

Ville Kökkö

ASIAKASALOITTEISTEN TYÖSUHDEASIOIDEN VALVONTA

Liiketalouden koulutusohjelma

2017

## ASIAKASALOITTEISTEN TYÖSUHDEASIOIDEN VALVONTA

Kökkö, Ville  
Satakunnan ammattikorkeakoulu  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Joulukuu 2017  
Ohjaaja: Kuohukoski, Minna  
Sivumäärä: 68  
Liitteitä: 5

Asiasanat: työsuojelu, työsuhde, työsuojelutarkastus, laillisuusvalvonta, asiakasläh-  
töisyys

---

Tämän opinnäytetyön aiheena oli tutkia työsuojeluviranomaisen toiminnan vaikutusta työsuhdetta koskevissa asioissa. Vaikutusta pyrittiin arvioimaan tutkimalla työsuojeluviranomaiselle osoitettujen työsuhdeasioiden valvontapyyntöjen määriä ja aiheita. Valvontapyyntöjä esittävät pääsääntöisesti työsuojelun vastualueen asiakaina työntekijät.

Työn teoriaosassa tarkasteltiin aluehallintoviraston työsuojelun vastualueen toimintaa työsuojeluviranomaisena, työsuojeluvalvontaa ja siihen vaikuttavia säädöksiä sekä hallinnollista toimivaltaa. Tutkimuksessa käytettiin kvantitatiivista tutkimusmenetelmää. Tutkittava aineisto kerättiin työsuojelun vastualueen diaarista. Tutkimus rajautui koskemaan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle asiakkaan aloitteesta työsuhdeasioissa tehtyjä valvontapyyntöjä.

Tutkimuksen tuloksena voitiin todeta, että valvontapyyntöjen määrä on vähentynyt lähes kolmanneksen tutkimuksen kohteena olleen kuuden vuoden aikana. Toimialakohtaisesti tarkasteltuna voitiin havaita, että vähentyminen näkyi suurilukuisena esimerkiksi ravitsemustoiminnan ja erikoistuneen rakentamisen toimialoilla. Työllistämistoiminnassa oli määrä puoliintunut. Tähän toimialaluokkaan kuuluvat mm. henkilöstövuokrausta harjoittavat yritykset. Toisaalta tutkimuksella voitiin osoittaa myös sellaisia toimialoja, joilla valvontatarve oli selvästi lisääntynyt. Sellaisia olivat mm. vähittäiskaupan, kasvinviljelyn ja kotieläintalouden sekä maiseman- ja kiinteistönhoidon toimialat.

Tutkimuksen tuloksena voitiin päätellä, että työsuojeluviranomaisen toiminnalla on ollut vaikutusta valvontapyyntöjen määriin. Vaikka vaikutusta ei voidakaan suoraan osoittaa pelkästään valvontatoimista johtuvaksi, voidaan kuitenkin yleistäen todeta työelämää koskevan lain normien toteutumisen riippuvan valvonnan keinojen vaikuttavuudesta. Viime vuosina on työsuojelun vastualueella kehitetty myös neuvontaa, minkä vaikutukset saattavat näkyä tulevaisuudessa vielä selvemmin asiakasaloitteisen valvonnan tarpeessa.

# CONTROL REQUESTS – EMPLOYMENT RELATIONSHIP MATTERS MADE BY THE CUSTOMERS OF THE OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH

Kökkö, Ville

Satakunnan ammattikorkeakoulu, Satakunta University of Applied Sciences

Degree Programme in Business Administration

December 2017

Supervisor: Kuohukoski, Minna

Number of pages: 68

Appendices: 5

Keywords: employment relationship, occupational safety and health, monitoring authority

---

The purpose of this thesis was to study the impact of actions of occupational safety and health authorities in employment related situations. The impact was analyzed by studying the amount of control requests for employment relationship matters directed to the occupational safety and health authorities and the subjects of the requests. The control requests are mainly done by employers - the customers of the Occupational Safety and Health Division.

In the theory section of the thesis the Occupational Safety and Health Division of the Regional State Administrative Agency was studied as competent authority. Additionally, the employment monitoring and the statutes effecting it as well as the administrative jurisdiction were researched. Study was executed using quantitative research method. The research material was gathered from the records of the agency. Research was limited to the control requests received by agency of Western and Inland Finland.

As a result of the study it could be said that the amount of control requests for employment relationship matters have decreased with almost a third within those six years that were studied. Examining the lines of business, it could be seen that the biggest areas of decreasing were for example in catering and specialized construction work. Within recruitment the amount had decreased to half. This line of business consists for example of staff leasing companies. On the other hand, the study shows also the lines of business where the amount has significantly increased. These are for example retail, agriculture and property maintenance.

As a result of the study it could be deduced that the actions of occupational safety and health authorities had no impact on the amount of control requests. Although the impact cannot be directly shown to be generating from the monitoring actions it can be said that the efficiency of the laws and statutes of employment depends on the quality of the monitoring methods. In the past few years customer service of the Occupational Safety and Health Division has been improved. The impact of this should be seen in the future as it should reduce the need of customer-initiated control requests.

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	TUTKIMUSONGELMA .....	8
3	TUTKIMUSMENETELMÄ .....	10
3.1	Kvantitatiivinen menetelmä.....	10
3.2	Aineisto .....	11
3.3	Tutkimuksen luotettavuus.....	14
4	TOIMEKSIANTAJA .....	15
4.1	Aluehallintovirasto.....	15
4.2	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialue .....	16
4.3	Työsuojelun vastuualue .....	16
5	TYÖSUOJELUVIRANOMAISEN TOIMINTA.....	19
5.1	Työsuojelunvalvonta.....	19
5.1.1	Viranomaisaloitteinen työsuojeluvalvonta.....	21
5.1.2	Asiakasaloitteinen työsuojeluvalvonta.....	22
5.2	Työsuojeluviranomaisen hallinnollinen toimivalta .....	23
6	TYÖSUHDEASIOIDEN ASIAKASALOITTEINEN VALVONTA.....	26
6.1	Työsuojeluviranomaisen asiakas .....	27
6.2	Työsuohdeasian valvontapyyntö.....	28
6.3	Asiakkaiden työsuohdeasioita koskevien valvontapyyntöjen perusteet .....	30
6.3.1	Työsopimuslaki valvontapyyntöjen perusteena .....	31
6.3.2	Työaikalaki valvontapyyntöjen perusteena.....	33
6.3.3	Vuosilomalaki valvontapyyntöjen perusteena .....	34
6.3.4	Yhdenvertaisuuslaki valvontapyyntöjen perusteena.....	34
6.3.5	Ulkomaalaislaki ja laki lähetetyistä työntekijöistä valvontapyyntöjen perusteena.....	35
7	TUTKIMUSTULOKSET .....	38
7.1	Valvontapyyntöjen 2014-2017 analyysi .....	39
7.1.1	Osumien kokonaismäärät toimialoittain.....	40
7.1.2	Paljon valvontaa vaatineet toimialat .....	42
7.1.3	Vähiten valvontaa vaatineet toimialat .....	45
7.1.4	Valvontapyyntöjen aiheet.....	46
7.1.5	Toimialakohtaiset erot valvontapyyntöjen aiheissa .....	49
7.2	Valvontapyyntöjen 2010-2012 ja 2014-2017 vertailu.....	51
7.2.1	Kehitys paljon valvontaa vaativilla toimialoilla.....	52

7.2.2 Suurimmat valvontatarpeen muutokset muilla toimialoilla .....	54
7.2.3 Muutokset valvontapyyntöjen aiheissa .....	55
8 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	57
LÄHTEET.....	61
LIITTEET	

# 1 JOHDANTO

Työsuojelu on totuttu mieltämään työntekijään kohdistuvien vaarojen ehkäisemiseksi. Vaara taas aiheuttaa mielikuvan jonkin fyysisen tai psyykkisen uhkatekijän olemassa olosta. Mutta näiden vaarojen arvioinnin ja ehkäisemisen lisäksi työntekijää on pyritty suojelemaan myös sopimusoikeudellisten uhkien muodostamilta vaaroilta. Työoikeuden ala koostuu suuresta määrästä erilaisia lakeja ja kollektiivisia normeja, joista sopimusvapauden periaatteen mukaisesti voivat osapuolet laajasti sopia tahtonsa mukaisesti. Pakottavalla lainsäädännöllä on kuitenkin pyritty suojelemaan työntekijää paitsi työnantajan mielivallalta myös työntekijän itsensä lyhytnäköisiltä päätöksiltä.

Pakottaviin työlainsäädännön normeihin sisältyy useita työsuhteen ehtoja säänteleviä lakeja, joiden valvonta on lainsäädännössä asetettu työsuojeluviranomaisen tehtäväksi. Pakottavan lainsäädännön lisäksi työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 7 § johtuen työsuojeluviranomainen valvonnan piiriin kuuluvat myös yleissitovat työehtosopimukset. Työsuojelu kattaa siis jopa osittain sopimusvapauden piiriin kuuluvan semidispositiivisen, puolipakottavan työlainsäädännön, jolla työoikeuden alueella tarkoitetaan juuri kollektiivisia työehtosopimuksia.

Sain aiheen opinnäytetyöhöni suorittaessani yritys juridiikan opintoihin kuuluvaa työharjoittelujaksoa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston (myöhemmin LSSAVI) työsuojelun vastuualueella. Se valikoitui harjoittelupaikakseni siksi, että aikaisempi työkokemukseni luottamusmiestehtävissä oli jo juurruttanut minuun työlainsäädännön ja työehtosopimusten ideologian työntekijän perusoikeuksien olemassaolosta ja niiden vaalimisesta työpaikalla. Harjoittelun aikana työtehtäviini kuului työsuhdeasioiden asiakaspalvelu; neuvonta puhelimen ja sähköpostin välityksellä. Neuvot asian eteenpäin viemiseksi johtivat usein siihen, että asiakasta kehoitettiin saattamaan asia vireille toimivaltaisessa työsuojeluviranomaisessa. Tämä työ keskittyy tutkimaan sellaisia työsuojeluvalvonnan toimenpiteitä, jotka ovat tulleet vireille työsuhdeasioissa asiakkaan aloitteesta.

Tutkimus käynnistyi esimiehen aloitteesta tutkia LSSAVI:n vastaanottamia työsuhdeasioiden valvontapyyntöjä. Samanlainen aineisto oli koottu jo aikaisemmin vuosilta 2010-2012, mutta siitä ei ollut laadittu raporttia. Sitä ei oikeastaan olisi vaadittu tänäkään tutkimuksen osalta. Pelkkä taulukoitu aineisto olisi riittänyt esimieheni tarpeisiin. Mutta koska opetussuunnitelman mukainen oma tarpeeni sisälsi vaatimuksen tutkimuksen raportoinnista, arvioimme sen tuottavan lisäarvoa kummallekin opinnäytetyösopimuksen osapuolelle.

Työn teoriaosuudessa tarkastellaan työsuojelunvalvonnan toimialaa yleisesti. Tarkoituksena on selvittää myös työsuojeluviranomaisen käytössä olevien pakkokeinojen merkitystä työelämässä vallitsevien normien toteuttamiseksi. Teoriaosuudessa avataan myös tutkimuksen kannalta olennaisia käsitteitä ja niiden lainsäädännöllistä relevanssia.

## 2 TUTKIMUSONGELMA

Vuosittain Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen työsuhde- ja työrikosyksikössä käsitellään noin 250 työsuhdeasioiden valvontapyyntöä. Tämän työn tarkoituksena on selvittää ja vertailla LSSAVI:n toiminta-alueen työsuojelun vastuualueelle osoitettujen työsuhdeasian valvontapyyntöjen määriä. Tutkittavana on kaksi aineistoa yhtä pitkältä ajanjaksolta, joista vanhempi vuosilta 2010-2012 ja uudempi 2014-2017. Näitä tutkimalla pyritään saamaan vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Onko jollakin toimialalla erityinen tarve kohdentaa työsuojelun viranomaistoimia?
- Ovatko työsuojeluviranomaisen toiminnan painotukset vaikuttaneet asiakasaloitteiden määrään?

Edellä kerrottujen tutkimuskysymysten vastauksien toivotaan helpottavan LSSAVI:n työsuojelun vastuualueen työn suunnittelua. Tämän tutkimuksen tuloksia voidaan pitää toimintaympäristön analyysinä ja sitä voidaan soveltaa esimerkiksi valvonnan toiminta-aluekohtaisen kohdentamisen apuna. Kohonnutta valvontapyyntöjen määrää toimialalla voidaan pitää esille nousseena riskitekijänä, jonka perusteella vastuualueella tulisi harkita viranomaisaloitteisen valvonnan kohdentamista. Tutkimuksen tuloksia voidaan soveltaa myös valtakunnallisten hankkeiden suunnittelun apuna. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015a, 20–23.)

Tämän tutkimuksen tulosten pohjalta tutkimuksen toimeksiantaja selvittää myös tarvetta asiakasaloitteisen valvonnan resurssien allokointiin. Painetta siihen luo sosiaali- ja terveysministeriön laatima Työsuojelun vastuualueen runkosuunnitelma vuosille 2016-2019, joka edellyttää kaikki toimialat kattavaa ja täysimääräistä asiakaskysyntään vastaamista toimitus- ja saatavuusaikoja noudattaen. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015a, 25–26.)



Ongelman tarkasteluun käytetään kvantitatiivista menetelmää (luku 3.). Tutkimuksen kohteena ovat viranomaisen arkistosta kerätyt aineistot, joita vertaillaan kriittisesti laista, lain esitöistä, viranomaisohjeista, oikeuskirjallisuudesta ja artikkeleista saataviin tietoihin. Tutkimus tarkastelee ongelmaa työsuojeluviranomaisen näkökulmasta.

### 3 TUTKIMUSMENETELMÄ

Tutkimuksen empiria osuudessa tutkitaan kvantitatiivista menetelmää käyttäen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella diarioitujen asiakasaloitteisten työsuhdeasioiden määriä toimialaluokittain. Tutkimuksen kohteena on kaksi samankaltaista aineistoa eri ajanjaksoilta.

#### 3.1 Kvantitatiivinen menetelmä

Kvantitatiivista eli määrällistä tutkimusta nimitetään myös tilastolliseksi tutkimukseksi. Nimensä mukaisesti sen avulla pyritään selvittämään tilastoista sellaisia asioita, jotka liittyvät lukumääriin ja niiden vaihteluihin eri muuttujien suhteessa. Kvantitatiivinen tutkimus vastaa kysymyksiin, joissa kysyvä sana on esimerkiksi mikä, missä, paljonko tai kuinka usein. Määrällisessä tutkimuksessa ilmiötä pyritään kuvaamaan suuresta otoksesta numeerisen tiedon pohjalta ja sitä kautta pyrkiä tekemään ilmiötä koskevia yleistyksiä. (Heikkilä 2004, 16-17.)

Kvantitatiivinen tutkimus pyrkii vertailemaan taulukoidusta aineistosta saatua tilastollista analyysia aiempaan tutkimukseen, teoriaan ja teorian pohjalta esitettyyn hypoteesiin. Tarkoituksena ei siis ole paneutua yksittäisiin tapauksiin ilmiöinä, vaan pyrkiä tekemään suuresta määrästä ilmiötä yleistyksiä. (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2009,140.)

Työssä käytettävä menetelmä on puhtaasti kvantitatiivisen tutkimuksen menetelmä. Aineistosta ei voi tulkita tapausten vakavuutta tai muuta laadullista ominaisuutta. Kaikki osumat ovat viranomaisnäkökulmasta samanarvoisia eli kaikissa asiakas on katsonut olevan aiheita valvontatoimenpiteisiin. Jokainen tapaus siis sisältää (asiakkaan näkemyksen mukaan) valvonnan kohteena olevan lain tai muun viranomaisen toimivaltaan kuuluvan valvottavan säädöksen rikkomuksen, mutta matriisien tiedoista

ei voida päätellä, kuinka prosessi on vireille tulon jälkeen edennyt ja minkälaisiin toimenpiteisiin viranomaisen on asiassa ryhtynyt. Tässä tutkimuksessa on käyttökelpoisimmaksi menetelmäksi valikoitunut kvantitatiivinen menetelmä myös aineiston suu-  
resta koosta johtuen. Taulukot sisältävät yhteensä yli 1500 valvontapyyntöä, jossa tilastoitavia osumia saattaa olla useampi.

Tämän työn empiirinen osuus jakautuu tutkimuskysymysten mukaan luonteeltaan kah-  
teen pääjaksoon. Uudempaa aineistoa koskevan tutkimuksen ydinkysymykset edellyt-  
tävät poikkileikkauksen analysointia ja sitä varten on käytettävissä myös enemmän  
tietoa. Poikkileikkauksessa pyrkimyksenä on saada tarkka kuva tutkimushetken tilan-  
teesta. Koko aineistoa koskien on kyseessä pitkittäistutkimus, jolla taas tarkoitetaan  
joidenkin tarkasti rajattujen asioiden muutoksen mittaamista pitkällä aikavälillä.  
(Heikkilä 2014, 14.)

Tätä työtä voi luonnehtia osittain myös pitkän aikavälin evaluaatiotutkimukseksi, jolla  
tarkoitetaan jonkin toiminnan tai päätöksen vaikutuksien arviointia. Tässä työssä arvi-  
oidaan valvonnan keinojen ja niiden kohdistamisen vaikuttavuutta valvonnan tarpee-  
seen pitkällä aikavälillä. Koska valvonnan kausaalisuhdetta ei voida suoraan osoittaa,  
ei arviointia voida pitää kovin luotettavana. Vahva hypoteesi kuitenkin on, että työ-  
suhdeasioiden valvonnalla on vaikutusta työsuhdeasioiden valvontapyyntöjen mää-  
rään. (Heikkilä 2014, 14.)

### 3.2 Aineisto

Tämän tutkimuksen aineisto on kerätty LSSAVI:n työsuojelun vastualueen diaarista,  
johon on kirjattu virastoon tulleet ja sieltä lähteneet asiakirjat. Kuhunkin kirjaukseen  
liittyy diaarinumero, joka sisältää juoksevan numeron lisäksi tietoa asiakirjan sisällöl-  
lisestä asialuokasta. Kirjauksen yhteydessä diaarin rivitietoon merkitään myös mitä  
yksilöityä asiaa arkistoitava asiakirja koskee. Lisäksi tietoa on sekä työnantajasta että  
työntekijästä, asian käsittelijästä, asiakirjan lähettäjältä sekä asian avaus- ja päätöspäi-  
vämäärästä. Diaarista tiedot saa Excel-tilukkaan riveinä (Kuvio 1).

Diaarinumero	Käsittelijä	Lähettäjä	Avauspäivä
1 538/05.13.00.02/2017	TERO TARKAS	USPE DUUNARI	30.3.2017

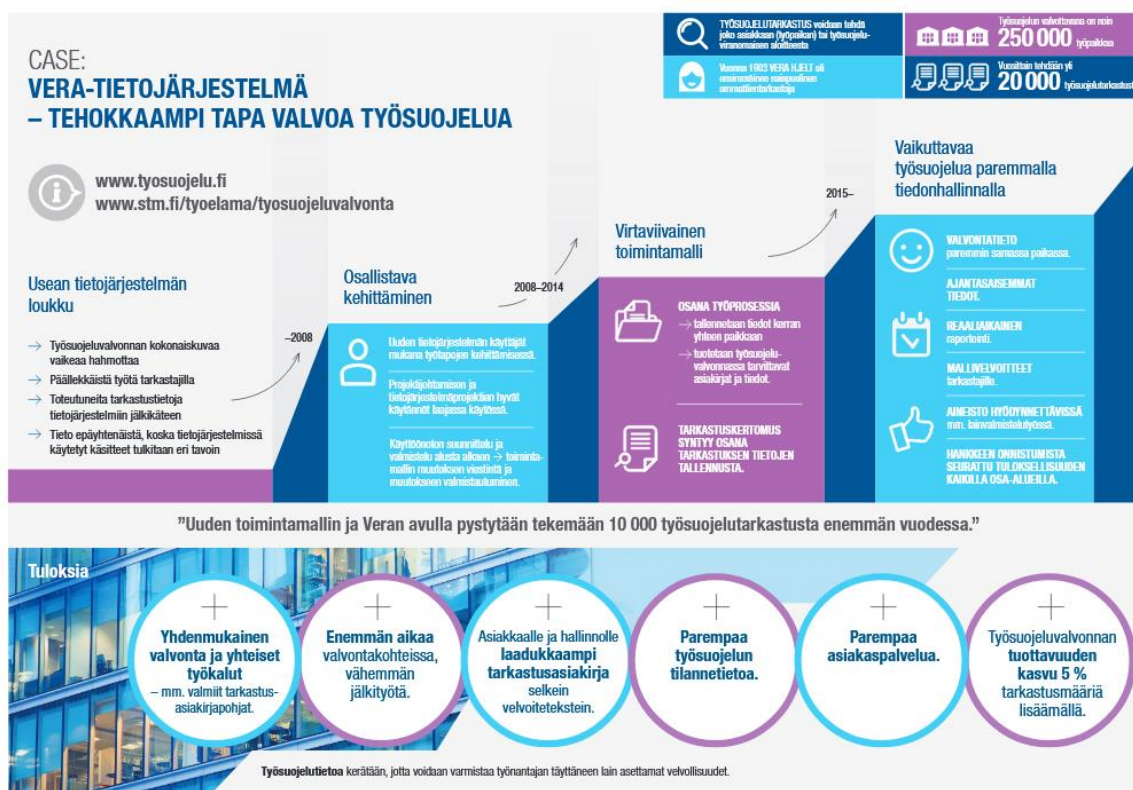
Asia	Työntekijä	Ilmoitettu työnantaja	Paatospäivä
Työtodistus, työaikaselvitys, palkkalaskelma, palkkasaatavat.	USPE DUUNARI	SIIVOUSPALVELU SIMO SIISTI KY	25.5.2017

Kuvio 1. Esimerkki diaarista poimitusta rivistä.

