- STM (1983), *Työsuojelutarkastusorganisaation kehittämistyöryhmän muistio*. Työryhmämuistio 1983, STM.
- STM (2003), *Tarkastajan opas, laadukas työsuojeluvalvonta*. Työsuojelujulkaisuja 76, STM.
- STM (2008a), *Tarkastustoiminnan ohjeistamisen arviointi*. STM:n työsuojeluosaston tarkastustoimintatiimin raportteja (2744/2007). STM.
- STM (2008b), *Tarkastuskertomusten arviointi, kaikki työsuojelupiirit*. Muistio STM/4473/2008. STM.
- STM (2012), *Työsuojelun vastuualueiden vertaisarviointi, vertaisarviointiohje*. STM 22.08.2012. STM
- STM (2014), *Vertaisarviointien jälkeisen vastuualueiden johdon ja esimiesten työpajan materiaali*. Työsuojeluhallinnon intra.
- STM (2015a), *Työsuojeluvalvonnan toimintaympäristöanalyysi runkokaudelle 2016-2019*. STM raportteja.
- STM (2015b), *Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelma 2016-2019*. STM julkaisuja 2015:14. STM.
- STM (2016a), *Sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueiden väliset tulostavoitteet vuosille 2016-2019 ja tarkennetut tulostavoitteet vuodelle 2016*. Viisi eri sopimusta. STM:n raportteja. STM.
- STM (2016b), *Työsuojelun kokonaisarkkitehtuuri, ylätasoinen arkkitehtuurin ja kehityskohteiden kuvaus*. STM.
- STM (2016c), *Sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueiden väliset tulostavoitteet vuosille 2016-2019 ja tarkennetut tulostavoitteet vuodelle 2017*. Viisi eri sopimusta. STM:n raportteja. STM.
- STM (2017), *Sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueiden väliset tulostavoitteet vuosille 2016-2019 ja tarkennetut tulostavoitteet vuodelle 2018*. Viisi eri sopimusta. STM:n raportteja. STM.
- STM (2018a), *Sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueiden väliset tulostavoitteet vuosille 2016-2019 ja tarkennetut tulostavoitteet vuodelle 2019*. Viisi eri sopimusta. STM:n raportteja. STM.
- STM (2018b), *Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivut, työsuojelu*. Saatavissa <<https://stm.fi/tyosuojelu>>, luettu 12.12.2018.
- STM (2019a), *Sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2018*. STM raportteja ja muistioita 2019:18. STM.
- STM (2019b), *Sosiaali- ja terveysministeriön toimintakertomuskannanotto aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden toimintavuodesta 2018*. STM.

- STM (2019c), *Tervettä työtä. Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelma 2020–2023*. STM raportteja ja muistioita 2019:63.
- Teronen, Arto (2019), *Runkosuunnitelma ”Tervettä työtä” 2020-2023 on valmis – Muutosta ilmassa*. Työsuojelun vastuualueiden intra, Tiimeri. Luettu 5.9.2019
- TSH (1991), *Yhteenvedo työsuojeluhallituksen kiertokirjeistä 1974-1990*. Työsuojeluhallitus.
- TTL (2019), *Työsuojeluvallinnon toimintaympäristöanalyysi runkokaudelle 2020-2023*. Työterveyslaitos.
- Työsuojeluhallinnon vuosikertomukset 1973-2018*, STM.
- Työsuojeluhallinto (2019), *Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2018*. Työsuojeluhallinnon julkaisuja 5/2019.
- Työsuojeluhallinto (2020), Työsuojelun valvontaohjeet. Saatavissa <<https://www.tyosuojelu.fi/tietoameista/julkaisut/valvontaohjeet>>. Luettu 12.2.2020.
- Työsuojeluhallinto (2020b), *Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2019*. Työsuojeluhallinnon julkaisuja 2/2020.
- Ulkomaalaisvalvonnan toimialaryhmä (2019), *Ulkomaalaisvalvonnan valtakunnallisen valvonnan raportointi*, 15.10.2019. Aluehallintovirasto, työsuojelu.
- Valvira (2020), *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) internetsivut*. Saatavissa <<https://www.valvira.fi>> . Luettu 24.1.2020.
- VM (2015), *Aluehallinnon selvitysryhmän raportti. Keskus- ja aluehallinnon virastosevitys -banke (Virsu)*. VM julkaisuja 4/2015.
- VM (2017), *Valtion henkilöstökertomus 2016*. Saatavissa <https://vm.fi/documents/Valtion_henkilostokertomus_2016.pdf>. Luettu 12.11.2019.
- VTV (1994), *Keskushallinnon organisaatiouudistukset*. Tarkastuskertomus 198/54/94. Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Vuokratyöhanke (2019), *Työturvallisuus vuokratyössä EU-banke 2018. Loppuraportti*. Työsuojeluhallinnon julkaisuja 2/2019.
- Yhteiset työpaikat (2019), *Yhteiset työpaikat valtakunnallisen valvontabankkeen hankesuunnitelma*. PSAVI.
- YKSOTE (2017), *YKSOTE-kuormitus 2017-18 valtakunnallisen valvontabankkeen hankesuunnitelma*. LSAVI.
- YKSOTE (2019), *Työsuojeluhallinnon valvonta- ja viestintäbanke YKSOTE-kuormitus 2017-2018. Loppuraportti*. Työsuojeluhallinnon julkaisuja 9/2019.

