

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 174

Jorma Saloheimo

HALLINTOPAKOSTA TYÖSUOJELUN VALVONNASSA

**Tutkimus työsuojeluviranomaisten
toimivallasta työsuojelun
valvontalain 15 §:n mukaan**

Mit deutscher Zusammenfassung

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 174

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 174

JORMA SALOHEIMO

HALLINTOPAKOSTA TYÖSUOJELUN VALVONNASSA

**Tutkimus työsuojeluviranomaisten
toimivallasta työsuojelun
valvontalain 15 §:n mukaan**

DER VERWALTUNGSZWANG IN DER GEWERBEAUFSICHT

EINE UNTERSUCHUNG ÜBER DIE ZUSTÄNDIGKEIT
DER ARBEITSSCHUTZBEHÖRDEN NACH § 15
DES GEWERBEAUFSICHTSGESETZES

ZUSAMMENFASSUNG

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

HALLINTOPAKOSTA TYÖSUOJELUN VALVONNASSA

**Tutkimus työsuojeluviranomaisten
toimivallasta työsuojelun
valvontalain 15 §:n mukaan**

KIRJOITTANUT

JORMA SALOHEIMO

OIKEUSTIETEEN LSENSIAATTI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston
oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään
julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa II
lauantaina 24 päivänä lokakuuta 1987 kello 10

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1987 Vammalan Kirjapaino Oy

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-641-4

ISBN 951-855-093-X nld.

ISBN 951-855-094-8 sid.

ISSN 0356-7206

ALKUSANAT

Tutkimusraportin valmistumiseen liittyy haikea tunne. Mutta vaikka tutuksi tulleesta teemasta joutuu luopumaan, jäljelle jää kaikki se, mitä matkan varrella on saanut ja oppinut.

Professori *Eero Vilkkonen* on pitkäaikaisena esimiehenäni ja työni ohjaajana viisaasti jättänyt minun itseni ratkottavaksi pulmat, joissa ulkopuolinen ei voi auttaa, ja sen sijaan antanut evästyistä välittämällä laajaa elämänkokemustaan, arvostelukykyään ja oppineisuuttaan. Hän on myös tutkimuksen esitarkastajana kiitettävästi kantanut huolta tutkimuksen kieliasusta ja tyylliseikoista. Professori *Niklas Bruunia* kiitän siitä, että hän niin auliisti tarjosi apuaan ja otti perehtyäkseen käsikirjoituksen ensi versioon. Hänen ytimeen käyvät huomautuksensa ovat ratkaisevasti selkiyttäneet tutkimuksen keskeisiä kysymyksenasetteluja. Professori *Kari-Pekka Tiitinen* on tutkimuksen toisena esitarkastajana tarkalla silmällään havainnut ja osoittanut tutkimuksesta koko joukon puutteellisuuksia ja epätasällisyyksiä, mistä häntä kiitän. Professori *Toivo Holopainen* on tehokkaasti huolehtinut tutkimustyön edellytyksistä työtilojen järjestämisestä alkaen. Mihin asiaan hän tarttuu, sen voi luottaa tulevan hoidetuksi.

Työsuojeluneuvos *Seppo Mikkola* ja toimistopäällikkö *Reino Kanerva* ovat työsuojeluhallinnon virkamiehinä vaivojaan säästämättä toimittaneet minulle aineistoa ja neuvoillaan pitäneet huolta siitä, ettei tutkimus liiaksi etäänny käytännön realiteeteista. Isäni, varatuomari *Mauno Saloheimo* on alusta alkaen kannustanut ja rohkaissut minua tutkijanurallani; lisäksi hän on kohentanut käsikirjoituksen ymmärrettävyyttä jo ennen kuin se annettiin muiden luettavaksi. Amanuenssi *Viljo Matikaista* saan kiittää siitä kärsivällisyydestä, jolla hän on johdattanut kaikkea tekniikkaa kammoksuvan oppilaansa tekstin käsittelyn ja mikrotietokoneiden aikakauteen.

Tutkimusta on ratkaisevasti edistänyt se, että olen saanut työskennellä *Työsuojelurahaston* myöntämän pitkäjänteisen rahoitusohjelman turvin. Myös *Teresia ja Rafael Lönnströmin rahasto* ja *Alfred Kordelinin säätiö* ovat taloudellisesti tukeneet tutkimustani. Kiitokseni osoitan vielä *Suomalaiselle Laki-*

miesyhdistykselle, joka on hyväksynyt teoksen julkaisusarjaansa, sekä *Vammalan Kirjapaino Oy:n henkilökunnalle* huolellisesta työstä.

Lämpimin ajatuksin muistan lopuksi kotiväkeäni *Meeriä, Veeraa* ja *Tarua*. Heidän ansiostaan tutkimustyön ongelmat ovat pysyneet oikeissa mittasuhteissa pyöräretkien, hammaskeijun käynnin ja muiden tärkeämpien asioiden rinnalla.

Tapanilassa syyskuun lopulla 1987

Jorma Saloheimo

SISÄLLYS

ALKUSANAT	V
SISÄLLYS	VII
LÄHTEET	XI
LYHENTEET	XXII
 I JOHDANTO	 1
1 TYÖVOIMAN KÄYTÖN SÄÄNTELYSTÄ	1
2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ	3
3 TYÖSUOJELUVIRANOMAISISTA JA TYÖSUOJELUN VALVONTAKEI- NOISTA	9
3.1 Viranomaisorganisaatio	9
3.2 Valvontakeinoista ja niiden tehtävistä	10
4 HALLINTOPAKON MERKITYKSESTÄ JA VAIKUTUKSISTA TYÖSUO- JELUN VALVONNASSA	17
 II HALLINTOPAKON KÄYTTÖALASTA	 22
1 KÄYTTÖALAN KEHITYS	22
1.1 Kysymyksenasettelu	22
1.2 Ammattientarkastajan ratkaisulta vuoden 1889 TSuojA:n mukaan	23
1.3 Käyttöalaltaan nykymuotoisen pakkokeinosäännösten synty ja sovelta- miskäytäntö 1918-1973	27
1.3.1 Vuoden 1907 työväenlainsäädäntökomitean ehdotus	27
1.3.2 Kirjallinen käsky vuoden 1917 ATA:n mukaan	30
1.3.3 Vuoden 1927 ATL: ammattientarkastuksen osittaisuudistus ..	33
1.3.4 Toimivaltanormin väljä soveltamiskäytäntö 1918-1920	35
1.3.4.1 Lähtökohtia	35
1.3.4.2 Työaika-suojelua koskevaa valvontakäytäntöä	36
1.3.4.3 Muutoksenhaun ulkopuolelle jääneiden toimivallanyli- tysten käsittelystä	40
1.3.4.4 Tiivistelmä	43
1.3.5 Toimivaltanormin tiukka soveltamiskäytäntö 1920-1973	44
1.3.5.1 Lähtökohtia	44

1.3.5.2	Käskymenettelyn käyttöala	47
1.3.5.3	Käskymenettelyn käyttötaajuus	49
1.3.6	Soveltamiskäytännön tulkinnalliset perusteet	52
1.3.6.1	Kysymyksenasettelu	52
1.3.6.2	Tulkintalinjan kehittyminen	53
1.3.6.3	Tulkintalinjan arviointia	58
1.4	Hallintopakon käyttöalan määrittely ja nykyinen tulkinta TSValvL 15 §:n mukaan	63
1.4.1	Valvontamenettelyn tehostaminen TSValvL:n säätämistavoitteena	63
1.4.2	Hallintopakko TSValvL:iin perustuvien velvollisuuksien toteuttamiseksi	65
1.4.3	Hallintopakko materiaalsen työlaissäädännön toteuttamiseksi	67
1.4.3.1	Käyttöalamäärittelyn systematiikka	67
1.4.3.2	Käyttöalamäärittelyn esityöt ja tulkinta	70
1.5	Kokoavia päätelmiä	76
1.5.1	Tulkinta-argumenttien punnintaa	76
1.5.2	Hallintopakon käyttöalasta toimivaltaongelmana	81
2	PAKKOKEINOMENETTELYN SUHDE RIKOSPROSESSIIN	86
2.1	Työlainsäädännöllinen tausta	86
2.2	Yleishallinto-oikeudellinen tausta	90
2.3	Ulkomaiset ratkaisut	95
2.4	Säännökset ja soveltamiskäytäntö	98
2.4.1	Aineistosta ja sen tarkastelutavasta	98
2.4.2	Eriyisten uhkasakkosäännösten ja rangaistussäännösten suhde	99
2.4.3	Lääninhallituksen yleinen uhkasakkovalta ja rangaistussäännökset	104
2.5	Kokoavia päätelmiä	108
3	PAKKOKEINOMENETTELYN SUHDE SIVIILIPROSESSIIN	112
3.1	Hallintomenettelyn suhteesta siviiliprosessiin yleensä	112
3.1.1	Yleistä hallinto- ja tuomioistuinlinjan erottelusta	112
3.1.2	Rajanvetotilanteiden erittelyä	117
3.1.3	Toimivaltajaon ehdottomuudesta	124
3.1.4	Kokoavia päätelmiä	126
3.2	Työnantajan luontoissuoritusvelvollisuudesta velvoiteoikeudellisena kysymyksenä	128
3.2.1	Velvoiteoikeudellisia lähtökohtia	128
3.2.2	Työoikeudellisen tulkinnan päälinja	130
3.2.3	Luontoissuorituksen toimivuudesta siviilisenä oikeuskeinona	135
3.2.4	Kokoavia päätelmiä	138
4	PAKKOKEINOMENETTELYN SUHDE TYÖTUOMIOISTUINPROSESSIIN	140
4.1	Kysymyksenasettelu	140
4.2	Yleissitovien työehtosopimusten toteuttamisteistä	142
4.3	Lain ja työehtosopimuksen kollisioista	146
4.3.1	Lainsäädännös, josta on poikettu työehtosopimuksella	146

4.3.2	Lainsäädännös, johon on viitattu työehtosopimuksessa	148
4.3.3	Kokoavasti työoikeuden normikollisioista	149
5	TSVALVL:SSA SÄÄDETYN JA MUUN HALLINNOLLISEN PAKKOKEINOMENETTELYN SUHDE	151
5.1	Kysymyksenasettelu	151
5.2	Toimivaltasuhteet valvontanormien valossa	153
5.3	Oikeuskäytännön tarkastelua	157
5.4	Tiivistelmä	160
6	PAKKOKEINOMENETTELYN YLEISTÄYTÄNTÖÖNPANO-OIKEUDELISISTA RAJOISTA	161
6.1	Kysymyksenasettelu	161
6.2	Työnantajan integriteettisuojusta	163
6.2.1	Oppi työsuhtevelvoitteiden henkilökohtaisuudesta	163
6.2.2	Työsuhtevelvoitteiden henkilökohtaisuudesta työlain säädännön valossa	165
6.3	Muista täytäntöönpanorajoituksista	171
6.4	Kokoavia päätelmiä	173
III	HALLINTOPAKON MUISTA KÄYTTÖEDELLYTYKSISTÄ	177
1	TARKASTELTAVISTA ONGELMISTA	177
2	VELVOITTAVAN PÄÄTÖKSEN NORMIPOHJAN ONGELMIA	178
2.1	Yleisohjeet pakkokeinomenettelyssä	178
2.2	Yksittäistapaukselliset ennakkokannanotot pakkokeinomenettelyssä ..	182
3	MISSÄ VAIHEESSA VELVOITTAVA PÄÄTÖS TEHDÄÄN?	187
3.1	Primäärivelvollisuuden rikkomisesta	187
3.2	Pöytäkirjaohjeiden antamisesta pakkokeinomenettelyn esivaiheena ..	191
3.3	Niskoitteluedellytyksestä	195
3.4	Kiireellisyysedellytyksestä	200
3.5	Aikaisempien käsittelyvaiheiden merkityksestä	202
4	VELVOITTAVAN PÄÄTÖKSEN HENKILÖLLISISTÄ KOHTEISTA ..	206
4.1	Kohteen hallintomenettelyllisistä edellytyksistä	206
4.2	Työnantajasta ja muista työn teettäjistä velvoittavan päätöksen kohteina	211
4.3	TSValvL 15.4 §:ssä tarkoitetuista kohteista	213
5	VELVOITTAVASTA PÄÄTÖKSESTÄ »SUORITUSTUOMIONA»	219
5.1	Kysymyksenasettelu	219
5.2	Velvoittavasta päätöksestä käskynä tai kieltona	221
5.3	Sietovelvoitteiden asettamisesta	224
6	MÄÄRÄAJASTA	225
6.1	Määräajan asettamisvaatimus	225
6.2	Määräajan pituus	226

7	TÄYTÄNTÖÖNPANOKEINOISTA	230
7.1	Yleistä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta ja -keinoista	230
7.2	Uhkasakko	234
7.2.1	Uhkasakon asettaminen	234
7.2.2	Uhkasakon maksettavaksi määrääminen	239
7.3	Teettämisuhka	244
7.4	Keskeyttämisuhka	246
IV	HALLINTOPAKON KÄYTTÖTILANTEISTA	248
1	TARKASTELUN LÄHTÖKOHTIA	248
2	HALLINTOPAKOSTA VALVONNANALAISEN TOIMINNAN TARK- KAILUSSA	249
2.1	Ilmoitusvelvollisuuksista ja niiden toteuttamisesta	249
2.2	Tietojenantovelvollisuuksista ja niiden toteuttamisesta	252
2.2.1	Viranomaisille annettavat tiedot	252
2.2.2	Työsuojeluvaltuutetulle ja -toimikunnalle annettavat tiedot ..	261
3	HALLINTOPAKOSTA TYÖSUOJELUN ENNAKKOVALVONNASSA	266
3.1	Kysymyksenasettelu	266
3.2	Työpaikan suunnitelmat ja valvonta	267
3.3	Muista hallintopakon käyttötilanteista ennakkovalvonnassa	247
3.3.1	Tarkastelun lähtökohtia	247
3.3.2	Ennakkotarkastus- ja tyyppihyväksymisvelvollisuuksien toteut- tamisesta	275
3.3.3	Luovuttajiin kohdistuvasta valvonnasta	276
4	HALLINTOPAKOSTA KORJAAVASSA TYÖPAIKKAVALVONNASSA	279
4.1	Tarkasteltavista ongelmista	279
4.2	Työturvallisuussuojelu	279
4.3	Työaika-suojelu	283
4.3.1	Valvontalohkon yleisiä ongelmia	283
4.3.2	Hätätyösäännöksistä johtuvasta toimivallasta	288
4.4	Vuosilomasuojelu	293
4.5	Työsopimussuojelu	297
4.5.1	Valvontavallan perusteet ja rajoitukset	297
4.5.2	TSL:n yksittäisten säännösten tarkastelua	300
	ZUSAMMENFASSUNG	304
	OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO	315
	ASIAHAKEMISTO	319

LÄHTEET

1 KIRJALLISUUS

- Aalto, Esa*: Pankin ja muun rahalaitoksen ilmoittamisvelvollisuudesta verovalvontaa varten. LM 1978, 338-362.
- Aarnio, Aulis*: Laki, teko ja tavoite. Forssa 1975. (*Aarnio*).
- » — Teoreettisen tutkimuksen merkityksestä oikeustieteelle. LM 1976, 547-581.
- » — Oikeussäännösten tulkinnasta. Tutkimus lainopillisen perustelun rationaalisuudesta ja hyväksyttävyydestä. Helsinki 1982. (Oikeussäännösten tulkinnasta).
- Ahtee, Aaro*: Johto ja valvonta hallinto-oikeudessa. LM 1951, 424-436.
- Alho, Keijo*: Suomen uudenaikaisen teollisuuden synty ja kehitys 1860-1914. Helsinki 1949.
- Alho, Rainer*: Palo- ja pelastuslainsäädäntö. Kouvola 1978.
- Andersen, Poul*: Dansk forvaltningsret. Almindelige emner. Fjerde udgave. Gyldendal 1963.
- Andersson, Edward*: Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten. Helsingfors 1964. (*Andersson*).
- » — Bindande förhandsbesked i skattefrågor och andra förvaltningsfrågor. NAT 1973, 261-275.
- » — Verotuslain kommentaari. Toinen, täydennetty painos. Vammala 1979. (Verotuslain kommentaari).
- Anttila, Inkeri*: Rikosseuraamusten kumulatiivisuuden oikeussosiologista tarkastelua. LM 1964, 671-679.
- Bernitz, Ulf*: Om förbud, särskilt i marknadsdomstolen. Juhlajulkaisu Matti Ylöstalo 1917-4/2-1987, 45-54. Vammala 1987.
- Bruun, Niklas*: Työntekijän oikeudesta pidättäytyä työstä. Helsinki 1975. (Työstäpidättäytymisoikeudesta).
- » — Kollektivavtal och rättsideologi. En rättsvetenskaplig studie av de rättsideologiska premisserna för inlemmandet av kollektivavtalet och kollektiva kampåtgärder i finsk rättsordning efter år 1924. Vammala 1979. (*Bruun*).
- Bruun, Niklas—Koskinen, Pirkko K.*: Tasa-arvolaki. Vammala 1986.
- Dreus—Wacke—Vogel—Martens*: Gefahrenabwehr. Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder. 8., völlig neubearbeitete Auflage. Erster Band. Berlin 1975.
- Eckhoff, Torstein*: Gjennomføring av forvaltningsvedtak. NAT 1983, 24-40.
- Ekelöf, Per Ole*: Straffet, skadeståndet och vitet. En studie över de rättsliga sanktioners verkningssätt. Uppsala 1942.
- Eklund, Kari—Suikkanen, Asko*: Työväensuojelusta työsuojeluun. Työsuojelun ja työolojen kehitys Suomessa 1970-luvulla. Helsinki 1982. (*Eklund—Suikkanen*).

- » — Työsuojelutoiminta työpaikoilla. Tutkimus työsuojelu-uudistuksen vaikutuksista työsuojelun sisältöön ja toteuttamistapoihin. Joensuu 1984. (Työsuojelutoiminta työpaikoilla).
- Ellilä, Tauno*: Täytäntöönpanokeinoista hallinnon alalla. Porvoo 1952. (*Ellilä*).
- » — Ulosotto-oikeuden yleiset opit. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1970. (Ulosotto).
- » — Hallintokanteiden lajeista. Eräitä näkökohtia de lege lata ja de lege ferenda. Juhla-julkaisu Kaarlo Kustaa Kaira—Urho Jonas Castrén, 54-71. Vammala 1961.
- Engelhardt, Hanns*: Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz vom 27. April 1953. Kommentar unter besonderer Berücksichtigung der landesrechtlicher Bestimmungen. Frankfurt (M) 1970.
- Eriksson, Lars D.*: Marxistisk teori och rättsvetenskap. Helsinki 1980.
- » — Om olika argumentationsmodeller. JFT 1979, 25-51.
- Esko, Timo*: Lainvalinta ja kansainväliset työsuhteet. Kansainvälisyksityisoikeudellinen ja oikeusvertaileva tutkimus. Vammala 1985.
- Eskola, Antti*: Yhteiskuntatieteilijän moraali: esimerkkinä virkavala. Teoksessa Nykyihmissen etiikka ja moraali. Oriveden opiston 70-vuotisjuhlakirja, 178-195. Porvoo 1980.
- Evju, Stein*: Kravene til arbeidsmiljøet og gjennomføring av dem. Teoksessa Arbeidsrettslige emner, 1-136. Stavanger 1979.
- » — Arbeidsmiljøkrav og gjennomføring. Kritiske og metodiske synspunkter. Tfr 1980, 212-232.
- Falk, Mogens—Lollike, Lisbet—Peterse, Henrik Elo*: Arbejdsmiljøloven. København 1978.
- Flodgren, Boel—Hydén, Håkan—Sandström, Torsten*: Arbetsrätt. Om rättens innehåll och tillämpning i arbetslivet. Lund 1981.
- Forsthoff, Ernst*: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. I Band. Allgemeiner Teil. 10., neubearbeitete Auflage. Nördlingen 1973.
- Fosnes, Trygve*: Bruk av tvangsmidler for å håndheve offentlighetsrettslige plikter. Universitetet i Bergen 1985.
- Friberg, Odd*: Arbeidsmiljøloven med kommentarer. 4. reviderte utgave. Oslo 1986.
- Gomard, Bernhard*: Obligationsret. 1. del. Viborg 1983.
- Groundstroem, Osk.*: Työväensuojelulainsäädäntö Suomessa. Oma maa. Tietokirja Suomen kodeille. III osa, 715-725. Porvoossa, 1922.
- Gröndahl, Lauri*: Jokainen tapaturma on erilainen. Työste 3/1982, 12-14.
- Gullberg, Hans—Rundqvist, Karl-Ingvar—Starland, Hilding*: Arbetsmiljölagen i lydelse den 1 januari 1986. Kommentar och författningar. Femte upplagan. Helsingborg 1986.
- Gullberg, Hans—Rundqvist, Karl-Invar*: Arbetstidslagen. Kommentar och författningar. Falun 1983.
- Haataja, Lauri—Hentilä, Seppo—Kalela, Jorma—Turtola, Jussi (toim.)*: Suomen työväenliikkeen historia. Joensuu 1976.
- Hakulinen, Y. J.*: Velvoiteoikeus I. Yleiset opit. Toinen, laajennettu painos. Helsinki 1965.
- Halila, Jouko—Havansi, Erkki*: Ulosotto-oikeuden oppikirja. Vammala 1986.
- Hallberg, Pekka*: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Vammala 1978.
- » — Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa. Vammala 1986.
- Hannus, Arno*: Uusi kunnallislaki. Kolmas painos. Juva 1981.
- Hasselbalch, Ole*: Arbejdsret—med tilknyttede dele af arbejdsmiljøretten, socialretten och skatteretten. 3. udgave. København 1985.