Tutkimusaineisto on valikoitu diaarista siten, että päivämäärärajojen lisäksi hakua on rajattu koskemaan työsuhdeasian valvontapyyntöjä sekä työsyRJintää koskevia asiakirjoja. Diaarin rivitieto ei sisällä tietoa työnantajan toimialasta ja se on tutkimusaineistoon lisätty käsityönä jokaiseen riviin. Toimiala on määritelty tilastokeskuksen Toimialaluokituksen 2008 mukaisesti luokitusnumeron kahden ensimmäisen numeron tarkkuudella. (Kuvio 2) Kunkin työnantajan toimialaluokka on haettu YTJ-yritystietojärjestelmän yrityshaulla, jos työnantaja on sinne rekisteröity. Muutoin toimialaluokka on merkitty nolllaksi (0: toimiala tuntematon). Näiden tietojen lisäksi uudempaan aineistoon on liitetty yhteenveto LSSAVI:n toiminta-alueella kullakin toimialalla 28.7.2017 aktiivisesti toimivien työnantajien määrä. Tieto on saatu työsuojeluviranomaisen käytössä olevasta VERA-valvontatyökalu -tietojärjestelmästä (Kuvio 3). (Tilastokeskus 2017; Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä 2017)

**81210** = kiinteistöjen siivous, **81**nnn = Kiinteistön- ja maisemanhoitotyö

Kuvio 2. Esimerkki toimialaluokituksen tarkkuudesta



Kuvio 3. Ensimmäisen suomalaisen naispuolisen ammattientarkastajan Vera Hjeltin (1857-1947) mukaan nimetyn VERA-valvontatyökalun esittely (Valtiovarainministeriö 2015.)

Aineistoa on kaksi eri matriisia, joista toinen sisältää 135 viikkoa alkaen tammikuulta 2010 ja toinen, likimain samanpituisen jakso, alkaen lokakuulta 2014. Aineistoa on tarkoitettu käsitellä Excel-taulukko-ohjelmaa hyväksi käyttäen. Matriiseissa on sellaisia eroja, ettei kaikkia tutkimustuloksia voida aukottomasti vertailla. Tuoreempaan aineistoon on voitu saada enemmän näkökulmaa vertaamalla siinä esiintyviä osumamääriä samalla toiminta-alueella aktiivisesti toimialalla toimivien potentiaalisten työnantajien määrään. Tätä ei aikaisemmassa aineistossa ole saatavilla, eikä toimialoilla tapahtunut muutosta voida luotettavasti käytössä olevin keinoin mitenkään selvittää.

### 3.3 Tutkimuksen luotettavuus

Hyvän tutkimuksen perusvaatimuksena on tutkimuksen luotettavuus. Validiteetti, eli tutkimuksen pätevyys tarkoittaa sitä, että tutkimus mittaa juuri niitä asioita, joita tutkimuksella on tarkoitus selvittää. Tämän tutkimuksen validiteetti perustuu siihen, että aineistosta ei oikeastaan voi esitettyjen tutkimuskysymysten lisäksi muuta tutkia. Myös tämän tutkimuksen tutkimusaineisto on tutkimuksen kannalta luonnollisesti validi, koska se on viranomaisen diaarista otettu tilaajan antamien parametrien mukaisesti juuri tässä tutkimuksessa tarkasteltavien asioiden tutkimista varten. Käytössä on siis pääosin valmiina olevia aineistoja, jota on rajattu ja yhdistelty koskemaan tätä tutkimusta. (Heikkilä 2014, 27–28; Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2007, 184.)

Tutkimuksen reliabiliteetilla tarkoitetaan tutkimuksen tarkkuutta. Jotta tutkimuksen tuloksia voidaan yleistää, on otoksen rajauksella suuri merkitys. Suurella otoksella on pyritty tässä tutkimuksessa saavuttamaan riittävää reliabiliteettia. Koska aikaisemmassa otoksessa, joka oli poimittu vuoden 2010 alusta alkaen, oli käytetty 135 kalenteriviikon pituista ajanjaksoa, päädyttiin uudemman otoksen kohdalla noudattamaan myös ajallista rajausta. Näin voidaan vertailla tapausmäärien kehitystä. Luotettavuuteen saattaa kuitenkin häiritsevästi vaikuttaa diaarin asiasanojen vaihtelu sen mukaan, kuka arkistoinnin on kulloinkin hakemistoon merkinnyt. Suuressa aineistossa saattaa tekstisuodattimilla tehdyssä lajittelussa jokin osuma jäädä merkitsemättä, jos arkistoinnin asiasanat eivät vastaa tutkimuksen käsitteitä. Tätä mittausvirhettä on kuitenkin pyritty pienentämään käymällä suodattamatonta aineistoa läpi useita kertoja. (Heikkilä 2014, 28.)

## 4 TOIMEKSIANTAJA

Tässä osassa esitellään tämän tutkimustyön toimeksiantaja instituutiona. Varsinaisesti tutkimuksen on tilannut lakimies Jouni Kallioluoma ja hänen kanssaan on tehty myös sopimus opinnäytetyön tekemisestä. Kallioluoma työskentelee Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuhdevalvonta- ja työrikosasioiden toimintayksikön päällikkönä työsuojelun vastuualueen toimipisteessä Tampereella.

### 4.1 Aluehallintovirasto

Aluehallintovirasto (AVI) hoitaa pääosin toimialueensa osalta kahdeksan eri ministeriön alaisuuteen kuuluvia tehtäviä, joiden päämääränä on hyvinvoinnin edistäminen. AVI:n tavoitteena on vaikuttaa peruspalvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseen, perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen sekä asuin- työ- ja elinympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden parantamiseen. (AVI:n [www-sivut 2017.](#))

Tehtäväkenttä on varsin laaja ja vaatii monen julkisen palvelun asiantuntemusta. Tehtävät on jaettu pääsääntöisesti viiteen vastuualueeseen: peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue, opetus- ja kulttuuritoimen vastuualue, pelastustoimen ja varautumisen vastuualue, ympäristölupavastuualue sekä työsuojeluvastuualue. Näiden lisäksi eri toiminta-alueiden aluehallintovirastoilla on valtakunnallisia erityistehtäviä, joiden hoitamisen kannalta on ollut järkevää keskittää toimet yhden viraston tehtäväksi niiden alueellisen luonteen tai muun synergiaedun vuoksi. (AVI:n [www-sivut 2017.](#))

AVI vaikuttaa laajasti myös elinkeinoelämään. Työsuojelun valvonta on siitä olennainen osa, mutta työsuojelun vastuualue suorittaa valvontaa toki myös julkisalojen työpaikkoja koskien. AVI:n tehtävänä on myöntää lupia ja valvoa luvanvaraisia elinkeinoja, kuten alkoholin myyntiä ja kiinteistöväälitystä, räjähdysaineiden käyttöä ja käsit-

telyä, panttilainausta ja perintätoimintaa. AVI valvoo myös kilpailulainsäädännön noudattamista ja kuluttajasuoja-asioita yhteistyössä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa, sekä ympäristöterveyttä ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia. (AVI:n www-sivut 2017.)

#### 4.2 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialue

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (LSSAVI) toimii Pirkanmaan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakuntien alueilla. Toiminta-alueella on 85 kuntaa ja asukkaita yhteensä 1,2 miljoonaa. LSSAVI:n toimialue on asukasluvultaan Etelä-Suomen jälkeen toiseksi suurin. (Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista 2009, 1 §; AVI:n www-sivut 2017.)

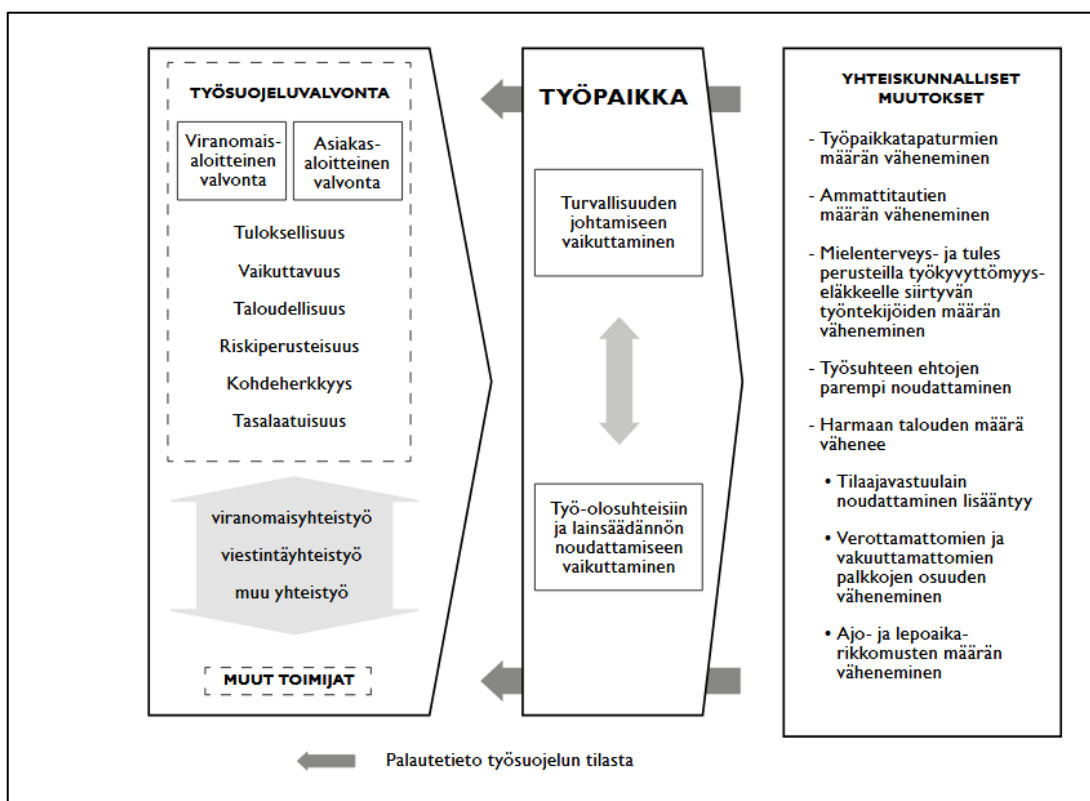
Viraston päätoimipaikka on Vaasassa ja muut toimipaikat Tampereella ja Jyväskylässä. Koska LSSAVI:n toimialueella asuu huomattava osa maamme äidinkieleltään ruotsinkielisistä kansalaisista, on sen valtakunnalliseksi tehtäväksi valikoitunut ruotsinkielisen opetustoimen palvelut. Virastossa työskentelee kaikkiaan 253 henkilöä ja se on myös organisaatioltaan Etelä-Suomen AVI:n jälkeen toiseksi suurin. (AVI:n www-sivut 2017; LSSAVI:n sisäinen esittelymateriaali 2017.)

#### 4.3 Työsuojelun vastuualue

Työsuojelun vastuualue toimii sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alaisuudessa ja huolehtii työympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden parantamiseen tähtäävästä valvonnasta. Laki (ja asetus) aluehallintovirastoista määrittelee työsuojelun vastuualueen tehtäväksi työsuojelun valvonnan ja kehittämisen, työssä käytettävien tuotteiden tuotevalvonnan sekä työsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonnan työsuojeluviranomaisena. Keskeisenä tavoitteena on edistää ja ylläpitää työntekijöiden työ- ja toimintakykyä sekä ehkäistä työstä terveydelle aiheutuvia vaaroja ja haittoja. Keskeisenä normina on perustuslain 18 § mukainen oikeus työhön, jota tekevää julkisen vallan on suojeltava. Sen lisäksi työsuojeluviranomaiselle on säilytetty useita muitakin perustuslaillisia perusoikeuksia koskevien normien valvonta. Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelman mukaan tämän hallituskauden valvontatyössä korostuvat ministeriön



painopistealueet, joita ovat työurien pidentäminen, työsuhteen minimiehtojen toteuttaminen ja harmaan talouden torjunta (Kuvio 4). (Suomen perustuslaki 1999, 18 §; laki aluehallintovirastosta 2009, 4.1,7 §; valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista 2009, 2.2,2 §; Työsuojeluhallinnon verkkopalvelu 2017, Sosiaali- ja terveysministeriö 2015a, 17.)



Kuvio 4. Työsuojeluvalvonnan viitekehys ja strategiset painopistealueet. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015a, 17.)

Työsuojelun vastuualueet ovat valvontatehtävää hoitaessaan riippumattomia aluehallintovirastoista. Tarkoituksena on turvata riippumattomuus ja puolueettomuus työsuojelun valvontatehtäväss. Säädös asiasta on lain aluehallintovirastoista (896/2009,) viidennessä pykälässä ja se perustuu Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimukseen numero 81, Ammattientarkastus teollisuudessa ja kaupassa. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto valmistelee yhdessä työsuojelun vastuualueiden kanssa valtakunnallisen runkosuunnitelman, jossa linjataan työsuojeluvalvonnan keskeiset tavoitteet yleisellä tasolla neljäksi vuodeksi kerrallaan. Työsuojelun vastuualueiden toiminnan tavoitteet kaudelle 2016–2019 määritellään nelivuotisessa tulossopimuksessa.

Tulossopimuksessa asetetut tavoitteet tukevat osaltaan sekä sosiaali- ja terveysministeriön strategiaa että hallitusohjelman työsuojeluvalvonnan linjausta. Työelämän jatkuva muutos edellyttää myös valvonnan ja sen menetelmien kehittämistä. (Laki aluehallintovirastoista 2009, 5 §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2015a, 11–12.)

## 5 TYÖSUOJELUVIRANOMAISEN TOIMINTA

Teorian tässä osassa tarkastellaan työsuojeluhallinnon viranomaistoimintaa yleisesti. Todettakoon kuitenkin, että työsuojelun vastuualueille laaditun runkosuunnitelman mukaisesti nelivuotiskaudella 2016–2019 käytetään työterveys- ja työturvallisuusasioiden valvontaan enemmän resursseja kuin työsuhteeseen liittyvään valvontaan, jota pääasiallisesti voidaan pitää tämän tutkimuksen viitekehyksenä (luku 6.) (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015a, 18).

### 5.1 Työsuojelunvalvonta

Työsuojelunvalvonta perustuu lakiin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (Työsuojelun valvontalaki 44/2006), jonka mukaan valvonnan tarkoituksena on varmistaa työsuojelua koskevien säännösten noudattaminen sekä parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työsuojelun viranomaisvalvonnan sekä työnantajan ja työntekijöiden yhteistoiminnan avulla. Työsuojeluvalvonta kohdistuu työnantajiin ja heitä velvoittavan lainsäädännön noudattamisen valvontaan. (Työsuojelun valvontalaki 2006, 1:1.3; Sosiaali- ja terveysministeriö 2015a,18.)

Säädöksen tai sen osan kuulumisesta työsuojeluviranomaisen valvontaan säädetään kussakin valvottavassa laissa. Säännökset voidaan jaotella sisältöjensä mukaisesti työolosuhdelainsäädäntöön, työsuhdelainsäädäntöön, työterveyshuoltolainsäädäntöön ja muuhun lainsäädäntöön. Paitsi että valvottava lainsäädäntö on laajentunut, se on myös uudistunut paljon tämän vuosikymmenenkin aikana. Merkittävimpiä uudistuksia on kokenut työsuojelulaki, työterveyshuoltolaki, työturvallisuuslaki ja vuosilomalaki. Kun vielä näiden säädösten valvontaa sääntelevä Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) tuli voimaan 1.2.2006, voidaan työelämää koskevan sääntelyn katsoa olevan ajantasaista. Työsuojeluviranomaisten valvottavaksi säädettyä uutta lainsäädäntöä on myös runsaasti. Näitä ovat esimerkiksi työelämän tietosuojaa,

lähetettyjä työntekijöitä, ulkomaalaisten työnteko-oikeutta ja yhdenvertaisuutta koskevat säännökset. Valvonnasta ja sen kohteista on säännelty yhteensä noin 120 laissa tai sen nojalla annetussa alemman asteisessa säädöksessä. (HE 94/2005, 6; Ullakonoja 2006, 13; Sosiaali- ja terveysministeriö 2016b, 6.)

Työsuojelun vastuualueen tehtäväkenttä jakautuu neljään perustehtäväalueeseen, joita ovat työsuojelun valvonta, työtapaturmien ja ammattitautien sekä työperäisten sairauksien tutkinta, tuotevalvonta ja työrikosten käsittely. Näistä keskeisimpänä on vastata sekä asiakas- että viranomaisaloitteisesta työsuojeluvalvonnasta, jota pääsääntöisesti toteutetaan tekemällä työpaikkatarkastuksia. (Työsuojeluhallinnon verkkopalvelu 2017.)

Tarkastus on viranomaisen suorittama toimenpide, jolla kohteena oleva asia selvitetään tekemällä havaintoja, kohdistettuja tutkimuksia, (pisto)kokeita tai vastaavia tarkastettavaan kohteeseen kohdistuvia yksittäisiä toimia. Tarkastuksella pyritään selvittämään, pitävätkö viranomaiselle annetut tiedot paikkaansa ja täyttääkö laite, toiminta tai menettely sille laissa ja mahdollisesti lain nojalla tehdyissä hallintopäätöksissä asetetut edellytykset. Hallintolain 39 § sisältää säännökset tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä. Tällä on tarkoituksena taata tarkastuksen asianmukainen suorittaminen. (Hallintolaki 2003, 39 §; Ullakonoja 2006, 5; Paanetoja 2017, 21–22.)

Käytännön työn suorittaa viranomaisen edustajana tarkastaja. Tarkastaja selvittää perehtymällä asiakirjoihin, havainnoimalla tarkastettavien asioiden tilaa tai sisältöä sekä haastatteleamalla työnantajan ja työntekijän edustajia, onko työsuojelusäädöksiä noudatettu. Tarkastaja ilmoittaa keskeiset havaintonsa ja antamansa velvoitteet ja jatko-toimenpiteet ja varaa tarkastuksen kohteen edustajille mahdollisuuden esittää niistä näkemyksensä. Tarkastaja laatii myös tarkastuskertomuksen. Työsuojelutarkastuksia on tehtävä niin usein ja niin tehokkaasti kuin valvonnan vaikuttavuuden kannalta on tarpeellista. (Työsuojelun valvontalaki 2006, 5 §; Paanetoja 2017, 21–22.)