Vera-valvontatietojärjestelmän raportit ja ohje

2018 AVI (VAV) suuntaaminen Valtakunnalliset riskitoimialat.

AVIT Kemiallisten tekijöiden valvontaviikko 2018.

AVIT Korjaushanke 2016-2017.

AVI Yhteiset työpaikat hankkeen kokonaisraportti vuosilta 2016-2019.

AVI Yksityinen sote 2017-2018.

Psykososiaalisen kuormituksen suppean valvontaotteen vastuualuekohtaiset määrittelyt valvontatietojärjestelmä Verassa vuosina 2017 ja 2018.

Psykososiaalinen kuormitus, tarkastettavien asioiden tila vastuualueittain vuosina 2017 ja 2018.

Psykososiaalinen kuormitus, valvontatoimenpiteiden määrä vastuualueittain vuosina 2017 ja 2018.

Turvallisuuden hallinta, tarkastettavien asioiden tila vastuualueittain vuosina 2017 ja 2018.

Turvallisuuden hallinta, valvontatoimenpiteiden määrä vastuualueittain vuosina 2017 ja 2018

Vastuualueiden kaikki tarkastukset vuosina 2017 ja 2018.

Vera-valvontatietojärjestelmän raportointiohje nro 9, versio 05, 2018. STM.

Vuosiraportointi 2018 AVI Vuokratyö.

Säädökset, lainvalmisteluaineisto ja laillisuusvalvojen valvontakäytäntö

574/1972 laki työsuojeluhallinnosta.

372/1973 asetus työsuojeluhallinnosta.

16/1993 laki työsuojeluhallinnosta.

176/1993 asetus työsuojeluhallinnosta.

199/1993 asetus työsuojeluneuvottelukunnasta.

738/2002 työturvallisuuslaki.

44/2006 työsuojelun valvontalaki (laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta).

497/2009 laki poliisin hallinnosta.

896/2009 laki aluehallintovirastoista.

HE 76/1972 hallituksen esitys työsuojeluhallituksen perustamisesta.

HE 328/1992 hallituksen esitys työsuojeluhallituksen lakkauttamisesta.

HE 58/2009 hallituksen esitys Poliisihallituksen perustamisesta.

Ed. ptk 164/1992 eduskunnan lähete keskustelu työsuojeluhallituksen lakkauttamisesta.

Ed. ptk 172/1992 eduskunnan ensimmäinen käsittely työsuojeluhallituksen lakkauttamisesta.

Ed. ptk 173/1992 eduskunnan toinen käsittely työsuojeluhallituksen lakkauttamisesta.

Ed. ptk 177/1992 eduskunnan kolmas käsittely työsuojeluhallituksen lakkauttamisesta.

TyVP 61/1992 eduskunnan työasiainvaliokunnan asiantuntijalausunnat (HE328/1992).

TyVP 63/1992 eduskunnan työasiainvaliokunnan pöytäkirja liitteineen.

TyVM 14/1992 eduskunnan työasiainvaliokunnan mietintö työsuojeluhallituksen lakkauttamisesta.

HalVM 9/2009 eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö Poliisihallituksen perustamisesta.

AOKA 10.5.2000 (dnro 1217/1/98) apulaisoikeuskanslerin kirje ympäristöministeriölle jätehuollon toteutuksen yhdenvertaisuudesta Suomessa.