- Havansi, Erkki:* Takavarikko ja hukkaamiskiello ulosottolain 7 luvun mukaan. Ensimmäinen osa. Vammala 1975.
- Heikonen, A. R.:* Avoin yhtiö Suomen oikeuden mukaan. Porvoo 1948.
- Heinonen, Olavi:* Kieltokanteen ja kriminalisoinnin suhde. LM 1962, 242-252.
- Helevä-Vuoti, Kaisa:* Työrikkokset. Vammala 1987.
- Herlitz, Nils:* Föreläsningar i förvaltningsrätt III. Förvaltningsrättsliga plikter. Stockholm 1949.
- Hermanson, R. F.:* Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Med tillstånd af föreläsaren utgifna af H. J. Nyqvist. Helsingfors 1898.
- Herschel, Wilhelm:* Zur Dogmatik des Arbeitsschutzrechts. RdA 1978, 69-74.
- Hidén, Mikael:* Säädosvalvonta Suomessa I. Eduskuntalait. Vammala 1974.
- Holopainen, Toivo:* Oikeuden jakamisesta. LM 1965, 894-918.
- » — Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Vammala 1969.
- » — Lausunto 30.12.1975 (mon.).
- » — Oikeuden kahtiajaon perusteista ja merkityksestä. LM 1984, 1019-1030.
- Honkasalo, Brynolf:* Suomen rikosoikeus. Yleiset opit I osa. Toinen painos. Helsinki 1965.
- » — Suomen rikosoikeus. Yleiset opit II. Toinen painos. Helsinki 1967.
- Hormia, Lauri:* Todistamiskielloista rikosprosessissa I. Oikeudellinen tutkimus. Vammala 1978.
- Hueck, Alfred—Nipperdey, Carl:* Lehrbuch des Arbeitsrechts. Erster Band. 7. neubearbeitete Auflage. Berlin und Frankfurt am Main 1963.
- Huttunen, Kauko:* Markkinatuomioistuinn ja menettely siinä. DL 1986, 227-239.
- Hydén, Håkan:* Rättens samhälleliga funktioner. Lund 1978.
- » — Interventionormeista. Oikeus 1981,
- » — Ramlagstiftning inom arbetsrätten. Teoksessa Perspektiv på arbetsrätten. Vänbok till Axel Adlercreutz, 199- 228. Lund 1983.
- Hynönen, Pekka:* Rakennusalan sosiaalitalalainlyönnit ja työtuomioistuinn. Työtuomioistuinn ja työneuvosto 40 vuotta. Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1986, 77-89. Helsinki 1987.
- Hämäläinen, Juhani:* Työaikalain noudattaminen ja valvonta. TTT 4/1974, 41 s.
- Hämäläinen, Veikko M.:* Yleisten tuomioistuinten ja työtuomioistuimen toimivallasta työoikeusjutuissa. DL 1983, 127-148.
- Jahnssohn, Yrjö:* Tutkimuksia Suomen teollisuustyöväen suojelulainsäädännön kehityksestä 1860-luvulta alkaen. Helsingissä 1910.
- Jakhelln, Henning:* Det offentlige forhold og innflytelse på arbeidsavtaler, tariffavtaler og arbeidsforhold. Teoksessa Arbeidsrettslige emner, 391-444. Stavanger 1979.
- Jokela, Antti:* Vesioikeuden ja yleisen alioikeuden asiallisesta toimivallasta. Oikeudellinen tutkimus toimivallan jakautumisesta vesioikeuden ja yleisen alioikeuden välillä. Vammala 1983.
- Joutsenlahti, Olavi:* Hallinnolliset pakkokeinot rakennusvalvonnassa. Rakennusvalvonta 2/1968, 13-19.
- Julkunen, Raija:* Työaikalakymyksen muuttuva luonne. Tutkimus yhteiskuntapolitiikan viitoittajana. Professori Leo Paukkuselle omistettu juhlakirja, 79-111. Jyväskylä 1981.
- Jutikkala, Eino (toim.):* Suomen talous- ja sosiaalhistorian kehityslinjoja. Porvoo 1968.

- Jyränki, Antero—Perttunen, Juhani—Vilkkonen, Eero:* Valta, valtio ja kansalainen. Johdatus julkisoikeuteen. 4. uudistettu painos. Helsinki 1979.
- Järvenpää, A. E.:* Ammattientarkastus 60-vuotias. Sosa 1949, 81-95.
- » — Ammattientarkastuksen näkymiä. Sosa 1969, 3-8.
- Kahri, Tapani—Vihma, Jyrki:* Työsopimuslaki 1986. 2. painos. Espoo 1987.
- Kairinen, Martti:* Perussuhdeteoriasta työoikeuden yleisten oppien osana. Vammala 1979. (Kairinen)
- » — Oikeusjärjestelmä ja työoikeus. Teoksessa In memoriam Kaarlo Sarkko 29.1.1938—28.7.1983. Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1984, 49-60. Helsinki 1985. (In memoriam Kaarlo Sarkko).
- » — Työoikeuden perusteet. Kolmas, uudistettu painos. Turku 1985. (Työoikeuden perusteet).
- Kalima, Kai:* Pankkien valvonnasta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorganien toimivallasta. Vammala 1980.
- Kallio, Teuvo:* Työsopimuksen irtisanomisperusteista. Tutkimus työntekijän yleisen irtisanomissuojan asiallisista edellytyksistä. Toinen, uudistettu laitos. Helsinki 1978.
- » — Työnantajan takaisinottovelvollisuuden rajoista. Sosa 3/1979, 48-52.
- Kanerva, Reino:* Terveyslautakunta työsuojeluviranomaisena. SKL 2/1975, 4-9.
- Kaskel, Walter—Dersch, Hermann:* Arbeitsrecht. Begründet von Walter Kaskel. Neubearbeitet nach dem Tode Kaskels seit der vierten Auflage von Hermann Dersch. 5. Auflage. Berlin/Göttingen/Heidelberg 1957.
- Kekkonen, Jukka:* Merkantilismista liberalismiin. Oikeushistoriallinen tutkimus elinkeinovapauden syntytaustasta Suomessa vuosina 1855-1879. Vammala 1987.
- Kivimäki, T. M.:* Luontoissuorituksesta tekemiseen tai tekemättä jättämiseen velvoittavissa sopimuksissa. JFT 1957, 156-167.
- Klami, Hannu Tapani:* Historialliset aspektit positiivisoikeudellisessa tutkimuksessa. LM 1970, 47- 66.
- » — Oikeushistorian tutkimusmetodeista. Teoksessa Oikeushistoriallisia tutkielmia I (toim. H. T. Klami), 3-57. Turku 1977.
- Konstari, Timo:* Harkintavallan väärinkäytöstä. Vammala 1979.
- Koskinen, Pirkko K.:* Työntekijöiden osallistumisesta päätöksentekoon yrityksessä. Oikeudellinen tutkimus. Porvoo 1973. (Työntekijöiden osallistumisesta).
- » — Vastuu työturvallisuudesta I-II. LM 1975, 846-861 ja LM 1976, 1-18.
- » — Finnish law on the supervision of safety at work and its sanctions. Scandinavian Studies in Law 1980, 221- 232.
- » — Oikeudellisen työsuojelututkimuksen tiedonintressistä. Teoksessa In memoriam Kaarlo Sarkko 29.1.1938 - 28.7.1983. Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1984, 71-80. Helsinki 1985. (In memoriam Kaarlo Sarkko).
- » — Työturvallisuudesta. Toinen, uudistettu ja täydennetty painos. Helsinki 1987. (Koskinen).
- Kulla, Heikki:* Välikallisen valtionhallinnon valvonnasta. Oikeussysteemaattisia näkökohtia erityisesti alituksesta. Åbo 1983. (Kulla).
- » — Hallintopakosta ja pakkokeinoista välikallisessa julkishallinnossa. Åbo 1984. (Hallintopakko).
- Kurvinen, Pekka:* Pääasiaratkaisusta hallintoprosessissa. LM 1975, 616-635.
- » — Hallinnon oikeusturvakeinot lukuun ottamatta valitusta. DL 1979, 309-335.

- » — Päätöksenteko hallinnossa. Vammala 1985.
- Kuusi, Eino*: Sosialipolitiikka I-II. Porvoo 1931.
- Kuuskoski, Reino*: Terveystoimintalautakunnan määräämä uhkasakko ja sen tuomitseminen. MK 1944, 17-24.
- Laatunen, Lasse—Savonen, Erkki—Ylä-Hokkala, Kalevi*: Yhteistoimintalaki. Uudistettu laitos. Espoo 1983.
- Lager, Irma*: Eräistä toimivaltasäännöksistä. LM 1974, 108-124.
- Lahti, Raimo*: Toimenpiteistä luopumisesta rikosten seuraamusjärjestelmässä. Erityisesti silmällä pitäen tuomitsematta jättämistä. Vammala 1974.
- Lampi, Heimo—Suviranta, Antti*: Välimiesmenettely ja tuomioistuinten tehtävät työoikeudellisten oikeusriitojen ratkaisemisessa. Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1978, 5-15. Helsinki 1979.
- Larma, Otto—Hallberg, Pekka—Jatkola, Tapani—Wirilander, Juhani*: Rakennuslaki ja -asetus. Kolmas, uudistettu painos. Vammala 1983.
- Lavin, Rune*: Domstol och administrativ myndighet. Stockholm 1972. (*Lavin*).
- » — Vitesföreläggandets adressat. Lund 1975. (Adressat).
- » — Offentligrättsligt vite I. Lund 1981. (*Lavin I*).
- » — Offentligrättsligt vite II. Lund 1980. (*Lavin II*).
- Lehtonen, Iiro—Äimälä, Markus*: Korkeimman oikeuden ja työtuomioistuimen toimivaltan päällekkäisyydestä. LM 1987, 196-208.
- Lindfors, Pauli*: Kunnallisten terveysviranomaisten käsittelemiä melukysymyksiä ja niiden ratkaisuja. Ympäristö & Terveys 3/1977, 196-208.
- Lindman, Sven*: Eduskunnan aseman muuttuminen 1917-1919. Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI. Helsinki 1968.
- Lindroos, Mauno*: Kompetensfördelningen i kommunala mål. JFT 1978, 542-555.
- Lundberg, Lars*: Från lag till arbetsmiljö. Stockholm 1982.
- Lundqvist, Lennart*: Förvaltningen i det politiska systemet. Lund 1975.
- Mahkonen, Sami*: Lasten ja nuorten työntekijöiden suojelulainsäädännön kehityksestä 1800-luvulla. LM 1973, 791-808.
- Makkonen, Kaarle*: Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. LM 1964, 778-784.
- » — Kunnallinen säädösvalta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus. Vammala 1968.
- » — Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia. Rakennusanalyttinen tutkimus. Vammala 1981. (*Makkonen*).
- Meltti, Väinö*: Työaika teollisuudessa. Helsinki 1939.
- Merikoski, V.—Vilkkonen, Eero*: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. 8. painos. Juva 1983.
- Merikoski, V.*: Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938. (Valtionapujärjestelmä).
- » — Huomioita laillisuusvalvonnasta itsenäisyysaikana. LM 1967, 974-989.
- » — Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen, uusittu painos. Vammala 1968. (*Merikoski*).
- » — Vapaa harkinta hallinnossa. Toinen, muuttamaton uusintapainos. Vammala 1968.
- » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. Kolmas painos. Porvoo 1976.
- Mikkola, Matti*: Työttömyysturvan ehdoista. Oikeustieteellinen tutkimus työttömyyskorvauksen hakijan asemasta ja oikeussuojasta. Vammala 1979.
- Modeen, Tore*: Det kommunala förtroendeuppdraget enligt kommunallagens allmänna stadganden. Ekenäs 1962.

- Moring, K. A.:* Suomen työväenlainsäädäntö pääpiirteittäin. Helsinki 1921.
- Müller, Heinrich Andreas:* Der Verwaltungszwang. Zürich 1976.
- Mäenpää, Olli:* Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Helsinki 1979. (*Mäenpää*).
- » — Sopiva hallinto. Juhlajulkaisu Olavi Rytkölä 1914-4/2-1984, 37-49. Turku 1984.
- » — Hallintolupa. Vammala 1985.
- Nielsen, Ruth:* Arbejdsmiljøret. Greve 1986.
- Niemenmaa, Tarmo:* Työsuojeleviranomaisten osuus työtaturmaoikeudenkäynnissä. Teoksessa Työtaturmiin liittyvät syyte- ja vahingonkorvausjutut, 38-63. Vammala 1981.
- Oittinen, R. H.:* Työväenkysymys ja työväenliike Suomessa. Toinen painos. Turku 1953.
- Paajanen, Heikki:* Uhkakakon käyttämisestä rakennusvalvonta-asioissa. Rakennusvalvonta 3/1976, 4-6.
- Pekkanen, Raimo:* Sekatyypinen työ sopimus. Vammala 1966. (*Pekkanen*).
- » — Työsuhteen alkamisesta ja päättymisestä. Vammala 1968.
- » — Työntekijän siirtämisestä toisen käytettäväksi. LM 1968, 296-312.
- » — Työsuhdetta säännöstävien normien etusijajärjestyksestä. LM 1972, 327-333.
- » — Naapuruusuhdelaki ja ympäristönsuojelu. Teoksessa SLY 75 vuotta, 281-290. Helsinki 1973.
- Perkka, Katriina:* Suomen työsuojelevä lainsäädännön historiallisen kehityksen pääpiirteet. Teoksessa Työ ja työsuoja (toim. Katriina Perkka), 117-155. Helsinki 1982.
- Pietilä, Jorma:* Ennallistamiskanteista. LM 1975, 166-182.
- Pyökkö, Onni A.:* Työväensuoja. Teoksessa Suomi—maa, kansa, valtakunta, 406-418. Helsingissä 1923.
- » — Maamme nykyinen ammattientarkastus. SosA 1925, 69-82.
- Ragnemalm, Hans:* Om litispensens i förvaltningsrätten. FT 1974, 57-84.
- Rauhala, K. W.:* Keisariallinen Suomen senaatti 1809-1909. Jälkimmäinen osa: vuodet 1859-1909. Helsinki 1921.
- Rekola, Aarne:* Yhtymän verovelan osakasvastuun toteuttaminen. LM 1957, 446-485.
- » — Esikysymyksen tutkiminen hallintomenettelyssä ja lainkäytössä. LM 1958, 613-630.
- Rodhe, Knut:* Lärobok i obligationsrätt. Sjätte upplagan. Lund 1986.
- Rosas, Allan:* Förvaltningsklagan. Åbo 1980.
- Ross, Alf:* Om ret og retfærdighet. En indførelse i den analytiske retfilosofi. København 1953.
- Rytkölä, Olavi:* Om förvaltningens lagbundenhet. NAT 1965, 17-24.
- » — Virkavalasta. Virkamieslehti 5/1967, 17 s.
- » — Virkamiesoikeus. 3. painos. Vammala 1975.
- Saarenpää, Ahti:* Om rättsfall som forskningsobjekt. JFT 1981, 337-362.
- Salo, Heikki:* Terveystoimilaki ja terveydenhuolto. Helsinki 1968.
- Saloheimo, Jorma:* Työturvallisuusvastuusta. Tutkimus työturvallisuutta koskevan rangastusvastuun edellytyksistä. Helsinki 1981. (*Saloheimo*).
- » — Työsuojelevä tarkastus ja työnantajan vastuu. Oikeus 1981, 120-129.
- » — Työturvallisuuslain soveltaminen yhteisillä työpaikoilla — perussuhdeteorian arviointia. LM 1981, 780-810.
- » — Työsuhteen tunnusmerkeistä työturvallisuuslaissa. Teoksessa In memoriam Kaarlo Sarkko 29.1.1938 - 28.7.1983. Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1984, 157-172. Helsinki 1985. (In memoriam Kaarlo Sarkko).
- » — Asianosaisseuraannosta hallinnollisessa pakkokeinomenettelyssä. LM 1984. 774-792.

- » — Valtion ja kunta-alan työsuojelun yhteistoimintasopimuksista. Teoksessa Työtuo-
mioistuinja ja työneuvosto 40 vuotta. Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1986,
213-222. Helsinki 1987.
- Sarkko, Kaarlo*: Työehtosopimuksiin liittyvistä tehosteista. LM 1968, 313-331.
- » — Työrauhavelvollisuudesta. Tutkimus työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvol-
lisuuden asiallisesta ulottuvuudesta. Vammala 1969.
- » — Työehtosopimuksen määräysten oikeusvaikutukset. Vammala 1973. (Oikeusvaiku-
tukset).
- » — Työoikeus. Yleinen osa. Kolmas, uudistettu painos. Helsinki 1980. (*Sarkko*).
- » — Työaikalaki. Helsinki 1982.
- » — Työoikeus. Erityinen osa I. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1983. (Erityinen
osa I).
- Sarkko, Kaarlo—Koskinen, Pirkko K.*: Vuosilomalaki. 4. painos. Vammala 1985.
- Savolainen, Erkki*: Käsittelyjärjestyksestä toteutettaessa eräitä julkisoikeudelliseen oikeus-
suhteeseen perustuvia suoritusvaateita kuntaa vastaan. LM 1966, 934-948.
- Schaub, Günter*: Arbeitsrechts-Handbuch. Systematische Darstellung und Nachschlagewerk
für die Praxis. 5., überarbeitete Auflage. München 1983.
- Schmidt, Folke*: Löntagarrätt. Lund 1978.
- Schybergson, Per*: Barn- och kvinnoarbete i Finlands fabriksindustri vid mitten av 1800-talet.
HTF 1974, 1-17.
- Sinisalo, Kari*: HM 92.1 § ja hallinnon lainalaisuus. LM 1968, 19-31.
- » — Poliisin toimivallan määräytyminen. Tutkimus poliisin toimivallasta ylläpitää yleistä
järjestystä ja turvallisuutta. Vammala 1971. (Toimivalta).
- » — Poliisi. Poliisioikeuden perusteet. Helsinki 1973.
- » — Korkeimman hallinto-oikeuden vuosina 1967-1973 ratkaisemat uhkasakkoasiat.
Oikeustiede-Jurisprudentia 1976:VII, 133-174.
- » — Uhkasakko työsuojelun valvonnassa. Jyväskylä 1977. (*Sinisalo*).
- Sipilä, Arvo*: Suomen työoikeuden käsite ja järjestelmä sekä suhde sosiaaliseen lainsäädän-
töön. Helsinki 1938. (*Sipilä*).
- » — Suomen työoikeus I. Imatra 1947. (*Sipilä I*).
- » — Työoikeus ja sen perusta. Oma maa. Tietokirja Suomen kodeille. X osa, 116-128.
Porvoo 1961.
- » — Suomen työoikeuden pääasiat. Porvoo 1968. (Pääasiat).
- Sipponen, Kauko*: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja
oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965.
- Snellman, G. R.*: Den industriella utvecklingen och industrins arbetare. Borgå 1916.
Sosiaaliministeriö 1917-1967. Helsinki 1967.
- Stein, Walter*: Über das Wesen und die Bedeutung des Zwangsgeldes. Deutsches Ver-
waltungsblatt 1956, 505- 510.
- Strömberg, Håkan*: Allmän förvaltningsrätt. Trettonde upplagan. Stockholm 1986.
- Ståhlberg, K. J.*: Lakiasioita. Helsingissä 1912.
- » — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Helsingissä 1913. (*Ståhlberg 1913*).
- » — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen, uudistettu painos. Helsingissä 1928.
(*Ståhlberg*).
- » — Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. Toinen, uudistettu painos. Helsingis-
sä 1931. (Sisäasiain hallinto).

- » — Yleiset tuomioistuimet ja hallinto-oikeudellinen lainkäyttö Suomessa. LM 1949, 105-116.
- Sulkunen, Olavi*: Työelämän oikeudet ja Kansainvälinen työjärjestö. Teoksessa Kansainväliset ihmisoikeudet (toim. Marjut Helminen ja K. J. Lång), 166-200. Helsinki 1987.
- Sundberg, Halvar*: Allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1955.
- Suviranta, Antti*: Suomen julkisen työoikeuden kansainvälisiä ongelmia. LM 1964, 997-1005.
- » — Työsopimuslain pakottavat säännökset työsopimuskaudesta. (Mon.). Helsinki 1966. (Säännökset työsopimuskaudesta).
- » — Rangaistuksista ja pakkokeinoista työturvallisuuden toteuttamisessa. LM 1967, 229-243.
- » — Esitelmä työsopimuslaista 27.11.1970. (Mon.).
- » — Työntekijän lakisääteisen ja sopimusperusteisen irtisanomissuojan suhteista. LM 1972, 334-344.
- » — Työtuomioistuimen ja yleisten tuomioistuinten toimivallan rajoista. LM 1977, 499-508.
- » — Oikeudenkäynneistä yhteistoimintalakia koskevissa asioissa. Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1980, 5-16. Helsinki 1981.
- Söllner, Alfred*: Arbeitsrecht. Siebente, neubearbeitete Auflage. Stuttgart 1981.
- Tarjanne, Toivo*: Eräitä uusia hallintotoiminnan muotoja. LM 1937, 507-519.
- Taxell, Lars Erik*: Avtal och rättsskydd. Åbo 1972.
- Tiitinen, Kari-Pekka*: Työ- ja virkaehtosopimusten neuvottelulausekkeista. Tutkimus työ- ja virkaehtosopimusten paikallistasolta alkavaa neuvottelumenettelyä tarkoittavista neuvottelulausekkeista ja niiden oikeusvaikutuksista. Vammala 1979. (Tiitinen).
- » — Virkaehtosopimusoikeus. Vammala 1983.
- » — Vuorojärjestyksen rikkomisen seuraamuksista. DL 1986, 450-480.
- Tirkkonen, Tauno*: Suomen rikosprosessioikeus I. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1969. (RP I).
- » — Suomen siviiliprosessioikeus I. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1974. (SP I).
- » — Suomen siviiliprosessioikeus II. Toinen, uusittu painos. Toimittanut Jouko Halila. Porvoo 1977. (SP II).
- Tuori, Kaarlo*: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypipisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. 2. nide. Positiivisoikeudelliset tarkastelut. Vammala 1983.
- Työsuojelun valvonta. 2. uudistettu laitos. Julk. Työterveyslaitos. Jyväskylässä 1981.
- Työsuojelutarkastusohjeet. Maaliskuu 1980. Julk. STK - LTK. (Ei painopaikkaa).
- Uotila, Jaakko—Laakso, Seppo—Pohjolainen Teuvo—Vuorinen, Jarmo*: Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. Ilmajoki 1984.
- Uotila, Jaakko*: Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation taustaa koskeva tutkimus. Vammala 1963. (Uotila).
- » — Elinkeinolupa. Vammala 1967.
- Valkama, Pirjo*: Virkamiehiin kohdistettavat uhkasakot. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 21/1974. Helsinki 1974.
- Vilkkonen, Eero*: Hallintotoimen mitättömyydestä. Vammala 1970. (Mitättömyydestä).
- » — Hallintolainkäytön alasta. Vammala 1973. (Vilkkonen).
- » — Hallintolainkäyttö I. Vammala 1976. (Vilkkonen I).
- Virrankoski, Pentti*: Suomen taloushistoria kaskikaudesta atomiaikaan. Keuruu 1975.