Tärkeä ja suuri osa tarkastajan työtä on myös työturvallisuuteen ja työsuhteasioihin liittyvä neuvonta. Tähän liittyen onkin työsuojeluviranomaisen tavoitettavuutta parannettu valtakunnallisen puhelinneuvontanumeron käyttöönotolla. Tässä palveluympä-

ristössä voi saada asiantuntijaneuvontaa työsuhdetta koskevissa asioissa sekä työhyvinvointia ja -ympäristöä koskevissa erityiskysymyksissä. Toimialoista on puhelinneuvonnassa edustettuna erityisesti rakennusala, jota edustava tarkastaja antaa neuvoja rakennusalan työolosuhteita ja menetelmiä koskeviin kysymyksiin. (Työsuojeluhallinnon verkkopalvelu 2017; Sosiaali- ja terveysministeriö 2016b, 9.)

### 5.1.1 Viranomaisaloitteinen työsuojeluvalvonta

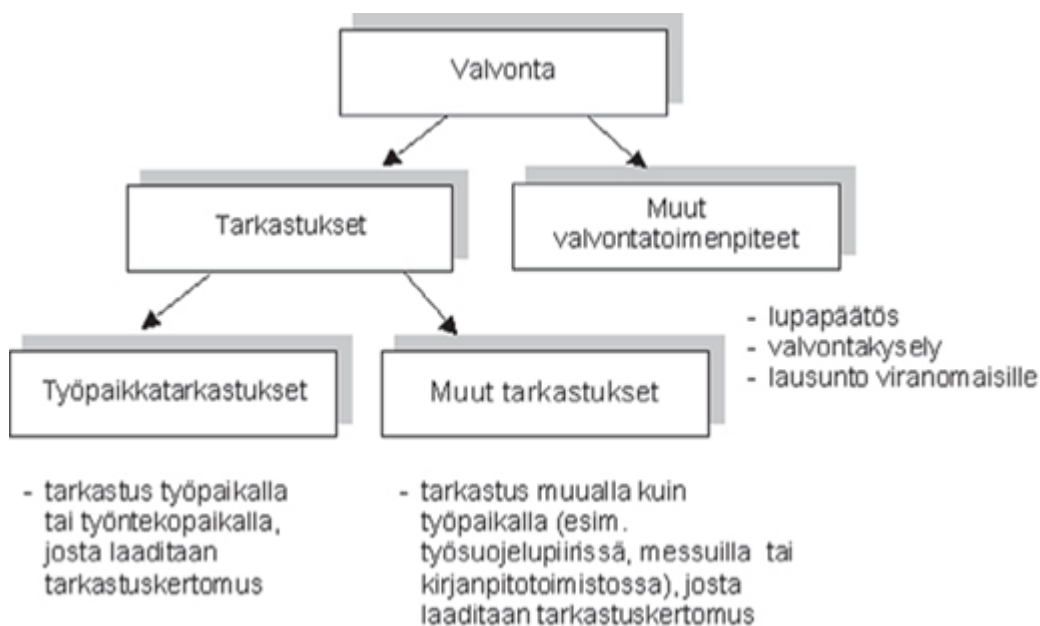
Viranomaisaloitteisen valvonnan tavoitteena on vaikuttaa mahdollisimman tuloksellisesti työpaikkojen omaan työsuojelutoimintaan tavoiteltujen yhteiskunnallisten muutosten aikaansaamiseksi. Tämä toteutetaan kohdentamalla valvontaa valtakunnallisesti toimintaympäristöanalyysissä esille nousseiden riskitekijöiden ja riskitoimialojen perusteella. Työsuojeluvalvonnan vaikuttavuus syntyy asiakaskontaktissa työpaikoilla. Tarkastuksilla tapahtuva kohdeherkkä vuorovaikutus tukee työpaikan työsuojelutyötä ja parhaimmillaan saa aikaan positiivisia muutoksia turvallisuusjohtamisessa. (Työsuojelun valvontalaki 2006, 1 §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2015a, 19.)

Tarkastus tehdään työpaikkakäynnillä, jonka aikana tarkastellaan sekä asiakirjoja että työolosuhteita ja -välineitä turvallisuus- ja terveystarkastusten kannalta. Tarkastuksiin liittyy myös tuotevalvontaa valmistettavien tai työssä käytettävien tuotteiden osalta. Käynnin aikana pyritään selvittämään työpaikan olosuhteita haastatteleamalla työntekijöitä ja työsuojeluorganisaation edustajia. Tarkoituksena on ennakoitua selvittää työpaikan vaarat ja terveysriskit. Työpaikkakäyntejä tehdään myös silloin, kun työssä on tapahtunut jokin vakava tapaturma tai kysymyksessä on jokin työperäinen sairaus. Tapaturmien ja sairauksien ehkäisy työpaikkatasolla lähtee liikkeelle valitettavan usein vasta silloin, kun vahinko on jo tapahtunut. Toisaalta ennalta ehkäisyä on vaarallisten töiden osalta tehostettu siten, että lupamenettelyä on monin paikoin tiukennettu. Esimerkkinä mainittakoon asbestin purkaminen, joka nykyisin on luvanvaraista. (AVI:n www-sivut 2017, Työsuojeluhallinnon verkkopalvelu 2017.)

Viranomaisaloitteinen valvonta työpaikalla painottuu lähinnä työolosuhteisiin, mutta tarkastuksissa valvotaan eri tasoisesti myös työsuhdeasioita valvontasuunnitelmasta

riippuen. Tarkastuksen sisältöön saattavat kuulua esimerkiksi työnteon keskeiset ehdot, vähimmäispalkkaus, palkkalaskelman antaminen, työaikakirjanpito ja muut työaika-asiakirjat, ylityön enimmäismäärä sekä vuosilomakirjanpito. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 5.)

Valvonta ei kuitenkaan edellytä aina työpaikkakäyntiä. Työsuhde ja -rikos asiat ovatkin usein asiakirjatarkastuksiin perustuvia valvontatapauksia, joita pääsääntöisesti suoritetaan kirjallisesti postin tai sähköisen viestinnän välityksellä (Kuvio 5). Tällaiseen tarkastukseen saattaa johtaa tarkastusvihje, jonka tarkastaja katsoo asiakasyhteydenoton perusteella antavan aiheita toimenpiteeseen myös ilman asiakkaan omaa vaatimusta. Ilmoittajan tai vihjeen antajan henkilöllisyys voidaan paljastaa vain, jos se valvottavan asian kannalta on tarpeellista ja asiakas on antanut siihen suostumuksensa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 5–6.)



Kuvio 5. Valvontaprosessin vuokaavio (LSSAVI:n sisäinen esittelymateriaali 2011)

### 5.1.2 Asiakasaloitteinen työsuojeluvalvonta

Työsuojeluvalvonta tulee vireille paitsi viranomaisaloitteisten työpaikkakäyntien yhteydessä myös asiakasaloitteena. Jos viranomaisella on asiakasaloitteesta johtuen aiheita epäillä, että työpaikalla rikotaan työsuojelusäännöksiä, on tarkastus tai muu asian

selvittämiseksi tarpeellinen valvontatoimenpide tehtävä viivytyksettä. Työnantajan, työsuojeluvaltuutetun tai työsuojelutoimikunnan tai vastaavan yhteistoimintaelimen pyynnöstä tarkastus on tehtävä, jos pyynnössä tai ilmoituksessa esitetyt seikat antavat siihen aiheita (Työsuojelun valvontalaki 2006, 5 §). Tarkastaja voi myös harkintansa mukaan asian vakavuudesta riippuen päätyä tarkastuksen sijaan antamaan asiassa myös toimintaohjeita. Hyvän hallintotavan mukaisesti tarkastaja tiedottaa ilmoituksentekijälle siitä, mihin hänen aloitteensa on johtanut. (Hallintolaki 2003, 39 §; Ullakonoja 2006, 5.)

Asiakkaan tekemänä viranomaisen toimintavelvollisuuden käynnistävänä yhteydenotona voidaan pitää myös ilmoitusta vakavasta työtapaturmasta. Se poikkeaa muista asiakasaloitteista kuitenkin työsuojelun valvontalain 46 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden vuoksi. Tässä työssä keskitytään tarkastelemaan velvoitteiden ulkopuolelle jääviä asiakasaloitteita. (Työsuojelun valvontalaki 2006, 46 ja 51 §; Ullakonoja 2006, 5.)

Suuri osa asiakkaiden yhteydenotoista työsuojeluviranomaiseen koskee lainsäädännön tai työehtosopimusten sisältöä tai tulkintaa. Tiedusteluihin vastataan antamalla neuvontaa ja ohjeita. Asiakkaan selvityksestä pyritään myös tulkitsemaan, onko kysymyksessä viranomaisen toimivallan piiriin kuuluva lainsäädännön laiminlyönti ja ohjataan asiakasta toimimaan tilanteen vaatimalla tavalla. Asiakkaalle myös kerrotaan ja perustellaan syyt niissä tapauksissa, joissa viranomainen ei voi toimia asiassa. Työsuojeluviranomaisen hallinnollista toimivaltaa käsitellään seuraavassa luvussa. (Hallintolaki 2003, 45 §; Sosiaali- ja terveysministeriö 1/2017, 5–6.)

## 5.2 Työsuojeluviranomaisen hallinnollinen toimivalta

Jotta lain vähimmäisvaatimukset voidaan taata kulloinkin suhteen heikommalle osapuolelle, on viranomaisella oltava mahdollisuudet tutkia ja velvoittaa osapuolia lain edellyttämiin toimenpiteisiin. Tarvitaan hallinnollista toimivaltaa, jolla tarkoitetaan erityistä kelpoisuutta suorittaa virkatoimia sillä tavoin, että niillä on ennakoitu oikeusvaikutus. Kyse on siis viranomaisen oikeudesta käyttää julkista valtaa suhteessa yksityiseen objektiin. (Husa & Pohjalainen 2014, 230.)

Työsuojeluviranomaisen hallinnollisen toimivallan käyttöä sääntelevän erityislain (työsuojelun valvontalaki 44/2006) lisäksi viranomaisen hallintovaltaa ohjaa yleislain hallintolaki (434/2003). Myös uhkasakkolakia (1113/1990) sovelletaan työsuojeluviranomaisen hallinnollisten velvoitteiden tehosteena sikäli, kun työsuojelun valvontalaissa ei ole siitä säännöksiä. Vuoden 2006 alusta voimaan tulleen työsuojelun valvontalain tavoitteena on ollut työsuojeluviranomaisen toimivallan kohdentaminen siten, että vähäistä suurempien epäkohtien korjaaminen edellyttää työsuojeluviranomaisilta nykyistä täsmällisempää ja tarkemmin seurattua asioihin puuttumista. (HE 94/2005, 13; 17.)

Koska työsuojelua koskeva yleinen huolehtimisvelvoite kuuluu työnantajalle, kohdistuvat ohjeet ja tarkastajan toimenpiteet aina työnantajaan vastuullisena osapuolena (Työturvallisuuslaki 2002, 8 §). Vähäisissä asioissa keinoina ovat suositusluontoiset ohjeet. Jos tarkastaja havaitsee säännösten vastaisen olotilan olemassaolon, voi tarkastaja antaa myös kirjallisen toimintaohjeen. Se eroaa suositusluontoisesta ohjeesta siten, että sen tarkoituksena on korjata säännösten vastainen olotila. Toimintaohje soveltuu käytettäväksi valvontatoimenpiteeksi laajasti valvonnan kohteena oleviin säädöksiin. Kun kysymyksessä on vähäistä suurempi vaara tai haitta, on tarkastajan annettava asiassa kirjallinen kehoitus. Tällöin säännösten vastaisen olotilan korjaaminen on suoritettava määräajassa, jonka noudattamista viranomaisella on myös velvollisuus valvoa. Kehotuksen antamista koskevaa asiasisältöä on kuitenkin rajoitettu koskemaan työsuojelun valvontalain 13 § 3. momentissa lueteltuja asioita. Tämän lainkohdan asiakirjoja koskeva sisältö on keskeinen osa asiakkaan aloitteesta viranomaisen valvottavaksi tulevia asioita, joista lisää kappaleissa 6.3. (Työsuojelun valvontalaki 2006, 13 §; Kuikko 2006, 170–171; Siiki 2006, 163–164.)

Mikäli tarkastaja havaitsee säädösten vastaisen olotilan jatkuvan kehotuksen määräajan umpeuduttua tai että kehotuksen antaminen ei ilmeisesti johda olotilan korjaantumiseen, tarkastajan on viivytyksettä saatettava asia työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. Työsuojeluviranomainen voi antaa asiassa työnantajaa oikeudellisesti velvoittavan päätöksen, jossa säädösten vastaisen olotilan korjaamiseen asetetaan myös määräaika. Velvoite voidaan antaa vain työsuojelun valvontalain 13 §:n 3 momentissa säädetyissä asioissa. Päätöstä tehostamaan voidaan määrätä myös uhkasakko, teettämistä keskeyttämisuhka. Asianosaiselle on varattava myös hallintolain 34 § mukainen



mahdollisuus tulla kuulluksi sekä oikeus hakea päätökseen muutosta hallintolainkäyttölain (586/1996) 7 ja 9 § mukaisesti. (Työsuojelun valvontalaki 44/2006, 14–15§; hallintolainkäyttölaki 586/1996, 7 ja 9 §; hallintolaki 434/2003, 34 §; HE 94/2005, 27; Kuikko 2006, 175; Siiki 2006, 166; Ullakonoja 2006, 8.)

Jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty työsuojeluviranomaisen valvottavana olevassa laissa tai rikoslain (39/1889) 47 luvussa rangaistavaksi säädetty teko, työsuojeluviranomaisen on tehtävä siitä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten. Poliisin tehtäväksi tulee tukinnassa selvittää lopullisesti epäillyn rikoksen tapahtumat ja mahdolliset vastuun jakautumista koskevat kysymykset. (Työsuojelun valvontalaki 2006, 50 §; HE 94/2005, 11.)

Työsuojeluviranomaisen hallinnollista toimivaltaa toteuttavilla toimenpiteillä on ensisijainen tarkoitus korjata lainvastainen olotila. Elleivät nämä niin sanotut pehmeät keinot riitä korjaamaan epäkohtia, voi työsuojeluviranomainen päättää taloudellisen menetyksen uhalla annetusta velvoitteesta. Edellä kerrotuilla velvoitteilla ja tehosteilla voidaan katsoa olevan myös rikosoikeustieteellisen preventioteorian mukainen yleisestävä vaikutus työpaikoilla ja työsuhteissa tapahtuviin rikkomuksiin. Preventio on yleisemmin lääketieteessä käytetty termi ja sillä tarkoitetaan sairauden ennaltaehkäisyä. Oikeustieteessä preventioteoria väittää sanktion toimivan hyvityksen lisäksi pelotteena ja siten rikoksen tekemistä ehkäisevänä elementtinä. (Kuikko 2006, 174; Lappi-Seppälä ym. 2004, I:4.)

## 6 TYÖSUHDEASIOIDEN ASIAKASALOITTEINEN VALVONTA

Teorian tässä osassa tarkastellaan työsuojeluviranomaisen toimintaa asiakasaloitteisessa työsuhdeasian käsittelyssä, mitä voidaan pitää tämän tutkimuksen viitekehyksenä. Hypoteesina voidaan pitää työsuhteen osapuolten laillisten oikeuksien turvaamista työsuojeluviranomaisen toimin. Tässä osassa avataan myös niitä käsitteitä, joita työsuhdeasioiden valvonta sisältää.

Huolimatta siitä, kuinka paljon eri instituutiot ohjeistavat ja antavat neuvontaa sekä valvovat työsuhdetta koskevia lain ja sopimusten säädöksiä, joutuu työntekijä usein peräämään oikeuksiaan viranomaistoimin. Jos alalla on voimassa työehtosopimuslain (436/1946) tarkoittama työmarkkinaosapuolten tekemä työehtosopimus, voi järjestäytynyt työntekijä saada apua työsuhteensa ongelmatilanteisiin myös edustamansa ammattiliiton edunvalvonnasta. Valitettavan usein on työntekijä kuitenkin jäänyt liittoorganisaation ulkopuolelle joko tietämättömyyttään tai taloudellisiin- ja ideologisiin syihin vedoten. Niissä tapauksissa edunvalvonta on omissa tai ostopalveluna hankitun oikeusavun käsissä.

Työsuhteen ongelmatilanteisiin on kuitenkin saatavana julkisin varoin toteutettua asiantuntevaa neuvontaa. Työsuojeluhallinnon verkkopalvelun kautta voi saada ohjeita ja yhteystietoja työsuhdeongelman käsittelyssä, vaikka alalla toimiva ammattiliitto olisi kieltäytynyt asian käsittelystä. Näin käy usein ainakin silloin, kun työntekijä on sopinut työttömyysturvaetuksistaan Yleisen työttömyyskassan kanssa. Vaikka YTK-yhdistys tarjoaa verkkosivuillaan maksutonta neuvontaa työsuhteen pulmatilanteissa, ei lakiasianneuvonta anna ohjeita, jotka koskevat työehtosopimusten sisältöä. YTK:n verkkosivusto neuvookin ottamaan yhteyttä alueen työsuojeluviranomaiseen. (Työsuojeluhallinnon verkkopalvelu 2017; YTK:n www-sivut 2017.)

Suuri osa asiakkaiden yhteydenotoista työsuojeluviranomaiseen koskee lainsäädännön tai työehtosopimuksen sisältöä tai tulkintaa ja näihin tiedusteluihin pyritään vastaamaan antamalla neuvoja ja ohjeita. Jos neuvonta ja sitä seuraavat asiakkaan toimet eivät johda ongelman ratkeamiseen ja asiakasta tyydyttävään lopputulokseen, epäoikeudenmukainen työsuhdeasia on saatettava vireille aluehallintovirastossa. Neuvonnan yhteydessä voidaan työsuojelutarkastajan kanssa pohtia mahdollisuutta kohdistaa valvontatoimia työnantajaan. Jos asia antaa aihetta viranomaistoimiin, se saatetaan vireille työsuhdeasioiden valvontapyyntö -lomakkeella (luku 5.1.2). (Työsuojeluhallinnon verkkopalvelu 2017.)

Viranomaisen toimintamahdollisuudet riippuvat paljolti asian vakavuudesta. Työsuojelun valvontalaki määrittelee sellaiset asiat, joiden olemassa olosta johtuva haitta on vähäistä suurempi. Näissä tapauksissa viranomainen voi antaa työnantajaa oikeudellisesti velvoittavan päätöksen. Muissa valvottavan lain säännöksiä noudattamatta jättämistapauksissa tarkastajan on annettava työnantajalle kirjallinen toimintaohje pois-taa tai korjata säännösten vastainen olotila. (Työsuojelun valvontalaki 2006, 13 §.)

## 6.1 Työsuojeluviranomaisen asiakas

Työsuojelun asiakasaloitteinen valvonta perustuu työpaikalta tai muualta tulleeseen yhteydenottoon. Työsuojelun asiakasta ei käsitteenä ole tarkasti määritelty. Työsuuhdeasiassa voi yhteyttä ottaa työsuhteen kumpikin osapuoli ja viranomaisen velvollisuutena on antaa neuvoja puolueettomasti. (Työsuojeluhallinnon verkkopalvelu 2017.)

Kuitenkin silloin, kun kysymyksessä on työsuhdeasioiden asiakasaloitteisen valvonnan edellyttämät viranomaistoimet, asiakkaana on pääsääntöisesti tai yleensä aina työntekijä. Koska työehtosopimuslaki määrää työsuhteessa työtä tehtävän työnantajan johdon ja valvonnan alaisena, on työlainsäädäntöä myös kokonaisuudessaan sovellettu siten, että työnantajalla on etuoikeus tulkita mitä tahansa työlainsäädännön normia. ”Pohjimmiltaan kysymys on siitä, kuka käyttää työpaikalla valtaa”, sanoo SAK:n lakimies Anu-Tuija Lehto 2.11.2017 ilmestyneen Metalliliiton Ahjo -lehden haastatte-

lussa. ”Tulkintaetuoikeus on tässä ytimessä. Jos työntekijät ovat erimielisiä työnantajan päätöksistä, on oikeutta haettava työntekijä kerrallaan oikeudessa”, Lehto jatkaa. Tästä syystä on vaikea mieltää työnantajaa työsuhdetta koskevien asioiden kohdalla työsuojeluviranomaisen palvelua vaativana asiakkaana, vaikka ”asiakasneuvonta” kohdistuukin juuri työnantajaan. (Työsopimuslaki 2001, 1:1 § ja 3.1 §; Lehto, Vienonen 2017, 11 mukaan; Saarinen 2011, 136.)