Tutkimuskirjallisuus

- Ahtiainen, Lasse (2016), *Työehtosopimusten kattavuus vuonna 2014*. TEM julkaisuja 11/2016.
- Aho, Esko (1998), *Pääministeri*. Helsinki: Otava.
- Ahonen, Pertti (1999), ”Arviointi kansanvaltaisena käytäntönä”. Teoksessa Eräsaari, Risto, Tuula Lindqvist, Mikko Mäntysaari ja Marketta Rajavaara (toim.), *Arviointi ja asiantuntijuus*, 119-142. Helsinki: Gaudeamus.
- Alasuutari, Pertti (2006), ”Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli mahdollinen?” Teoksessa Heiskala, Risto & Eeva Luhtakallio (toim.), *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta*, 43-64. Helsinki: Gaudeamus.
- Alasuutari, Pertti (2011), *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, Pertti (2017), *Tasavalta. Sodan jälkeisen Suomen kaudet ja trendit*. Tampere: Vastapaino.
- Alenius, Ele (1995), *Salatut tiet, muistelmat*. Helsinki: Painatuskeskus oy.
- Andersson, Claes (2000), *Kaksitoista vuotta politiikassa – katkelmia, muistikuvia, unia*. Helsinki: WSOY.
- Anttila, Pirkko (2007), *Realistinen evaluaatio ja tuloksellinen kehittämistyö*. Hamina: Akatiimi.
- Browne, A. & Wildavsky, A. (1984). Implementation as Mutual Adaptation. Teoksessa J. L. Pressman & A. Wildavsky (toim.) *Implementation*, 206–231. Berkeley & Los Angeles: The University of California Press.
- Bertgholm, Tapio (2012), *Kohti tasa-arvoa. Tulopoliittikan aika 1. Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö 1969-1977*. Helsinki: Otava.
- Borg, Olavi (1990), ”Neo-Corporatism and Incomes Policy: The Finnish Case.” Teoksessa Sundberg, Jan & Sten Berglund (toim.) *Finnish Democracy*. Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu. Tampere: Finnpublishers oy.
- Borg, Olavi (2010), *Elämä kertoo. Puoli vuosisataa akateemisessa maailmassa*. Tampereen yliopisto: Tampere University Press.
- Cawson, Alan (1982), *Corporatism and Welfare, Social Policy and State Intervention in Britain*. London: Heinemann Educational Books Ltd.
- Cawson, Alan (1985), ”Introduction. Varieties of Corporatism: the Importance of the Meso-level of Interest Intermediation.” Teoksessa Cawson Alan (toim.) *Organized Interest and the State, Studies in Meso-Corporatism*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Chelimsky, E. (1997). ”The coming transformations in evaluation.” Teoksessa E. Chelimsky & W. R. Shadish (toim.) *Evaluation for the 21st Century*, 1–26. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Clarke, A. & Dawson, R. (1999). *Evaluation Research. An Introduction to Principles, Methods and Practice*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

- Clarkeburn, Henriikka & Mustajoki, Arto (2007), *Tutkijan arkipäivän etiikka*. Tampere: Vastapaino.
- Coleman, William D. (1985), "State Corporatism as a Sectoral Phenomenon. The Case on the Quebec Construction Industry." Teoksessa Cawson Alan (toim.) *Organized Interest and the State, Studies in Meso-Corporatism*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Donaldson, S.I. & Christie, C. A. & Mark, M. M. (toim.) (2009). *What counts as credible evidence in applied research and evaluation practice?* Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Eräsaari, Leena (2006), "New Public Management on julkisen sektorin vääryksien isä." Teoksessa Helne, Tuula & Markku Laatu (toim.), *Vääryyskirja*, 87-101. Kelan tutkimusosasto, Kansaneläkelaitos.
- Eskola, Antti (2009), *Mikä henki meitä kantaa. Katselen työni tuloksia*. Helsinki: Tammi.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998), *Jobdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen (2011), *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOYpro.
- Heiskala, Risto (2006), "Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen historiallinen murros." Teoksessa Heiskala, Risto & Eeva Luhtakallio (toim.), *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta*, 14-42. Helsinki: Helsinki: Gaudeamus.
- Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.) (2006), *Vääryyskirja*. Kelan tutkimusosasto, Kansaneläkelaitos.
- Hill, M. J. & Hupe P. L. (2002), *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Hirsjärvi, Sirkka & Huttunen, Jouko (1995), *Jobdatus kasvatustieteeseen*. 4. uudistettu laitos. Helsinki: WSOY.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2010), *Tutkimusbaastattelu. Teemabaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara Paula (2009), *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.
- Hirvelä, Jukka (1992), *Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon. Selvitysmies Jukka Hirvelän ehdotukset valtion aluehallinnon kehittämiseksi*. Komiteanmietintö 1992:33.
- Hirvonen, Ari (2006), "Eettisesti hyvä tutkimus." Teoksessa Jaana Hallamaa, Veikko Launis, Salla Lötjönen & Irma Sorvali (toim.), *Etiikkaa ihmistieteille*, 31-49. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Holmila, Marja (1999), "Evaluaatiotutkimuksesta sosiaalitieteissä." Teoksessa Paakkunainen Kari (toim.), *Arviointitutkimus ja nuorisotoiminta. Tulostuensa dynaamiseen nuorisotoimintaan*, 46-60. Helsinki: Hakapaino.