- Vuorio, Jorma*: Työsuhteen ehtojen määrittäminen. Tutkimus Suomen työoikeuden normijärjestelmästä. Turku 1955.
- Walin, Gösta—Gregow, Torkel—Löfmarck, Peter*: Utsökningsbalken och promulgationslag m.m. En kommentar. Lund 1982.
- Waris, Heikki*: Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka. Johdatus sosiaalipolitiikkaan. 7. painos. Porvoo 1980.
- Westerberg, Ole*: Om rättskraft i förvaltningsrätten. Stockholm 1957. (Rättskraft).
- » — Tvångsmedel och rättskraft i förvaltningsrätten. FT 1966, 281-301.
- » — Allmän förvaltningsrätt. Tredje upplagan. Stockholm 1978. (*Westerberg*).
- Wikström, Kauko*: Oikeuskäytännön tulkinnasta. Erittely oikeusnormien soveltamistoiminnasta esitettävien väitteiden teoreettisista perusteista ja oikeuskäytännön rakenteesta. Vammala 1979.
- Wilhelmsson, Thomas*: Konsumenträtten — ett nytt rättsområde? Retfaerd 22/1983, 21-36.
- » — Social civilrätt. Vammala 1987. (*Wilhelmsson*).
- Willgren, Karl*: Förvaltningsrättens allmänna läror I-III. Helsingfors 1925.
- Wlotzke, Otfried*: Öffentlich-rechtliche Arbeitsschutznormen und privatrechtliche Rechte und Pflichten des einzelnen Arbeitnehmers. Festschrift für Marie Luise Hilger und Hermann Stumpf, 723-769. München 1983.
- Wright, Georg Henrik von*: Norm and Action. A logical inquiry. London 1963.
- Ylikangas, Heikki*: Oikeus historiallisena ilmiönä. Helsinki 1978.
- Zöllner, Wolfgang*: Arbeitsrecht. Ein Studiebuch. 3., neubearbeitete Auflage. München 1983.

2 VIRALLISLÄHTEET

- Ammattientarkastajien vuosikertomukset 1892-1915. Suomen Teollisuushallituksen tiedonantoja 16-66. (TeollH tied.).
- Ammattientarkastus 1916-1972. Sosiaaliministeriön (vuodesta 1967 sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön) julkaisuja. Sarja B:1-39.
- Arbetsrätten i Norden. Työoikeus Pohjolassa. Arnmundur Backman—Stein Evju—Ole Hasselbalch—Tore Sigeman—Antti Suviranta. Nordiska utredningar 1984:10. Stockholm 1985.
- Ehdotus hallintomenettelylaiksi. Ahti Rihto—Salme Kandolin — Jarmo Vuorinen. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979. Tampere 1979. (*LAVO 1/1979*).
- Ehdotus laiksi pakkokeinomenettelystä. Jorma Saloheimo. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985. Helsinki 1986. (*LAVO 17/1985*).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ammattientarkastuksesta (*HE 85/1925*)
- » — työturvallisuuslaiksi (*HE 5/1957*)
- » — terveydenhoitolaiksi (*HE 38/1963*)
- » — työsopimuslaiksi ja laiksi huoneenvuokralain muuttamisesta (*HE 228/1969*)
- » — laiksi työsuojelun valvonnasta (*HE 122/1972*)
- » — työterveyshuoltolaiksi (*HE 26/1978*)
- » — työsuhdeturvan kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (*HE 205/1983*)

- » — perhepoliittisen tyosuhteturvan kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (*HE 203/1984*)
- » — naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevaksi lainsäädännöksi (*HE 57/1985*)
- » — laiksi työturvallisuuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (*HE 81/1985*)
- Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys Suomen Eduskunnalle, sisältävä ehdotuksen 1) Armolliseksi Asetukseksi teollisuusammattityöstä sekä 2) Armolliseksi Asetukseksi ammattientarkastuksesta. (*Arm. es. 3/1909 II vp.*).
- Komiteanmietintö 1884:7. Keisarilliselle Majesteetille lakiehdotusta ala-ikäisten työnteosta tehtaissa y. m. valmistamaan asetetulta komitealta. Helsingissä 1884.
- » — 1907:17 a. Mietintö työväensuojelulainsäädännöstä. Helsingissä 1907.
- » — 1924:6. Ehdotus laiksi työstä teollisuudessa ja siihen verrattavissa ammateissa sekä leipomoissa.
- » — 1937:1 (mon.). Kunnallisen ammattientarkastuksen uudistamiskomitean mietintö.
- » — 1950:21 (mon.). Ammattientarkastuskomitean mietintö. Ei painopaikkaa ja -vuotta.
- » — 1960:16 (mon.). Vuoden 1958 ammattientarkastuskomitean osamietintö n:o 1. Ehdotus laiksi työsuojelun valvonnasta perusteluineen. Helsinki 1960.
- » — 1969:A 25. Työsopimuslakikomitean mietintö. Helsinki 1970.
- » — 1971:B 86. Työsuojelulakitöimikunnan mietintö. Ehdotus laiksi työsuojelun valvonnasta. Helsinki 1971.
- » — 1973:70. Työrikostoimikunnan mietintö n:o 1. Helsinki 1973.
- » — 1976:72. Rikosoikeuskomitean mietintö. Helsinki 1977.
- » — 1979:59. Sosiaali- ja terveyshallinnon oikeussuojakomitean mietintö. Helsinki 1979.
- » — 1983:1. Teknillisen tarkastustoimen kehittämiskomitean mietintö. Helsinki 1983.
- » — 1984:65. Vuoden 1983 työsuojelukomitean mietintö. Helsinki 1984.
- Lainvalmistelukunnan julkaisu 1908:3. Ehdotus laiksi työsuopimuksesta perusteluineen. Helsinki 1908.
- » — 1936:5. Mietintö alemmanasteisesta hallinto- oikeudellisesta lainkäytöstä. Helsinki 1936.
- Regeringens proposition 1984/85:96 med förslag till lag om viten m. m. (Ruotsi).
- Sosiaalivaliokunnan mietintö 33/1969 hallituksen esityksen 228/1969 johdosta.
- » — 11/1972 hallituksen esityksen 122/1972 johdosta.
- » — 13/1986 hallituksen esityksen 81/1985 johdosta.
- Statens offentliga utredningar 1976:1. Arbetsmiljölager. Slutbetänkande avgivet av arbetsmiljöutredningen. Stockholm 1976.
- » — 1981:5. Ny arbetstidslag. Betänkande av arbetstidskommittén. Stockholm 1981.
- » — 1982:21. Ett effektivare vite. Betänkande av viteskommittén. Stockholm 1982.
- Työolojen tutkimisen teoreettisia lähtökohtia. Teoreettista työsuojelututkimusta suunnitelleen työryhmän mietintö. Suomen Akatemia, tieteen keskustoimikunta, työsuojelututkimuksen jaosto. Helsinki 1976.
- Työolojen parantaminen. Osa 2: työsuojelun painopistealueita. Työsuojeluhallitus 1982 (ei painopaikkaa).
- Työsuojeluhallituksen kiertokirje A 1/74. Työsuojelun valvonnasta annetun lain 3. luvun säännökset.
- » — A 34/74. Työsuojelun valvonnasta annetun lain mukaisen päätöksen täytäntöönpano.

- » — 4/79. Työsuojelutarkastusten ja tarkastuspöytäkirjojen kehittämisestä. Työsuojeluhallituksen lausunto 24.6.1980 n:o 1111/0132/80 sosiaali- ja terveysministeriölle sosiaali- ja terveyshallinnon oikeussuojakomitean mietinnöstä (KM 1979:59). Työsuojeluhallituksen muistio 16.6.1976. Työaikalain (604/46) hätätyösäännösten soveltaminen. Sisältyy ratkaisun KKO 7.4.1982 p. 75-77 V 77/931 asiakirjoihin. Työsuojeluhallituksen sisäinen tiedote 39/80. Työsuojeluviranomaisten toiminnasta työsuojelua koskeissa rikosasioissa. Työsuojeluhallituksen työryhmämuistio 2/76. Työsuhdeasiain valvonnan tehostamisesta. Työsuojeluhallituksen selvityksiä 11/78. Työsuojeluhallituksen toimivalta. Informaatiotilaisuuden pöytäkirja.
- » — 9/84. Yleissitovat työehtosopimukset. Työsuojeluhallinnon vuosikertomukset 1973—1986. Työväenasiainvaliokunnan mietintö n:o 2/1909 II vp. Arm. esityksestä n:o 3/1909 II vp. Valtiopäivien pöytäkirjat 1909 II vp.
- » — 1922 vp.

3 ARKISTOLÄHTEET

- Ammattienylitarkastajan kiertokirjeet 1945-1973. STM:n arkisto.
- Helo, Johan:* Ammattientarkastus. Julkaisematon teoskäsikirjoitus (1941-1944). J. Helon kokoelmat, kansio 5. Suomen Valtionarkisto.
- Senaatin talousosaston ptk 18.12.1908. Suomen Valtionarkisto.
- Sinisalo, Kari:* Pakkokeinojen käytöstä työsuhdevalvonnassa. Julkaisematon tiivistelmä työsuhdevalvojen työehtosopimuspäivillä 1/77 Hämeenlinnassa 13.4.1977 pidetystä esitelmästä. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto. (Työsuhdevalvonta).
- Sosiaaliministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön ratkaisut ammattientarkastajien kirjallisista käskyistä tehdyistä valituksista 1923-1973. STM:n arkisto.
- Sosiaalihallituksen ammattientarkastusosaston kiertokirjeet ja ammattientarkastajien kokousten pöytäkirjat 1918-1922. Dd 1, Suomen Valtionarkisto.
- Sosiaalihallituksen ammattientarkastusosaston pöytäkirjat 1918-1922. Cb 1—Cb 4, Suomen Valtionarkisto.
- Sosiaalihallituksen kirjekonseptit 1918-1922. Da 1—Da 22. Suomen Valtionarkisto.
- Sosiaalihallituksen päätöskonseptit 1918-1922. Päätökset valituksiin ammattientarkastajien antamista määräyksistä. Db 6, Suomen Valtionarkisto.
- Teollisuushallituksen kirje 9.11.1907 Keisarillisen Suomen Senaatin Kauppa- ja Teollisuustoimituskunnalle. Lausunto Työväenlainsäädäntöä tarkastamaan asetetun komitean mietinnöstä n:o 1. Ad KD K & T.T. 81/298 1907. Suomen Valtionarkisto.
- Teollisuushallituksen kirjekonseptit 1910 II Da, Suomen Valtionarkisto.

4 HAASTATTELU

- Ammattienylitarkastaja (1945-1973) A. E. Järvenpää 12.10.1982.

LYHENTEET

A	asetus
AD	arbetsdomstolen (Ruotsi)
Arm. es.	Keisarillisen Majesteetin Armollinen esitys
at.	ammattientarkastaja
ATA	A ammattientarkastuksesta 18.8.1917
ATJoS	Keisarillisen Majesteetin Armollinen Johtosääntö ammattientarkastajille Suomessa 21.12.1889
ATL	ammattientarkastuslaki 4.3.1927/72
AVA	A ammatinvaaralta suojelemisesta 4.4.1914
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch (Saksa)
DAML	lov om arbejds miljø (Tanska)
DL	Defensor Legis
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HD	högsta domstolen (Ruotsi)
HE	hallituksen esitys
HM	Suomen Hallitusmuoto 17.7.1919/94
HMenL	hallintomenettelylaki 6.8.1982/598
HTF	Historisk Tidskrift för Finland
HValL	L muutoksenhausta hallintoasioissa 24.3.1950/154
IML	L työsopimuksen irtisanomismenettelystä 3.2.1984/124
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JO	järjestysoikeus
KaTAL	L kauppaliikkeiden ja toimistojen työajasta 26.5.1978/400
KHO	korkein hallinto-oikeus
KHOL	L korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22.7.1918/74
KKO	korkein oikeus
KM	komiteanmietintö
KotiTSL	L kotitaloustyöntekijän työsuhteesta 16.12.1977/951
KulSuojL	kuluttajansuojalaki 20.1.1978/38
KunL	kunnallislaki 10.12.1976/953
Kuv.	kuvernööri
KämppäL	L metsä- ja uittotyöntekijäin yhteisasunnoista 28.7.1967/344
L	laki
LAVO	oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisusarja
LeimaL	leimaverolaki 6.8.1943/662
LeipJO	Keisarillisen Suomen Senaatin päätös, sisältävä leipurinammatin järjestysohjeet 16.7.1908

LeipL	L työstä leipomoissa 4.6.1908
LeipTAL	leipomotyölaki 9.6.1961/302
LH	lääninhallitus
LHA	A lääninhallituksesta 29.4.1955/188
LM	Lakimies
LOL	lääninoikeuslaki 31.12.1974/1021
LTK	Liiketyönantajain Keskusliitto r. y.
LääkH	lääkintöhallitus
MaatTAL	maatalouden työaikalaki 16.1.1970/31
MBL	lag om medbestämmande i arbetslivet (Ruotsi)
MeriML	merimieslaki 7.6.1978/423
MerimVLomaL	merimiesten vuosilomalaki 23.5.1975/353
MeriTAL	merityöaikalaki 9.4.1976/296
MH	maaherra
MK	Maalaiskunta. Maalaiskuntien liiton äänenkannattaja
MT	markkinatuomioistuim
NaapL	L eräistä naapurussuhteista 13.2.1920/26
NAML	lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (Norja)
NAT	Nordisk administrativt tidskrift
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NTSuoJL	L nuorten työntekijöiden suojelusta 29.12.1967/669
OKa	oikeuskansleri
p	päätös
PerVerL	perintö- ja lahjaverolaki 12.7.1940/378
PMenLE	ehdotus laiksi pakkokeinomenettelystä (LAVO 17/1985)
PolL	poliisilaki 18.2.1966/84
PPL	L palo- ja pelastustoimesta 4.7.1975/559
RakA	rakennusasetus 26.6.1959/266
RakL	rakennuslaki 16.8.1958/370
RdA	Recht der Arbeit
Reg. prop.	regeringens proposition (Ruotsi)
RJO	VNp räjäytys- ja louhintatyön järjestysohjeista 29.5.1986/410
RL	rikoslaki 19.12.1889
ROJ	VNp, joka sisältää rakennustyössä noudatettavat järjestysohjeet 29.4.1969/274
SAK	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö r. y.
SAML	arbetsmiljölagen (Ruotsi)
SFS	Svensk författningssamling
SLY	Suomalainen Lakimiesyhdistys
SopMenL	L sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa 22.12.1978/1061
SosA	Sosiaalinen aikakauskirja
SosH	sosialihallitus (1918-1922)
SosM	sosiaaliministeriö
SOU	Statens offentliga utredningar
SovM	sosiaalivaliokunnan mietintö
STK	Suomen Työnantajain Keskusliitto r. y.

STM	sosiaali- ja terveysministeriö
t.	taltio (KHO); tuomio (KKO)
TAL	työaikalaki 2.8.1946/604
1917TAL	L kahdeksan tunnin työajasta 27.11.1917
TalomTAL	talonmiesten työaikalaki 24.4.1970/284
Tasa-arvoL	L miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609
TEhtoL	työehtosopimuslaki 7.6.1946/436
TeollH tied.	Suomen Teollisuushallituksen tiedotuksia
TeollTA	A työstä teollisuus- ynnä eräissä muissa ammateissa 8.8.1917
TervHL	terveydenhoitolaki 27.8.1965/469
Tietol	L eräiden tietojen antamisesta virallisia tilastoja varten 5.3.1954/96
TN	työneuvosto
TNL	L työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista 2.8.1946/608
TRiitaL	L työriitojen sovittelusta 27.7.1962/420
TSHalA	A työsuojeluhallinnosta 4.5.1973/372
TSHalL	L työsuojeluhallinnosta 24.7.1972/574
TSL	työsopimuslaki 30.4.1970/320
TSuojA	A teollisuusammateissa olevain työntekijäin suojelemisesta 15.4.1889
TSuojJul	Keisarillisen Majesteetin Armollinen Julistus, sisältävä likempia määräyksiä teollisuusammateissa olevain työntekijäin suojelemisesta 15.4.1889 annetun armollisen asetuksen täyttämistä varten 21.12.1889
TSValvA	A työsuojelun valvonnasta 21.12.1973/954
TSValvL	L työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa 16.2.1973/131
TT	työtuomioistuinn
TTervHL	työterveyshuoltolaki 29.9.1978/743
TTT	Työ-Terveys-Turvallisuus
TTuomL	L työtuomioistuimesta 31.7.1974/646
TTurvL	työturvallisuuslaki 28.6.1958/299
TupakkaL	L toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi 13.8.1976/693
UL	ulosottolaki 3.12.1895
UVA	A uuden ulosottolain voimaannpanemisesta ja siitä mitä sen johdosta on vaarinoitettava 3.12.1895
VeroUL	L verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin 29.6.1961/612
VLomaL	vuosilomalaki 30.3.1973/272
VNp	valtionneuvoston päätös
vp.	valtiopäivät
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (Saksan liittotasavalta)
YTL	L yhteistoiminnasta yrityksissä 22.9.1978/725

I JOHDANTO

1 TYÖVOIMAN KÄYTÖN SÄÄNTELYSTÄ

Valtio on eri aikakausina puuttunut työvoiman käytön tapoihin vaihtelevin tavoin, tuotantosuhteiden ja yhteiskuntakehityksen kulloinkin edellyttämässä laajuudessa.

Merkantilismin aikana (uuden ajan alusta noin 1800-luvun puoliväliin) työvoiman käyttö oli tiukasti valtion sääntelemää. Palveluspakko, palkkasäänöstely ja ammattikuntalaitos eivät juuri antaneet tuon ajan »työnantajille» ja »työntekijöille» mahdollisuutta keskenään määrätä työnteon ehdoista. Rajoitukset palvelivat yhtäältä vero-, talous- ja työvoimapoliittisia tavoitteita (esim. työvoiman liikkumisvapauden sääntely), toisaalta välittömästi työnantajien suojelua (esim. enimmäispalkkojen säätäminen).¹ Liberalismin aikana tuotantosuhteiden kehitys taas edellytti vapaata kilpailua valtiollisen sääntelyn sijasta. Tähän sisältyi myös työvoiman käytön sääntelyn jättäminen laajasti sopimusvapauden piiriin, oikeudellisesti — joskaan ei tosiasiallisesti — tasaveroisten sopijapuolten keskenään määrättäväksi.² Vapaa kilpailu johti kuitenkin nopeasti tehdastyöväestön aseman kurjistumiseen, lapsityövoiman käyttöön ja muihin tunnetuihin, Suomessa lähinnä 1800-luvun loppupuolella vallinneisiin epäkohtiin.³ Tällöin oli tarpeen ns. työväensuojelulainsäädännöllä jälleen rajoittaa talouselämän vapautta räikeimpien epäkohtien korjaamiseksi. Näistä ajoista lähtien työelämän sääntelyn keskeisiä tavoitteita on ollut vähimmäis-työehtojen takaaminen työntekijöille sekä sen avulla riittävän ja työkykyisen

¹ Ks. esim. *Kuusi I*, 120 s., *Sipilä* 5 s. ja *Kairinen* 105-111. Merkantilistisen sääntelyn eräistä sosiaalipoliittisista aineksista ks. kuitenkin *Kekkonen* 298 s.

² Ks. *Sipilä* 6 ja *Kairinen* 111-120. *Kekkonen* 294 tosin huomauttaa, ettei Suomessa koskaan ollut täysin vapaan kilpailun kautta, joskin markkinoiden kilpailutilanne oli 1860-1870 -luvuilla vapaampi kuin missään muussa Suomen historian vaiheessa.

³ Ks. *Kuusi I*, 447-451, *Sipilä*, Pääasiat 43 s. ja *Mahkonen*, LM 1973, 793-795.

työvoiman saannin turvaaminen ja yhteiskunnallisen tyytymättömyyden hillitseminen.⁴

Tällaista sääntelyä on luonnehdittu *valtiointerventioksi*, valtion puuttumiseksi yksityisten välisiin suhteisiin taloudellisessa toiminnassa. Työsuojaus on valtiointervention ensimmäisiä alueita, mutta sittemmin valtio on puuttunut laajalti muillekin elämänalueille esim. ympäristönsuojelu- ja kuluttajansuojalainsäädännön avulla. *Håkan Hydén* on lisäksi huomauttanut valtiointervention toisesta olennaisesta piirteestä: asianomaisten säännösten (interventionormien) noudattamiseksi asetetaan erityinen valvontakoneisto, ja rikkomusten varalle säädetään tehokkaat sanktiot.⁵ Ilman tällaista valvonta- ja sanktiojärjestelmää valtiovallan asettamat rajoitukset jäisivät vaille merkitystä, sillä sääntelyn kohteiden välitön oma etu on useimmiten ristiriidassa rajoitusten kanssa. — Miten sitten työlainsäädännön toimeenpano on tältä kannalta järjestetty?

Pohjimmaltaan työsuhdetta voidaan pitää työnantajan ja työntekijän välisenä yksityisoikeudellisena sopimussuhteena.⁶ Tämän mukaisesti osapuolten väliset erilaiset *siviilikanteet* ovat edelleen tärkeä työlainsäädännön toteuttamiskeino. Sama koskee työlainsäädännön ohella monia muitakin työsuhteen ehtojen säännöstyslähteitä.⁷ Sen sijaan vain lainsäädännön noudattamista tehostamaan on säädetty *rangaistusuhkia*. Myös rangaistusvaatimukset käsitellään tuomioistuimissa, mutta näihin asioihin liittyvä julkinen intressi tulee esiin rikkomusten virallistoimintoisessa syytteeseen saattamisessa.⁸ Ehkäpä leimallisina valtiointervention piirre liittyy kuitenkin niihin työlainsäädännön normeihin, joita koskevat oikeuskysymykset ratkaisee työsuojeluviranomainen. Viimekätisenä toteuttamiskeinona on tällöin *hallintopakko*, jonka käyttövalta niin ikään on työsuojeluviranomaisilla. Lisäksi työsuojeluviranomaiset ns. jälkivalvontaa harjoittaessaan voivat ilmoittaa syytteeseen pantavaksi työlainsäädännön noudattamisessa havaitsemiaan rikkomuksia.