Oikeuskirjallisuus määrittelee työlainsäädännön kokonaisuudessaan muodostuneen tarpeesta suojella työntekijää sopimussuhteen heikompana osapuolena. Työnantajan keinovalikoima vaatia työsuhteen ehtojen toteuttamista on huomattavasti laajempi ja tulkintaetuoikeuden vuoksi myös välittömästi käytettävissä oleva ilman työsuojeluviranomaisen asettamia velvoitteita. Työntekijän on noudatettava työnantajan tulkintaa työsuhdetta koskevasta normista – vaikka tulkinta olisikin kaikkien oikeuskäsitysten mukaan väärä – siihen asti, kunnes kysymykseen on saatu asianmukainen ratkaisu. Siitä johtuen työsuojeluviranomaisen ”työsuhdeasiakas” on aina työnantajan tulkinnan kyseenalaiseksi saattanut työntekijä. (Paanetoja 2008, 12; Paanetoja 2017, 16.)

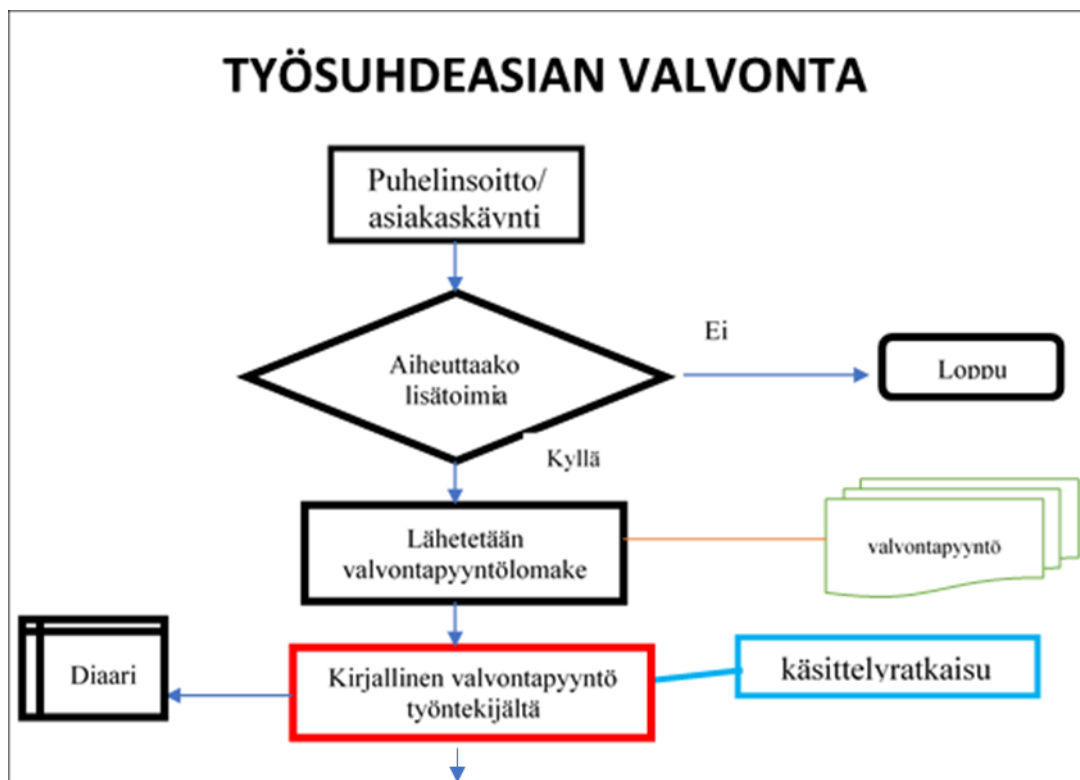
Työsuojelun asiakaskäsitettä on hyvä pohtia siksi, että laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ohjeistaa viranomaista neuvomaan ja opastamaan työnantajaa oikeanlaisen työsuojelutoiminnan harjoittamiseen työpaikalla. Koska työsuojelua koskeva yleinen huolehtimisvelvoite kuuluu työnantajalle ja työsuojelulainsäädäntö velvoittaa nimenomaisesti työnantajaa, kohdistuvat myös viranomaisen ohjeet ja tarkastajan toimenpiteet aina työnantajaan vastuullisena osapuolena. (Työsuojelun valvontalaki 2006, 13 §; Työturvallisuuslaki 2002, 8 §.)

## 6.2 Työsuhdeasian valvontapyyntö

Työsuhdeasian valvonta tulee vireille *Työsuhdeasioiden valvontapyyntö* lomakkeella, joka on saatavilla työsuojeluhallinnon verkkopalvelun sivuilta. Tämän valvonnan tarkoituksena on turvata työntekijöiden työehtojen vähimmäistaso, työaikaosuojelu, tasa-  
puolinen kohtelu ja työsuhdeturva. Työsuojeluviranomainen valvoo, että työnantajat noudattavat työsopimuslain (55/2001), työaikalain (605/1996) ja vuosilomalain

(162/2005) määräyksiä. Näiden lisäksi työsuojeluviranomaisen suorittamaan työsuhdeasioiden valvontaan kuuluu lukuisa määrä erilaisia työsuhteisiin liittyviä lakeja ja säädöksiä, kuten opintovapaata, vuorotteluvapaata, nuoria työntekijöitä sekä meri- ja tieliikenteessä työskenteleviä työntekijöitä käsitteleviä säädöksiä. Työsuhdeasiat liittyvät usein myös ulkomaisen työvoiman sekä työpaikalla toteutuvan yhdenvertaisuuden ja työ syrjinnän valvontaan, joista sosiaali- ja terveysministeriö on antanut erillisiä ohjeita, ja joista on olemassa myös sekä Euroopan unionin yhteisiä että kansallisia säädöksiä. (Työsuojeluhallinnon verkkopalvelu 2017; Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 5–6.)

Vireille tullut asia arkistoidaan asiakasaloitteena (Kuvio 6). Se merkitään myös diaariin, jolla tarkoitetaan virastoon tulleiden ja sieltä lähteneiden asiakirjojen luetteloa. Kuitenkin sellaisen työsuhdeasian valvontapyyntö, jossa viranomainen on asiaa tutkittuaan todennut, ettei se anna aihetta toimenpiteisiin tai ettei se kuulu viranomaisen toimivallan piiriin, käsittely päättyy jo ennen kun työnantajaa on lähestytty. Silloin tarkastaja laatii käsittelyratkaisun. Siinä asiakkaalle vastataan kirjallisesti, miksi hänen asiassaan ei ole ryhdytty valvontatoimenpiteisiin. Perusteluissa selvitetään ne seikat ja sovellettavat säädökset, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisun antamiseen. (Hallintolaki 2003, 45 §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 6.)



Kuvio 6. Asiakasaloitteisen työsuhdeasian valvonnan vuokaavio 1/3. (LSSAVI:n sisäinen tiedotusmateriaali 2014; Liite 1.)

### 6.3 Asiakkaiden työsuhdeasioita koskevien valvontapyyntöjen perusteet

Pääsääntöisesti asiakas on ollut yhteydessä joko puhelimitse, sähköpostilla tai asioimalla henkilökohtaisesti työsuojeluviranomaisessa jo ennen, kun työsuhdeasia on valvontapyyntöllä saatettu vireille. Työsuojeluviranomainen vastaa tiedusteluihin antamalla ohjeita ja neuvoja valvottavana olevaa lainsäädäntöä ja yleissitovia työehtosopimuksia koskien. Neuvontakontaktin aikana pyritään myös selvittämään ja arvioimaan valvonnan tarvetta. Tarkastaja ohjaa työsuhteen osapuolia ensisijaisesti käsittelemään asiaa työpaikalla ja pyrkimään sopimukseen. Asiakas voidaan ohjata kääntymään myös ammattiliiton puoleen. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 5.)

Asiakkaan on selvitettävä ne seikat, joihin työsuojeluviranomaiselle tehty ilmoitus perustuu. Tarkastajan ryhtyessä selvittämään asiaa asiakkaalle kerrotaan viranomaisen toimintamahdollisuuksista sekä toimivallan laajuudesta ja ohjataan käyttämään asian

vireille saattamiseen tarkoitettua lomaketta. Viranomaisen tutkii ja selvittää valvottavan lainsäädännön mukaiset valvontapyynnöt hallintolain mukaisesti viivytyksettä. Työsuhdeasian käsittely tapahtuu pääsääntöisesti kuukauden kuluessa asian vireille tuloista. (Hallintolaki 2003, 23–23a §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 6; Työsuojeluhallinnon verkkopalvelu 2017.)

### 6.3.1 Työsopimuslaki valvontapyynnön perusteena

Työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluu pääasiassa pakottavan työlainsäädännön noudattaminen. Työehtosopimuksilla on kuitenkin merkittävä rooli työehtojen määrittäjänä. Näitä sopimuksia on noudatettava joko työehtosopimuslain mukaisen ns. normaalisitovuuden tai työsopimuslain yleissitovuuden perusteella. Noudattamisjärjestelmien erojen vuoksi on merkittävää, mitä työehtosopimusta tarkastettavana olevassa työsuhteessa noudatetaan ja onko sitä noudatettava yleissitovana vai normaalisitovana. (Työehtosopimuslaki 1946, 4 §; työsopimuslaki 2001, 2:7; Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 3.)

Työsuojeluviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa noudattaako järjestäytynyt työnantaja normaalisitovaa työehtosopimusta. Järjestäytyneellä työnantajalla tarkoitetaan sellaista työnantajaa, joka kuuluu työehtosopimuslain 1 § 2 mom. mukaiseen työnantajain yhdistykseen. Järjestäytyneitä työnantajia koskevissa tapauksissa tarkastaja ilmoittaa sopimuksen rikkomuksesta ja valvontatarpeesta asianomaiseen työnantajajärjestöön. Yleissitova työehtosopimus saa valvonnan kannalta lain tasoisen normin voiman työsopimuslain 2 luvun 7 § määräyksestä. Siihen perustuen työsuojeluviranomainen valvoo, että järjestäytymätön työnantaja noudattaa yleissitovaksi vahvistettua työehtosopimusta. Tässä valvonnassa viranomainen toimii tiiviissä yhteistyössä sopimusosapuolten kanssa. Silloin kun valvonnassa on epätietoisuutta tai tulkinnanvaraisuutta työehtosopimuksen soveltamisessa, tulkintaa pyydetään sekä työnantajain että työntekijäin yhdistykseltä. Tällä hetkellä voimassa olevia yleissitovia työehtosopimuksia on noin 160. (Työehtosopimuslaki 1946, 1 ja 4 §; työsopimuslaki 2001, 2:7; Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 3–4.)

Työsuojelun valvontalain 13 §. 3 momentin 3-kohdassa on lueteltu asiakirjat, joiden antamatta jättäminen velvoittaa viranomaista antamaan työnantajalle kehotuksen, jonka noudattamatta jättäminen taas johtaa viranomaisen velvoittavan päätöksen antamiseen. Sellaisia ovat työnteon keskeisiä ehtoja koskeva kirjallinen selvitys, palkkalaskelma, lomautusta koskeva kirjallinen todistus, työsopimuksen päättämisperusteita koskeva kirjallinen ilmoitus sekä työtodistus. Myös saman säännöksen 2-kohdassa tarkoitettut työaika- ja vuosilomakirjanpito ovat sellaisia asiakirjoja, joita työnantajalta voidaan velvoitteella vaatia. Asiakirjat ovat yleinen syy asiakkaan aloitteesta suoritettaviin valvontatoimenpiteisiin. (Työsuojelun valvontalaki 2006, 13 §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 8.)

Työsuojeluviranomainen valvoo palkanmaksuvelvollisuutta työsopimuslain 2 luvun 10 § perusteella sekä osana yleissitovan työehtosopimuksen valvontaa. Palkkasaatava ja sen maksaminen eivät kuulu viranomaisen valvontaan. Asiakkaalle annetaan neuvoja ja ohjeita palkan määräytymisen perusteista sekä kerrotaan säädöksistä ja perusteista, joiden mukaan palkkasaatavien suuruus lasketaan. Asiakasta neuvotaan myös palkkasaatavailmoituksen tekemisessä. Palkkasaatava on kuitenkin luonteeltaan sopimus oikeuden piiriin kuuluva yksityisoikeudellinen saatava. Sikäli kun asia ei sisällä muuta valvottavaksi kuuluvaa, sen käsittely kuuluu käräjäoikeudelle, eikä viranomainen ei voi antaa siitä oikeudellisesti velvoittavia tulkintoja. (Työsopimuslaki 2001, 2:10; Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 11–12.)

Työsopimuslain perusteella viranomaisen valvontaan kuuluu työnantajan velvoite tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanotun työntekijän takaisin ottamisesta määräaikana. Työnantajalta pyydetään selvitys siitä, onko irtisanotun työntekijän työtehtäviin palkattu uusia työntekijöitä ja onko työnantaja tarjonnut tätä työtä irtisanotulle enne uuden työntekijän palkkaamista. Tarkastaja antaa noudattamisvelvollisuutta koskevan toimintaohjeen havaittuaan takaisinottovelvollisuutta koskevan laiminlyönnin tapahtuneen. (Työsopimuslaki 2001, 6:6 §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 12.)

Perhevapaita koskevat asiat saattavat vaatia viranomaisen viranomaisvalvontaa. Työntekijällä on suoraan lain nojalla oikeus perhevapaaseen säädettyjä ilmoitusaikoja noudattaen. Työnantaja voi kieltäytyä sopimasta osittaista hoitovapaata, jos tästä aiheutuu vakavaa haittaa työpaikan tuotanto- tai palvelutoiminnalle. Jos asiakas ottaa yhteyttä



perhevapaisiin liittyen, tarkastaja selvittää vapaan antamiseen liittyvät seikat. Mikäli työnantaja on tarkastajan havaintojen mukaan jättänyt noudattamatta perhevapaita koskevia säännöksiä, tarkastaja antaa toimintaohjeen työntekijöiden oikeuksien noudattamisesta. (Työsopimuslaki 4:1–9 §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 13.)

### 6.3.2 Työaikalaki valvontapyynnön perusteena

Työntekijällä on oikeus saada jäljennökset häntä koskevasta työaikakirjanpidon, työajan tasoittumisjärjestelmän tai työvuoroluettelon merkinnöistä. Jos työntekijä ei niitä pyynnöstä huolimatta ole saanut, tarkastaja antaa kehotuksen toimittaa asiakirjat työntekijälle sekä jäljennöksen tarkastajalle. Tarkastaja siirtää asian työsuojeluviranomaiselle, mikäli kehotusta ei noudateta. (Työsuojelun valvontalaki 2006, 13 §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 14.)

Myös ylityön enimmäismäärän ylitykset kuuluvat työsuojeluviranomaisen valvontaan. Tarkastaja siirtää asian työsuojeluviranomaisen oikeudellisten toimien harkintaan, jos ylitykset ovat huomattavia tai toistuvia. Ylityön enimmäismääristä ja kertymäjaksojen pituudesta voidaan sopia työehtosopimuksella. Työpaikalla voidaan myös sopia kalenterivuoden aikana tehtävän lisäylityön tekemisestä. Valvontakäytännössä on huomattavana ylityksenä pidetty 50 tunnin ylitystä joko työpaikalla sovitusta tai lain (tai työehtosopimuksen) määräämästä ylärajasta. (Työaikalaki 1996, 19 §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 14.)

Työnantajan on järjestettävä työntekijöiden säännöllinen työaika työaikalain tai yleis-sitovan työehtosopimuksen mukaisesti. Jos työpaikalla on käytössä liukuva työaika, on asiasta sovittava työaikalain mukaisesti. Jos tarkastuksessa tulee ilmi, ettei työ- ja lepoaikasääntelyä tai säännöksiä liukuvan työajan järjestämisestä ole noudatettu, tarkastaja antaa työnantajalle asiasta kirjallisen toimintaohjeen. (Työaikalaki 1996, 6–16 §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 14–15.)

### 6.3.3 Vuosilomalaki valvontapyynnön perusteena

Vuosilomalain valvontatoimenpiteitä tehdään yleensä vuosiloman antamista, vuosilomapalkkalaskelmaa, sekä vuosilomakirjanpitoa koskevissa asioissa. Vuosilomakirjanpidon järjestämisestä ja työntekijälle siitä annettavaa selvitystä sekä työntekijälle annettavaa vuosilomapalkkalaskelmaa koskevien laiminlyöntien vuoksi tarkastaja voi antaa kehotuksen antaa asiakirjat sekä esittää jäljennökset tarkastajalle oikeudellisen velvoitteen uhalla. Muiden vuosilomasäädösten noudattamisessa annetaan tarvittaessa toimintaohje. (Työsuojelun valvontalaki 2006, 13 §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 15.)

### 6.3.4 Yhdenvertaisuuslaki valvontapyynnön perusteena

Yhdenvertaisuuden ja syrjinnän valvontaa varten on sosiaali- ja terveysministeriö julkaissut erityisen ohjeen, joka perustuu yhdenvertaisuuslain (1325/2014) säästöksiin. Ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä tarkoittaa ihmisten eriarvoista kohtelua, joka perustuu johonkin edellä mainittuun kiellettyyn syrjintäperusteeseen. Lain tarkoittamaa syrjintää on myös syrjintään perustuva häirintä. Lain tarkoittama häirintä on henkilön ihmisarvoa tarkoituksellisesti ja tosiasiallisesti loukkaavaa tai uhkaavaa käyttäytymistä, joka liittyy syrjintäperusteeseen. Syrjintää on myös se, ettei työnantaja puutu häirintään työpaikalla tästä tiedon saatuaan. (Yhdenvertaisuuslaki 2014, 8 §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2016c, 6–7.)

Syrjintä on kielletty työhön otettaessa, työnteon aikana ja työsuhteen päättymistilanteessa. Työnantaja voi syyllistyä syrjintään myös jo ennen työsuhteen syntymistä asettamalla syrjiviä työhönoton kriteerejä. (Yhdenvertaisuuslaki 2014, 17 §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2016c, 6.)

Syrjintäepäily otetaan käsittelyyn, kun asiakkaan esittämien selvitysten tai tarkastajan muulla tavoin saaman tiedon perusteella voidaan pitää syrjintää mahdollisena. Tarkastaja pyytää työnantajalta selvitystä, onko työnantaja noudattanut syrjinnän kieltoa. Työnantajan on näytettävä toteen, että niissä tarkastajan yksilöidysti esittämissä kysymyksissä, jotka asiaan liittyvät, kieltoa ei ole rikottu. Todistustaakka on siis työnantajalla. Tarkastaja arvioi myös, onko työnantajalla ollut erilaiselle kohtelulle oikeuttamisperuste. Erilainen kohtelu voi olla oikeutettua, jos se perustuu työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja ratkaiseviin vaatimuksiin ja kohtelu on oikeasuhtaista oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi. (Yhdenvertaisuuslaki 2014, 12 ja 28 §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2016c, 12.)

Jos työnantaja todetaan laiminlyöneen yhdenvertaisuuslain velvoitteita, annetaan asiasta sen laadun ja vakavuuden huomioon ottaen joko toimintaohje tai kehoitus, jonka noudattamatta jättäminen johtaa oikeudellisiin toimenpiteisiin. Työsyrjintä on myös rikoslain mukaisesti rangaistava teko. Työsuojeluviranomainen harkitsee erikseen, onko asiassa todennäköistä epäillä työsyrjintärikosta ja tulisiko siitä tehdä ilmoitus poliisille. (Työsuojelun valvontalaki 2006, 13 §; Rikoslaki 1889, 47:3 ja 3a §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2016c, 13–14.)

### 6.3.5 Ulkomaalaislaki ja laki lähetetyistä työntekijöistä valvontapyyntöön perusteena

Ulkomaalaislaissa on työvoimaviranomaisen valvottavaksi määrätty ulkomaalaisen työntekijän oikeus työskennellä Suomessa. Tarkastaja valvoo, että työnantaja on varmistanut ulkomaalaisen työntekijän oleskeluluvan tai ettei hän tarvitse oleskelulupaa. Ulkomaisen työvoiman käyttö edellyttää myös erilaisia ilmoitus- ja tietojensäilytysvelvollisuuksia, jotka myös kuuluvat työvoimaviranomaisen valvontaan. Työnantajan velvollisuudet on ulotettu koskemaan myös Suomessa toimivaa toimeksiantajaa, jos työnantaja ei ole suomalainen. (Ulkomaalaislaki 2004, 86–86b §.)