- Honkanen, Pertti (1995), *Julkinen sektori, muistiinpanoja yksityistämisestä ja säästöpolitiikasta*. Helsinki: Hanki ja Jää.
- Hoskola, Helena (1989), *Sata vuotta työsuojelua Suomessa. Työsuojelulainsäädännön synty ja kehitys 1889-1989*. Työsuojeluhallitus.
- Hoskola, Helena (1999), *Turvallisesti työssä. Työsuojelun valvonta Hämeessä 110 vuotta 1889-1999*. Hämeen työsuojelupiiri.
- HS (2019), artikkeli Lyhyesti *Uusi syyttäjälaitos*. Helsingin Sanomat 2.10.2019.
- Hämäläinen, Unto (2019) *Käännös vasempaan päin*. Artikkelit Helsingin Sanomissa B 13, 28.7.2019
- ILO (2005), *Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset*. 2. uudistettu painos. Työ- ja elinkeinoministeriö, Suomen ILO-neuvottelukunta.
- ILO (2006), *International Labour Conference 95th Session, 2006, Report III (Part 1B)*. Genève: ILO Publications.
- Jokinen, Esa (2017), *Näkökulmia arviointitutkimukseen. Henkilöstö kuntauudistuksessa*. Acta Universitatis Tamperensis 2285, Tampere University Press.
- Julkunen, Raija (2001), *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Jyränki, Antero (2003) *Valta ja vapaus: valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä*. Helsinki: Talentum.
- Kahri, Tapani (2001), *Viheltäkö pilli? Työmarkkinamiehen muistelmat*. Helsinki: Otava.
- Kamppinen, Matti, Osmo Kuusi & Sari Söderlund (2003) (toim.), *Tulevaisuudentutkimus : perusteet ja sovelluksia*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Kantola, Anu (2002), *Markkinakuri ja managerivalta, poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Helsinki: Loki-kirjat.
- Kantola, Raimo (2013), *Tulokabinoiden kaprokkimies*. Omakustanne Raimo Kantola.
- Kauppinen, Timo (2005), *Suomen työmarkkinamalli*. Helsinki: WSOY.
- Kekkonen, Päivi & Rajala, Hanna-Kaisa (2017), *Yhteiset työpaikat -tutkimus-, valvonta- ja viestintäpanke 2016–2019*. Työsuojeluhallinto 10/2017.
- Keränen, Seppo (2010), *Ehdollinen demokratia, Urho Kekkonen ja työmarkkinapolitiikka*. Turun yliopisto.
- Ketola, Eino (2009), *Kasvu yhteistoimintaan, Työturvallisuuskeskus (TTK) 1970-2010*. Työturvallisuuskeskus.
- Kettunen, Pauli (1994), *Suojelu, suoritus, subjekti. Työsuojelu teollistuvan Suomen yhteiskunnallisissa ajattelu- ja toimintatavoissa*. Suomen historiallinen seura SHS. Historiallisia tutkimuksia 189 / 1994.
- Kettunen, Pauli (2008), *Globalisaatio ja kansallinen me, kansallisen katseen historiallinen kritiikki*. Tampere: Vastapaino.
- Klemola, Tapio (1999), *Työsuojeluhallinto ja työsuojeluviranomaisten toimivalta*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos.