Näin siis työsuhteen ehtojen jo muutenkin mutkikkaassa säännöstämis- ja toteuttamisjärjestelmässä yksistään työlainsäädännön toteuttamistiet ilmentävät monitahoisia valintoja, joista puolestaan aiheutuu myös oikeudellisia on-

⁴ Näistä tavoitteista ks. myös *Kekkonen* 297 s.

⁵ *Hydén*, *Oikeus* 1981, 112.

⁶ *Vuorio* 6 korostaa, että sopimusvapaus on edelleen työsuhteen pohjana.

⁷ Säännöstyslähteistä ks. esim. *Sarkko* 285-290 ja niitä vastaavista toteuttamiskeinoista *Vuorio* 394-396. Merkitykseltään keskeisenä on mainittava työtuomioistuinprosessi työehtosopimusten yhtenä toteuttamistienä.

⁸ Työlainsäädännön alueella on suhteellisen paljon kriminalisointeja, mutta asianomistajarikoksia ovat vain eräiden saatavien (mm. ylityökorvausten) suoritusten laiminlyönnit. Ks. *KM* 1973:70 erit. 99 s.

gelmia. Asianosaisaloitteiset siviilikanteet vastaavat »liberalistisen valtion» tapaa säännellä oikeudellisesti tasaveroisten sopijapuolten välisiä suhteita. Viranomaisten käytettävissä olevien pakotteiden ja valvonnan järjestelyssä taas heijastuu kehittyneen kapitalistisen valtion tarve huolehtia työvoiman uusintamisesta riittävän tehokkaalla tavalla. Mutta työlainsäädännön noudattaminen ja sitä kautta valvonnan ja sanktioinnin toimivuus ovat myös yksittäisen työntekijän kannalta ensiarvoisen tärkeitä seikkoja. Käsillä olevan tutkimuksen kohde, hallintopakko työsuojelun valvonnassa, saa siten kaksi ulottuvuutta: yhtäältä se voidaan nähdä »valtiointervention toimeenpanotieksi», toisaalta sitä voidaan pitää yhtenä työlainsäädännön alalle järjestetyistä työntekijän suojamekanismeista.

2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Jos työpaikalla havaitusta puutteellisuudesta tai epäkohdasta aiheutuu työntekijälle hengen tai terveyden menettämisen vaara, tarkastuksen toimittaja voi TSValvL 16 §:n nojalla välittömästikin estää vahingot esim. keskeyttämällä työnteon.¹ Tämä on kuitenkin poikkeusmenettely; normaalitapauksessa epäkohdat koetetaan saada korjatuksi TSValvL 15 §:ssä säädettyjä keinoja käyttäen. Säännös on syytä lainata tässä sanatarkasti kokonaisuudessaan:

Jos tarkastuksessa tai muutoin havaitaan, että työpaikan rakennuksissa, laitteissa tai oloissa on puutteellisuuksia tai epäkohtia, joiden korjaaminen tai poistaminen on työnantajan velvollisuutena, taikka jos työnantaja ei noudata hänelle tässä laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tai määräyksissä asetettuja velvollisuuksia, tarkastuksen toimittajan on työnantajan tai hänen edustajansa kanssa neuvoteltuaan annettava asianmukaiset ohjeet puutteellisuuksien korjaamiseksi tai epäkohtien poistamiseksi. Jos työnantaja niskoittelee tai jos asia ei siedä viivytystä, työsuojeluviranomainen voi, asianomaisia kuultuaan, päätöksellään velvoittaa työnantajan sopivan määräajan kuluessa suorittamaan tarpeelliset toimenpiteet.

Työsuojeluviranomainen voi tarpeen vaatiessa velvoittaa työnantajan suorittamaan 1 momentissa tarkoitetut toimenpiteet sakon uhalla, taikka uhalla, että tekemättä jätetty teetetään hänen kustannuksellaan tai että työnteke työpaikassa keskeytetään taikka että laitteen tai työmenetelmän käyttäminen estetään. Sakon uhka voidaan asettaa työnantajalle tai tämän edustajalle taikka molemmille.

¹ TSValvL 16 §:n mukaisesta menettelystä tarkemmin ks. *Työsuojelun valvonta* 63-65 ja Koskinen 104 s.

Teettäen suoritettun työn kustannukset maksetaan etukäteen valtion varoista ja peritään niskoittelevalta siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin on säädetty.

Tässä pykälässä tarkoitettua menettelyä voidaan käyttää myös sitä kohtaan, joka olematta työnantaja on työsuojelua koskevassa laissa velvoitettu noudattamaan työsuojelua koskevia säännöksiä.

Sitä velvollisuutta, jonka toteuttamiseksi työsuojeluviranomainen antaa säännöksen 1 momentin mukaisen päätöksen, voidaan kutsua *primääriovelvollisuudeksi*. Useimmiten kyseessä on jokin TTurvL:iin sisältyvä aineellinen työsuojelusäännös (esim. 12 §: »Työhuoneen tai muun suljetun työpaikan ilmanvaihdon tulee olla riittävän tehokas, ja se on järjestettävä tarkoituksenmukaisesti«). Päätöksellä konkretisoidaan primääriovelvollisuus asianomaiseen yksittäistapaukseen eli asetetaan *päävelvoite* määrääkoinen (esim. »Korjaamon hitsauspaikoille on järjestettävä paikallispoistomurit kolmen kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksisaamisesta«). Päätöksessä asetetaan normaalisti myös pakkokeinouhka: uhkasakko, teettämisuhka tai ns. keskeyttämisuhka. Uhkaa kutsutaan seuraavassa päävelvoitteen *tehosteeksi*, toisinaan myös täytöntöönpanokeinoksi. Tällaista ratkaisua, joka sisältää päävelvoitteen tehosteeseen, kutsun yhteisnimityksellä *pakkokeinopäätös*. Jos päävelvoitetta ei määrääjassa noudateta, uhka voidaan määrätä täytöntöön pantavaksi (uhkasakko tuomitaan, laiminlyöty korjaustoimi suoritetaan, työ keskeytetään jne.). Selostettua pakkokeinomenettelyä on hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa vakiintuneesti luonnehdittu *välillisen hallintopakon* käytöksi: asianosainen koetetaan hänen tahtoonsa vaikuttamalla saada itse suorittamaan vaaditut toimet.²

Tutkimuksen keskeiset käsitteet on pyritty nimeämään pakkokeinomenettelylakiehdotuksessa käytetyn terminologian mukaisesti. PMenLE 2 §:ssä määritellään seuraavat käsitteet: pakkokeinouhka, päävelvoite, pakkokeinopäätös ja pakkokeinoviranomainen. Sinisalo puolestaan on TSVälvL 15 §:n analyysiä varten muodostanut käsitteet primääriovelvollisuus ja tehoste.³

»Päävelvoite» termiä käytetään pakkokeinokäsitteistössä tehostetermin vastinparina; pakkokeinopäätöksessä tehoste on siis päävelvoitteeseen nähden liitännäinen elementti. Sen sijaan velvoiteoikeudellisessa käsitteistössä — joka tulee esille myöhemmin myös tässä tutkimuksessa

² Ks. esim. Merikoski II, 208, Uotila et al. 137 s. ja Forsthoff 296.

³ Sinisalo 7. Termistä »tehoste« ks. vielä Sarkko, LM 1968, 316. Siinä tehoste luonnehditaan viranomaisreaktiota edellyttäväksi ei-toivotuksi seuraamukseksi, joka on asetettu sekundäärinormissa siinä tarkoituksessa, ettei primäärinormia tehosteen toteutumisen pelon vuoksi rikottaisi.

— päävelvoitteen vastinparina käytetään sivu- tai apuvelvoitetta. Sillä viitataan sopijapuolen pääsuoritusvelvollisuuden (esim. työnteko) rinnalla noudatettaviin liitännäisiin velvoitteisiin (esim. työntekijän velvollisuus olla ilmaisematta työnantajan liikesalaisuuksia). Asiayhteydestä kuitenkin ilmenee, kummassa merkityksessä päävelvoite-termiä seuraavassa käytetään.

»Pakkokeinon» käsitettä ei sen sijaan tässä tutkimuksessa ole ollut tarpeen täsmällisesti määritellä (esim. suhteessa pakkokeinouhan käsitteeseen). Sikäli kuin pakkokeinon käsitettä jäljempänä käytetään, sillä tarkoitetaan väljästi TSValvL 15 §:n mukaista hallintopakkoa yleensä.

Myöskään »työsuoje-lun» käsitteelle ei voitane antaa mitään täsmällistä, juridisesti rajattua merkitystä. Seuraavassa työsuoja-lu ymmärretään lähtökohtaisesti laajaksi asiapiiriksi, johon kuuluvat työturvallisuusasioiden lisäksi mm. työaika-, vuosiloma-, irtisanomissuoja- ym. kysymykset.⁴

Tutkimuksen alaotsikossakin esiintyvä termi *toimivalta* ei kaivanne laajoja erittelyjä, koska tutkimus kohdistuu vain yhden säännöksen, TSValvL 15 §:n mukaiseen kompetenssiin. Toisinhan saattaa asian laita olla silloin, kun kysymys on — viitatakseni viimeaikaiseen hallinto-oikeudelliseen kirjallisuuteemme — esim. poliisille, keskusvirastolle tai pankkitarkastusorgaaneille kuuluvista moninaisista ja erilaisista elementteistä sisältävistä toimivaltakokonaisuuksista. Totean vain, että työsuoje-luviranomaiselle TSValvL 15 §:n perusteella kuuluva toimivalta on *päätösvaltaa* erotuksena esim. faktilliseen voimankäyttöön oikeuttavasta kompetenssista tai abstraktin normin asettamiseen oikeuttavasta säädösvallasta. Tämä merkitsee myös sitä, ettei työsuoje-luviranomaisen toimivallankäyttö ole esim. siviiliulosoton tavoin pelkkää epäitsenäistä täytäntöönpanoa, vaan TSValvL 15 §:n mukaisessa menettelyssä sekä *ratkaistaan* asianomainen aineellinen oikeuskysymys että pannaan ratkaisu täytäntöön. Siinänsä lainkohdan mukaiseen kompetenssiin soveltuu oikeuskirjallisuudessa usein käytetty määritelmä: toimivalta on viranomaisen (orgaanin) valtaa liittää tiettyihin tosiseikkoihin tiettyjä oikeusseuraamuksia.⁵

Tutkimuksen kysymyksenasettelu on lyhyesti ilmaisten seuraava. Missä työ-oikeudellisen normiston soveltamistilanteissa ja millä edellytyksillä työsuoje-luviranomainen voi käyttää TSValvL 15 §:n mukaista toimivaltaa? Kysymys

⁴ Samaan tapaan Koskinen 154.

⁵ Alun perin Makkonen, LM 1964, 783; ks. myös Sinisalo, Toimivalta 43, Kalima 208 s. ja asiallisesti samoin Holopainen 33 s. Toimivallan väljemmistä määrittelytavoista ks. Mäenpää 178 s ja Tuori II, 41-49.

Myös tässä tutkimuksessa tehdään toimivaltaproblematiikkaan ja -käsitteistöön joitakin tarkennuksia jäljempänä 81-85.

voidaan jakaa kahteen osaongelmaan, joista ensimmäinen koskee hallintopakon käyttöalaa ja toinen hallintopakon muita käyttöedellytyksiä.

a) *Hallintopakon käyttöala* tarkoittaa TSValvL 15 §:n mukaisessa järjestyksessä toteutettavien primäärivelvollisuuksien ulottuvuutta, toisin sanoen lainkohdan soveltamisalaa. Minkä työlakien mukaisia velvollisuuksia pakkokeinomenettelyssä voidaan määrätä noudatettavaksi? Ulottuuko työsuojeluviranomaisten toimivalta TSL 17 §:ssä tarkoitettujen ns. yleissitovien työehtosopimusten alueelle? Voiko työsuojeluviranomainen velvoittaa työnantajan makamaan sairausajan palkan? Tällaisten ongelmien selvittely edellyttää, että TSValvL 15 §:n mukaista menettelyä tarkastellaan *osana työoikeudellisen normiston toteuttamisjärjestelmää*. Sen vuoksi tutkimuksen tässä osassa etualalla ovat *työoikeudelliset* ongelmat.

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa ei työläinsäädännön toteuttamiskeinoja ole sanottavasti pohdittu sitten *Vuorion* väitöskirjan (1955), jossa työsuhteen ehtojen säännöstys- ja toteuttamiskeinot olivat yhtenäisen tarkastelun kohteena. *Bruun* on kuitenkin tutkinut työstäpidättäytymisoikeuden edellytyksiä myös työläinsäädännön kannalta (1975). *Koskisen* työturvallisuustutkimukset ovat kotimaisen työsuojeluoikeustieteen pioneerityötä, mutta niiden suurin merkitys käsiteltävän teeman kannalta on työlakeihin liittyvien hallinnollisten ja rangaistussanktioiden välisten yhteyksien selvittelyssä.⁶ — Hallintopakon käyttöalaa tarkasten käsillä olevaa johdontolukua seuraavassa tutkimuksen II luvussa.

b) *Hallintopakon muut käyttöedellytykset* koskevat sen tapaisia seikkoja kuin TSValvL 15 §:ssä säädettyä ohjeidenantomenettelyä pakkokeinopäätöksen edellytyksenä, päätöksen oikeaa henkilöllistä kohdetta, määräajan pituutta, uhkasakon suuruutta jne. Nämä kysymykset ovat hyvin pitkälle yhteisiä kaikille, kuten mm. rakennusvalvonnan, terveydenhoito- ja palotoimen, verovallvonnan ja kuluttajansuojan aloilla sovellettaville pakkokeinosäännöksille. Keskeiset ongelmat ovat siis *hallinto-oikeudellisia*. Niiden selvittämiseksi TSValvL 15 §:n mukainen hallintopakko on asetettava *osaksi hallinnon yleistä pakkokeino- ja täytäntöönpanojärjestelmää* siten, että vertailukohtana pidetään muiden hallinnonalojen vastaavia pakkokeinosäännöksiä ja niiden soveltamiskäytäntöä. Vastaavasti tutkimustuloksilla on merkitystä kaikkien uhkasakko-, teettämisuhka- ja keskeyttämisuhkasäännösten tulkinnessa.

Mitään koottua, yhtenäistä *lainsäädäntöä* hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä Suomessa ei ole.⁷ Myös hallintopakkoa koskeva *kirjallisuus* on Suomessa

⁶ Ks. *Koskinen* passim. ja *sama*, *Scandinavian Studies in Law* 1980, 221-232.

⁷ Vrt. kuitenkin *LAVO 17/1985*, johon sisältyvästä pakkokeinomenettelylakiehdotuk-

ja muissakin pohjoismaissa niukka, ilahduttavana poikkeuksena kuitenkin *La-
vinin* uhkasakotutkimukset. TSValvL 15 §:ssä säädetystä uhkasakkotehos-
teesta on *Sinisalon* ansiokas, mutta suppea esitys »Uhkasakko työsuojelun val-
vonnassa». Muiden hallinnonalojen pakkokeinomenettelyä koskeva (kotimai-
nen) kirjallisuus rajoittuu suppeisiin artikkeli- tai kommentaariluonteisiin esi-
tyksiin. — Selostetulle problematiikalle on varattu tutkimuksen III luku.

c) Tutkimuksen IV luvussa käsittelen *hallintopakon käyttötilanteita*. Tar-
kastelun kohteena ovat TSValvL 15 §:n soveltamisen yhteydessä esille tulevat
ongelmat mm. toteutettaessa erilaisia tietojenantovelvollisuuksia, valvottaes-
sa ennakkotarkastus- ja tyyppihyväksymisvelvollisuuksien noudattamista se-
kä vihdoin toteutettaessa työturvallisuussuojelun, työaika- ja vuosilomasuo-
jelun ja työsopimussuojelun alaan kuuluvia varsinaisia aineellisia velvoitteita.
Kysymys on paljolti tutkimuksen soveltavasta osasta, jossa pohditaan, mitä
edellisissä luvuissa käsitellyt pakkokeinojen käyttöedellytykset merkitsevät va-
likoiduissa käytännön esimerkkitalanteissa.

Tutkimusaineisto koostuu verraten tavanomaiseen tapaan lainsäädäntö- ja
lainvalmistelumateriaalista, oikeuskirjallisuudesta, oikeus- ja hallintokäytän-
nöstä jne. Käytäntöä koskevan aineiston rungoksi tutkimusta varten on koot-
tu kaikki KHO:n julkaistut ja osin julkaisemattomatkin, pakkokeinouhkia eri
hallinnonaloilla koskevat ratkaisut. TSValvL 15 §:n soveltamiskäytännön tär-
keimpänä lähteenä ovat TSH:n ratkaisut lainkohdan mukaisissa valitusasioissa
(yhteensä runsaat 200 tapausta). Ensi asteen hallintokäytännön valaisemiseksi
olen koonnut Uudenmaan ja Hämeen läänien työsuojelupiirien työsuojelutoi-
mistojen ratkaisut TSValvL 15 §:n mukaisissa asioissa vuosilta 1974-1982; myös
muiden työsuojelupiirien käytännöstä on mukana suppeammat otokset. Työ-
suojelualan hallinto- ja oikeuskäytännöllä on keskeinen asema myös tutkimuk-
sen historiallisissa jaksoissa. Edelleen tutkimuksessa viitataan mm. KKO:n,
TT:n ja TN:n ratkaisuihin.

Tutkimuksen tärkein yksittäinen ongelma on epäilemättä TSValvL 15 §:n
mukaisen hallintopakon käyttöala. Tältä osin lähtökohtani on kriittinen. Val-
litseva kanta hallintopakon käyttöalasta on käsitykseni mukaan epätarkoituk-
senmukaisen ahdas ja oikeudellisilta perusteiltaan — sikäli kuin sellaisia on
esitetty — arvostelulle altis. Lainkohtaa sovelletaan lähinnä vain työturvalli-

sesta (PMenLE) tehdään tarkemmin selkoa tutkimuksen III luvussa. Vrt. myös mt. 8-10,
jossa selostetaan voimassa olevia hajanaisia, mm. RL:iin ja UL:iin sisältyviä yleisiä uhka-
sakkosäännöksiä sekä erityislainsäädännön pakkokeinonormeja.

Pohjoismaista *Ruotsissa* on vastikään annettu soveltamisalaltaan yleinen uhkasakko-
laki, Lag om viten (SFS 1985:206).

suusasioissa, ja työsuojeluviranomaisten valvonnan piiriin kuuluvan muun lain-säädännön katsotaan jäävän pakkokeinomenettelyn ulkopuolelle. Tarkoitukseni on selvittää menettelyn käyttömahdollisuuksia näissä muissa asioissa, siis eräässä mielessä hallintopakon potentiaalista käyttöalaa.

Tältä osin tutkimus on saanut virikkeitä meillä *Erikssonin* hahmottelemalta ns. vaihtoehtoiselta lainopilta, jonka lähtökohdiksi Eriksson on luonnehtinut juuri mm. työsuojelun, kuluttajansuojan, sosiaalihuollon ja koulutuksen alueille kohdistuvat poliittis-oikeudellisen järjestelmän interventiot.⁸ Jäljempänä omaksuttuja »vaihtoehtoisia» tulkintoja ei tällöin esitetä pelkästään sen vuoksi, että kirjoittaja on tyytymätön siihen kuvaan, jonka nykyinen käytäntö ja oikeuskirjallisuus antavat voimassa olevasta oikeudesta. Katson myös, että TSValvL 15 §:n mukaisen menettelyn soveltamisalaa laajentamalla voidaan viime kädessä parantaa työsuhteen heikomman osapuolen, työntekijän asemaa.

Tällaista lainoppia on viimeksi (siviilioikeuden alalla) kehitellyt *Wilhelmsson*. Hänen mukaansa »en framtidsinriktad rättsdogmatik» voi oikeuskehityksen edelläkävijänä muuttaa esimerkiksi sopimussuhteessa vallitsevaa epätasapainoa heikomman osapuolen hyväksi. Tämä on mahdollista mm. siten, että oikeudellisen materiaalin ristiriitaisia arvostuksia ilmentävät ainekset yhdistetään uudella tavalla ja yleisten oppien aiemmat poikkeukset asetetaan pääsäännöksi (»principväxling»).⁹ — Omassa tutkimuksessani tällainen näkökulma ei merkitse sitä, että käyttäisin mitään hallinto- tai työlainopissa sinänsä tuntemattomia argumentaatiomalleja tms. Metodi ja tutkimuksen »strategiaavainnat» ilmenevät ennen kaikkea tutkimusasetelmassa itsessään: siinä, että TSValvL 15 §:n tarjoamat mahdollisuudet ylipäänsä on valittu selvitettäväksi jäljempänä kehiteltävien kysymyksenasettelujen pohjalta.

Edellä sanotun vastapainoksi on paikallaan huomauttaa tutkimusteemaan liittyvästä väärinkäsityksen mahdollisuudesta. Vaikka tarkastelen hallintopakkoa ja sen erilaisia käyttömahdollisuuksia, tarkoitus ei ole suosittaa, että työoloja ryhdyttäisiin saattamaan kuntoon laajalti ja ensisijaisesti hallintopakkoa käyttäen. Pakkokeinojen käyttö on viimeiseksi kysymykseen tuleva tapa korjata työsuojeluepäkohtia. Työpaikkojen sisäinen toiminta, työmarkkinajärjestöjen harjoittama työsuojelun kehittäminen ja viranomaisten velvoittamaton ohjaus tuovat yleensä parempia tuloksiakin kuin pakkokeinot. Kuitenkin myös tällaisen vapaaehtoisen ja epävirallisen toiminnan tehoon vaikuttaa se, että tiedetään, missä tilanteissa ja millä edellytyksillä asiassa voidaan saada viran-

⁸ *Eriksson* 114 s.

⁹ Ks. *Wilhelmsson* erit. 23-27 ja 31 s.

omaisen sitova ratkaisu. Juristin tehtäviin kuuluu — tutkijanakin — tehdä kaiken varalta selkoa juuri tällaisista menettelytavoista. Tutkimustulokseksi on toisaalta yhtä lailla kirjattava sellainenkin, pitävästi perusteltu päätelmä, että työsuojeluviranomainen *ei* ole jossakin asiassa toimivaltainen.