Tarkastaja voi antaa asiassa toimintaohjeen ja siirtää tarvittaessa asian työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi poliisille tehtävää ilmoitusta varten. Työnantaja tai tämän

edustaja voidaan tuomita ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon. (Ulkomaalaislaki 2004, 186 §; Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2015c, 6–8.)

Työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluu myös laki työntekijöiden lähettämisestä, joka sisältää säännökset Suomeen lähetettyjen työntekijöiden vähimmäistyöehtoista, lähettävän yrityksen velvollisuuksista, tilaajan velvollisuuksista, työsuojeluviranomaisten yhteistyöstä ja toimivaltuuksista sekä taloudellisten hallinnollisten seuraamusten ja sakkojen valtioiden rajat ylittävistä täytäntöönpanosta. Tämän lain perusteella valvottavia asioita on paljon. Tarkastajan tehtävänä on valvoa, että työnantajat noudattavat yleissitovien työehtosopimusten palkka- ja muita vähimmäisehtoja. Valvontaan kuuluu työajanhallintaa sekä työsyörintää, ihmiskaupan ja kiskonnan tapaisen syrjinnän kieltoa koskevat asiat. Muita valvonnan kohteita ovat työterveyshuoltolain, työturvallisuuslain ja työtapaturma- ja ammattitautilain perusteella valvottavat asiat. (Laki työntekijöiden lähettämisestä 2016, 16 §; HE 39/2016, 1; Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2015c, 11–13.)

Suomeen työvoimaa lähettävällä yrityksellä on oltava Suomessa edustaja, ellei yrityksellä itsellään ole liikepaikkaa Suomessa. Edustajalla tulee olla kelpoisuus vastaanottaa yrityksen puolesta viranomaisasiakirjoja ja haasteita sekä toimittaa asiakirjoja yritykseltä viranomaisille ja tuomioistuimille. Edustajalla tulee myös olla kelpoisuus edustaa lähettävää yritystä tuomioistuimissa. Edustaja tulee asettaa, jos lähetetyn työntekijän lähetettynä olo työskentelyn alkamisesta lukien kestää yli 14 vuorokautta. Tarkastajan tehtävänä on valvoa, että lähettävä yritys on täyttänyt velvoitteensa edustajan asettamisesta. (Laki työntekijöiden lähettämisestä 2016, 8 §; Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2015c, 8–9.)

Lain työntekijöiden lähettämisestä soveltamisalaa koskeva tiedonsaantioikeus on erittäin laaja ja kattaa lisäksi sen, mitä työsuojelun valvontalaissa siitä määrätään. Myös viranomaisen toimivalta asioissa on samankaltainen kuin työsuojelun valvontalaissa määrätty. Erona on ulkomaalaislain 86 § 2 momentin määräys ilmoituksesta poliisille, jossa tarkastaja ei voi käyttää harkintavaltaansa samoin kuin työsuojelun valvontalain 50 § 1 momentissa olosuhteista ja teon vähäisyydestä säädetään. Epäilystä rikoksesta on siis tehtävä ilmoitus poliisille aina. (Laki työntekijöiden lähettämisestä 2016, 16–

17 §; Ulkomaalaislaki 2004, 86; Työsuojelun valvontalaki 2006, 50 §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2015c, 15.)

## 7 TUTKIMUSTULOKSET

Tässä osassa tarkastellaan aluehallintoviraston diaariin merkittyjen asiakasaloitteisten työsuhteasioiden määriä kahdella yhtä pitkällä ajanjaksolla. Tarkoituksena on Excel - taulukko-ohjelmaa käyttäen pyrkiä löytämään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Uudemmassa aineistosta halutaan selvittää
  - Erottuuko jokin toimiala aineistosta valvontapyyntöjen määrässä?
  - Mille aihealueelle valvontapyyntöt useimmin kohdistuvat?
  - Onko valvontapyyntöjen aihealueissa toimialakohtaisia eroja?
  - Kuinka valvontapyyntöjen määrä korreloi toimialan aktiivisten toimijoiden määrään?
  
2. Kumpaakin aineistoa tutkimalla halutaan selvittää
  - Kuinka valvontapyyntöjen kokonaismäärä on kehittynyt?
  - Onko jollakin toimialalla tapahtunut tapausmäärien nousua tai laskua?
  - onko aihealueissa nähtävissä muutoksia tai samankaltaisuuksia

Muutosta tarkastellaan viiden vuoden aikavälillä.

Työnantajan nimi on olennainen tieto diaariin merkityssä valvonta-asiassa. Diaarimerkintä ei kuitenkaan sisällä tietoa työnantajan toimialasta, mikä taas on tutkimuksen kannalta olennainen tieto. Toimialaa koskevat tiedot on saatu Patentti- ja rekisterihallituksen yritystietojärjestelmästä ja niitä käsitellään tässä tutkimuksessa Tilastokeskuksen toimialaluokituksen 2008 mukaisen numeroinnin mukaan siten, että kullekin työnantajalle on toimialaksi merkitty luokituksen kaksi ensimmäistä numeroa (Yritys ja yhteisötietojärjestelmä 2017, yrityshaku; Tilastokeskus 2017, Toimialaluokitus 2008). Tähän tutkimukseen liittyvää luokitusta koskeva taulukko numeroinnista selityksineen on tämän raportin liitteenä (Liite 2.).

Taulukoita käsitellään Excel -ohjelmassa käyttämällä suodattimia. Kunkin rivitiedon ”asia” -sarake sisältää valvontapyynnön aiheen, joka on diaariin merkittäessä tulkittu valvontapyynnön sisältämästä asiakkaan selvityksestä (Osa 3.2, kuvio 1). Tekstisuodatinta käyttäen on etsitty asiasarakeesta samaa asiaa koskevia valvontapyyntöjä ja sen jälkeen riville on merkitty uuteen sarakkeeseen ykkönen kunkin suodatettavan asian mukaisesti. Asioita on etsitty myös käymällä systemaattisesti läpi materiaalia, koska riippuen siitä, kuka diaarimerkinnän on tehnyt, on asiasanoissa ja sisällöissä eroavaisuuksia. Asiasanan mukaan tehtyä merkintää kutsutaan jäljempänä osumaksi.

Kukin diaarin rivi voi sisältää useita eri syitä eli yksi valvontapyyntö voi sisältää useamman lain perusteella valvottavaksi tulevia asioita. Esimerkiksi sellaisessa valvontapyynnössä, jossa yhtenä aiheena on työsuhteen päättämisen laillisuuden selvittämistä koskeva asia, on usein kysymys myös työtodistuksesta, työsuhteen päättymistä koskevan kirjallisen ilmoituksen tai jonkin muun asiakirjan peräämisestä työnantajalta. Tästä johtuen osumien määrä on huomattavasti rivimäärää suurempi.

Aineistoista on Pivot -taulukointityökalulla voitu saada summataulukot, josta on helppompi hahmottaa kokonaisuutta ja osumamääriä. Pivot -taulukot on esitetty liitteinä (Liitteet 3 ja 4.) Koska taulukot ovat silti melko suuria, on raportissa pyritty selventämään taulukosta poimittuja lukuja joko kokonaisuudesta leikatuilla osilla tai kokonaan uudelle pohjalle tehdyillä taulukoinneilla.

## 7.1 Valvontapyyntöjen 2014-2017 analyysi

Tämä aineisto (Liite 3.) on ajallisesti rajattu asian vireilletulopäivän mukaisesti välille 24.10.2014-30.5.2017, mistä myöhemmin voidaan käyttää myös nimitystä uudempi aineisto. Se sisältää yhteensä 656 valvontapyyntöä, joista on merkitty yhteensä lähes 1100 osumaa. Osumat jakautuvat 58 eri toimialalle, joista yksi edustaa luokkaa 0 – toimiala tuntematon eli työnantajan toimialaa ei ole pystytty luotettavasti selvittämään. Tässä luokassa saattaa olla mukana myös kotitaloustyönantajia, joita luokituksen mukaan sijoittuisivat luokkaan 97. Toisaalta taas luokkaan 97 ei ole aineiston tietojen

perusteella voitu merkitä muita kuin sellaiset tapaukset, joissa kysymys on ollut henkilökohtaisen avustajan työsuhteesta. Tästä johtuen keskiarvojen laskennasta on jätetty pois toimialat 0 ja 97.

### 7.1.1 Osumien kokonaismäärät toimialoittain

Toimialakohtaisessa tarkastelussa osumamäärän keskiarvo on 18,5. Vähimmillään osumia sattuu toimialaa kohti tälle aikavälille ainoastaan yksi, koska sellaiset toimialat, joille ei osu yhtään osumaa, on jääneet taulukosta kokonaan pois. Yhden osuman toimialoja on kaikkiaan viisi: tekstiilien valmistus (tol nr.13), sähkö-, kaas- ja lämpöhuolto (35), vesiliikenne (50), radio- ja tv-toiminta (60) sekä kirjastojen, arkistoiden, museoiden ja muiden kulttuurilaitosten toiminta (91). Niitä toimialoja, joilla osumia on enintään kolme, on kuusitoista viidestäkymmenestä kahdeksasta. Osumamäärän mediaaniluku on 7.

Toimialoilla toimii luonnollisesti eri määrä aktiivisia toimijoita. Jotta toimialoja voidaan vertailla keskenään, on toimialalla potentiaalisina aktiivisina työnantajina toimivien yritysten tai yrittäjien kokonaismäärä LSSAVI:n toiminta-alueella katsottu hyväksi liittää tähän uudemman taulukon dataan. Tiedot on poimittu VERA -valvontajärjestelmästä hakutekijällä *toimialan aktiiviset valvontakohteet toiminta-alueella*. (Osa 3.2, Kuvio 3). Yhteensä tutkimuksen kohteena olevilla toimialoilla on yli 53 500 yritystä (Taulukko 1).

Toimialan alhaista osumamäärää selittää usein tutkimusalueella aktiivisina toimivien työnantajien määrä. Edellä mainitut yhden osuman toimialat ovat huomattavasti keskiarvoa ja jopa mediaania pienempiä (Taulukko 1), pienimpänä radio- ja tv-toiminta, jolla LSSAVI:n toiminta-alueella toimii ainoastaan 27 aktiivista potentiaalista työnantajayritystä. Tekstiilien valmistuksessa (13) toimii LSSAVI:n toiminta-alueella 148 aktiivista toimijaa. Alan viimeaikojen kehitystä seuranneet ovat varmasti panneet merkille alueella tai ylipäätään koko maassa toimivien tekstiiliyritysten määrän vähentymisen. Nokialla toimiva Nanso (nykyisin Nokian Neulomo Oy) lienee ainoa alueen tekstiiliteollisuuden työpaikka, joka työllistää yli 20 henkilöä.



Kun osumamääriä suhteutetaan toimialalla toimiviin yrityksiin, voi yksikin osuma nostaa toimialan suhdeluvun korkeaksi. Tästä syystä täysin vertailukelpoisina lukuina voidaan pitää vain mediaania suurempien toimialojen lukuja. Toisaalta taas mediaanilukua suurempaa osumamäärää voi hyvin tulkita hälyttäväksi silloin, kun kyseessä on aktiivisten toimijoiden määrässä mediaania pienempi toimiala. Sellaisia on aineistosta poimittavissa jopa kahdeksan, joista myöhemmin lisää.

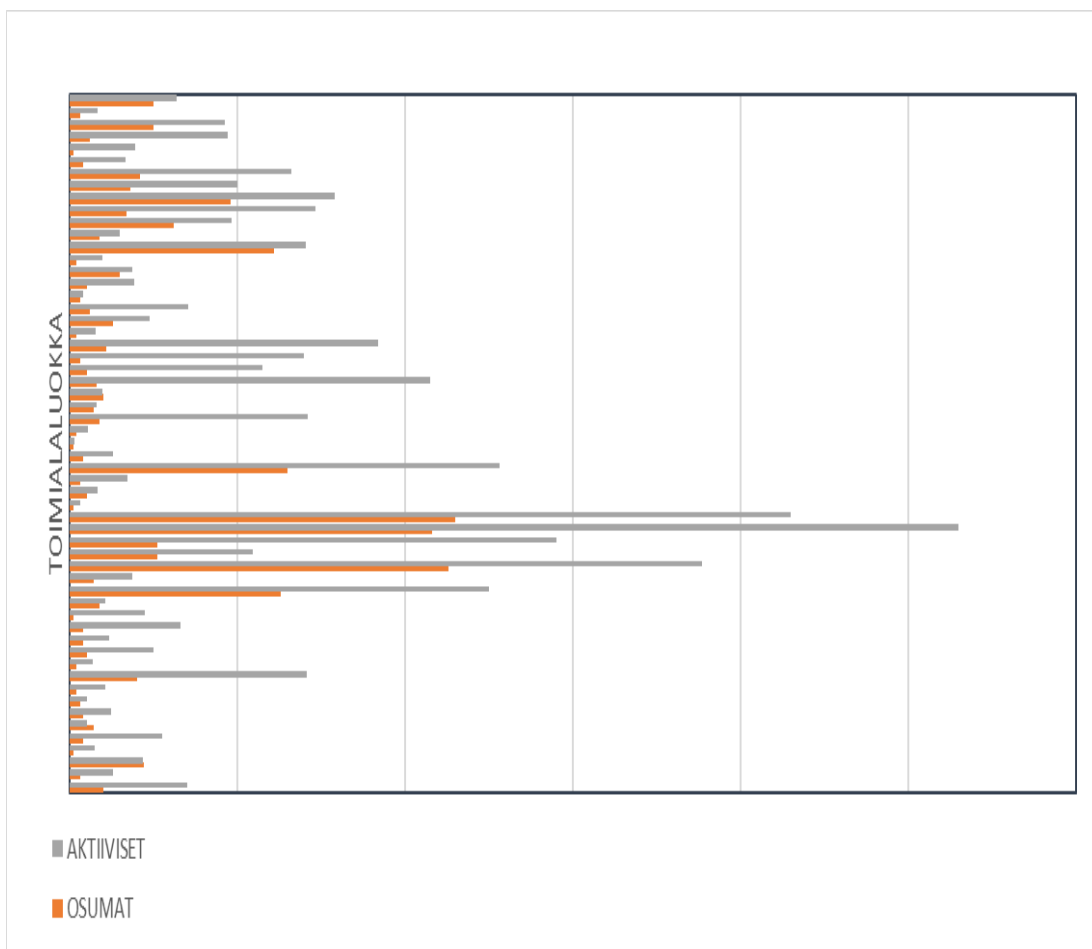
Taulukko 1. Valvonta-asiaa vastaavien osumien ja aktiivisten toimijoiden määrät uudemmassa matriisissa

	osumat	aktiiviset
Yhteensä	1094	53508
K-arvo	18,5	907
Mediaani	7	463

Kun tarkastellaan pelkästään toimialakohtaista osumamäärää, voidaan joukosta selkeästi erottaa kolmen kärki. Niitä ovat maaliikenne (49) 115, erikoistunut rakennustoiminta (43) 113 ja vähittäiskauppa (47) 108. Kun asiaa tarkastellaan aktiivisten toimijoiden lukumäärään suhteutettuna (Taulukko 2), muuttuu suuri osumamäärä kuitenkin ainakin vähittäiskaupan osalta suhdeluvultaan keskiarvoa pienemmäksi. Osumamäärä näyttäisi pääsääntöisesti korreloivan toimialan laajuuteen (Kuvio 7), mikä sinänsä on ehkä luonnollista. Osumamäärä kuitenkin vaihtelee toimialan tuhatta aktiivista toimijaa kohti 2,15 ja 69,31 välillä. Sen keskiarvo on 20,60 ja mediaani 17. Mitään toimialaa kolmen kärjestä ei kuitenkaan voi pitää kovinkaan mallikkaasti toimivana, koska kahdessa ylittyy suhdeluvun keskiarvo ja jokainen saa mediaania suuremman suhdeluvun (Taulukko 2).

Taulukko 2. Valvonta-asiaa vastaavien osumien määrä suhteutettuna aktiivisiin toimijoihin eniten osumia saaneilla toimialoilla

	osumat	aktiiviset	o / 100 akt.
43 erikoistunut rakennustoiminta	<b>113</b>	3770	29,97
47 vähittäiskauppa	<b>108</b>	5300	20,38
49 maaliikenne	<b>115</b>	4300	26,74



Kuvio 7. Valvonta-asiaa vastaavien osumien ja toimialan aktiivisten toimijoiden lukumäärän suhde. (Grafiikassa on käytetty poikkeavaa skaalausta: Osumat = 1, aktiiviset = 1/20)

### 7.1.2 Paljon valvontaa vaatineet toimialat

Mitä ovat sitten toimialojen todelliset pahikset? Jotta vertailua voidaan luotettavasti tehdä, otetaan ensin käsittelyyn ne toimialat, joilla aktiivisia toimijoita on mediaania enemmän eli yli 463 potentiaalista työnantajayritystä. Kun näistä toimialoista valitaan sellaiset, joiden suhteellinen osumamäärä tuhatta aktiivista kohti ylittää keskiarvon, jää jäljelle kaksitoista toimialaa (Taulukko 3).

Taulukko 3. Keskiarvoa pahemmat suuret toimialat

nr	TOIMIALA	OSUMIA / 1000
1	kasvinvilj. Ja kotieläintalous	33,90
41	Talonrakentaminen	25,18
43	Erikoistunut rak. Toiminta	29,97
45	Moottoriajon. tukku ja väh. Kauppa	23,81
49	Maaliikenne	26,74
56	Ravitsemustoiminta	25,37
73	Mainostoim. Ja markkinatutk.	27,20
81	Kiinteistön- ja maisemanhoito	43,39
84	Julk. hallinto ja maanpuolustus	32,19
86	Terveyspalvelut	30,34
94	Järjestöjen toim.	27,11
96	Muut henkilökohtaiset palv.	39,18

Suurimpana murheen aiheuttajana nousee aineistosta esiin (Taulukko 3) kiinteistön- ja maisemanhoitotyön toimiala (81) yli 43 osumaa tuhatta aktiivista kohti olevalla suhdeluvulla. Toimiala on LSSAVI:n alueella kohtalaisen suurilukuinen – yli 1400 aktiivista toimijaa, mutta niin on osumamääräkin (61). Kun otetaan vielä huomioon, että ala ainakin siivouspalveluiden osalta mielletään pääosin matalapalkkaisena ja sillä myös moni työskentelee epätyypillisissä työsuhteissa, voidaan tätä osumakeskittymää pitää arvoltaan ehkä tämän aineiston huomattavimpana tuloksena (Kauppalehti 2016, Palkka 1994 euroa – näillä aloilla ei korotuksilla juhli). Alalla huomionarvoista on myös naisten ja maahanmuuttajataustaisten tai ulkomaalaisten suuri osuus työntekijöistä, mikä oli aineistosta pääteltävissä työntekijöiden nimien perusteella.

Toiseksi suurimpana suhdelukuna näkyy muut henkilökohtaiset palvelut (96) ylittäen 39 osumaa tuhatta kohti (Taulukko 3). Toimiala esiintyy tässä osajoukossa suuruudeltaan keskimääräisenä. Se on mediaania suurempi, mutta jää kuitenkin keskiarvon alapuolelle. Suhdeluku on kuitenkin vertailukelpoinen ja suuruudeltaan sellainen, että se on syytä ottaa tutkimustuloksena myös vakavasti huomioon. Tämä toimiala voidaan lukea edellisen kanssa samaan kategoriaan niin epätyypillisten työsuhteiden kuin naisvaltaisuudenkin osalta. Muun kauneudenhoidon ohella parturiliiketoiminta kuuluu tälle toimialalle. Uudemmassa aineistossa jokainen työnantaja olikin hiusalan yritys ja työntekijä nimen perusteella päätellen nainen.