- KM (1971), *Työsuojeluorganisaatiotoimikunnan mietintö: ehdotus laiksi työsuojeluballinnosta*. Komiteanmietintö 1971: B87. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.
- KM (1986), *Hallinnon bajauttaminen*. Komiteanmietintö 1986:12. Valtion painatuskeskus.
- Koivisto, Mauno (1988), *Politiikkaa ja politikointia 1979-81*. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Koivisto, Mauno (1994), *Kaksi kautta, muistelmia ja merkintöjä 1982-1994*. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Korhonen, Risto (2011), *Hakaniemen voimavuodet, valtapeliä ay-liikkeessä 1985-95*. Helsinki: Otava.
- Korpinen, Pekka (2003), ”Elämää Suomen Pankissa ja sen ulkopuolella, kun markkakin oli vielä valuutta.” Teoksessa Koivisto Tellervo (toim.), *Kyllä se siitä! Mauno Koiviston ensimmäiset kahdeksan vuosikymmentä*. Helsinki: Tammi.
- Kosonen, Pekka (1998), *Pohjoismaiset mallit murroksessa*. Tampere: Vastapaino.
- Kuula, Arja (2011), *Tutkimusetiikka, aineistojen käyttö, hankinta ja säilytys*. Tampere: Vastapaino.
- Kvale, Steinar. (1996), *InterViews. An introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Laakso, Seppo (2009), ”Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely.” Teoksessa Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo (toim.) *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*, 44-79. Tampere: Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino oy.
- Laatunen, Lasse & Nieminen, Arto (2017), *Kolmikannan kulisseissa, Lasse Laatunen neljä vuosikymmentä työmarkkinapolitiikassa*. Helsinki: Art House oy.
- Lappalainen, Pertti (1988), *Etujärjestöedustus asiantuntemuksen muotona*. Poliitikka nro 3/1988, 215-228.
- Lappeteläinen, Aki (1991), *Korporatiivinen asiantuntemus ja poliittinen päätöksenteko*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen laitos.
- Lehtinen, Lasse (2002), *Aatosta jaloa ja alhaista mieltä. Urho Kekkonen ja SDP:n subteet 1944-1981*. Helsinki: WSOY.
- Leino, Yrjö (1958), *Kommunisti sisäministerinä*. Helsinki: Tammi.
- Lipton, Peter (2004), *Inference to the best explanation*. London & New York: Routledge.
- Lindqvist, Tuula (1999), ”Evaluatation uskottavuus.” Teoksessa Eräsaari, Risto, Tuula Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.), *Arviointi ja asiantuntijuus*, 106-118. Helsinki: Gaudeamus.
- Mansner, Markku (1990), *Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa, Suomen Työnantajain Keskusliitto 1956-1982*. Helsinki: Teollisuuden kustannus Oy.
- Myllymäki, Arvo (1979), *Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtiolimet*. Tampere: Finnpublishers.
- Mäenpää, Olli (1991), *Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

- Mäenpää, Olli (2002), *Hyvän hallinnon perusteet*. Forum Juris, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Mäkinen, Olli (2006), *Tutkimusetiikan ABC*. Helsinki: Tammi.
- Mäntysaari, Mikko (1999), ”Millaista asiantuntijuutta arviointitutkimus antaa?” Teoksessa Eräsaari, Risto, Tuula Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.), *Arviointi ja asiantuntijuus*, 7-16. Helsinki: Gaudeamus.
- Nousiainen, Jaakko (1980), *Suomen poliittinen järjestelmä*. Helsinki: WSOY.
- Nousiainen, Jaakko (1992), *Politiikan huipulla. Ministerit ja ministeristöt Suomen parlamentaarisessa järjestelmässä*. Helsinki: WSOY.
- Niiniluoto, Ilkka (2002), ”Tieteen tunnuspiirteet.” Teoksessa Sakari Karjalainen, Veikko Launis, Risto Pelkonen & Juhani Pietarinen (toim.), *Tutkijan eettiset valinnat*, 30-41. Helsinki: Gaudeamus.
- OECD (1988), *Industrial Relations: Agenda for Change: Economic Performance and Structural Adjustment: The Labour Market and Industrial Relations. Working Party on Industrial Relations*. OECD.
- Ojala, Pekka (1992a), *Yksiportaiseen keskuhallintoon. Selvitysmies Pekka Ojalan ehdotukset valtionkeskuhallinnon toimivallanjaon ja tehtävärakenteen muuttamiseksi sekä keskuhallinnon supistamiseksi. Keskuhallinnon rationalisointihankeeseen loppuraportti*. Komiteamietintö 1992:28.
- Ojala, Pekka (1992b), *Valtion keskuhallinnon rakenne, toiminta ja resurssit. Keskuhallinnon rationalisointihankeeseen loppuraportin liite 1*. Helsinki: VAKP-kustannus.
- Palonen, Kari (1999), ”Fortunan renessanssi. Historiallinen näkökulma politiikan vaikeutumiseen.” Teoksessa Eräsaari, Risto, Tuula Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.), *Arviointi ja asiantuntijuus*, 169-180. Helsinki: Gaudeamus.
- Panitch, Leo (1979), “The Development on Corporatism in Liberal Democracies.” Teoksessa Schmitter P. C. & Lehmbruch G. (toim.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, 119-146. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Parvinen, Ilmo (1992), *Suomen hyvinvointi tasapainoon 1995-2000*. STM:n julkaisuja 1992:1.
- Patton, Michael, Q. (1997), *Utilization-focused Evaluation. The New Century Text. Edition 3*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Pawson, Ray & Tilley, Nick (1997), *Realistic Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Perkka, Katriina (1981) (toim.), *Työ ja työsuojelu*. Tampereen yliopisto, Lääketieteellinen tiedekunta, opetusta koskevia julkaisuja 22.
- Pietiläinen, Tuomo (2016) *Työturvallisuusrikosten hyöty jää rikollisille*. Artikkelijulkaisu Helsingin Sanomissa A 10, 22.11.2016.
- Piirainen, Keijo & Suikkanen, Asko (1992), ”Toimeenpanotutkimus. Osa 1.” Artikkelijulkaisu JANUS. *Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti*, 15-18.
- Pirnes, Esa (1996), *Kalevi Kivistö, liian hyvä poliitikoksi?* Helsinki: Edita.
- Raatikainen, Panu (2004), *Ihmistieteet ja filosofia?* Helsinki: Gaudeamus.