3 TYÖSUOJELUVIRANOMAISISTA JA TYÖSUOJELUN VALVONTAKEINOISTA

3.1 Viranomaisorganisaatio

Kokonaiskuvan saamiseksi on tutkimuksen johdannossa syytä tehdä lyhyesti selkoa työsuojeluhallinnon organisaatiosta ja toimintamuotojen pääpiirteistä. Organisaatiota tarkastelen myös TSValvL 15 §:n mukaisen asteellisen ja alueellisen toimivaltajaon kannalta, mihin tutkimuksessa ei enää myöhemmin paneuduta.

Työsuojeluviranomaisia ovat TSHalL 2 §:n ja TSValvA 2 §:n a kohdan mukaan seuraavat:¹

- sosiaali- ja terveysministeriö, joka johtaa työsuojeluhallintoa sen ylimpänä viranomaisena,
- työsuojeluhallitus, jonka tehtävänä on johtaa, valvoa ja hoitaa työsuojeluhallintoa STM:n alaisena keskusvirastona,²
- työsuojelupiirin työsuojelutoimisto piirihallintoviranomaisena ja
- kunnan tai kuntainliiton terveyslautakunta paikallishallintoviranomaisena.³

Kun nämä organit ovat TSValvA 2 §:n mukaan »työsuojeluviranomaisia» TSValvL:a sovellettaessa, niillä kaikilla on myös TSValvL 15 §:n mukaan työsuojeluviranomaiselle kuuluva valta tehdä lainkohdassa tarkoitettu pakkokeinopäätös.⁴ *Asteelliselta* kannalta TSValvL 15 §:n mukaisen toimivallan rajat ovat siis hyvin väljät. Tosin käytännössä lainkohdan mukaisia asioita käsittelevät ensi asteessa lähinnä vain työsuojelutoimistot ja terveyslautakunnat, joi-

¹ Työsuojeluhallinnon organisaatiosta lähemmin ks. *Työsuojelun valvonta* 10-15, *Sinisalo* 10-14 ja *Koskinen* 81-86.

² STM:n ja TSH:n välinen työnjako työsuojelun keskushallinnossa on lähemmin määritelty asetuksessa 373/73.

³ Terveyslautakunnan asemasta ja tehtävistä työsuojeluviranomaisena lähemmin ks. *Kanerva*, SKL 2/1975, 4-9.

⁴ Näin myös *Sinisalo* 14-17.

den päätöksistä valitetaan TSH:een. *Ylimpänä muutoksenhakuviranomaisena* on 1.9.1988 voimaan tulevan lainmuutoksen (29/86) mukaan korkein hallinto-oikeus (TSValvL 18.1 §).

Alueellisen toimivaltajaon perusteena TSValvL 15 §:n mukaisissa asioissa on työsuojeluhallinnon piirijako, joka noudattaa nykyisiä lääninrajoja kuitenkin siten, että Ahvenanmaan lääni kuuluu Turun ja Porin työsuojelupiiriin. Maa- ja metsätalouden työsuojelun valvontaa varten on erilliset Etelä-Suomen, Keski-Suomen ja Pohjois-Suomen piirit. Terveyslautakuntien toimivalta rajoittuu luonnollisesti ao. kuntien alueelle. Tämän ohella terveyslautakuntien toimivalta suhteessa valtion työsuojeluviranomaisiin on määritelty siten, että lautakunnat valvovat sellaisia työpaikkoja, joissa vakinaisesti työskentelee alle 10 työntekijää ja joissa ei säännöllisesti käytetä työn turvallisuuden ja terveellisyyden kannalta vaarallisia aineita tai työmenetelmiä. Muut työpaikat samoin kuin kaikki maa- ja metsätalouden työpaikat kuuluvat valtion työsuojeluviranomaisten valvontaan. Lisäksi toimivaltajaosta voidaan eräissä tapauksissa määrätä TSH:n päätöksellä sekä työsuojelutoimiston ja terveyslautakunnan välisellä sopimuksella (TSHall 9 ja 9 a §).⁵ Selostettu toimivaltajako on ollut tarpeen paitsi tietyistä asiallisista syistä, myös mm. sen vuoksi, että TSValvL 15 §:n mukainen ensi asteen päätöksenteko käytännössäänkin kuuluu sekä piirittettä paikallisviranomaisille. — Vuoden 1988 tulo- ja menoarvioesityksen mukaan kunnallinen työsuojelutarkastus valtiollistetaan ja terveyslautakuntien työsuojelutarkastajat siirtyvät työsuojelupiirien alaisuuteen 1.12.1988 lähtien.

Työsuojeluviranomaisten *kansainvälisestä toimivallasta* ei ole annettu nimenomaisia säännöksiä. Vallitsevan käsityksen ja käytännön mukaan viranomaisten kompetenssi ulottuu vain Suomen alueelle. Toisaalta suomalaisten työsuojelunormien noudattamisen valvonta ulkomaantyössä ei myöskään ole ulkomaan viranomaisen tehtävänä.⁶

3.2 Valvontakeinoista ja niiden tehtävistä

Työsuojeluviranomaiset toimivat työsuojelun edistämiseksi monin eri tavoin, joista valvonta on vain yksi toimintamuoto. Työsuojeluhallinnolle kuuluu mm.

⁵ TSH on TSHall 9.2 §:n nojalla päättänyt, että kuljetusalan työpaikat kuuluvat kaikilta osin työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen valvontaan.

⁶ Näin *Esko* 134 ja *Koskinen* 74. — Suomen alueeseen voitaneen kuitenkin rinnastaa ulkomaanliikenteessä toimivat suomalaiset alukset. Niissä sovellettavista säännöksistä ks. esim. MerimL, MeriTAL, MerimVLomaL ja A laivaväen asuintiloista aluksella (518/76), joiden noudattamista työsuojeluviranomaiset asianomaisten säännösten mukaan valvovat.

työsuojelua koskevia tiedotus- ja koulutustehtäviä, erilaisia suunnittelutehtäviä, osallistumista säädösten valmisteluun ja antamiseen, yhteydenpitoa työmarkkinajärjestöihin jne.¹ Näiden tehtävien ohella työsuojeluhallinnon tulee »valvoa tarkastuksia ja tutkimuksia suorittamalla, että työsuojelua koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan» (TSHall 3 §:n 3-kohta). Työsuojeluvälvontaan kuuluvien kaikkien toimintojen kuvauksena tämä lainkohta tosin on liian suppea, kuten jäljempänä esitettävästä käy ilmi.

Valvonnan (kontrollin) käsitettä ja termin merkityssisältöä eri käyttöyhteyksissä on kirjallisuudessa seikkaperäisesti eritelty, eikä tämän keskustelun jatkaminen yleisellä tasolla liene tässä yhteydessä tarpeen. Tavallisesti valvonnan on oikeudellisessa mielessä katsottu olevan enemmän kuin kohteen pelkkää tarkkailua: valvonta edellyttää, että tarkkailutoimintaan liittyy mahdollisuus ryhtyä joko ennakolta tai jälkikäteen vaikuttaviin toimiin valvonnan tarkoituksen toteuttamiseksi.² Tämä seikka on ominainen myös työsuojelun valvonnalle ja lienee tyypillinen niille muillekin tapauksille, joissa valvonta kohdistuu *viranomaiskoneiston ulkopuolisiin* subjekteihin. Sen sijaan viranomaisten *sisäisiin* alaisuussuhteisiin liittyvä valvonta saatetaan ymmärtää suppeammin, siten, ettei siihen välttämättä kuulu oikeutta käyttää oikaisu- tms. keinoja.³

Jako viranomaistoiminnan ja yksityisten subjektien toiminnan valvontaan on muissakin yhteyksissä käytetty peruserottelu.⁴ Tässä jaotellussa työsuojelun valvonta voidaan sijoittaa jälkimmäiseen kategoriaan. Luokitteluvaikeuksia tosin aiheuttaa — sikäli kuin näillä jaotteluilla on oikeudellista relevanssia — se, että työsuojelun valvonta kohdistuu myös mm. valtioon ja kuntiin työnantajina.⁵ Työsuojelun valvontaa ei kuitenkaan ole syytä kategorisoida edelleen eri ryhmiin valvonnan kohteen pe-

¹ Työsuojeluhallinnon tehtävistä ks. TSHall 3 § ja *Työolojen parantaminen II*, 62-65.

² Asiallisesti tällä tavoin valvonnan määrittelee *Merikoski*, ks. Valtionapujärjestelmä 17 s. ja *Merikoski—Vilkkonen* 137. Merikosken kantaan yhtyy *Uotila* 175 s. Valvonnan intensiteettiä erittelee oikaisuun käytettävien keinojen tehokkuuden ja muodon kannalta *Hidén* 2-4. Hän on nimenomaisesti todennut sen, että tarkkailun ja korjaustoimet sitoo yhteen kolmas tekijä, valvonnan tarkoitus.

Valvonnasta ks. vielä esim. *Rosas* 112 s. sekä *Kalima* 14 alav. 8 ja 9, jossa eritellään kontrolli ja valvonta -sanojen merkityssisältöä.

³ Ks. esim. *Ahtee*, LM 1953, 307 sekä *Mäenpää* 313 ja 315 s. ja välillisen valtionhallinnon kannalta *Kulla* 17 s.

⁴ Ks. esim. *Merikoski—Vilkkonen* 136 ja *Hidén* 7.

⁵ *Merikoski* toteaa nimenomaan, ettei julkisoikeudellinen juridinen henkilö voi olla »alamaisvalvonnan» kohteena, ks. Valtionapujärjestelmä 22. Toisaalta *Merikoski* myöntää, että rajat valtion valvontatoimien välillä ovat epätarkat, koska aina ei ole selvää, *missä ominaisuudessa* valvonnan kohde on valvonnan alaisena. Siten esim. virkamies voi olla sekä »virkavalvonnan» että »alamaisvalvonnan» kohteena, ks. mt. 24.

rusteella, sillä valvontamenettely, valvontaorganien toimivalta ym. seikat määräytyvät yleensä yhdenmukaisesti riippumatta siitä, onko valvonnan kohteena yksityinen työnantaja vai esim. valtion virasto.⁶ Tämä ilmenee TSVAlvA 2.1 §:stä, jonka mukaan julkisyhteisöistä ja niiden palveluksessa olevista henkilöistä on soveltuvien osin voimassa, mitä TSVAlvL:ssa on työnantajasta ja työntekijästä säädetty.

Työsuojelelun valvonnassa, kuten muussakin julkisoikeudellisessä valvonnassa on keskeisellä sijalla sen arviointi, onko valvonnanalaisia normeja noudatettu. Tätä arviointia voidaan luonnehtia *vertailuoperaatioksi*, jossa valvonnan kohteen tosiasiallista menettelyä verrataan valvonnanalaista toimintaa säänteleviin normeihin.⁷ Vertailun mittapuuna ovat käyttäytymisnormit ilmenevät yleensä valvonnan piiriin kuuluvasta työsuojelulainsäädännöstä, ja työsuojelun valvontaa voidaan siten luonnehtia *laillisuusvalvonnaksi*; valvontakohteen toiminnan tarkoituksenmukaisuus ei kuulu valvonnan piiriin.⁸ Jos vertailun tuloksena havaitaan poikkeama normien edellyttämästä menettelystä, voi seurauksena olla asian laadun mukainen valvonnallinen reaktio.⁹ Kun tässä tutkimuksessa puhutaan »epäkohdasta» tai »työsuojeluepäkohdasta», tarkoi-

⁶ Tämä merkitsee siis sitä, ettei valtiotyönantajaan kohdistuvaan työsuojeluvalvontaan sovelleta muusta työsuojeluvalvonnasta poikkeavia ja virkavalvonnalle ominaisia periaatteita. Niinpä valtion työpaikalla havaitusta työsuojeluepäkohdasta tehtyä ilmoitusta ei liene pidettävä *hallintokanteluna* (vrt. kanteluviranomaisen toiminnan ja valvonnan välisistä yhteyksistä muuten *Rosas* 112-114), eikä valtiotyönantaja tai sen palveluksessa oleva virkamies ole velvollinen alistumaan laajempaan tarkkailuun kuin yksityinen työnantaja (vrt. *Merikoski*, Valtionapujärjestelmä 162) jne.

⁷ Näin myös *Kalima* 2 ja 11 pankkien valvonnasta. Ks. myös *Hidén* 6, jossa valvontaa luonnehditaan tietyn presumption- tai norminmukaisuuden seuraamiseksi. — Tässä on kuitenkin syytä huomauttaa siitä, ettei em. vertailuoperaatio sen enempää kuin muukaan oikeudellinen ratkaisutoiminta ole mekaanista normien soveltamista faktoihin. Ks. *Makkonen* 238-245 ja *Aarnio* 202-207. Erityisesti työsuojeluvalvontaan kuuluvan ratkaisutoiminnan arvosidonnaisuuksista ks. *Lundberg* 109-122.

⁸ Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalvonnasta ks. esim. *Merikoski*, Valtionapujärjestelmä 28-30. — Tässä yhteydessä ei vielä oteta kantaa siihen, voivatko työsuojeluviranomaiset valvoa esim. työehtosopimusten noudattamista. Kuitenkin myös tällainen valvonta olisi tekstissä tarkoitettuna mielessä epäilemättä laillisuus- eikä tarkoituksenmukaisuusvalvontaa.

⁹ TSVAlvL:n mukainen työpaikkavalvonta eroaa tässä suhteessa jälkikäteisestä tuomioistuINVALVONNASTA mm. sikäli, että rangaistuksen tuomitseminen edellyttää normin rikkomisen lisäksi menettelyn henkilökohtaista, subjektiivista *moitittavuutta*, jollaisella ei työsuojeluvalvonnan eikä yleensä hallinnollisen valvonnan kannalta ole merkitystä. Ks. tästä lähemmin *Saloheimo* 10 ja siellä main. kirjallisuus sekä *Koskinen* 103.

Nimenomaan TSVAlvL 15 §:n soveltamisedellytyksiin kuuluvasta työnantajan niskoittelusta ks. kuitenkin jäljempänä 195-200.

tetaankin tällä yksinkertaisesti poikkeamaa norminmukaisesta vaatimustasosta, *ei* siis työsuojelullisesti epätyytyttävää olotilaa yleensä tms.

Julkisoikeudellinen valvonta voidaan jaotella myös valvonnan ja sen kohteena olevan toiminnan välistä *ajallista* suhdetta silmällä pitäen. Työsuojelun valvonta voidaan tältä kannalta ryhmitellä ennakkovalvontaan, korjaavaan työpaikkavalvontaan ja jälkivalvontaan. Koska näistä valvontamuodoista varsinkin kahdella ensiksi mainitulla on oma merkityksensä myös TSValvL 15 §:n soveltamistilanteiden kannalta, käsitelen niitä seuraavassa tarkemmin.

a) *Ennakkovalvonnan* tarkoituksena on vaikuttaa koneiden, laitteiden, rakennusten, työmenetelmien ym. seikkojen ominaisuuksiin jo ennen kuin niistä on ehtinyt aiheutua tapaturman tai terveyden haitan vaaraa ja siis yleensä ennen niiden käyttöön ottoa. Ennakko- tai preventiiviseksi valvonnaksi yleensäkin määritellään ne toiminnot, joiden tarkoituksena on etukäteen vaikuttaa valvonnanalaisen toiminnan suuntaan ja muotoutumiseen.¹⁰ Preventiivisen työsuojeluvalvonnan keinoja ovat työvälineiden ja -aineiden myyjiin ja muihin luovuttajiin kohdistuva valvonta, koneiden ja laitteiden tyyppihyväksymiset ja ennakkotarkastukset, ilmoitus- ja tietojenantovelvollisuuksien valvonta, suunnitelmien hyväksymiset ja esim. rakennuslupamenettelyssä annettavat työsuojeluviranomaisen lausunnot ym.¹¹ Ennakkovalvonnan yhteydessä puhutaan usein *keskitetystä valvonnasta*, koska valvontaviranomaisena usein on TSH toimipiirinsä koko maa. Ennakkovalvonnalla voidaan varsin tehokkaasti vaikuttaa työympäristöön, ja tämän valvontalohkon kehittämällä tulee olemaan entistä suurempi merkitys. Sen eduista voidaan mainita mm., että se aiheuttaa huomattavasti vähemmän kustannuksia valvonnan kohteille kuin myöhemmin suoritettavat korjaukset. Myös työsuojeluratkaisujen taso paranee, jos työturvallisuus voidaan ottaa huomioon jo erilaisten hankkeiden suunnitteluvaiheessa. Lopuksi ennakkovalvonnalla saadaan aikaan yhtenäisempi turvallisuuskäytäntö kuin korjaavassa valvonnassa, jolloin myös valmistajien, maahantuojien ja työnantajien asema koko maassa on tasavertainen.

b) *Työpaikkavalvonnaksi* kutsutaan tässä sitä työsuojeluvalvonnan toistaiseksi tärkeintä ja tämänkin tutkimuksen pääasiallisena ongelma-alueena olevaa toimintaa, jonka muotoina ovat työpaikoilla pidettävät työsuojelutarkastukset ja niiden yhteydessä annettavat neuvot, ohjeet ja mahdolliset pakkokeinopäätökset. Koska juuri *tarkastukset* ovat käytännössä tärkeä, pakkokei-

¹⁰ Ks. esim. Merikoski—Vilkkonen 138.

¹¹ Ennakkovalvonnasta ks. *Työsuojelun valvonta* 10 ja 31 s., KM 1984:65, 33-45, *Työolojen parantaminen II*, 63 ja Koskinen 91-93. SAML:n mukaisesta ennakkovalvontajärjestelmästä ks. SOU 1976:1, 173-203.

nopäätöksen tekoa yleensä edeltävä valvontamenettelyn vaihe, on niistä paikallaan tässä yhteydessä lausua muutama tarkentava sana.¹²

Tarkastuksella tarkoitetaan työsuojeluhallinnon virkamiehen suorittamaa toimitusta, jonka tarkoituksena on selvittää, onko työsuojelua koskevia säännöksiä tai määräyksiä noudatettu työpaikalla. Tarkastus voi koskea työsuhdetta, työympäristöä, teknillistä laitetta, vaarallista ainetta, työterveyshuollon järjestämistä tms. seikkaa siltä osin kuin sitä koskevien säännösten ja määräysten valvonta on työsuojeluviranomaisen tehtävänä (TSValvA 2 §:n g-kohta). Tutkimuksella tarkoitetaan työsuojeluhallinnon asiantuntijan suorittamaa vastaavaa toimitusta (em. pykälän h-kohta). Seuraavassa ei tutkimuksiin enää erikseen kiinnitetä huomiota.

Työpaikalla pidettävä tarkastus on tärkein TSValvL:n mukainen tietojenhankinta- ja tarkkailukeino. TSValvL 3.1 §:n mukaan tarkastuksia on toimitettava niin usein kuin valvonnan kannalta on tarpeellista. Lakia säädettäessä tavoitteena oli, että valvonnan piiriin kuuluvat työpaikat tarkastettaisiin kerran vuodessa.¹³ Tätä tavoitetta ei kuitenkaan ole saavutettu, vaan esim. vuonna 1984 tarkastuksia suoritettiin seuraavasti:¹⁴

	Tarkastusten lukumäärä	Tarkastettu työvoima %
Piirihallinto	13.663	28
Paikallishallinto	31.914	6
	45.579	34 %

Tarkastusresurssien niukkuuden vuoksi tarkastustoimintaa pyritään painottamaan tapaturma-altteimmille ja terveydelle vaarallisimmille toimialoille ja työpaikoille.¹⁵

Valtaosa tarkastuksista on ns. *säännönmukaisia tarkastuksia*, jotka kohdistuvat koko työpaikkaan tai erityisestä syystä tiettyyn laitteeseen, työmenetelmään taikka esim. yleissitovan työehtosopimuksen noudattamiseen. Säännönmukaisiin tarkastuksiin liittyviä ovat *uusintatarkastuk-*

¹² Tarkastuskäytännöstä ks. myös Koskinen 27-32.

¹³ HE 122/1972, 3.

¹⁴ Ks. *Työsuojeluhallinto 1984*, 42-44. Paikallishallinnon suorittamien tarkastusten määrällinen enemmisyys johtuu tarkastuskohteiden pienemmästä koosta, lyhyemmistä etäisyyksistä ja tarkastushenkilökunnan suuremmasta määrästä. Toisaalta paikallishallinnon tarkastamilla työpaikoilla on huomattavasti vähemmän työvoimaa, mikä selittää tarkastustoiminnan heikon kattavuuden.

Tarkastustoiminnan peittävyys kehittyisestä 1970-luvulla ks. *Eklund—Suikkanen* 51-53.

¹⁵ Ks. *Työsuojeluhallinto 1984*, 45, jossa on taulukko tarkastetusta työvoimasta toimialoittain. Taulukosta käy ilmi, että talonrakennustoiminnan (58 %), metsätalouden (53 %) ja teollisuuden (52 %) työpaikkojen tarkastus on ollut kattavinta.

set, joiden yhteydessä pyritään selvittämään, onko aikaisemmissa tarkastuksissa annettuja ohjeita noudatettu. Juuri uusintatarkastuksissa saatavat tiedot työnantajan laiminlyönneistä ovat usein aiheena pakkokeinopäätöksen tekemiselle. Lisäksi tarkastus on suoritettava, jos työpaikalla on sattunut sellainen *tapaturma*, jota koskee TSValvL 22.1 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus (TSValvA 7.1 §). Tällaisessa tarkastuksessa pyritään selvittämään tapaturman välilliset ja välittömät syyt, antamaan ohjeet samankaltaisten tapaturmien toistumisen ehkäisemiseksi ja selvittämään tapaturmaan liittyvät mahdolliset lainrikkomukset syyttäjälle annettavaa lausuntoa tai syytteenpanopyyntöä varten.¹⁶ Tapaturman johdosta suoritetaan vuosittain noin 500 tarkastusta.¹⁷ Kolmas tarkastusten pääryhmä ovat ne tarkastukset, jotka toimitetaan viranomaiselle tulleen, työsuojelupäköhtää koskevan (yleensä työntekijän tekemän) *ilmoituksen* johdosta. Tällaisia oli esim. vuonna 1979 toimitetuista tarkastuksista noin 6 prosenttia.¹⁸ Ilmoituksen tekijän nimi on eräitä poikkeuksia lukuunottamatta pidettävä salassa, eikä tarkastuksen toimittaja saa myöskään ilmaista työnantajalle, että tarkastus on toimitettu ilmoituksen perusteella (TSValvL 6 §). Itse tarkastuksen toimittamisesta ilmoitetaan tavallisesti etukäteen, joskaan tämä ei ole välttämätöntä; toimenpiteistä on kuitenkin viimeistään ennen työpaikalta poistumista ilmoitettava työnantajalle ja työntekijöille tai heidän edustajilleen (3.2 §).