Kolmanneksi suurin suhteellinen osumamäärä on kasvinviljelyn ja kotieläintalouden toimialalla (1) (Taulukko 3). Lähes 34 osumaa tuhatta kohti on selvästi keskiarvoa (20,60) enemmän, vaikka keskiarvoa nostaa huomattavasti se, että sen laskentaan on otettu mukaan myös mediaania pienemmät toimialat. Toimialalla on lähes 1300 aktiivista työnantajaa LSSAVI:n toiminta-alueella. Maa- ja metsätalousministeriön tukipolitiikka on lisännyt maatalouden erikoistunutta kasvinviljelyä viime vuosikymmeninä ja tämän myötä myös työpaikkojen määrää toimialalla. Tyypillisesti ala on kuitenkin verrattavissa edellisiin matalapalkkaisena, kausiluontoisuutensa vuoksi epätyypillisiä työsuhteita tarjoavana sekä ulkomaalaista työvoimaa käyttävänä toimialana ja siksi osumamäärää on pidettävä huomiota vaativana. Aineistosta oli työntekijän nimitiedon perusteella havaittavissa, että vain 7 tapauksessa 25:stä kyseessä oli etniseltä alkupeältäään suomalaiseseen valtaväestöön kuuluva työntekijä. Silti aiheeltaan ulkomaalaista työvoimaa koskevana asiana oli näistä valvontapyynnöistä kirjattu vain yksi. (Maa- ja metsätalousministeriön www-sivut 2017, kansalliset maataloustuet.)

Yli kolmenkymmenen nousee suhdeluku myös julkisen hallinnon ja maanpuolustuksen (84) sekä terveystalouden (86) toimialalla. Vaikka terveystalouden osalta osumat jakautuvatkin tasaisesti kaikille aihealueille, nostaa kokonaislukua suuri työsyntymä ja häirintää koskevien osumien määrä. Tämä on leimallisinta myös muilla julkisten alojen toimialoilla ja tätä käsitellään enemmän osassa 7.2.1.

Kun tarkasteluun otetaan mediaania pienemmät toimialat, voidaan niistä nostaa suoraan esille sellaisia, joiden osumamäärä on suurin. Näillä toimialoilla mediaanilukua enemmän osumia oli yhteensä viidellä toimialalla. (Taulukko 4).

Taulukko 4. Mediaania pienemmät toimialat, joilla on ollut paljon valvontatarvetta

nr	TOIMIALA	OSUMIA	OSUMIA / 1000
10	Elintarvikkeiden valmistus	22	50,69
38	Jätteen keruu ,käsittely ja loppusij.	9	42,86
66	Rahoitusta ja vak. palveleva toim.	10	51,02
78	Työllistämistoiminta	15	40,21
82	Hallinto ja tukipalv. Liike-elämälle	9	30,20

Eniten osumia, yhteensä 22, oli elintarvikkeiden valmistuksessa (10). Edelleen huomiota kiinnittää naisvaltaisuus. Kahdeksan yhdeksästä valvontapyynnön työntekijästä oli nainen. Ainoassa valvontapyynnössä, joka koski miestä, oli työntekijä nimestä päätellen virolainen tai ainakin virolaistaustainen. Toiseksi suurimpana viidellätoista osumalla esiin nousee työllistämistoimiala (78), mikä sinänsä ei ole yllätys. Kaikki toimialaa koskevat valvontapyynnot koskevat henkilöstövuokrausyritysten toimintaa. Kolmanneksi yltää rahoitusta ja vakuutusta palveleva toiminta (66) kymmenellä osumalla. Näitä osumia on aiheuttanut vain kolme eri työnantajaa, joten tästä tuloksesta ei voi enää tehdä oikeastaan mitään yleistyksiä.

### 7.1.3 Vähiten valvontaa vaatineet toimialat

Vaikka tarkoituksena onkin osoittaa tutkittavasta datasta niitä toimialoja, joilla valvontaa tulisi tehostaa, otettakoon vertailuun myös vähiten asiakasaloitteista valvontaa vaatineet toimialat. Kun tarkasteluun otetaan vain keskiarvoa suurempia toimialoja, voidaan tulosta pitää kohtalaisen luotettavan yleistysten tekemisen kannalta.

Tässä ryhmässä vähiten osumia on pääkonttorien toiminnan ja liikkeenjohdon konsultoinnin toimialalla (70) (Taulukko5). Tulos 2,15 osumaa tuhatta aktiivista toimijaa kohti ei tämänkään toimialan kohdalla yllätä. Täytyy muistaa, että kysymyksessä on juuri työsuhdeasioita koskeva valvonta. Liikkeenjohdon toimialalla on usein palvelusuhde muodostunut siten, että suhteeseen ei sovelleta edes työsopimuslakia. Kysymyksessä ovat siis erilaiset johtajasopimukset. Kun sitten osumien syytä tarkemmin tutkitaan aineistosta, voidaan kyseiselle toimialalle kohdistuvien valvontapyyntöjen kohdistuvan kuitenkin johonkin muuhun kuin pääkonttorin toimintaan. Esimerkiksi syrjintä rekrytoinnissa on saattanut tapahtua jossakin yhtiön pääkonttoria alemmassa portaassa, mutta syytöksen kohteeksi on joutunut yhtiön ylin johto ja yhtiön varsinainen toimiala on jokin muu kuin liikkeenjohtaminen.

Seuraavaksi pienimmän suhdeluvun 3,72 antaa kiinteistöalan toiminta (68). Tämäkin luku valitettavasti selittyy vääristymällä, sillä aktiivisten toimijoiden kokonaismäärään on luettu mukaan kaikki LSSAVI:n toiminta-alueella rekisteröidyt asunto-osakeyhtiöt,

joista kuitenkin perin harva enää nykyisin toimii suoraan työnantajana edes talonmiehelle. Kahdeksan osumaa toimialalle on kuitenkin lukuna mediaania suurempi, mutta koska asunto-osakeyhtiöt ovat luvussa mukana, on kiinteistöala viidenneksi suurin toimiala 2150 aktiivisella toimijalla.

Taulukko 5. Keskiarvoa suuremmat toimialat, joilla valvontatarve on ollut vähäisin

nr	TOIMIALA	OSUMIA	OSUMIA / 1000
62	Ohjelmistot, konsultointi	9	6,34
68	Kiinteistöalan toiminta	8	3,72
69	Lakiasiaain- ja laskentatoimen palvelut	5	4,35
70	Pääkonttorit, liikkeenjohdon konsultointi	3	2,15
71	Arkkitehti- ja insinööripalv, tekn. testaus	11	5,99

Tästä ryhmästä vertailukelpoisia ovatkin vain lakiasiaain- ja laskentatoimen palvelut (69), ohjelmistoala (62) ja arkkitehti- ja insinööripalvelut, tekninen testaus ja analysointi (71). Näillä toimialoilla on aktiivisia toimijoita 1150-1800, mikä on reilusti keskiarvoa enemmän.

#### 7.1.4 Valvontapyyntöjen aiheet

Karkeasti jaotellen voidaan valvontapyyntöjen aiheet jakaa niiden lakiperustan mukaisesti: työsopimuslakiin, työaikalakiin, vuosilomalakiin, yhdenvertaisuuslakiin sekä ulkomaalaislakiin ja työntekijäin lähettämisestä säädettyyn lakiin. Lisäksi pelkästään työsuhteen asiakirjoja koskevan vaatimukseen perustuvan valvontapyynnön voidaan katsoa myös perustuvan suoraan työsuojelun valvontalakiin.

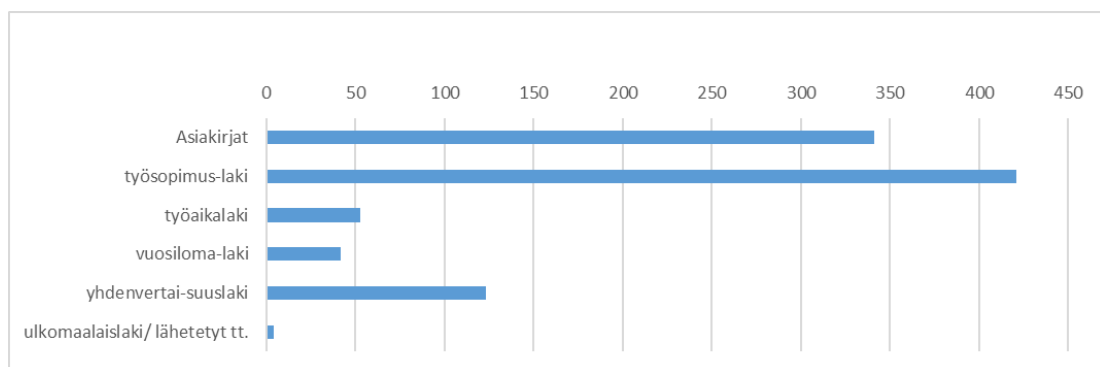
Pelkästään työsuhteen asiakirjoja koskeva osuma on 341 eri valvontapyynnössä (Taulukko 6 ja kuvio 8). Se tarkoittaa sitä, että joka toisessa valvontapyynnössä on kysymys jonkin työsuojelun valvontalain 13 § velvoittaman asiakirjan jääneen työnantajalta toimittamatta työntekijälle tämän pyynnöstä. Mistä tässä lienee pohjimmiltaan kysymys? Työsuhteen muodostumista ja siihen liittyviä velvollisuuksia sekä palkanmaksua ja siihen liittyviä velvollisuuksia koskevaa tietoa pitäisi tänä päivänä olla saatavilla ja jos on selviytynyt jotenkin työnantajasuoritusten oikeanlaisesta tilityksestä ja raportoinnista, pitäisi työtodistuksen laatiminen olla yksinkertainen tehtävä. Viittaa osassa 6.1.

toisessa kappaleessa referoituun Anu-Tuija Lehdon lausuntoon työnantajan tulkinta-etuoikeudesta: ”Pohjimmiltaan kyse on siitä, kuka työpaikalla käyttää valtaa.”

Taulukko 6. Asiaryhmän mukaisesti jaotellut valvonta-asiaa vastaavat osumat

Valvontapyyntöjä yhteensä 657	Osumia	Tiheys
Asiakirjat	341	51,9 %
työsopimus-laki	421	64,1 %
työaikalaki	53	8,1 %
vuosilomalaki	42	6,4 %
yhdenvertaisuuslaki	123	18,7 %
ulkomaalaislaki/ lähetetyt tt.	4	0,6 %

Kun kyse on asiakirjoista, sisältää valvontapyyntö myös muuhun lainsäädäntöön liittyvän aiheen. Jos kyse on työvuorolistasta, on kyse työaikalasta ja jos taas työsuhteen keskeisistä ehdoista, on kyse työsopimuslain säädöksestä. Tästä johtuen osumia on jälleen huomattavasti enemmän kuin valvontapyyntöjä. Sama valvontapyyntö voi myös sisältää useamman aiheen ja siten antaa osuman useampaan lakiperusteeseen.



Kuvio 8. Asiaryhmän mukaisesti jaotellut valvonta-asiaa vastaavat osumat

Eniten osumia tulee työsopimuslakiin. Tämä johtuu jo pelkästään siitä, että työsopimuslain mukaista työtodistusta pyydetään 223 valvontapyyntöissä. Työsuhteen päättymistä tai lomautusta koskevien asioiden laillisuutta perätään noin sadassa valvontapyyntöissä ja palkkalaskelmaakin 158 valvontapyyntöissä. Kun näiden lisäksi huomioidaan yleissitovien työehtosopimusten perusteella valvottavat palkka-asiat lomarahoiheen, voidaan työsopimuslain mukaisten valvontojen todeta olevan suurin ryhmä. Yli 64 prosentissa valvontapyyntöjä aihe perustuu työsopimuslain velvoitteisiin.

Vaikka viranomaisen toimivalta näissä sopimuksen päättymistä tai palkkaa koskevissa kysymyksissä onkin varsin rajoittunut, annetaan asioissa neuvontaa.

Toiseksi suurin lakiperusteisesti erottuva ryhmä on yhdenvertaisuuslain määräyksiin perustuvat valvontapyynnöt. Tähän ryhmään kuuluu myös syrjintäperusteinen häirintä ja siihen liittyvä epäasiallinen kohtelu. Kaikkiaan yhdenvertaisuuslain perusteella laadittuja valvontapyyntöjä on vastaanotettu 123, joista välittömään tai välilliseen syrjintäepäilyyn liittyi 39 ja häirintä oli mainittu 97:ssä. Kaikkiaan yhdenvertaisuuslaki oli perusteena yli 18 % kaikista valvontapyynnöistä (Taulukko 6).

Suoraan ulkomaalaista työntekijää koskevia osumia löytyi ainoastaan neljässä eri valvontapyynnössä (Taulukko 6). Näissä kahdessa oli kysymys ulkomaisten työntekijöiden työnteko-oikeudesta ja kahdessa ulkomaalaisten työntekijöiden palkoista ja olosuhdelisistä. Tästä huolimatta voidaan muita työsuhteasioita koskevissa valvontapyynnöissä hyvällä syyllä olettaa asian liittyvän useinkin ulkomaalaisen tai lähetetyn työntekijän työehtojen valvonnan tarpeeseen, kun kiinnitetään huomiota diaarivin työntekijän nimitietoon.

Asian yhteyttä lähettyjen työntekijöiden työehtojen valvontaan ei tietenkään voi pelkästään työntekijän nimen perusteella varmuudella sanoa. Diaarin tiedoista ei voi päätellä, onko kysymyksessä Suomen kansalainen vai esimerkiksi Virosta, Venäjältä, Valko-Venäjältä, Ukrainasta, Latviasta, Liettuasta tai Romaniasta sipuliviljelmälle kausityöhön saapunut työntekijä. Edellä mainituista maista saapuu vuosittain suuri joukko maataloustyöntekijöitä ensin mansikanpoimintaan ja siitä lähtien sadon valmistuessa muiden puutarhamarjojen, sipulin, kaalin ja porkkanan korjuuseen, vaikka tilastot asiasta ovatkin melko puutteellisia (Tilastokeskuksen [www-sivut 2017](#), Ulkomaalaisen tilapäisen työnteon tilastointi...). Tähän työhön riittää 90 päivän oikeus työntekoon ilman oleskelulupaa, kunhan Schengen-viisumi tai -oleskelulupa oikeuttaa työntekijän oleskelun jossain Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Schengen-alueen maassa. (Maahanmuuttoviraston [www-sivut 2017](#).)



### 7.1.5 Toimialakohtaiset erot valvontapyyntöjen aiheissa

Pääsääntöisesti kysymykseen valvontapyyntöjen aiheiden toimialakohtaiseen eroavaisuuteen voi sanoa, että suurimmat osumamäärät sattuvat toimialasta riippumatta samoille aihealueille. Yleisimpiä aiheita ovat toimialasta riippumatta työnantajalta perättävät asiakirjat: työtodistus ja palkkalaskelma. Vaikka palkkasaatavan perimiseen liittyvät asiat eivät viranomaiselle kuulu, ovat palkkaa ja sen maksamista (maksamatta jäämistä) koskevat asiat toiseksi yleisin valvontapyyntöjen aihe. Kysymys on usein palkkasaatavan muodostumisperusteista joko työsopimuslain tai työehtosopimuksen perusteella, lomakorvauksesta vuosilomalain mukaisesti tai ylityön käsitteestä työaikain mukaisesti ja siitä johtuvasta palkkasaatavasta. Näiden asioiden kohdalla ei oikeastaan voida osoittaa edellä kerrottuihin kokonaismääriin perustuvien arvioiden lisäksi mitään erityisiä huomioita. Osumatihentymät korreloivat melko säännönmukaisesti toimialan aktiivisten toimijoiden määrän suhteessa.

Kun tarkastellaan työsyryntää ja häirintää koskevia valvontapyyntöjen aiheita, voidaan havaita selkeitä toimialakohtaisia osumatihentymiä sellaisissa pisteissä, joissa muun työsuhteasioita koskevan valvonnan tarve ei ole aiheuttanut juurikaan osumia (Taulukko7). Esimerkiksi koulutuksen toimialalla (85) yhtä lukuun ottamatta kaikki muut valvontapyyntö koskivat syrjintää tai häirintää. Aiheita oli kirjattu asiasanoilla syrjintä, häirintä, epäasiallinen kohtelu, kiusaaminen ja asiaton käyttäytyminen.

Taulukko 7. Toimialat, joilla eniten esiintyy työsyryntää ja häirintää

nr	TOIMIALA	OSUMIA YHT.	
		TYÖSYRJINTÄ	HÄIRINTÄ
84	Julk. hallinto ja maanpuolustus	6	14
85	Koulutus	4	14
88	Sosiaalihuollon avopalvelut	1	10
94	Järjestöjen toiminta	1	10
	<b>Kaikki toimialat yht.</b>	<b>39</b>	<b>97</b>

Myös julkisen hallinnon ja maanpuolustuksen toimiala (84) erottuu joukosta syrjintä ja häirintä osumiensa vuoksi. Tälläkin toimialalla kaksi kolmasosaa kaikista osumista sattuu juuri yhdenvertaisuuslain tarkoittamalle alueelle. Näissä tapauksissa valvontapyyntö sisälsi usein myös työnhakutilanteessa koettua syrjintää.

Kokonaisuutena on havaittavissa syrjinnän ja häirinnän valvontapyyntöjen ilmentyvän julkisen puolen toimialojen erityispiirteenä, koska myös sosiaalihuollon avopalveluiden (88) toteuttajana näyttäisi aineistossa olevan useimmiten kunta tai ehkä kuntakonserniin kuuluva yritys. Tämä saattaa johtua työsuhteiden muodosta ja työpaikkojen yleisestä hierarkiasta. Esimerkiksi opettajat ovat ainakin perusopetuksessa virkasuhteessa samoin kuin monet muut kunnalliset viranhaltijat. Selitys voisi olla esimerkiksi sellainen, että julkisella puolella ei tarvitsisi olla huolissaan työpaikkansa säilymisestä samalla tavoin kuin yksityisellä puolella, kun ryhtyy julkisesti syyllistämään esimiestään saamastaan kohtelusta. Yksityisyrittäjämopo joko ymmärtää suoraa puhetta tai antaa valittajalle potkut ilman viranomaismenettelyä. Työsuhdetta ei voi työsopimuslain perusteella viranomaismenettelylläkään enää palauttaa, joten korvausten saamiseksi on joka tapauksessa aloitettava oikeusprosessi.

Järjestöjen toiminta (94) on tässä aineistossa noussut esiin syrjintä ja häirintätapausten osumatihentymänä. Tämä johtuu pitkälti siitä, että yhtä järjestön ylläpitämää pakolaisien vastaanottokeskusta koskien oli toukokuussa 2017 tehty viisi syrjintää koskevaa valvontapyyntöä, kun sellaisia kaikkiaan oli tutkimukseen kuuluvalla aikavälillä tehty kymmenen. Järjestöjen toimintaa koskien pitäisi ehkä selvittää, voisiko ongelma olla esimerkiksi järjestötoimijoiden epäsuorissa esimiehsuhteissa. Omalaatuinen hierarkia saattaa aiheuttaa valvonnan tarpeen, kun epäasiallisesta kohtelusta ja häirinnästä pitäisi aina välittömästi kertoa esimiehelle, mutta jos ei sellaista henkilöä ole, kenelle valitetaan. Hallitus vastaa, jos vastaa... Järjestöjen toiminta esiintyy ”top 11”:ssä myös vanhemmassa aineistossa, josta enemmän osassa 7.3.

Jos tihentymää tarkastellaan aineistoon tallennetun työntekijän nimitiedon perusteella, voidaan jälleen osoittaa syrjinnän ja häirinnän valvonnan tarpeen kohdistuvan enemmän naisiin kuin miehiin. Tihentymäalueelle kohdistuvasta runsaasta viidestäkymmenestä valvontapyynnöstä viidessätoista oli työntekijäksi merkitty nimitiedosta päätellen mies ja näistä kahdeksan kuului julkisen hallinnon ja maanpuolustuksen toimialaan. Lisäksi neljässä valvontapyynnössä oli havaittavissa miespuolisen työntekijän kuuluvan etniseltä alkuperältään johonkin maahanmuuttajien tai maahanmuuttajataustaiseen ryhmään. Yli kaksi kolmasosaa syrjinnän tai häirinnän kohteeksi joutuneista oli naisia ja vain noin 20% valtaväestöön kuuluvia miehiä. Ainut positiivinen

tulos tässä kohdassa on, että suomalaista miestä ei syrjitä eikä häiritä kohtuuttomasti työelämässä.