- Rajavaara, Marketta (1999), ”Arviointitutkimuksen hyödynnettävyys.” Teoksessa Eräsaari, Risto, Tuula Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.), *Arviointi ja asiantuntijuus*, 31-53. Helsinki: Gaudeamus.
- Rantonen, Arja (1978), *Työsuojeluhallituksen synty*. Julkishallinnon pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Rastas, Anna (2005), ”Kulttuurit ja erot haastattelutilanteessa.” Teoksessa Johanna Ruusuvuori & Liisa Tiittula (toim.), *Haastattelu, tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*, 78-102. Tampere: Vastapaino.
- Rautkallio, Hannu (1999), *Agenda Suomi: Kekkonen, SDP, NKP 1956-66*. Helsinki: WSOY.
- Reinboth, Susanna (2017), *Tuomioistuimia irrotetaan politiikasta*. Artikkelin Helsingin Sanomissa A 24, 22.4.2017.
- Reini, Jorma (1996), *Pispalasta bulevardille*. Helsinki: Edita.
- Rekola, Esko (1998), *Viran puolesta*. Helsinki: WSOY.
- Rentola, Kimmo (2005), *Vallankumouksen aave. Vasemmisto, Beljakov ja Kekkonen 1970*. Helsinki: Otava.
- Riikonen, Jaakko (2000), *Työympäristön kansainvälinen vaikuttaja Jaakko Riikonen 70 vuotta* (juhlakirja). STM ja TTK.
- Rikala, Saku (2009), *Kunnan liikuntapalveluiden ohjaus ja yhdenvertaisuus*. Kunnallisoikeuden pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Rislakki, Jukka (1982), *Erittäin salainen. Vakoilu Suomessa*. Helsinki: Love kirjat.
- Rokkan, Stein (1987), *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget Oslo.
- Rossi, P. H. & Freeman, H. E. (1993). *Evaluation. A Systematic Approach*. 5. painos. Newbury Park: Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Ruostetsaari, Ilkka (1989), *Energiapolitiikan määrytyminen. Julkisten, kollektiivisten ja markkinaperusteisten toimijoiden asema Suomen energiasektorin politiikkaverkostossa*. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 278. Tampereen yliopisto.
- Ruostetsaari, Ilkka (2014), ”Suomen poliittinen järjestelmä: valtasuhteiden muutokset 1990-luvun alun jälkeen.” Teoksessa Forsberg, Tuomas & Raunio, Tapio (toim.), *Politiikan muutos*, 77-121. Tampere: Vastapaino.
- Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (2011), *Haastattelu, tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Tampere: Vastapaino.
- Saari, Mauno (2006), *Näkymätön käsi. Kertomus vallasta ja vallan käyttäjistä*. Helsinki: Gummerus.
- Saukkonen, Pasi (2008a), *Helsingin yliopiston Suomen poliittinen järjestelmä -verkkokirja, Puolueet, johdanto*. Saatavissa <<https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/puolueet/>>. Luettu 12.3.2018.
- Saukkonen, Pasi (2008b), *Helsingin yliopiston Suomen poliittinen järjestelmä -verkkokirja, Etujärjestöt, johdanto*. Saatavissa <<https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/etujarjestot/>>. Luettu 12.3.2018.