Tarkastuksen toimittajalla on työpaikalla varsin laajat *oikeudet*, joista on säädetty TSValvL 4.1 §:ssä. Suurin osa näistä koskee oikeutta erilaisten tietojen saantiin, ja näiden oikeuksien toteuttaminen onkin yksi tämän tutkimuksen ongelmista. Lisäksi lainkohdassa on nimenomaisesti taattu tarkastajalle oikeus päästä työpaikalle tai -huoneistoon.¹⁹ Jos tarkastusta yritetään estää tai häiritä, poliisipiiriin päällikön on annettava tarkastuksen toimittamista varten tarpeellista virka-apua (TSValvL 17 §).

Työpaikkavalvonnan sisältönä ei tavallisesti ole kertaluonteisten toimenpiteiden, päätösten tms. lainmukaisuuden seuraaminen, jolloin valvonnan ja sen kohteena olevan toiminnan välisen ajallisen suhteen perusteella voitaisiin puhua joko ennakko- tai jälkivalvonnasta. Sen sijaan kysymyksessä on työnantajan ja työntekijän välisessä *kestovelkasuhteessa*²⁰ tapahtuvan toiminnan jatkuva silmällä pito, minkä vuoksi — jos halutaan käyttää ajallista termino-

¹⁶ Työsuojelutarkastuksessa suoritettavista tehtävistä tarkemmin ks. esim. *Gröndahl*, Työste 3/1982, 13.

¹⁷ *Niemenmaa*, Työtapaturmiin liittyvät syyte- ja vahingonkorvausjutut 41.

¹⁸ *Työsuojeluhallinto 1979*, 17. — Tiedossa ei vielä ole, missä määrin uuden TSValvL 23 a §:n mukaiset *muistutukset* tulevat aiheuttamaan (uusinta)tarkastusten toimittamista.

¹⁹ Tarkastuksen toimittajan oikeuksista ja tarkastuksesta yleensä ks. *Työsuojelun valvonta* 25-32, *Koskinen* 93-97 ja *KM 1979:59*, 195-202.

²⁰ Työsuhteesta kestoovelkasuhteena ks. *Pekkanen* 26 s.

logiaa — voitaisiin puhua myös *samanaikais- eli simultaanivalvonnasta*.²¹ Tarkastuksen perusteella annetuilla ohjeilla ja pakkokeinopäätöksillä on tosin siinä mielessä preventiivisen valvonnan piirteitä, että niiden tarkoituksena on (tulevaisuutta silmällä pitäen) estää työoloista johtuvat turvallisuus- tai muut haitat. Jälkivalvonnan piirteitä esim. TSValvL 15 §:n mukaisilla toimilla on taas sikäli, että ne tulevat lainkohdan mukaan kysymykseen, kun valvonnan kohteen toiminnassa jo on havaittu tiettyjä haittoja.²² Tästä johtuu myös, että työpaikkavalvontaa voidaan suurimmaksi osaksi pitää *korjaavana valvontana* erotukseksi ennakkovalvonnasta.

c) Repressiiviseksi eli *jälkivalvonnaksi* ymmärretään tässä kuitenkin verraten suppeassa mielessä vain ne toiminnot, joiden tarkoituksena on määrätä seuraamus valvonnanalaisessa toiminnassa havaittujen rikkeiden johdosta pyrkimättä vaikuttamaan korjaavassa tarkoituksessa itse epäkohtaan.²³ Tältä kannalta katsoen työsuojelun jälkivalvontaan voidaan lukea työsuojeluviranomaisen viralliselle syyttäjälle tekemät *syyteilmoitukset* (TSValvL 24.1 §), työsuojeluviranomaisen *osallistuminen syyteasian esitutkintaan ja alioikeuskäsittelyyn* (TSValvL 24.2 § ja TTurVL 50 §) sekä — työsuojeluviranomaisten hoidettavana olevan valvonnan ulkopuolelle mentäessä — syyteasian tuomioistuinkäsittely kokonaisuudessaan ja kaikissa oikeusasteissa.²⁴ Toiselta puolen esim. tuomioistuimen langettamilla rangaistuksilla on omat erityis- ja yleisestävät vaikutuksensa, niin että valvonnan preventiivinen ja repressiivinen funktio esiintyvät tässäkin monesti rinnakkain.

Edellä esitettyjen jaottelujen lisäksi voidaan julkisoikeudellista valvontaa ryhmitellä vielä muillakin tavoin, joiden osalta tyydyn kuitenkin tässä vain viittaamaan muualla kirjallisuudessa esitettyyn.²⁵ Sen sijaan on syytä vielä erik-

²¹ Tätä termiä on käyttänyt *Hidén*, joka on käsitellyt myös ennako- ja jälkivalvonnan välisen erottelun vaikeuksia. Ks. *Hidén* 8.

²² Tästä ns. primäärivelvollisuuden rikkomisedellytyksestä jäljempänä 187-191. Vrt. myös esim. *Merikoski—Vilkkonen* 137 s., jossa repressiiviseksi valvonnaksi määritellään se, kun valvontaviranomainen puuttuu asiaan valvonnanalaisen jo tehtyä väärin, meneteltyä virheellisesti.

²³ Tähän tapaan määrittelee jälkivalvonnan myös *Hidén* 8.

²⁴ Vrt. *Koskinen* 25 ja 75 s., jossa työsuojelun valvonta jaetaan yksinomaan ennakkoja jälkivalvontaan pitäen kriteerinä sitä, että ennakkovalvonnalla pyritään etukäteen estämään työsuojelumääräysten rikkominen, kun taas jälkivalvonnan piiriin jää seuraamuksen määrääminen jo tapahtuneen rikkomuksen vuoksi. Esim. TSValvL 15 §:n mukaisen menetelyn Koskinen kuitenkin lukee ennakkovalvonnan piiriin, ks. mt. 97-104. Koskinen toteaa myös, ettei ennakkovalvonnan ja jälkivalvonnan välinen rajanveto ole mitenkään selvä ja että hän tällä erottelulla pikemminkin pyrkii viittaamaan siihen, mikä viranomainen (työsuojeluviranomainen/tuomioistuin) missäkin vaiheessa on toimivaltainen.

²⁵ Ks. esim. *Merikoski*, Valtionapujärjestelmä 17-45 (ns. hallintovalvonnasta), *Meri-*

seen mainita nimenomaan työsuojeluhallinnossa esiintyvä jaottelu, joka mielenkiintoisella tavalla liittyy tämän tutkimuksen toimivaltaproblematiikkaan: jako »*teknilliseen valvontaan*» ja »*työsuhdevalvontaan*». Ensin mainittu käsittää työsuojeluvalvonnan traditionaalisen, lähinnä työpaikan fyysiseen ympäristöön kohdistuvan valvonnan, jonka piirissä myös kaikki TSValvL:n mukaiset pakkokeinovaltuudet ovat käytettävissä. Työsuhdevalvonta puolestaan koskee työaika-, vuosiloma- ym. lainsäädännössä säännöstettyjä asioita, joiden kohdalla viranomaisten toimivaltuudet katsotaan vähäisemmiksi, lähinnä neuvontaa ja ohjausta käsittäviksi.²⁶ Mainittujen valvontalohkojen erottelukriteeri on kuitenkin epäselvä, ja vielä epäselvempi on erottelun merkitys viranomaisten toimivallan määräytymisperusteena. Tästä huolimatta jaottelulla on ilmeisesti käytännössä ollut eri valvontakeinojen käyttöä ja jopa työsuojeluvalvonnan painopistealueiden suunnittelua ohjaava vaikutus.²⁷

4 HALLINTOPAKON MERKITYKSESTÄ JA VAIKUTUKSISTA TYÖSUOJELUN VALVONNASSA

Käsillä oleva tutkimus kohdistuu hallintopakon käytön oikeudellisiin ehtoihin. Tämän vuoksi joudun suurimmaksi osaksi jättämään syrjään sellaisten seikkojen selvittämisen, jotka — lainsäädännön ohella — *tosiasiassa* määräävät hallintopakon käytön suuntautumista, taajuutta jne. Myöskään en voi paneutua siihen, mitä *vaikutuksia* hallintopakon käytöllä ja yleensä työsuojelun valvonnalla on esim. työlainsäädännön rikkomusten esiintymiseen tai työturvallisuuden tasoon. Lyhyt katsaus näitä ongelmia koskevan sosiaalitieteellisen tutkimuksen tuloksiin on kuitenkin paikallaan lainopillisen näkökulman täydennykseksi.

koski—Vilkkonen 136-140 (elinkeinovalvonnasta), *Merikoski II*, 9-13 (virkavalvonnasta), *Uotila* 175-184 ja *Hidén* 1-9. Valvonnasta valtiotieteelliseltä kannalta ks. *Rosas* 23 ja *Lundqvist* 98-108.

²⁶ Ks. esim. *Työsuhdeasiain valvonnan tehostamisesta*, TSH:n työryhmämuistio 2/1976 ja *Työolojen parantaminen II*, 60.

²⁷ Ks. *Työolojen parantaminen II*, 60, josta ilmenee, että työsuhteeseen liittyvät asiat on työsuojeluhallinnon painopistesuunnittelussa sivuutettu niiden tärkeydestä huolimatta verrattain vähällä; samalla viitataan työsuojeluvalvonnan vähäisiin toimintamahdollisuuksiin näissä asioissa. — Kysymys on ilmeisesti myös työsuojeluhallinnon henkilökunnan pätevyydestä, joka on painottunut teknillisen valvonnan puolelle. Työsuhdevalvontaa hoitavat näihin asioihin erikoistuneet työläistarkastajat sekä erityisesti työsuojelupiirien lakimiehet.

Lars Lundberg on kirjassaan »Från lag till arbetsmiljö» tutkinut Ruotsin työympäristölain (1978) käytäntöön soveltamista. Hänen tarkastelukohteenaan on vaiheittain etenevä toimeenpanoprosessi: laki — alemmanasteinen sääntely — valvonta — epäkohtien arviointi — vaatimusten toteuttaminen — vaikutukset.¹ Lundbergin yleishavaintona on, että käytännössä noudatettu toimeenpanostrategia poikkeaa tuntuvasti »legalistisesta» strategiasta. Lainsäädännön lähtökohtana oleva *käyttäjäintressi*, työntekijän suojeleminen, väistyy asteittain lain toimeenpanon eri vaiheissa, kun *kannattavuusintressi*, erilaiset yritystaloudelliset ja tuotannon jatkuvuuteen liittyvät näkökohdat saavat yhä enemmän painoarvoa. Alemmanasteisia normeja annetaan hitaasti, ja niiden rikkomisen rangaistussanktiointi on epäjohtonmukaista. Valvonnan kattavuus on heikko, ja tarkastuksia tehdään paljolti »kysynnän mukaan», jolloin monet vaarallisetkin työpaikat jäävät valvonnan ulkopuolelle. Työsuojelelunormit eivät ohjaa havaittujen epäkohtien arviointia kuin osaksi; kannattavuus- ja kustannusnäkökohdilla sekä tarkastajan henkilökohtaisella harkinnalla on suuri merkitys, mikä sinänsä on ominaista puitelainsäädännön soveltamiselle. Vaatimuksia toteutettaessa käytetään virallisia sanktioita (mm. käskyjä ja kieltoja) harvoin, haluttomasti ja alueellisesti epäyhtenäisellä tavalla. Toteuttamisen strategiana kaiken kaikkiaan on »vapaaehtoisuuslinja», joka merkitsee tuttavallisten suhteiden ylläpitämistä työnantajiin, työsuojelelutoimien kannattavuuden vakuuttamista, konsultin ja neuvonantajan roolin omaksumista ja vaatimusten esittämistä suullisessa muodossa.²

Kun muissa pohjoismaissa 1970-luvulla toteutetut työsuojelelun uudistukset merkitsivät aineellisen lainsäädännön uudistamista, Suomessa lainsäädännön muutokset painottuivat organisaation ja hallinnollisten menettelytapojen puolelle (TSHaL 1972 ja TSVaL 1973). Lopputulos ei kuitenkaan ilmeisesti ole kovinkaan erilainen, vaikka *Koskinen* onkin todennut, että meillä saatavilla olevat tiedot antavat aiheita jonkin verran positiivisempaan arviointiin kuin mihin Ruotsissa on päädytty. Muun muassa tarkastuskäynneistä suurin osa tehdään viranomaisen aloitteesta eikä työpaikalta tulleen pyynnön johdosta.³ Toi-

¹ *Lundberg* erit. 52.

² Ks. *Lundbergin* yhteenvetoa ja kaavioita 150-153.

³ Ks. *Koskinen* 28 ja *sama*, In memoriam Kaarlo Sarkko 76 s., jossa kirjoittaja vertailee *Lundbergin* tutkimustuloksia Suomen tilanteeseen.

Vertailussa on otettava huomioon kaksi eroa Suomen ja Ruotsin työympäristölainsäädännön välillä. Ensiksikin TTuVL sisältää jossakin määrin täsmällisempiä ja velvoittavampaan muotoon laadittuja aineellisia sääntelyjä kuin SAML (sekä NAML ja DAML). Toiseksi TTuVL 49 §:n blankorangaistussäännös kattaa kaikki TTuVL:iin sisältyvien ja lain nojalla annettujen alemmanasteisten säännösten rikkomukset, kun taas vain osaan SAML:n ja sen nojalla annettujen säästöjen normeista liittyy rangaistusuhka.

saalta työsuojelun ja työolojen kehitystä 1970-luvulla tutkineet *Eklund* ja *Suikkanen* huomauttavat, että vaikka työsuojeluhallinnossa toimivan henkilöstön määrä on vuodesta 1970 vuoteen 1980 moninkertaistunut, tarkastustoiminnan peittävyys on pysynyt osapuilleen samana.⁴ Viranomaistoiminta on keskittynyt tiettyjen helposti havaittavien, kiellettyjen työolojen tunnistamiseen ja niiden korjaamiseen huomautuksilla ja neuvoilla.⁵ Valvontatoiminnalle on ominaista konsultoiva luonne ja kustannustekijöiden painottaminen samaan tapaan kuin Ruotsissa.⁶ Kirjoittajat katsovat, etteivät TSValvL:n tarkastustoiminnalle tarjoamat mahdollisuudet ole olennaisesti muuttaneet työpaikkojen työturvallisuustasoa. Tapaturmalukujen vaihtelujen parhaita selittäjiä ovat — valvonnan sijasta — työntekijöiden määrän ja työttömyysasteen sekä bruttokansantuotteen muutokset.⁷

TSValvL:n mukaisia pakkokeinovaltuuksia on käytetty toistaiseksi melko vähän. Seuraavasta taulukosta ilmenevät ensin TSValvL 15 §:n mukaisten ns. pöytäkirjaohjeiden ja sitten samaan lainkohtaan perustuvien päätösten sekä lain 16 §:n mukaisten kieltojen määrät 1981-1986:⁸

	ohjeet	päätökset	kiellot
	15 §	15 §	16 §
1981	79.147	47	45
1982	76.384	48	46
1983	72.909	31	57
1984	74.503	37	61
1985	67.648	71	42
1986	63.244	25	69

Vertailun vuoksi mainitsen, että Ruotsissa annetaan vuosittain keskimäärin runsaat 300 SAML 7:7:n nojalla tehtyä, TSValvL 15 §:n mukaista ratkaisua vastaavaa päätöstä. Toisaalta vain runsaassa viidesosassa tapauksista päätöksen tehosteeksi on liitetty uhkasakko,⁹ kun meillä tehosteettomien päätös-

⁴ *Eklund—Suikkanen* 52.

⁵ Mt. 55 ja 215.

⁶ *Eklund—Suikkanen*, Työsuojelutoiminta työpaikoilla 59 s. ja 83-86.

⁷ *Eklund—Suikkanen* 76 s. — Tuoreimpien tietojen mukaan työpaikkatapaturmien määrä on kuitenkin absoluuttisesti ja myös suhteessa työlliseen työvoimaan vähentynyt. Kun vuonna 1976 tapaturmia sattui 1 000 työntekijää kohden 60,9 (yhteensä 125 409), vuonna 1985 vastaavat luvut olivat 50,9 ja 105 549. Kuolemaan johtaneet tapaturmat vähentyivät 173:sta 85:aan. Ks. Työsuojeluhallituksen tilastotietotus 5/1986 (Tampere 1986) 1.

⁸ Tiedot on koottu työsuojeluhallinnon vuosikertomuksista 1981-1986.

⁹ Ks. *Lundberg* 126, jossa esitetyt tiedot tosin ovat 1970-luvun loppupuoliskolta. Esi-

ten antaminen on poikkeuksellista.¹⁰ Tanskassa DAML 77 §:n nojalla vuosittain tehtävien velvoittavien päätösten määrä on huomattavasti korkeampi, keskimäärin peräti noin 35.000. Tämä merkitsee sitä, että noin 35 % tarkastuskäynneistä päättyy käskyn tai kiellon antamiseen.¹¹ Myöskään TSValvL 15 §:n nojalla annettavien pöytäkirjaohjeiden ja velvoittavien päätösten nykyistä suhdelukua ei liene tulkittava siten, että ylivertaisesti suurimmassa osassa tapauksista pelkkä kerran annettu ohje olisi riittävä keino epäkohdan poistamiseksi.

Suomessa velvoittavan päätöksen tekemiseen edetään vain keskimäärin verraten laajakantoisissa asioissa. Tällöin ratkaisujen työpaikkakohtainen ja yhteiskunnallinenkin merkitys on yleensä suuri. Monilla mm. melua, yksityiskentelyä, lämpöaltistusta ja henkilökohtaisia suojaimia koskevilla työsuojeluhallinnon ratkaisuilla on »ennakkopäätöksen» luonne — etenkin kun sitovien alemmanasteisten työsuojelunormien antaminen on ollut verkkaista. Vastavasti myös ratkaistavaksi tulevat oikeudelliset ongelmat ovat keskimääräistä vaikeampia. Mutta lisäksi ilmeisesti juuri toimivaltakysymyksiä koskevat epäselvyydet ovat osaltaan aiheuttaneet pidättyvyyttä hallintopakon käytössä. Työsuojeluhallinnossa ollaan käsitykseni mukaan, jota on tässä vaikea dokumentoida, erityisen »herkkiä» työnantajapuolen laillisuusperusteiselle kritiikille. Tässä tilanteessa oikeudellisten ongelmien selvittäminen saattaa parantaa sekä viranomaisten toimintaedellytyksiä että asianosaisten oikeusturvaa.

1970-luvulla työnantajapuolen esittämä arvostelu kohosi suorastaan kampanjoinnin asteelle, kohteenaan työsuojeluhallinnon norminantotoiminta. TSH:n antamista työsuojelunormeista tehtiin kanteluja OKa:lle ja normien soveltamisesta purkuhakemuksia KHO:lle jne.¹²

Viimeksi kritiikkiä on esittänyt Rakennustyöläisten liiton lakimies *Pekka Hynönen*, mutta nyt sen johdosta, että työsuojeluviranomaiset laiminlyövät rakennustyömaiden sosiaalitilojen valvonnan, minkä vuoksi rikkomukset on täytynyt viedä työtuomioistuimeen työehtosopimusmää-

tyksestä ei myöskään ilmene, missä määrin on käytetty SAML 7:7:n mahdollistamaa teettämishukkaa.

¹⁰ Ks. myös *Sinisalo* 21 s.

¹¹ *Nielsen* 28 s. — DAML 77 §:ssä on ensin säädetty »tavallisista» velvoittavista päätöksistä, jotka ovat tehosteettomia, ja toiseksi kielloista, joita on heti noudatettava ja joiden noudattamiseksi voidaan mm. keskeyttää työnteke (vrt. TSValvL 16 §).

Norjan työympäristölain mukaisten pakkokeinovaltuuksien (NAML 77 §) käytöstä en ole saanut tilastotietoja. NAML:lla kuitenkin nimenomaan kumottiin aikaisempaan lakiin sisältyneet kehotusten (»henstillings») antamista koskevat säännökset, ja NAML:n esitöiden ja soveltamisohjeiden mukaan kehotuksiin voidaan käskyn sijasta tyytyä vain eräissä poikkeustilanteissa. Ks. tarkemmin *Friberg* 439 s. ja *Evju*, *Arbeidsretslige emner* 115.

¹² Ks. myös STK:n ja LTK:n julkaisussa »Työsuojelu Suomessa» esitettyä kritiikkiä.

räysten rikkomistapauksina.¹³ Myös Kansainvälisen työjärjestön ILO:n valvontatoimessa on suomalaisten ammattiliittojen aloitteesta kiinnitetty huomiota työsuojeluviranomaisten passiivisuuteen.¹⁴ Työsuojeluhallinnon profiili on siis mataloitunut.

Asiaa työntekijäpuolen kannalta tarkasteltaessa on huomattava, ettei TSValvL 15 §:n mukaiseen menettelyyn ryhtyminen ja siis myöskään hallintopakon käyttötaajuus välttämättä ole yksinomaan viranomaisen harkinnassa. Työsuojelullinen epäkohta saattaa koskettaa yksittäistä työntekijää niin läheisesti, että hänellä on asiassa puhevalta ja oikeus vaatia viranomaisen toimenpiteitä. Tällä hetkellä työntekijän asiavaltuus työsuojeluasioissa on kuitenkin oikeudellisena ongelmana selvittämättä. TSValvL:n uuden 23 a §:n (29/87, voimassa 1.9.1988 lähtien) mukaan työntekijällä, »jota asia koskee», on tosin oikeus tehdä kanteluluonteinen *muistutus* siitä, ettei viranomainen ole tehdyn tarkastuksen jälkeen ryhtynyt lain 15 tai 16 §:ssä säädettyihin toimiin. Muistutuksen johdosta viranomainen on velvollinen suorittamaan uuden tarkastuksen, muttei siis antamaan mitään tietynsisältöistä päätöstä. Muistutusoikeuden säätämällä ei eduskunnan sosiaalivaliokunnan mukaan kuitenkaan otettu kantaa asianosaisuutta koskevaan kysymykseen.¹⁵

Ruotsissa työntekijäpuolen asiavaltuus on lainsäädäntöteitse järjestetty (SAML 9:3 ja arbetsmiljöförordningen 7 §). Suomen osalta tämän kysymyksen selvittäminen jää kuitenkin käsillä olevan tutkimuksen toimivaltaproblematiikan ulkopuolelle.