## 7.2 Valvontapyyntöjen 2010-2012 ja 2014-2017 vertailu

Tässä osassa vertaillaan ainoastaan työsuhdeasioiden asialuokkaa. Vertailua varten piti uudempaa aineistoa muokata vastaamaan vanhemman aineiston sisältöä. Uudemmassa aineistossa oli mukana diaarin työsyryntää ja häirintää koskevien asiakasaloitteiden asialuokka, jota vanhempi aineisto ei sisältänyt. Vanhemman aineiston osalta ei myöskään ollut mahdollista selvittää luotettavasti toimialalla 2012 toimineiden aktiivisten yritysten määrää. Näiden eroavaisuuksien vuoksi uudemmasta taulukosta poistettiin kokonaan syrjinnän asialuokan diaarinumerolla olleet asiakasaloitteet sekä vertailu toimialan suuruuteen.

Kun uudemmasta matriisista oli poistettu kokonaan syrjintää koskeva data, taulukon osumamäärän keskiarvo laski 18,5:stä 16,8:an, mutta vastaavasti mediaaniluku nousi seitsemästä kahdeksaan (Taulukko 8). Nyt kuitenkin on mahdollista vertailla aikavälin osumien ja valvontapyyntöjen kokonaisuutta sekä sitä, kuinka osumat toimialakohtaisesti jakautuvat. Vertailun luotettavuuteen vaikuttaa toki se, millä asiasanoilla kulloinkin valvontapyyntöt on diaariin viety. Seitsemän vuoden aikana kirjausten teossa on saattanut tapahtua evoluution omaista kehitystä. Myös yritysten toimialoissa on saattanut tapahtua tarkennuksia 2010-2017 välisenä aikana.

Taulukko 8. Matriisien 2010-2012 ja 2014-2017 vertailu

	Uudempi	Vanhempi	Erotus
Valvontapyyntöjä yhteensä	464	638	174
Toimialoja yhteensä	60	65	5
Osumia yhteensä	908	1009	101
Keskiarvo	16,81	15,52	1,29
Mediaani	8	7	1

Vanhemmassa aineistossa oli kaikkiaan 638 valvontapyyntöä ja uudemmassa 464. Koska kumpikin matriisi sisälsi muutaman päivän tarkkuudella 135 kalenteriviikon ajanjakson, voidaan valvontapyyntöjen todeta vähentyneen 174:llä tarkasteluajana

(Taulukko 8). Ero on huomattava. Myös osumamäärä on pienentynyt, mutta koska osumat ovat keskittyneet harvemmille toimialoille, ovat osumakeskiarvo sekä osumiensa mediaaniluku hieman nousseet. Positiivisesti tarkastellen voidaan sanoa, että moni aikaisemmassa taulukoinnissa osumia saanutta toimialaa on pudonnut kokonaan listalta pois viiden vuoden aikana ja keskiarvo on siksi noussut.

### 7.2.1 Kehitys paljon valvontaa vaativilla toimialoilla

Taulukkoon 9 on kummastakin matriisista suodatettu yksitoista sellaista toimialaa, joissa on esiintynyt eniten osumia. Jokaisessa osumia on vähintään 20. Kun sarakkeet laitetaan vierekkäin, voidaan todeta, ettei eroavaisuuksia ole kovinkaan montaa. Tätä selittää varmastikin osaltaan toimialojen suuruus. Näin on asia hyväksyttävä ainakin tukku- (46) ja vähittäiskaupan (47), rakentamisen (41 ja 43), maaliikenteen (49) sekä ravitsemustoiminnan (56) osalta, joilla jokaisella toimialalla oli toukokuussa 2017 LSSAVI:n toiminta-alueella yli 2500 aktiivista toimijaa. Joukossa on kuitenkin pieniäkin toimialoja, kuten työllistämistoiminta (78) 373 ja henkilökohtaiset palvelut (96) 638 aktiivista toimijaa.

Taulukko 9. Yksitoista eniten valvonta-asiaa vastaavaa osumaa saanutta toimialaa sekä 2010-2012 että 2014-2017

	Nr	Esiintyy taulukossa	
		Uudempi	Vanhempi
Kasvinviljely ja kotieläintalous	1	X	X
Talonstrakentaminen	41	X	X
Erikoistunut rakentaminen	43	X	X
Moottoriajon. kauppa ja korjaus	45	X	
Tukkukauppa	46	X	X
Vähittäiskauppa	47	X	X
Maaliikenne	49	X	X
Ravitsemustoiminta	56	X	X
Työllistämistoiminta	78		X
Kiinteistön ja maisemanhjoito	81	X	X
Terveyspalvelut	86	X	X
Järjestöjen toiminta	94		X
Muut henkilök. Palvelut	96	X	

Kun osumamäärien kehitystä tarkastellaan (Taulukko 10) juuri näiden eniten osumia saaneiden kesken, voidaan joillakin toimialoilla havaita tapahtuneen oikeasuuntaisen kehityksen. Esimerkiksi erikoistuneen rakentamisen toimialalla (43), johon pohjarakentajat, LVI- ja sähköyrittäjät, maalausliikkeet yms. kuuluvat, on osumamäärä pudonnut viidenneksen. Tähän voidaan katsoa vaikuttaneen Sosiaali- ja terveysministeriön ja LSSAVI:n välisen toiminnallisen tulossopimuksen 2012-2015 tavoiteasettelun. Tulossopimuksessa on mainittu keskeisinä valvonnan vaikuttamisalueina työelämän pelisääntöjen valvonta ja työurien pidentäminen. Kummallakin vaikuttamisalueella on toiminnan toimialakohtaisia painopisteitä, joissa rakennusalat (41-43) ovat olleet mainittuina lähes jokaisessa lukuun ottamatta väkivallan uhkaa ja kosteus- ja homeongelmia. Vaikutusta voidaan arvioida myös talonrakentamisessa (41), missä osumamäärä on rakentamisen huomattavasta lisääntymisestä huolimatta pysynyt samana. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014, 3–12.)

Taulukko 10. Valvonta-asiaa vastaavien osumamäärien vaihtelu pitkällä aikavälillä eniten osumia saaneilla toimialoilla

	Nr	Osumia		Ero
		Uudempi	Vanhempi	
Kasvinviljely ja kotieläintalous	1	38	23	15
Talonrakentaminen	41	62	62	0
Erikoistunut rakentaminen	43	103	129	-26
Moottoriajon. kauppa ja korjaus	45	23	16	7
Tukkukauppa	46	26	50	-24
Vähittäiskauppa	47	87	64	23
Maaliikenne	49	108	123	-15
Ravitsemustoiminta	56	62	83	-21
Työllistämistoiminta	78	14	29	-15
Kiinteistön ja maisemanhjoito	81	53	43	10
Terveyspalvelut	86	36	23	13
Järjestöjen toiminta	94	8	24	-16
Muut henkilök. Palvelut	96	22	17	5

Erityisen positiivisena voidaan todeta ravitsemustoimintaa (56) ja työllistämistoimintaa (78) koskeva kehitys. Ravitsemustoiminnan osumamäärä on laskenut neljänneksen ja työllistämistoiminnan yli puolet. Kumpikin toimiala kuuluu työsuhtevalvonnan pai-

nopistealueelle. Tulossopimuksen tavoiteasettelussa on erityisesti mainittu osana työsuohdevalvontaa tehtävä vuokratyövoiman käytön valvonta. (Sosiaali- ja terveystministeriö 2014, 5).

Tukkukaupan (46) osalta osumamäärä on lähes puolittunut, vaikka toisaalta taas vähittäiskaupan (47) puolella osumamäärä on noussut. Tätä nousua saattaa osaltaan selittää vähittäiskaupan alalla aukiolon lisääntymisen vuoksi lisääntyneet työpaikat, mutta myös surutta käytetyt epätyypilliset työsuhteet, nollasopimukset ja määräaikaissuudet. Myös vähittäiskauppa mainitaan työsuohdevalvonnan painopisteenä tulossopimuksessa (Sosiaali- ja terveystministeriö 2014, 4–8).

Huolestuttavaa kehitystä voidaan havaita tapahtuneen erityisesti kasvinviljelyn ja kotieläintalouden (1), kiinteistön- ja maisemanhoidon (81) sekä terveystpalveluiden (86) toimialoilla. Jokaisella on tapahtunut huomattavaa nousua osumamäärissä. Työsuohdevalvonnan tarve on terveystpalveluiden osalta huomioitu tulossopimuksessa 2015. Kasvinviljely ja kotieläintalous sekä kiinteistön- ja maisemanhoito mainitaan työaikaavalvonnan painopistealueina, mutta näyttäisi siltä, että myös työsuohdevalvontaan pitäisi näillä toimialoilla paneutua tarkemmin.

### 7.2.2 Suurimmat valvontatarpeen muutokset muilla toimialoilla

Kun tulosta osumamääristä tarkastellaan asettamalla kaikki toimialaluokat rinnakkain, voidaan todeta huomattavia muutoksia tapahtuneen myös pienempiä osumamääriä saaneilla toimialoilla. Vanhempi matriisi sisältää 65 osumia saanutta toimialaa (Taulukko 8) ja uudemmassa niitä on enää 60. Joitain toimialoja on siis jäänyt pois, mutta taas toisaalta tilalle on tullut sellaisia toimialoja, jotka eivät ole aikaisemmassa esiintyneet. Sellainen on esimerkiksi (Taulukko 11) paperin ja paperi- ja kartonkituotteiden valmistus (17), jolla listoille nousu, nollassa seitsemään, on ollut suurin. Suurimpia suhteellisia nousuja on tapahtunut myös rahoitusta ja vakuuttamista palvelevalla toimialalla (66) sekä elintarvikkeiden valmistuksessa (10), jota on käsitelty myös mediaania pienempänä toimialana (Taulukko 4) tutkimuksen osassa 7.1.2.

Taulukko 11. Suuri suhteellinen valvontatarpeen lisäys eräillä toimialoilla

	nr	Osumia		Ero
		Uudempi	Vanhempi	
Elintarvikkeiden valmistus	10	21	14	7
Paperin, paperi- ja kartonkituott. valm	17	7	0	7
Maa- ja vesirakentaminen	42	7	3	4
Rahoitusta ja vakuuttamista palveleva	66	10	1	9

Muutoksia vertailemalla voidaan myös löytää todellisia voittoja eli sellaisia toimialoja, joilla osumamäärät ovat huomattavasti vähentyneet (Taulukko 12). Sataprosenttinen tulos on saavutettu kumi- ja muovituotteiden valmistuksessa (22) sekä varastoinnin ja liikennettä palvelevan toiminnan (52) toimialalla. Suuri suhteellinen osumamäärän vähennys 80% on tapahtunut myös sahatavaran sekä puu- ja korkkituotteiden valmistuksessa (16) ja hallinto- ja tukipalvelut liike-elämälle -toimialalla (82) on osumamäärä vähentynyt reilusti yli puolet ja metsätaloudessa ja puunkorjuussakin (2) melkein. Voitoista voidaan puhua ainakin metsätalouden ja puunkorjuun osalta, sillä sitä koskevat painotukset olivat mainittuina harmaantalouden torjunnan, työsuhde- sekä työaikavalvonnan kategorioissa LSSAVI:n työsuojelun vastuualueen tulostavoitteissa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014, 3–5).

Taulukko 12. Suuri suhteellinen valvontatarpeen vähentyminen eräillä toimialoilla

	nr	Osumia		Ero
		Uudempi	Vanhempi	
Metsätalous ja puunkorjuu	2	10	17	-7
Sahatavaran sekä puu- ja korkkit. valm	16	4	20	-16
Kumi- ja muovituotteiden valmistus	22	0	5	-5
Varastointi ja liikennettä palveleva	52	0	7	-7
Hallinto- ja tukipalvelut liike-elämälle	82	7	19	-12

### 7.2.3 Muutokset valvontapyyntöjen aiheissa

Valvontapyyntöjen aiheissa ei ole tapahtunut kovinkaan suurta muutosta kuluneen kuuden ja puolen vuoden aikana. Suosituimmat aiheet niin vanhemmassa kuin uudemmassakin aineistossa olivat työtodistus ja palkkalaskelma. Myös muiden työsuojelun valvontalain 13 § mukaisten asiakirjojen osalta on valvontapyyntöjä tehty tasaiseen tahtiin.

Irtisanomista ja työsuhteen päättymistä koskevat valvontapyynnöt ovat ehkä suhteellisesti vähentyneet hieman enemmän suhteessa muihin aihealueisiin. Tähän on saattanut johtaa työsuojelun vastuualueen työsuhdeasioiden neuvontapalveluiden tehostuminen ja etenkin työsuojeluhallinnon verkkosivujen informatiivisuuden parantuminen. Myös verkkosivuja käytetään varmasti enemmän kuin vuosikymmenen alussa ja puhelinpalvelussa myös opastetaan niiden käyttöä. Vuoden 2016 työsuoja.fi sivuilla oli vierailut 651 843 käyttäjää. Puhelinpalvelussa tarkastaja voi jo ensimmäisessä yhteydenotossa tehdä asiakkaalle tietäväksi työsuojeluviranomaisen toimivallan rajat irtisanomisen syitä koskevan asian käsittelyssä ja asiakas voi myös saada tarvitsemansa ohjeet ja neuvot ilman kirjallista valvontapyyntöä. Valtakunnallinen puhelinpalvelu antoi neuvontaa työsuhdeasioissa 13 882 kertaa vuoden 2016 aikana. (Työsuojeluhallinnon verkkopalvelu 2017.)



## 8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli etsiä työsuhdeasioiden valvontapyyntöjen toimialakohtaisia määriä tutkimalla työsuojeluvalvonnan riskikohteita. Kun diaarista kerättyihin tietoihin yhdistettiin kussakin valvontapyynnössä esiintyvän työnantajan toimialatieto ja valvonnan aiheet suodatettiin aihepiireittäin taulukkoon, voitiin valvontapyynnöissä kulloinkin esiintyvien valvontasyiden määriä vertailla keskenään. Käytössä oli myös tiedot tutkimusjakson lopussa toimialalla aktiivisesti toimivien yritysten määrästä, joten vertailua voitiin tehdä myös toimialan laajuuden suhteessa.

Koska aineistoa oli käytettävissä myös vuosikymmenen alkupuolelta, voitiin kahta samanpituista aikajaksoa vertailla keskenään. Kun aineistojen tiedot rajattiin vastaamaan toisiaan, voitiin tarkastella valvontapyyntöjen määrien ja aihealueiden muutoksia pitkällä aikavälillä. Tätä muutosta tarkasteltiin vertaillen tulosta Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja LSSAVI:n työsuojelun vastuualueen välisen toiminnallisen tulossopimuksen 2012-2015 kanssa.

Analyysissa kävi ilmi, että LSSAVI:n toiminta-alueella voitiin osoittaa sellaisia toimialoja, joilla valvonnan tarve on muihin toimialoihin verrattuna suurempi. Sellaisista toimialoista, joilla aktiivisia toimijoita on mediaania enemmän, voitiin kiinteistön- ja maisemanhoidon toimialalla (81) todeta olleen eniten työsuhdeongelmia suhteessa toimialan laajuuteen. Tämä toimiala ei kuulu tulossopimuksen harmaan talouden valvonnan eikä työsuhdevalvonnan keskeisiin vaikuttamisalueisiin.

Samankaltaisina huippuina suuremmilla toimialoilla näkyivät henkilökohtaiset palvelut (96) sekä kasvinviljely ja kotieläintalous (1). Kun aineiston tietoja työnantajista ja työntekijöistä tarkasteltiin lähemmin, nousi henkilökohtaisten palveluiden toimialalta esiin erityisesti hiusala. Mediaania pienemmistä toimialoista huolestuttavin valvonnan tarve on elintarvikkeiden valmistuksen toimialalla (10).

Kun fokusta tarkennettiin koskemaan toimialakohtaisesti tehtyjä valvontapyyntöjä, aineiston nimitiedoista paljastui, että henkilökohtaisten palveluiden ja elintarvikkeiden valmistuksen alalta tulleissa valvontapyyntöissä nimetyistä työntekijöistä kaikki olivat naisia. Kasvinviljelyn ja kotieläintalouden alalla työntekijät olivat joko naisia tai etniseltä taustaltaan ulkomaalaisia. Kun vielä kiinteistönhoidon voidaan ainakin siivouksen osalta mieltää olevan naisvaltainen matalapalkka-ala, jolla työskentelee myös paljon ulkomaalaistaustaisia työntekijöitä, voidaan löydöstä pitää melko merkittävänä. Tähän kohtaan voisi todeta, että naisen ja ulkomaalaisen palkkaeuro on työsuojeluhallinnon kädessä.

Valvontapyyntöjen yleisin aihe on asiakirja, joka työnantajalta on jäänyt työntekijälle toimittamatta. Työtodistus ja palkkalaskelma aiheuttavat kummastusta tutkijassa luonnollisuutensa ja yksinkertaisuutensa vuoksi. Näiden aiheiden lisäksi valvontapyyntöjä on tehty työsopimuksen päättymisen syitä ja yleissitovia työehtosopimuksia koskevissa asioissa, joiden kohdalla työsuojeluviranomaisen toimivalta on varsin rajallinen.

Uudemmassa aineistossa oli otettu mukaan myös syrjintää ja häirintää koskeva asialuokka. Näiden aiheiden kohdalla nousivatkin esiin uudet toimialaluokat. Siellä työsuhteeltaan enemmän virkasuhteita sisältävät toimialat, kuten julkinen hallinto ja maanpuolustus (84) ja koulutus (85) saivat eniten osumia. Saattaa olla, että ongelmat ovat yhtä suuret yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla, mutta ehkä ne tulevat julkisella puolella helpommin näkyväksi. Jälleen oli valvontapyyntöjen nimitiedoista laskettavissa, että myös syrjinnän ja häirinnän asialuokassa vahvistui jo aikaisemmin havaittu trendi. Työntekijä oli 80 prosenttisesti joko nainen tai etniseltä taustaltaan valtaväestöön kuulumaton mies.

Kun valvontapyyntöjen määriä tarkasteltiin vuonna 2012 ja 2017 tehtyjen otantojen välillä, voitiin havaita positiivinen kehitys. Monella sellaisella toimialalla, joka oli mainittu tulossopimuksen työsuhteasioiden vaikutusalueena, voitiin valvontapyyntöjen todeta vähentyneen selvästi. Esimerkkinä rakennusalat, joista erikoisrakentamisen toimialalla (43) osumamäärä on laskenut viidenneksen toimialan aktiivisuuden lisääntymisestä huolimatta ja talonrakentamisenkin (41) osumamäärä on pysynyt samana. Ravitsemustoiminta (56) on toimijoiden määrässä mitaten suuri toimiala ja myös sillä on valvontapyyntöjen määrä vähentynyt neljänneksen. Toisaalta taas tulossopimuksen

työsuhdevalvonnan vaikutusalueena mainittu vähittäiskauppa (47) on kokenut kohdistetuista toimenpiteistä huolimatta päinvastaisen kehityksen. Kaupan ala vaatisi vielä tiiviimpää otetta ja ehkä jopa uutta lainsäädäntöä työsuhteiden sirpaloitumisen ehkäisemiseksi.

Kokonaisuutena voidaan todeta Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen toiminnan olleen tuloksellista viime vuosina. Valvontapyyntöjen kokonaismäärä on selvästi alentunut ja vaikutusalueita on valittu tulossopimuksen painotuksissa pääasiallisesti oikein. Ainoastaan Kasvinviljelyn ja kotieläintalouden (1), elintarvikkeiden valmistuksen (10), kiinteistön- ja maisemanhoidon (81) ja muiden henkilökohtaisten palveluiden (96) toimialoilla on havaittavissa korjausliikkeiden tarvetta. Muutamilla toimialoilla olisi myös varaa toiminnan keventämiseen tai ainakin normalisoimiseen.

Tutkimus asiakasaloitteisten työsuhdeasioiden valvonnasta onnistui saamaan selville hypoteesia tukevan tuloksen. Viranomaisen toiminnalla ja sen painopisteiden valinnalla on ollut vaikutusta valvonnan kokonaistarpeeseen tutkimusjaksolla. Kun viranomaisaloitteista valvontaa on tehostettu toimialalla, on asiakasaloitteisen valvonnan tarve samalla pääsääntöisesti vähentynyt. Toisaalta on voitu arvioida myös riskialueiden muodostumista. Tämän työn tuloksia voidaan hyödyntää paikallisesti toteutetun riskianalyysin tavoin viranomaisaloitteisen valvonnan vaikutusalueiden määrittelyssä.