- Schmitter, Phillip C (1979), ”Introduction”. Teoksessa Schmitter, Phillip C. & Lehmberg, Gerhard (ed.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Scriven, Michael (1991), *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Sorsa, Kalevi (2003), *Kansankoti ja punamulta. Poliitiikan kuvioita 1972-76*. Helsinki: Otava.
- Stakes (1994), *Nälkä*. Matti Heikkilä, Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen, Osmo Kontula, Kai Koskela. Stakes, STM raportteja 153 / 1994.
- Soininvaara, Osmo (1994), *Hyvinvointivaltion eloonjäämisoppi*. Helsinki: WSOY.
- Suikkanen, Asko (1983), *Työsuojelu ja vallankäyttö – ”Safety First” työsuojelun genesiksenä*. Turun yliopiston sosiaalipolitiikan julkaisuja sarja A:8. Turun yliopisto.
- Sundberg, Jan (2008), ”Puolueiden organisaatiot ja suhteet etujärjestöihin.” Teoksessa Paloheimo, Heikki & Raunio, Tapio (toim.), *Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä*, 61-83. Helsinki: WSOY.
- Syyttäjälaitos (2019), *Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistus*. Saatavissa <<https://syyttajalaitos.fi/organisaatiouudistus/>>. Luettu 2.12.2019
- Teittinen, Tuomo (1985), *Julkisten toimintaohjelmien ominaisuudet ja toimeenpano-organisaatio*. Kuopion yliopiston julkaisuja, alkuperäistutkimukset nro 1. Kuopion yliopisto.
- Temmes, Markku (1994), *Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset*. Valtiovarainministeriö ja Painatuskeskus Oy.
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku (1997), *Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995*. Helsinki: Edita.
- Tiihonen, Seppo (2006), ”Poliittisen hallinnan ja hallintopolitiikan muutoksia 1980- ja 1990-luvuilla.” Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.), *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta*, 82-104. Helsinki: Gaudeamus.
- Tomminen, Sari (2009), *Toimeenpanotutkimus valtion omistajaohjauksen järjestämisestä Suomessa*. Taloustieteen pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Tuomioja, Erkki (2014), *Sinä syntyy vielä rumihia. Poliittiset päiväkirjat 1991-1994*. Helsinki: Tammi.
- Työneuvosto (2019), *Työneuvoston internetsivut*. Saatavissa <<https://www.tem.fi/tyoneuvosto>>. Luettu 11.2.2019.
- Työsuojelun valvonta (2016), *Ohjeita ja neuvoja työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoinnista annetun lain 44/2006 soveltamisesta*. Työterveyslaitos.
- Työsuojelunvalvojat (2008), *Työsuojelunvalvojat ry 1968-2008, 40 vuotta jäsenistön hyvinvoinnin ja työsuojelun edistäjinä*. Historiikki. Työsuojelunvalvojat ry.
- Työturvallisuuslaki (2008), *Työturvallisuuslaki soveltamisopas*. Työterveyslaitos.
- TVK Tapaturmavakuutuskeskus (2017) *Kuolemaan johtaneiden työtaturmien ja ammattitautien tilastoaineiston erillistoimitus sähköpostitse 4.12.2017*, TVK / Janne Sysi-Aho.
- Uimonen, Risto (1995), *Nuori pääministeri*. Helsinki: WSOY.

- Uusikylä, Petri (1999) ”Politiikan ja hallinnon arviointi.” Teoksessa Eräsaari, Risto, Tuula Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.), *Arviointi ja asiantuntijuus*, 17-30. Helsinki: Gaudeamus.
- Uusitalo, Hannu (1991), *Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan*. Helsinki: WSOY,
- Uusitalo, Hannu (2002), ”Tulonjako ja yhteiskunnalliset jaot.” Teoksessa Piirainen, Timo & Juho Saari (toim.), *Yhteiskunnalliset jaot, 1990-luvun perintö?* Helsinki: Gaudeamus.
- Valtioneuvosto (2017), *Budjetti 2017*. Saatavissa < <https://valtioneuvosto.fi/budjetti-2017>>. Luettu 1.8.2017.
- Vartiainen, Juhana (1991), *Suomalainen korporatismi ja talouspolitiikan vastuu*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 87 (4/1991).
- Vartola, Juha (2009), ”Byrokratia modernin hallinnan muotona.” Teoksessa Karppi, Ilari & Lotta-Maria Sinervo (toim.), *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*, 13-43. Tampere: Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino.
- Vedung, Evert (2000), *Public Policy and Program Evaluation*. New Jersey: Transaction publishers.
- Vesikansa, Jarkki (2004), *Salainen sisällissota. Työnantajien ja porvarien taistelu kommunismia vastaan kylmän sodan Suomessa*. Helsinki: Otava.
- Vesikansa, Jarkko (2016), *Laman taittäjä. Raimo Sailas ja kolme talouskriisiä*. Helsinki: Otava.
- Viinanen, Iiro & Heiskanen, Kalle (toim.) (2014), *Vaaran vuodet 1991-1995, muistelmia ja päiväkirjamerkintöjä*. Helsinki: Paasilinna.
- Viinanen, Iiro & Okker, Jaakko (toim.) (1993), *Iiro Väinasen tulo- ja menoarvio*. Helsinki: WSOY.
- Vilki, Briitta (2009), *Strategiat hallinnan välineenä. Vesiensuojelun ohjaus ja toimeenpano case Kyrönjoessa*. Acta Wasaensia, 202. Vaasan yliopisto.
- Virkkunen, Jaakko (1995), *Työpaikkatarkastuksen ristiriidat ja niiden ylittämisen mahdollisuudet. Tutkimus keskusteluun perustuvan työn välineistä ja tuloksellisuudesta*. Työpoliittinen tutkimus 123. Työministeriö.
- Virolainen, Johannes (1982), *Yöpakkasista juhannuspommiin*. Helsinki: Otava.
- Virtanen, Petri (2007), *Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Helsinki: Edita.
- Virtanen, Turo (1994). *Implementaation käsite ja implementaatiotutkimus*. Poliitikka 4, 240-260.
- Weber, Max (1949), *The Methodology of the Social Sciences*. New York: The Free Press.
- Wilenius, Markku (2015), *Tulevaisuuskirja, metodi seuraavan aikakauden ymmärtämiseen*. Helsinki: Otava.