¹³ *Hynönen*, Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1986, 78 s. ja 82 s.

¹⁴ Tästä lähemmin ks. *Sulkunen*, Kansainväliset ihmisoikeudet 184 s.

¹⁵ *SovM n:o 13/1986*, 8. — Kirjallisuudessa *Koskinen* on (31 ja 111) jokseenkin yksioikoisesti ilmoittanut, ettei työntekijällä ole TSValvL:n mukaisessa valvontamenettelyssä asianosaisen asemaa. Ks. myös *KM 1984:65*, 59. Asiasta ei kuitenkaan ole nimenomaista oikeuskäytännön ratkaisua. Sen sijaan muilla valvovan hallinnon aloilla, kuten rakennusvalvonnassa ja terveydenhoitoasioissa, erilaisista haitoista kärsiville naapureille tms. yksityisille on oikeuskäytännössä myönnetty puhevalta. Ks. esim. *KHO 1956 II 511*, *1966 II 40*, *1968 II 82*, *1982 II 44* ja *1985 II 144*.

Työsuojeluasioissa kysymystä olisi nähdäkseni tarkasteltava eritellysti siltä kannalta, kuinka »läheisesti» asia koskee työntekijää. Tällöin vastaus voi vaihdella riippuen siitä, onko kysymyksessä esim. työsuojeluvaltuutetun vaatimus saada nähtäväkseen yrityksen työaikakirjanpito, työterveyshuoltoon kuuluvien lääkärintarkastusten toimittamisvelvollisuus, henkilökohtaiset suojaimet tai työpaikan melutaso.

II HALLINTOPAKON KÄYTTÖALASTA

1 KÄYTTÖALAN KEHITYS

1.1 Kysymyksenasettelu

Hallintopakon käyttöalalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa TSValvL 15 §:n soveltamisalaa eli kysymystä siitä, minkälaisien velvollisuuksien toteuttamiseksi lainkohdan mukainen menettely on mahdollinen. Työsuojeluvalvonnan piiriin kuuluu varsin laaja työoikeudellinen normisto, mutta hallintopakko on käytettävissä vain tietyn — nykykäytännön mukaan melko suppea-alaisen — primäärivelvollisuuksien ryhmän toteuttamiseksi.

Verraten selväpiirteinen hallintopakon käyttölohko on TSValvL 15.1 §:n mukaan käsillä silloin, kun »työnantaja ei noudata hänelle tässä laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tai määräyksissä asetettuja velvollisuuksia» (TSValvL:iin perustuvien velvollisuuksien rikkominen). Huomattavasti hankalampi on tulkita seuraavaa hallintopakon käytön osa-aluetta: »työpaikan rakennuksissa, laitteissa tai oloissa on puutteellisuuksia tai epäkohtia, joiden korjaaminen tai poistaminen on työnantajan velvollisuutena» (materiaalisen työlaainsäädännön rikkominen). Suurimmat ongelmat koskevat »työpaikan oloilla» tarkoitetun asiapiirin selvittämistä. Erityisesti tämän normiformuloinnin tulkitsemiseksi lähdetään aluksi liikkeelle hallintopakon käyttöalan *kehitystautasta*. Joitakin tämän ongelmanasettelun erityispiireitä on kuitenkin aivan ensimmäiseksi syytä lausua julki.

Kun koko tutkimuksen teemana on melko tarkkarajaisen lainopillisen tulkintaprobleeman selvittäminen, oikeushistoriallinen aineisto alistetaan palvelemaan tätä tehtävää. *Esitysteknisenä* seurauksena tästä ratkaisusta on, ettei tutkimukseen sisälly mitään yhtenäistä työsuojeluvalvonnan tai ammattientar kastusinstituutin kehityksen yleiskuvausta. Tällaisen sinänsä varmasti kiintoisan katsauksen yhteys varsinaiseen tutkimusteemaan jäisi väistämättä löyhäksi. Sen sijaan historialliset aspektit käsitellään siinä asiayhteydessä, jossa ne

näyttävät olevan relevantteja, eli juuri tässä hallintopakon käyttöalaa koskevassa luvussa.

Metodisessa mielessä taas ratkaisu merkitsee tietoista tinkimistä »varsinaisen» oikeushistorian kirjoittamiselle asetettavista vaatimuksista, kuten kaikinpuolisten selitysten esittämisestä kokonaisuhteiskunnallisiin yhteyksiinsä sijoitettaville oikeuden kehitysilmiöille. Tutkimusteema paisuisi hallitsemattomiin, jos työsuojeluvalvonnassa käytettävän hallintopakon kehityksen taustaksi selvitettäisiin koko valvontajärjestelmän kehitys ja sen yhteydessä valvonnan piiriin kuuluvan materiaalsen työolainsäädännön vaiheet, jotka vielä suhteutettaisiin yhteiskunta- ja luokkasuhteiden kehityksen sanelemiin rakenteellisiin ehtoihin. Mutta vaikka tämäntapaisia seikkoja siis valotetaan melko niukasti, olen pitänyt hallintopakon käyttöalan kehitystä mielekkäänä ja tärkeänäkin selvittelyn kohteena. Lähdepohja ja sen käsittely eivät tällöin itse asiassa kovin paljon poikkea siitä, mikä on totuttua oikeusdogmatiikassa muutoinkin.¹ Käsittelytapa on nähdäkseni perusteltu senkin vuoksi, että pääosa tarkastelusta kohdistuu aikaan (vuodesta 1918), jolloin on ollut voimassa keskeiseltä käyttöalaltaan asiallisesti nykyisenkaltaisen toimivaltasäännös (vuoden 1917 ATA 6.1 § ja vuoden 1927 ATL 7.1 §). Näiden säännösten taustaa ja soveltamiskäytäntöä selvittämällä pyrin saamaan esille esitöiltään niukan TSVLvL 15.1 §:n tulkintaa suoranaisesti palvelevia argumentteja.

Hallintopakon käyttöalan kehitystä koskevaan jaksoon on toisaalta sisällytetty myös esitys siitä, miten käyttöalasta on voimassa olevassa laissa säädetty ja miten lakia tältä osin *nykyään* tulkitaan. Tehtävänasettelun mukaisesti nykytilanne, jonka kuvaaminen käy päinsä melko lyhyesti, esitetään lähinnä vain pohjaksi sille, miten TSVLvL 15.1 §:ää *on mahdollista* tulkita.

1.2 Ammattientarkastajan ratkaisuvallan vuoden 1889 TSuoJA:n mukaan

Vuotta 1890 edeltävältä ajalta ei kysymystä työsuojelua valvovien viranomaisen toimivallasta juuri kannata esittää, sillä tuolloisesta toimivallasta ei missään ollut täsmällisesti säädetty. Tosin erinäisiä työväestön terveydentilan valvontaan liittyviä tehtäviä oli annettu kunnallista terveydenhoitotoimintaa toimittaville lautakunnille jo vuonna 1879, piirilääkäreille vuonna 1882 ja teollisuushallituksen intendenteille vuonna 1884.¹ Näillä viranomaisilla ei ollut aikaa ei-

¹ Ks. myös Klami, LM 1970, 53.

¹ Ks. *Mahkonen*, LM 1973, 795. Valvontatoimen varhaisvaiheista ks. myös *Kuusi II*, 598-600.

kä ilmeisesti tarvittavia tietojakaan valvonnan tehokkaaseen hoitamiseen. Kuitenkin Suomessa oli jo 1800-luvun puolenvälin jälkeen ja erityisesti 1870-luvulta alkaen lähtenyt liikkeelle mm. saha- ja tekstiiliteollisuuden kehitys,² jonka yhteydessä ilmeni vakavia haittoja varsinkin lapsityövoiman käytössä.³ Väärinkäytösten rajoittamiseksi oli myös annettu joitakin materiaalisia, pääasiassa työhönottoikää sekä lasten ja nuorten työaikaa säänteleviä suojelunormeja mm. vuosien 1868 ja 1879 elinkeinoasetuksissa.⁴

Varhaisimmasta työsuojelulainsäädännöstä voidaan sen sisällön yksityiskohtiin menemättä todeta joitakin luonteenomaisia piirteitä.⁵ Ominaista oli se yleismaailmallinenkin seikka, että ensinnä lähdettiin liikkeelle *työajan sääntelystä*, jolloin pidettiin silmällä nimenomaan alaikäisten suojelua.⁶ Vasta myöhemmin tunnustettiin tarve säännellä työpaikkojen terveys- ja turvallisuusoloja kaikkien työntekijöiden suojelemiseksi. Lainsäädännön kehittymättömyyden yhtenä syynä oli se, ettei työväestö ollut vielä järjestäytynyt eikä siten kyennyt esittämään varteenotettavia uudistusvaatimuksia.⁷

Toisaalta tehtaanomistajien puolella työsuojelun kehittäminen kohtasi ainakin ensi alkuun jyrkkää vastustusta,⁸ ja käsitykset työsuojelusta valtiolle

² Tästä ks. esim. *Suomen taloushistoria* 2, 21-26 ja 76-80.

³ Ks. *Jahnsson* 73, *Meltti* 14-16, *Mahkonen*, LM 1973, 794 s. ja *Schybergson*, HTF 1974, 10-12.

⁴ Suomen työsuojelulainsäädännön varhaisvaiheista ks. *Jahnsson* 79-82, *Snellman* 254 s., *Kuusi I*, 451 s., *Sipilä I*, 28 s. *Perkka*, Työ ja työsuojelu 124-135 sekä erityisesti elinkeinoasetusten työsuojelusäännöksistä ja niiden synnystä *Kekkonen*, eri kohdin. Kehittyneempien teollisuusvaltioiden vastaavista vaiheista ks. *KM* 1884:7, 5-16, *Kuusi I*, 437-447 ja *Meltti* 41-48.

⁵ Ks. myös *Perkka*, Työ ja työsuojelu 130.

⁶ Ks. *Jahnsson* 65-67, *Snellman* 255 s. ja *Pyykkö*, Työväensuojelu 409.

⁷ Ks. kuitenkin ns. wrightiläisen työväenliikkeen toiminnasta esim. *Oittinen* 95-102, *Haataja et al.* 39-41 sekä *Bruun* 5-8, jossa työväenluokan järjestäytymisen alkuvaiheita selostetaan laajemmaltakin aikaväliltä.

⁸ *Snellman* 249. Ks. kuitenkin teollisuudenharjoittajien piirissä jo 1876 esiintyneistä sosiaaliliberalistisista käsityksistä *Bruun* 68-73.

Työsuojelulainsäädännön synnyn taustalla vaikuttivat lisäksi paitsi teollisuuden kehitys, myös kansantaloudelliset oppisuunnat. Liberalismin ns. manchesterilainen koulukunta vastusti kaikkea valtion puuttumista talouselämään, mm. työväensuojelulakeja. Sosiaaliliberalismi taas edellytti valtiolta sosiaalipoliittisia toimia, ja erityisesti sosialismin kasvanut kannatus manner-Euroopassa aiheutti sosiaaliliberalismin mukaisia uudistuspyrkimyksiä, ks. *Virrankoski* 100-105. Liberalismin eri suuntien suhteesta erityisesti työsuhteisiin ks. *Bruun* 52-57 ja Suomen osalta *sama* 57-63.

Liberalististen aatteiden osuudesta oikeudellisten muutosten selittäjinä ks. *Kekkonen* erit. 316-341. Ideologiat ja doktriinit tarjosivat sopivan tavan *justifioida* sellaisia oikeudellisia muutos- tai säilyttämisvaatimuksia, jotka kulloinkin palvelivat niiden esittäjien etuja, ks. mt. 321 s.

kuuluvana tehtävänä olivat vasta muotoutumassa. Viimeksi sanotun kannalta vuoden 1879 elinkeinoasetuksella oli kuitenkin tärkeä merkitys. Taloudellisen liberalismiin yhtenä ilmauksena oli se, että palkkatyö muuttui, maaseudun palkkollisten työtä lukuunottamatta, oikeudellisessa mielessä vapaaksi.⁹ Näin syntyi porvarillisen demokratian keskeisiin käsityksiin kuuluva »vapaan työläisen» oppi, johon tosiasiallisesti liittyi työnantajan ja työntekijän välisen eturistiriidan jyrkkeneminen. Tämä puolestaan aiheutti sen, että työsuojelun toteutumisesta huolehtiminen siirtyi työnantajan patriarkaalisen huolenpitovelvollisuuden piiristä viime kädessä valtiolliseksi intressiksi.¹⁰

Ammattientarkastus perustettiin Suomeen vuonna 1890, jolloin tuli voimaan maan ensimmäinen yhtenäinen, koko teollisuutta ja sen kaikkia työntekijöitä koskeva työsuojelusäädös, asetus teollisuusammateissa olevain työntekijäin suojelemisesta (TSuojA 15.4.1889). Asetus valmisteltiin perusteellisesti.¹¹ Uudistusta voidaan pitää työsuojelun kehityksen merkkipaaluna, mutta sen tarkastelusta kokonaisuutena on kuitenkin luovuttava. Tässä yhteydessä merkityksellisiä ovat seuraavat, TSuojA:n mukaisen seuraamus- ja valvontajärjestelmän rakennepiirteet:¹²

a) Materiaaliset työsuojelunormit ja niiden valvontaa koskevat perusnormit sisältyivät *samaan säädökseen*, TSuojA:een, ja ammattientarkastuksen tehtävänä oli »tämän asetuksen» noudattamisen silmälläpito teollisuushallituksen alaisuudessa.¹³ Valvonnan ensisijaisena keinona ja valvontamenettelyn en-

⁹ Näin *Bruun* 4. Tähän vapautukseen kuului olennaisesti vielä se, että niin ikään vuonna 1879 säädetyllä vaivahoitoasetuksen muutoksella kumottiin muuttorajoitukset, jotka olivat estäneet työvoiman siirtymisen maatalouselinkeinoista teollisten elinkeinojen piiriin. Ks. *Kekkonen* 154 ja *Kairinen* 124.

¹⁰ Vrt. kuitenkin *Eklund—Suikkanen*, Työsuojelutoiminta työpaikoilla 12-45, jossa valtion rooli katsotaan toissijaiseksi ja alisteiseksi yritysten omasta aloitteestaan aloittamalle turvallisuus- ja työsuojelutoiminnalle. Työsuojelutoiminnan aloittamisen keskeisenä syynä olisi tämän mukaan yritysten oma intressi taata tuotantotoiminnan varmuus ja häiriöttömyys; lainsäädännön edellyttämä työsuojelun taso ei edes riittänyt yrityksille (mt. 18 ja 29).

Tässä ei ole mahdollisuutta laajemmin syventyä kirjoittajien esittämään työsuojelun selitysmalliin, joka kuitenkin näyttää perustuvan joidenkin seikkojen ylikorostamiseen (mm. tapaturmavakuutukseen liittyvän työsuojelutyön merkitys) ja toisten sivuuttamiseen (työsuojeluun liittyvät luokkaristiriidat; vrt. myös kirjoittajien käsitys valtiollisesta työsuojelusta pelkästään henkilötapaturmien ehkäisynä).

¹¹ Ks. *KM 1884:7*. Komitean asettamiseen johtaneista vaiheista ks. *Mahkonen*, LM 1973, 801-803, *Jahnsso* 105 s. ja *Kuusi I*, 454 s. Ks. vielä *Kekkonen* 299-309, jossa tehdään yksityiskohtaisesti selkoa myös komitean ehdotuksen jatkokäsittelystä.

¹² Yksityiskohdista ks. *Suviranta*, LM 1967, 235 s.

¹³ Sittemmin TSuojA:n vielä voimassa olleessa ammattientarkastuksen tehtäviin tuli

simmäisenä vaiheena oli neuvojen ja ohjeiden antaminen ammatinharjoittajille työntekijöiden suojelemiseksi (ATJoS 1 §).

b) *Hallinnollisen ratkaisuvallan ala* ilmaistiin mainitsemalla ne TSuoJA:n nimenomaiset pykälät, joiden rikkominen saattoi johtaa ammattientarkastajan velvoittavan päätöksen, *kirjallisen käskyn* (20 §) antamiseen. Kyseiset säännökset olivat yleensä luonteeltaan joustavia, työpaikan turvallisuus- ja terveysoloja koskevia normeja (1-6 §). Epäselvyyttä kirjallisen käskyn käyttöalasta ei siten juuri päässyt syntymään. Erikseen oli sitten mainittu ne pääasiassa työaikaa ja työntekijöiden alaikärajoja koskevat, enemmän tai vähemmän »jäykät» säännökset (7-16 ja 23 §), joiden tehosteena oli *välitön rangaistusuhka* (24.2, 25 ja 26 §). Tällä hallintomenettelyn ja rikosprosessin välisellä rajanvedolla tuli olemaan — se voidaan todeta jo tässä yhteydessä — nykypäiviin asti ulottuva käytännöllis-tulkinnallinen vaikutus niidenkin TSuoJA:ta seuranneiden valvontasäännösten soveltamiseen, joissa tällaista toimivaltarajaa ei enää asetettu.

c) Seuraamukset hallintopäätöstenkin rikkomistapauksissa määrättiin *tuomioistuinlinjalla*: kirjallisen käskyn ensisijaisena tehosteena oli sakkorangastus, ja muunkinlaisen uhan (kuten uhkasakon) käyttämisestä päätti tuomioistuin (24.1 §).

TSuoJA:n soveltamiskäytäntö alkoi varovaiseen tapaan. Itäisen piirin ammattientarkastajan mukaan »olikin asetukseen perustuvat rajoitukset pantava täytäntöön niin hienotunteisesti kuin suinkin, vähitellen vakuutuksen kautta; sävyisyydellä mutta kuitenkin tarpeellisella lujuudella». ¹⁴ Kirjallisten käskyjen antaminen ei »tietysti ole tullut kysymykseenkään» ensimmäisinä tarkastusvuosina, joskin muunlaisia muistutuksia kyllä annettiin. ¹⁵ Sama pidättyvyys koski syyteilmoitusten tekemistä niissäkin tapauksissa, joissa syyte oli mahdollista nostaa ilman edelläkäypää kirjallista käskymenettelyä. Oikeastaan noin vuoteen 1910 asti syytteeseen saatettiin vain joitakin yksittäisiä TSuoJA:n rikkomistapauksia. ¹⁶ Tämän jälkeen aiheutti juuri voimaan tulleen LeipL:n vastaisten rikkomusten yleisyys runsaammin syyteilmoituksia. ¹⁷ Tarkasteltavana olevan ajanjakson loppupuolella (1916) voimaan tulleen AVA:n rikkomuksia

kuulumaan myös vuoden 1907 leipomotyölain ja vuoden 1914 ammatinvaara-asetuksen säännösten noudattamisen valvonta, ks. LeipL 9 § ja AVA 21 §.

¹⁴ *TeollH tied. n:o 16*, 16.

¹⁵ Mt. 20 ja 22.

¹⁶ Näistä on mainintoja *TeollH tied. n:o 21*, 9, *n:o 28*, 177 ja *n:o 46*, 63.

¹⁷ Ks. esim. *TeollH tied. n:o 52*, 62 ja 184. Korkein vuotuinen syyteilmoitusten määrä näyttäisi olevan juuri vuodelta 1910 (168 kpl, joista suurin osa koski LeipL:a tai LeipJO:ta), ks. mt. *n:o 54*, 11 s. ja 23.

saatettiin lain uutuuden takia syytteeseen vain poikkeustapauksissa.¹⁸ Yleensäkin syyteilmoituksiin kerrotaan turvaudutun vain harvoin, vaikka rikkomuksia olisikin havaittu tuntuvasti enemmän; syynä tähän oli se, että syytettä pidettiin vain viimeisenä mahdollisena keinona.¹⁹ Toisaalta TSuojA:n voimassaoloajan lopulla vahvistui se käsitys, että kun työnantajat toistuvista pienistä sakkorangaistuksista huolimatta eivät ottaneet ojentuakseen, *muut tehosteet ja keinot kuin syyte olivat tarpeen tarkastajien vaatimusten läpiajamiseksi*.²⁰

1.3 Käyttöalaltaan nykymuotoisen pakkokeinosäännösten synty ja soveltamiskäytäntö 1918-1973

1.3.1 Vuoden 1907 työväenlainsäädäntökomitean ehdotus

TSuojA:n mukainen ammattientarkastus osoittautui voimavaroiltaan ja toimintamudoiltaan melko pian riittämättömäksi, vaikka tarkastajien määrää lisättiinkin vuoteen 1909 mennessä kahdesta seitsemään. Monelta suunnalta aiheutui paineita ammattientarkastuksen tehostamiseksi ja laajentamiseksi. Ensimmäisenä on mainittava Suomen *teollistumiskehityksen kiihtyminen*, jonka alku sattuu melko lailla yksiin TSuojA:n voimaantulon kanssa.¹ Teollisuuden ja käsityön työntekijämäärä kasvoi vuosien 1886-1905 välisenä aikana 41.700:stä 107.800:aan.² Teollistumiskehityksen myötä alkoivat *työväestön järjestäytyminen* ja toiminta työolojen parantamiseksi niin ikään aiheuttaa paineita ammattientarkastuksen kehittämiseksi.³ Työläiset kääntyivät yhä useammin ammattientarkastajien puoleen valituksineen ja kanteluineen. Järjestötasolla uudet vaatimukset näkyivät mm. sosialidemokraattisen puolueen vuoden 1903 Forsan kokouksessa, jossa hyväksytyssä puolueohjelmassa esitettiin vaatimukset työväensuojelulainsäädännön tarmokkaasta edistämisestä, ammattientarkastuksen parantamisesta ja laajentamisesta sekä uusien, myös työväestön piiris-

¹⁸ Mt. n:o 66, 23.

¹⁹ Mt. n:o 56, 157.

²⁰ Mt. n:o 66, 34.

¹ Niinpä ajanjaksoa 1890-1914 on luonnehdittu Suomen teollisuuden suurnousuksi (*Alho* 118-174). *Virrankoski* 180 on sijoittanut todella nopean ja kestävä kasvun alun vuoden 1894 tienoille.

² *Suomen taloushistoria* 2, 151.

³ Ks. *Meltti* 82-98 erityisesti työajan lyhentämiseen tähtäävistä työväestön pyrkimyksistä ja aloitteista. Ks. myös *Oittinen* 126-131 ja *Groundstroem*, Oma maa III, 718 s.