Tutkimuksen arvoa olisi lisännyt vielä tieto siitä, mikä on ollut toimialan kehitys työllistävänä toimintana. Jos vuosikymmenen alkupuolen aineistossa olisi ollut saatavilla lukumäärä kullakin toimialalla toimivista aktiivisista yrityksistä, olisi myös valvontatarpeen muutosta voitu pohtia tarkemmin. Jatkotutkimusta ajatellen on tätä tutkimusta varten vuosilta 2014-2017 kerätyllä toimialaluokat sisältävällä diaariaineistolla sekä 28.7.2017 kerätyillä tiedoilla toimialan aktiivisista yrityksistä arvoa seuraavan vastaavan vaikuttavuustutkimuksen tekemiselle.

Tämä tutkimustapa on edullinen keino toteuttaa paikallinen valvontatarpeen analyysi. Kvantitatiivinen menetelmä soveltuu tämän tutkimuksen menetelmäksi erittäin hyvin, koska tutkimus perustuu olemassa olevaan aineistoon, eikä siitä voida tehdä laadullista

analyysia. Tutkimuksen toteuttamisen helpottamiseksi pitäisi kuitenkin määritellä diariin työnantajan toimialaluokan sisältävä tieto jo valmiiksi jokaista valvontapyyntöä varten. Kun tiedon tallennus tapahtuisi asiakirjan diarioinnin yhteydessä, virheen muodostumisen mahdollisuus pienenesi. Samoin pitäisi toimia myös valvontapyyntöjen asiasanojen kohdalla. Kun tallentaessa voisi käyttää ainoastaan valittavana olevia asiasanoja sisältäen valinnan *muut asiat*, tiedon suodattaminen olisi huomattavasti helpompaa. Lisäarvoa toisi ehkä myös tieto siitä, onko asiassa annettu käsittelyratkaisu vai onko prosessi edennyt työnantajayhteydenottoon.

## LÄHTEET

Aluehallintoviraston www-sivut 2017. Viitattu 28.7.2017. [www.avi.fi](http://www.avi.fi).

Hallintolaki. 2003. L 6.6.2003/434 muutoksineen.

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

Heikkilä, T. 2014. Tilastollinen tutkimus. 9. uud. p. Helsinki: Edita.

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

Kauppalehti 2016. Palkka 1994 euroa – näillä aloilla ei korotuksilla juhlista. Viitattu 16.11.2017. <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/palkka-1-994-euroa---naila-aloilla-ei-korotuksilla-juhlista/5S83r6G6>

Kuikko, T. 2006. Työturvallisuus ja sen valvonta. Helsinki: Talentum.

Laki aluehallintovirastoista 2009. L 20.11.2009/896 muutoksineen.

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta. 2006. L 20.1.2006/44 muutoksineen.

Lappi-Seppälä, T., Hakamies, K., Helenius, D., Koskinen, P., Majanen, M., Melander, S., Nuotio, K., Nuutila, A-M., Ojala, T., Rautio, I. 2004. Rikosoikeus. Helsinki: Alma Talent Oy. Viitattu 5.10.2017. [http://fokus.al-matalent.fi/lillukka.samk.fi/teos/GAIBCXJTBF#kohta:I\(\(20\)YLEISI\(\(c4\)\(\(20\)KYSY MYKSI\(\(c4\)\(\(20\):4\(\(20\)Rangaistus\(\(20\)kriminaalipolitiikan\(\(20\)keinona\(\(20\):Rangaistuksen\(\(20\)yleisest\(\(e4\)v\(\(e4\)\(\(20\)vaikutus\(\(20](http://fokus.al-matalent.fi/lillukka.samk.fi/teos/GAIBCXJTBF#kohta:I((20)YLEISI((c4)((20)KYSY MYKSI((c4)((20):4((20)Rangaistus((20)kriminaalipolitiikan((20)keinona((20):Rangaistuksen((20)yleisest((e4)v((e4)((20)vaikutus((20)

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto 2011. Vastuualueen esittely. Sisäinen tiedotusmateriaali viraston intranetissa. Viitattu 28.7.2017.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto 2014. TS-vuo. Sisäinen tiedotusmateriaali viraston intranetissa. Viitattu 28.7.2017.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto 2017. Kalvot\_LSSAVI17. Sisäinen tiedotusmateriaali viraston intranetissa. Viitattu 28.7.2017.

Maahanmuuttovirasto 2017. Oikeus työhön ilman oleskelulupaa. Maahanmuuttoviraston www-sivut. Viitattu 13.11.2017. [http://www.migri.fi/tyoskentely\\_su-omessa/tyonteko\\_ilman\\_oleskelulupaa](http://www.migri.fi/tyoskentely_su-omessa/tyonteko_ilman_oleskelulupaa)

Paanetoja, J. 2008. Työoikeus tutuksi. Helsinki. Edita Publishing Oy.

Paanetoja, J. 2017. Työoikeus tutuksi-käsikirja. Helsinki. Edita Publishing Oy.

Saarinen, M. 2011. Työsuhteen pelisäännöt. 6. uud. p. Helsinki: Talentum.

Siiki, P. 2006. Uusi työsuojelun yhteistoiminta ja työturvallisuus. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2014. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen välinen toiminnallinen tulossopimus vuosille 2012-2015, tulostavoitteet 2015. Helsinki 2014: Sosiaali- ja terveysministeriö. Viitattu 15.11.2017. [http://www.tyosuojelu.fi/documents/95094/963345/LSSAVI\\_tulossopimus\\_2015.pdf/b18b0d8e-080c-49f2-a1b1-c9f5dd614c4f](http://www.tyosuojelu.fi/documents/95094/963345/LSSAVI_tulossopimus_2015.pdf/b18b0d8e-080c-49f2-a1b1-c9f5dd614c4f)

Sosiaali- ja terveysministeriö 2015a. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2015:14. Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelma 2016–2019. Helsinki 2015: Sosiaali- ja terveysministeriö. Viitattu 13.10.2017. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/126843/STM\\_Ty%c3%b6suojelun%20vastuualueiden%20runkosuunnitelma%202016%e2%80%932019\\_net3.pdf?sequence=1](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/126843/STM_Ty%c3%b6suojelun%20vastuualueiden%20runkosuunnitelma%202016%e2%80%932019_net3.pdf?sequence=1)

Sosiaali- ja terveysministeriö 2015b. Työsuojeluvalvonnan ohjeita 1/2015. Toimivallan käyttö ja rikosasiasta ilmoittaminen poliisille. Tampere: Sosiaali- ja terveysministeriö. Työsuojeluosasto. Viitattu 15.10.2017. [http://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/198601/Toimivallan\\_kaytto\\_ja\\_rikosasiasta\\_ilmoittaminen.pdf/444aa4e8-931d-46c8-a0d5-1319576ee42b](http://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/198601/Toimivallan_kaytto_ja_rikosasiasta_ilmoittaminen.pdf/444aa4e8-931d-46c8-a0d5-1319576ee42b)

Sosiaali- ja terveysministeriö 2015c. Työsuojeluvalvonnan ohjeita 3/2015. Ulkomaisen työvoiman valvonta. Tampere: Sosiaali- ja terveysministeriö. Työsuojeluosasto. Viitattu 4.11.2017. [http://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/198601/Ulkomaisen\\_tyovoiman\\_valvonta\\_3\\_2015/f67c8234-e2dd-4073-9d6b-8662071bfe3e](http://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/198601/Ulkomaisen_tyovoiman_valvonta_3_2015/f67c8234-e2dd-4073-9d6b-8662071bfe3e)

Sosiaali- ja terveysministeriö 2016a. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2016:4. Työsuojelu suomessa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. Viitattu 12.10.2017. [http://stm.fi/documents/1271139/1332445/STM\\_esite\\_Tyosuojelu\\_suomessa\\_verkkoonFIN.pdf/47c9b25c-df92-4832-93e7-fc27d2c56088](http://stm.fi/documents/1271139/1332445/STM_esite_Tyosuojelu_suomessa_verkkoonFIN.pdf/47c9b25c-df92-4832-93e7-fc27d2c56088)

Sosiaali- ja terveysministeriö 2016b. Työsuojeluvalvonnan ohjeita 1/2016. Yleinen valvontaohje. Tampere: Sosiaali- ja terveysministeriö. Työsuojeluosasto. Viitattu 16.10.2017. <http://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/198601/Valvontaohje012016.pdf/762e2623-c2f7-4a4b-afa5-82ac272cbd01>

Sosiaali- ja terveysministeriö 2016c. Työsuojeluvalvonnan ohjeita 2/2016. Yhdenvertaisuuden ja syrjinnän valvonta. Tampere: Sosiaali- ja terveysministeriö. Työsuojeluosasto. Viitattu 6.11.2017. [http://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/198601/Yhdenvertaisuuden\\_ja\\_syrjinnan\\_valvonta022016.pdf/bc7a6af5-14c7-4d71-8208-411db33de6fe#page=8&zoom=auto,-125,537](http://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/198601/Yhdenvertaisuuden_ja_syrjinnan_valvonta022016.pdf/bc7a6af5-14c7-4d71-8208-411db33de6fe#page=8&zoom=auto,-125,537)

Sosiaali- ja terveysministeriö 2017. Työsuojeluvalvonnan ohjeita 1/2017. Työsuhteasioiden valvonta. Tampere: Sosiaali- ja terveysministeriö. Työsuojeluosasto. Viitattu 18.9.2017. [http://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/198601/Ohje\\_tyosuhteasioiden\\_valvonnasta012017](http://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/198601/Ohje_tyosuhteasioiden_valvonnasta012017)

Tilastokeskus 2017. Toimialaluokitus 2008. Tilastokeskuksen www-sivut. Viitattu 20.10.2017. <http://www.stat.fi/meta/luokitukset/toimiala/001-2008/index.html>

Tilastokeskus 2017. Ulkomaalaisten tilapäisen työnteon tilastointi on hajanaista ja puutteellista. Viitattu 16.11.2017. [http://www.stat.fi/artikkelit/2009/art\\_2009-09-30\\_008.html?s=0#5](http://www.stat.fi/artikkelit/2009/art_2009-09-30_008.html?s=0#5)

Työaikalaki 1996. L 9.8.1996/605, muutoksineen.

Työsuojeluhallinnon verkkopalvelu 2017. Viitattu 18.9.2017. [www.tyosuojelu.fi](http://www.tyosuojelu.fi).

Työturvallisuuslaki. 2002. L 23.8.2002/738, muutoksineen.

Ulkomaalaislaki. 2004. L30.4.2004/301, muutoksineen.

Ullakonoja, V. 2006. Työsuojelun valvonta ja työsuojeluyhteistoiminta uudistuvat. Helsinki: Edilex. Artikkele 30.1.2006. Viitattu 24.9.2017: <http://www.edilex.fi.lillukka.samk.fi/artikkelit/3035.pdf>

Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista 2009. A 20.11.2009/906.

Valtiovarainministeriö 2015. Hankkeet ja säädösvalmistelu.VATU ohjelman tulokset ja seurantakohteet. Case:työsuojelutarkastusten toimintamallien ja tietopohjan uudistus. Valtiovarainministeriön www-sivut. Viitattu 20.10.2017. <http://vm.fi/documents/10623/1252073/Case+Ty%C3%B6suojelutarkastusten+toimintamallien+ja+tietopohjan+uudistus.pdf/6a40baec-def4-4aaa-8510-2ae4b1432a79>

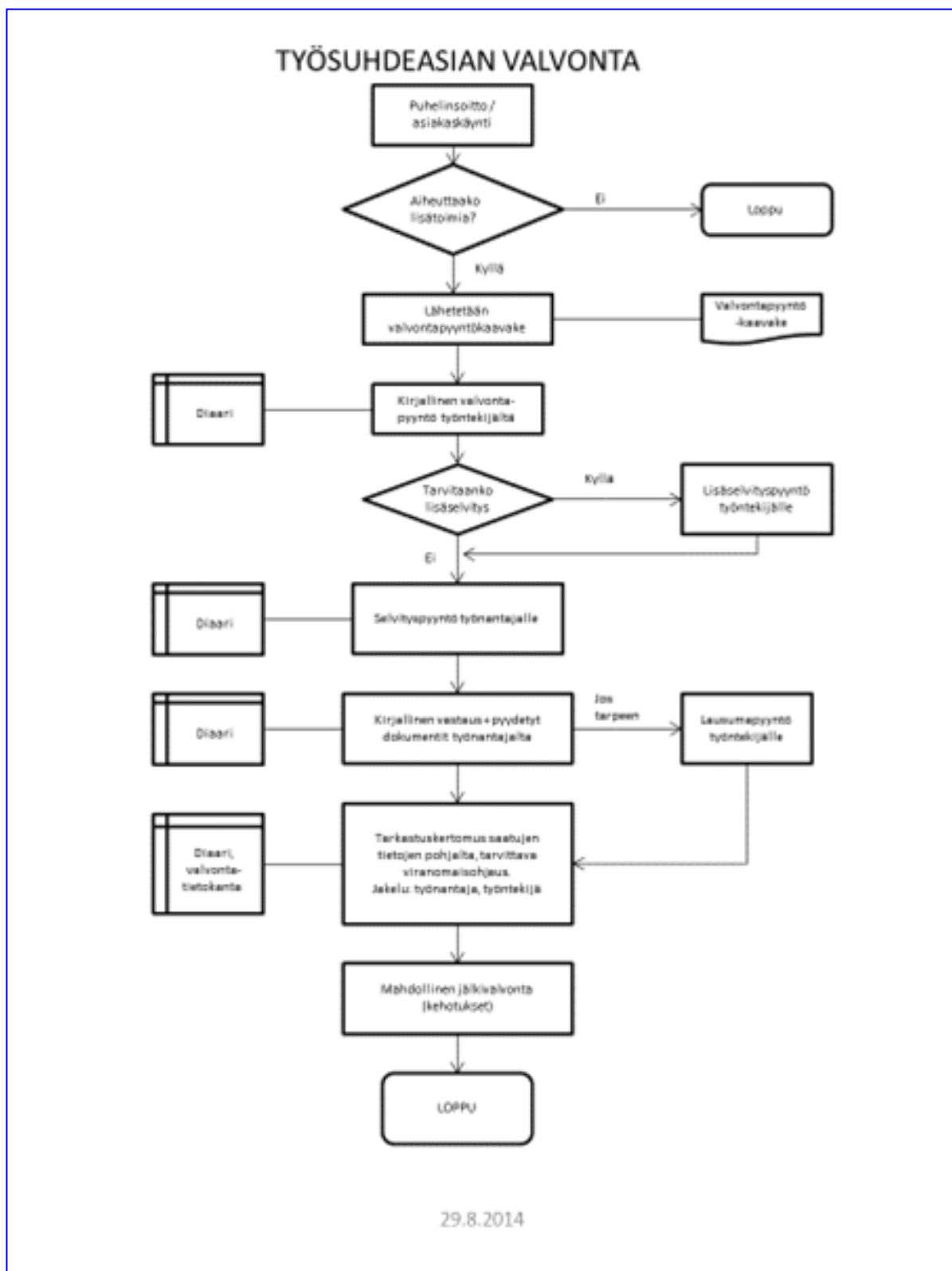
Vienonen, A. 2017. YT-lakia ei voi enää korjata. Ahjo 14, 10–14

Vuosilomalaki 2005. L 18.3.2005/162 muutoksineen.

Yritys ja yhteisötietojärjestelmä 2017. Yrityshaku. Yritys ja yhteisötietojärjestelmän www-sivut. Viitattu 20.10.2017. <https://tietopalvelu.ytj.fi/>

**Asiakasaloitteisen työsuhteasian valvonnan vuokaavio.**

(LSSAVI:n sisäinen tiedotusmateriaali 2014.)





**Toimialaa koskeva numerointi**

(Tilastokeskus 2017, toimialaluokitus)

1	Kasvinviljely ja kotieläintalous, riistatalous ja niihin liittyvät palvelut
2	Metsätalous ja puunkorjuu
3	Kalastus ja vesiviljely
8	Muu kaivostoiminta ja louhinta
10	Elintarvikkeiden valmistus
11	Juomien valmistus
12	Tupakkatuotteiden valmistus
13	Tekstiilien valmistus
14	Vaatteiden valmistus
16	Sahatavaran sekä puu- ja korkkituotteiden valmistus (pl. huonekalut)
17	Paperin, paperi- ja kartonkituotteiden valmistus
18	Painaminen ja tallenteiden jäljentäminen
19	Koksin ja jalostettujen öljytuotteiden valmistus
20	Kemikaalien ja kemiallisten tuotteiden valmistus
22	Kumi- ja muovituotteiden valmistus
23	Muiden ei-metallisten mineraalituotteiden valmistus
24	Metallien jalostus
25	Metallituotteiden valmistus (pl. koneet ja laitteet)
26	Tietokoneiden sekä elektronisten ja optisten tuotteiden valmistus
27	Sähkölaitteiden valmistus
28	Muiden koneiden ja laitteiden valmistus
29	Moottoriajoneuvojen, perävaunujen ja puoliperävaunujen valmistus
30	Muiden kulkuneuvojen valmistus
31	Huonekalujen valmistus
32	Muu valmistus
33	Koneiden ja laitteiden korjaus, huolto ja asennus
35	Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta
36	Veden otto, puhdistus ja jakelu
37	Viemäri- ja jätevesihuolto
38	Jätteen keruu, käsittely ja loppusijoitus; materiaalien kierrätys
39	Maaperän ja vesistöjen kunnostus ja muut ympäristöhuoltopalvelut
41	Talonrakentaminen
42	Maa- ja vesirakentaminen
43	Erikoistunut rakennustoiminta
45	Moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien tukku- ja vähittäiskauppa sekä korjaus
46	Tukkukauppa (pl. moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien kauppa)
47	Vähittäiskauppa (pl. moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien kauppa)
49	Maaliikenne ja putkijohtokuljetus
50	Vesiliikenne
51	Ilmaliikenne

52	Varastointi ja liikennettä palveleva toiminta
53	Posti- ja kuriiritoiminta
55	Majoitus
56	Ravitsemistoiminta
58	Kustannustoiminta
59	Elokuva-, video- ja televisio-ohjelmatuotanto, äänitteiden ja musiikin kustantaminen
60	Radio- ja televisiotoiminta
61	Televiestintä
62	Ohjelmistot, konsultointi ja siihen liittyvä toiminta
63	Tietopalvelutoiminta
64	Rahoituspalvelut (pl. vakuutus- ja eläkevakuutustoiminta)
65	Vakuutus-, jälleenvakuutus- ja eläkevakuutustoiminta (pl. pakollinen sosiaalivakuutus)
66	Rahoitusta ja vakuuttamista palveleva toiminta
68	Kiinteistöalan toiminta
69	Lakiasia- ja laskentatoimen palvelut
70	Pääkonttorien toiminta; liikkeenjohdon konsultointi
71	Arkkitehti- ja insinööripalvelut; tekninen testaus ja analysointi
72	Tieteellinen tutkimus ja kehittäminen
73	Mainostoiminta ja markkinatutkimus
74	Muut erikoistuneet palvelut liike-elämälle
75	Eläinlääkintäpalvelut
77	Vuokraus- ja leasingtoiminta
78	Työllistämistoiminta
79	Matkatoimistojen ja matkanjärjestäjien toiminta; varauspalvelut
80	Turvallisuus-, vartiointi- ja etsiväpalvelut
81	Kiinteistön- ja maisemanhoito
82	Hallinto- ja tukipalvelut liike-elämälle
84	Julkinen hallinto ja maanpuolustus; pakollinen sosiaalivakuutus
85	Koulutus
86	Terveyspalvelut
87	Sosiaalihuollon laitospalvelut
88	Sosiaalihuollon avopalvelut
90	Kulttuuri- ja viihdetoiminta
91	Kirjastojen, arkistojen, museoiden ja muiden kulttuurilaitosten toiminta
93	Urheilutoiminta sekä hui- ja virkistyspalvelut
94	Järjestöjen toiminta
95	Tietokoneiden, henkilökohtaisten ja kotitaloustavaroiden korjaus
96	Muut henkilökohtaiset palvelut
97	Kotitalouksien toiminta kotitaloustyöntekijöiden työnantajina
98	Kotitalouksien eriyttämätön toiminta tavaroiden ja palvelujen tuottamiseksi omaan k
99	Kansainvälisten organisaatioiden ja toimielinten toiminta
0	Toimiala tuntematon