Liite 1

Työmarkkinajärjestöjen hyväksymä taustamuistio työsuojelun aluehallinnon uudistamiseksi Resurssityöryhmä 2:n yhteydessä vuonna 2009.

Työsuojelun aluehallintoa uudistetaan seuraavien periaatteiden mukaisesti:

Tavoitteena on resurssien käytön tehostaminen ja tasaisuus, valvonnan tasalaatuisuuden parantaminen sekä työsuojeluviranomaisten tavoitettavuuden edistäminen (brändin selkeyttäminen). Jos vireillä oleva aluehallintoselonteko antaa aihetta muihin johtopäätöksiin, niihin palataan erikseen.

Em. lähtökohdista tehdään seuraavat organisatoriset uudistukset:

1. Resurssien käytöstä ts-alueella päättää ao. alueen johtaja. Ts-tulosohjaus on ts-vastuualueiden osalta yksiselitteisesti STM:llä. Sitä ei pidä sotkea avien yleiseen tulosohtaukseen, eikä ts-alueen prosesseja avien yleisiin prosesseihin. Tältä osin STM neuvottelee VM:n kanssa yksityiskohtaiset, selkeät ohjeet nykytilanteen parantamiseksi.
2. Ts-tarkastajilla on valtakunnallinen toimivalta, mutta sen käyttö oman alueen ulkopuolella edellyttää ao. aluejohtajan valtuutusta. STM antaa asiasta tarkemmat ohjeet selvitettyään ensin, edellyttääkö tämä normimuutoksia.
3. Yhteiset valtakunnalliset tehtävät tasataan eri ts-vastuualueille. STM valmistelelee ja neuvottelee ts-aluejohtajien kanssa toteutuksen.
4. Lupahallinto organisoidaan siten, että lupa-asiat keskitetään eri alueille parhaan osaamisen perusteella (asbesti-, hätätyö-, nuoret- jne.). STM valmistelelee asian ja neuvottelee toteutuksen ts-aluejohtajien kanssa.
5. Syyte ilmoituksista ja lausunnoista syyttäjille päättää pääsääntöisesti aluejohtaja tai hänen siihen poikkeustapauksissa erikseen valtuuttamansa lakimies.
6. Puhelinneuvonta organisoidaan yhteiseksi toiminnoksi, joka kattaa kaikki alueet. Neuvontarinki kootaan eri vastuualueiden asiantuntijoista. STM neuvottelee ts-aluejohtajien kanssa toteutuksen.
7. Kaikkien alueiden osalta nykyisin Tupaan kootut : koulutus-, tiedotus-, tietohallinto- ja ts-näyttelyasiat vastuutetaan eri ts-vastuualueille. Tietohallinnon osalta kysymys on aluehallinnon ts-vastuualueiden omista erityiskysymyksistä. Muilta osin avien Ahti-yksikkö hoitaa tietohallinnon. STM valmistelelee asian ja neuvottelee toteutuksen ts-aluejohtajien kanssa.
8. STM valmistelelee em. kohdista 1-7 esitysluonnokset, jonka jälkeen arvioidaan kolmikantaisesti, vastaavatko esitykset järjestöjen tarkoitusta.

Lasse Laatonen EK
Juha Antila SAK
Markku Salomaa STTK
Maria Löfgren Akava