Teollisuustyöväestön oloista ja luokkaristiriitojen kärjistymisestä teollisuuden suurnousun aikoihin ks. *Haataja et al.* 43-45.

tä lähtöisin olevien tarkastajien asettamisesta.⁴ Erityisesti vuoden 1905 suurlakko oli omiaan vahvistamaan työväestön itsetuntoa ja halukkuutta parantaa asemaansa myös ammattientarkastuksen kautta.⁵

Nämä tapahtumat osaltaan johtivat siihen, että ammattientarkastajat itse esittivät vuonna 1906 suunnitelman ammattientarkastuksen uudelleen järjestämiseksi. Samansuuntaisia ehdotuksia oli tehty myös mm. vuosien 1904-1905 valtiopäivillä. Esitykset, jotka koskivat sekä materiaallisen työsuojelunormiston että valvontasäännösten uudistamista, tulivat 26.3.1906 asetetun komitean pohdittaviksi. Komitean asettaminen ja työ voidaan laajempiin yhteyksiin asettaen nähdä osana sitä ensimmäisen sortokauden jälkeistä lyhyttä, sosiaalipoliittisillekin uudistuksille suosiollista vapaampaa kautta, jonka tuloksia oli mm. radikaalin LeipL:n vahvistaminen 1908.⁶ Komitean kokoonpanossa oli otettu huomioon myös työväestön edustus kutsumalla jäseneksi sosialidemokraatti *Matti Paasivuori*. Työnsä tuloksena komitea esitti ehdotuksen laiksi työntekijäin suojelemiseksi sekä erillisen ehdotuksen asetukseksi ammattientarkastuksesta perusteluineen.⁷

Nyt kohdistuu kiinnostus varsinkin siihen, minkälaisia olivat komitean ehdotukset valvonnassa käytettävistä tehosteista. Komitean laatima ehdotus laiksi työntekijäin suojelemisesta oli ensinnäkin sikäli rakenteeltaan samanlainen kuin TSuojA, että se sisälsi materiaallisten työsuojelusäännösten ohella myös tärkeimmät valvontaa koskevat säännökset; ehdotus asetukseksi ammattientarkastuksesta sisälsi lähinnä tarkastuksen organisointia koskevia säännöksiä. Myös seuraamukset lainsäännösten ja kirjallisten käskyjen rikkomisesta olisi määrätty tuomioistuininlinjalla kuten TSuojA:n mukaan oli laita, joskin sakkomääriä ehdotettiin korotettaviksi.⁸ Sen sijaan *kirjallisen käskyn käyttöalaa* koskeva ehdotus poikkesi TSuojA 20.1 §:stä tavalla, joka on vastaista kehitystä ja nykyisinkin voimassa olevaa oikeutta ajatellen erityisen mielenkiintoinen. Kyseinen säännösehdotus (39.3 §) kuului näin:

Jos ammattientarkastaja on havainnut, että jollakin työpaikalla olevat *olot ja laitteet* eivät vastaa tämän lain säännöksiä, pitää hänen kir-

⁴ Ks. *Meltti* 89 s.

⁵ Ks. *Järvenpää*, SosA 1949, 86. — Jo vuonna 1901 läntisen piirin ammattientarkastaja raportoi työväen kasvaneesta halukkuudesta kääntyä ammattientarkastajan puoleen neuvon- ja avunpyynnöin, ks. *TeollH tied. n:o 34*, 236.

⁶ Ajanjaksona vireille pannuista uudistuksista työväenkysymyksen alalla ks. myös *Rauhala* 538.

⁷ *KM 1907: 17a*.

⁸ Ks. *KM 1907: 17a*, 123 ja lakiehdotuksen 42-46 §.

jallisesti käskää asianomaisen työnantajan määrätyn ajan kuluessa sekä tavalla, joka on samassa mainittava, korjaamaan epäkohdat (kursiv. tässä).

Tässä ehdotuksessa määriteltiin siis kirjallisen käskyn käyttöala ensimmäisen kerran käyttäen ilmaisua »työpaikalla olevat olot ja laitteet». Myöhemmin valmistelluissa lukuisissa lakiehdotuksissa ja säädetyissä laeissa ammattientarkastus- ja työsuojeluviranomaisten ratkaisuvalta määriteltiin käyttämällä samaa ilmaisua, sanontaa ehkä hivenen vaihdellen mutta sen asiallista sisältöä muuttamatta ja valmisteluvaiheissa tarkemmin erittelemättä ja perustelematta.⁹ Sen vuoksi on tämän tutkimuksen kannalta olennaisen tärkeää pohtia, *mitä sanonnalla alun perin tarkoitettiin*.

Kysymyksen selvittämiseksi saadaan kiinnekohta ensinnäkin siitä, että vuoden 1907 komitean säännösehdotukseen sisältyi tarkentava määre: kirjallinen käsky olisi tullut kysymykseen silloin, kun työpaikan olot ja laitteet eivät vastanneet »tämän lain säännöksiä». Työsuojelulakiehdotuksen materiaaliset säännökset jakautuivat yleisiä säännöksiä sisältävän 1 luvun jälkeen seuraavasti: 2 luvussa olivat säännökset työhuoneiden tilavuudesta, ilmanvaihdosta ja valaistuksesta, 3 luvussa säännökset tulenvaarasta tai muusta tapaturmanvaarasta johtuvista toimenpiteistä, 4 luvussa säännökset toimenpiteistä koneista johtuvien vaarojen estämiseksi, 5 luvussa säännökset työajasta (mukaan lukien lasten, nuorten henkilöiden ja naisten työaika sekä näiltä kokonaan kielletyt työt) ja 6 luvussa säännökset lasten ja nuorten koulunkäynnistä.

Ehdotuksen 39.3 §:ssä säännelty kirjallisen käskyn käyttöala voidaan nyt ymmärtää siten, että sen ulottuvuuteen sisältyivät *lain koko asiapiiriin* kuuluvat työsuojeluvälitteet. Tätä johtopäätöstä tukevat myös 39.3 §:n erityisperustelut, joiden mukaan ammattientarkastajan tuli antaa työnantajalle TSuojA:ssa tarkoitetun kaltainen kirjallinen käsky »huomattuaan suojelulain säännöksiä *tavalla tai toisella* rikotun» (kursiv. tässä). TSuojA 20.1 §:ään verrattuna kirjallisen käskyn käyttöalaa ei siis enää määritelty pykäläkohtaisesti, ja käyttöala olisi myös tullut sikäli asiallisesti laajemmaksi, että mm. *työaika-suojelua* koskevat säännökset olisivat kuuluneet sen piiriin. Viimeksi mainittua seikkaa tukee sekin, että komitean laajat selvitykset ja mietinnön lähes koko perusteluosa koskivat työajan yleistä rajoittamista ja naisten yötöitä.¹⁰ On

⁹ Ks. ATA 6.1 § ja ATL 7.1 § sekä KM 1937:1, 3 (ehdotus ammattientarkastuslaiksi 8 §), KM 1950:21, 91 ja 106 (ehdotus laiksi työsuojelun valvonnasta 10 §), KM 1960:16, 18 s. ja 40 (ehdotus laiksi työsuojelun valvonnasta 13 §), KM 1971:B 86, 10 (ehdotus laiksi työsuojelun valvonnasta 14 §), HE 122/1972, 8 ja voimassa oleva TSVälvL 15.1 §.

¹⁰ KM 1907: 17a, 18-89.

myös muistettava, että työaikalakiesitykset ylipäänsä olivat vuosisadan alun työsuojeluongelmista etualalla ja että niillä oli kiinteä yhteys työturvallisuussuojeluun. Niinpä vuoden 1907 komitean lakiehdotuksen 1 §:n mukaan työnantaja oli velvollinen noudattamaan lain säännöksiä — siis myös työaikaa koskevia — työntekijän hengen ja terveyden suojelemiseksi.

1.3.2 Kirjallinen käsky vuoden 1917 ATA:n mukaan

Vuoden 1907 työväensuojelulakikomitean ehdotuksista hankituissa lausunnoissa eivät keskusvirastona toiminut teollisuushallitus sen enempää kuin muutkaan viranomaiset ja järjestöt, joilta lausuntoa pyydettiin, esittäneet muutoksia kirjallista käskyä koskevaan komitean lakiluonnoksen 39 §:ään.¹

Sen sijaan asian jatkokäsittelyssä senaatin talousosasto jakoi komitean koko lakiluonnoksen kolmeen osaan: 1) ammatinvaaralta suojelemista koskevaan asetusehdotukseen, joka sisälsi yleisiä työturvallisuussuunnitelmia, 2) teollisuustyötä koskevaan asetusehdotukseen, joka sisälsi työaikaa koskevia yleisiä säännöksiä sekä lapsia, nuoria henkilöitä ja naisia koskevat työaika- ja muut suojelunormit, ja vielä 3) ammattientarkastusta koskevaan erilliseen asetusehdotukseen. Näin meneteltiin, koska kahteen ensinnä mainittuun säädökseen kuuluvien määräysten soveltamisala oli osaksi toisistaan poikkeava ja koska kaikkien kolmen säädöksen asiapiirit olivat laatunsa puolesta erilaiset.² Tämän mukaiset asetusehdotukset annettiin sitten vuoden 1909 valtiopäiville.³

Hallitsijan esityksessä asetukseksi ammattientarkastuksesta oli kirjallisen käskyn *antamismenettelyä* haluttu nopeuttaa kahdella tavalla. Ensinnäkin teollisuushallituksesta tuli esityksen mukaan viimeinen valitusaste kirjallista käskyä koskevissa asioissa. Toiseksi haluttiin lainvoimaisen käskyn *täytäntöönpanoa* nopeuttaa siten, että teollisuushallituksella oli velvollisuus ilmoittaa *suo-raan ulosotonhaltijalle* tapaukset, joissa asianomainen työnantaja ei ollut taipunut noudattamaan käskyä. Tuomioistuinvaihe ja samalla kirjallisen käskyn

¹ Teollisuushallituksen kirje 9.11.1907 Kauppa- ja Teollisuustoimituskunnalle. Lausunto Työväenlainsäädäntöä tarkastamaan asetetun komitean mietinnöstä n:o 1.

² Senaatin talousosaston ptk 18.12.1908, liite A. Senaatin alistus Keisarilliselle Majesteetille, 2.

Senaatti oli 14.8.1908 asettanut keskuudestaan valiokunnan (senaattorit Nybergh, Aug. Hjelt, Lindberg ja Stenroth) valmistelemaan ehdotuksia asetusesityksiksi. Talousvaliokunnan kokouksessa 18.12. 1908 jatkettiin ehdotusten käsittelyä ja keskusteltiin lähinnä lasten ja naisten työaikaa koskevista kysymyksistä. Ammattientarkastusta koskevista säännöksistä ei keskustelua tai erimielisyyksiä syntynyt. Ks. edellä main. lähde 11 s.

³ Arm. es. n:o 2 ja 3/1909 II vp.

noudattamista tehostava rangaistusuhka ehdotettiin jätettäväksi kokonaan pois, jolloin uhkasakon tai muunlaisen uhan asettamisvalta tuli kuulumaan ulosotonhaltijalle.⁴ *Valtiopäivillä* ei kirjallisesta käskystä ja etenkin sen käyttöalasta juuri keskusteltu.⁵ Sen sijaan asetusesityksestä kokonaisuudessaan virisi keskustelu, joka ilmensi vasemmiston syvää epäluottamusta esitystä ja koko ammattientarkastuslaitosta kohtaan.⁶

Vasemmistolla olikin tiettyä perustetta epäillä valtiovallan suhtautumista koko työsuojelulakien uudistukseen, sillä senaatti ensinnäkään ei ryhtynyt mihinkään toimiin viedäkseen eduskunnassa hyväksytyt lait hallitsijan vahvistettavaksi, vaan asiaa jarruttaakseen pysyi teollisuushallitukselta lausuntoa ko. laeista. TeollH:n lausunnot olivat erittäin kielteiset, ja niissä perusteltiin seikkaperäisesti, kuinka ammatinvaara- ja teollisuustyöasetusten säännökset liian pitkälle menevinä olisivat kohtalokas isku maamme teollisuudelle, kansalle, valtion taloudelle ja koko kulttuurillemme. Myös ammattientarkastusasetus ehdotettiin jätettäväksi ilman vahvistusta mm. koska työläisapulaisten valitseminen työntekijöiden mielipidettä kuullen johtaisi puolueellisten henkilöiden, monesti teollisuudenharjoittajien »pahimpien antagonistien» harjoittamaan valvontaan. *Kirjallisesta käskymenettelystä* TeollH ei sen sijaan lausunut mitään.⁷

Eduskunta hyväksyi asetuksen ammattientarkastuksesta (ATA) 16.11.1909. Jo alkaneen toisen sortokauden aikana asetukselle ei kuitenkaan saatu vahvistusta, vaan sen antoi vallankumousvuoden jälkeen muuttuneessa tilanteessa Venäjän väliaikainen hallitus 18.8.1917. ATA tuli voimaan kuusi kuukautta myöhemmin.

Kirjallisen käskymenettelyn käyttöalan kannalta oli olennaista se, että valvontaa koskevat normit sijoitettiin omaan säädökseensä, ATA:aan, ja siis eril-

⁴ *Arm es. n:o 3/1909 II vp.*, 13 s. ja asetusesityksen 6 §.

⁵ Ks. asetusesityksen kirjallista käskyä koskevan 6 §:n käsittelystä valtiopäivillä 1909 II vp. *ptk II*, 1085 s.

⁶ Niinpä edustaja *Paasivuoren* — vuoden 1907 komitean jäsenen — käsityksen mukaan ehdotetunlainen ammattientarkastus tulisi olemaan virkamieslaitos, luokkalaitos, ks. 1909 II vp. *ptk I*, 610. Samaten edustaja *Walppaan* mukaan senaatti, joka ehdotuksen mukaan tuli ylinnä määräämään ammattientarkastajien asettamisesta, samoin kuin teollisuushallitus, olivat oikeastaan työnantajain toimeenpanevia valiokuntia, ks. 1909 II vp. *ptk II*, 1073. Esitystä onnistuttiinkin muuttamaan siten, että ammattientarkastajat nimitettiin viiden vuoden määräajaksi ja että kokonaan uuden tyyppiset ns. työläisapulaisen toimet täytettiin sen jälkeen kun tarkastuspiirin työntekijöiden mielipidettä oli kuultu, ks. 1909 II vp. *ptk II*, 1075 ja ammattientarkastusasetuksen 2 §.

⁷ Ks. *TeollH:n lausunnot 25.10.1910 DN:o 22/49, 23/51 ja 32/53 1910*.

leen materiaalisista työsuojelusäännöksistä. Lopullisesti hyväksytyssä muodossaan ATA sisälsi kirjallisesta käskystä seuraavan säännöksen (6.1 §):

Jos tarkastuksessa on havaittu, että *olot tai laitteet* jollakin työpaikalla eivät ole *lainmukaisia*, on ammattientarkastajan kirjallisesti käskettävä asianomaista työnantajaa tai hänen edustajaansa määrääjän kuudessa korjaamaan epäkohdat pöytäkirjassa mainitulla tavalla (kursiv. tässä).

Lainvoimaisen käskyn noudattamatta jättäminen oli asetusesityksen mukaisesti ilmoitettava asianomaiselle ulosotonhaltijalle, jonka tuli panna niskoittelevalle uusi aika sekä uhkasakko tai muu seuraamus käskyn täyttämiseksi.

Ammattientarkastajan päätösvallan ulottuvuus ilmaistiin siis käyttämällä jo vuoden 1907 komitean ehdottamaa sanontaa työpaikan »olot tai laitteet». Kun ATA:n muissa käsittelyvaiheissa ei tätä ilmaisua nimenomaisesti mitenkään perusteltu tai täsmennetty, täytynee lähteä siitä, että ilmaisulla tarkoitettiin samaa kuin aikanaan komiteassakin. Asetusesityksessä todettiin kirjallisesta käskystä vain, että se tuli antaa, kun »tarkastuksenalaisessa teollisuuslaitoksessa havaitaan *epäkohtia*».⁸ Tämänkään mukaan ilmaisulla »olot ja laitteet jollakin työpaikalla» ei olisi mitään erityistä, kirjallisen käskymenetellyn asiallista ulottuvuutta rajoittavaa merkitystä. Ilmaisun laajaan tulkintaan viittaa välillisesti se, että asetusesityksen perusteluissa korostettiin ammattientarkastuksen uudelleenjärjestelyn tarpeellisuutta työturvallisuussäännösten valvonnan ohella erityisesti niiden säännösten valvonnassa, jotka koskivat täysikasvuisten ja erityisryhmien yleistä työaikaa, ylityötä ja yötyötä.⁹ Asiallinen, joskin lausumaton peruste kirjallisen käskymenetellyn alan laajentamiselle saattoi olla siinä, että TSuoJA:n voimassaoloaikana *rikosprosessuaaliset seuraamukset olivat osoittautuneet tehottomiksi keinoiksi* suojelulakien noudattamisen valvonnassa, kuten edellä on selvitetty. Uuden ATA 6.1 §:n mukainen kirjalli-

⁸ Ks. *Arm. es. n:o 3/1909 II vp.*, 8 (kursivointi tässä).

Työpaikan »olot tai laitteet» -ilmaisun *ruotsinkielinen* muoto sen sijaan muuttui ATA:n valmistelutöiden eri vaiheissa. Vuoden 1907 komitea oli käyttänyt lakiehdotuksensa 39.3 §:n ruotsinkielisessä muodossa ilmaisua »anordningarna vid något arbetställe», ja samassa muodossa oli hallitsijan esityksen 6.1 §. Suuren valiokunnan mietinnön *n:o 15a/1909 II vp.* ruotsinkielisessä käännöksessä ilmaisu oli, asian oltua eduskunnassa toisessa käsittelyssä, pysynyt samana. Jatkettussa toisessa käsittelyssä esityksen 6.1 §:ää ei enää käsitelty. Kuitenkin lopullisesti hyväksytyssä ruotsinkielisessä muodossaan ATA 6.1 § kuului tältä osin »*förhållandena och anordningarna vid något arbetställe*», mikä oli aikaisempaa ilmaisua asiallisesti laajempi ja paremmin säännöksen suomenkielistä asua vastaava. Muutos lienee tapahtunut toimitus- tai tarkastusvaliokunnassa, joilla oli eduskunnan työjärjestyksen (1907) 36 §:n mukaan oikeus eduskunnan vallalla päättää säädösten ruotsinkielisestä asusta.

⁹ Ks. *Arm. es. n:o 3/1909 II vp.*, 2 ja 12.

nen käsky tuli nyt sovellettavaksi niilläkin alueilla, joilla syyte ilmoitusmenettelyn »inflaatio» pahimmin oli tuntunut, ja käskyn noudattamisen tehosteina eivät enää olleet rangaistukset, vaan tehokkaammiksi ajatellut ulosottolinjan keinot.

ATA 6.1 § näyttää siis tulleen koskemaan ylipäänsä kaikkia työnantajalle asetettujen työsuojeluvelvoitteiden rikkomuksia. Mutta koska työsuojelunormit nyt kuitenkin oli sijoitettu muualle kuin ATA:een, säädöksen 6.1 §:ssä puhuttiin yleisesti vain työpaikan olojen ja laitteiden »lainmukaisuudesta». Tämä ilmaisu taas ilmeisesti viittasi jo vuonna 1916 voimaan tulleeseen asetukseen ammatinvaaroilta suojelemiseksi (AVA) sekä 8.8.1917 vahvistettuun asetukseen työstä teollisuus- ynnä eräissä muissa ammattiteissa (TeollITA), joilla TSuojA:n aineelliset säännökset suurimmaksi osaksi oli kumottu. Molemmat uudet säädökset sisälsivät työturvallisuusnormeja, ja jälkimmäisessä oli lisäksi yleisiä sekä erityisryhmien työaikaa koskevia normeja. Myös vuoden 1908 LeipL sisälsi nähtävästi sekin ATA 6.1 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä »työpaikan oloista».

Myöhemmin, ATA:n voimassa ollessa annetusta materiaalisesta työsuojelulainsäädännöstä on ensinnä mainittava osin dramaattistenkin vaiheiden jälkeen säädetty laki kahdeksan tunnin työajasta (1917TAL, voimaan 27.2.1918) sekä laki kauppa-, konttori- ja varastoliikkeiden työoloista (132/19). Näistä ensin mainittu laki sisälsi työaikamääräyksiä ja jälkimmäinen lisäksi säännöksiä mm. loma-ajoista, palkan maksamisesta sekä lasten ja nuorten henkilöiden suojelusta lain soveltamisalaan kuuluvilla työpaikoilla. Kummassakin laissa säädettiin, että lain noudattamista valvoo ammattientarkastus. Myös työsääntölaki (142/22) kuului ammattientarkastuksen valvottaviin. Vielä on mainittava lukuisat AVA 17 §:n nojalla annetut, eri teollisuusaloja ja ammatteja koskevat järjestysohjeet, joissa ei ollut erillistä mainintaa valvonnasta, mutta joiden noudattamista ammattientarkastus käytännössä kuitenkin valvoi.¹⁰ Sen sijaan tärkeää uudistusta merkinnyt työsopimuslaki (141/22), jolla kumottiin vuoden 1865 palkollissääntö ja useimmat vuoden 1879 elinkeinoasetuksen työsuhdetta koskevat säännökset, ei kuulunut ammattientarkastuksen valvottaviin, vaikka laki sisälsi säännöksiä mm. työntekijän vuosilomasta.

1.3.3 Vuoden 1927 ATL: ammattientarkastuksen osittaisuudistus

Työsuojeluvalvontaan kuuluvan hallintopakon käyttöalan selvittämiseksi on olennaisen tärkeää tietää, millä tavoin TSValvL 15.1 §:ää edeltäneitä, tältä osin

¹⁰ Ks. esim. *Ammattientarkastus 1925*, 14, josta ilmenee että ohjeita ja määräyksiä annettiin sekä AVA:n että järjestysohjeiden nojalla.

samansisältöisiä säännöksiä käytännössä ryhdyttiin soveltamaan. Tällöin on lähdettävä liikkeelle vuoden 1917 ATA:n soveltamiskäytännöstä. Tästä huolimatta olen katsonut tarkoituksenmukaiseksi tehdä ensin selkoa vuoden 1927 ammattientarkastuslain (ATL, 72/27) synnystä. ATL nimittäin säädettiin ver-raten pian ATA:n jälkeen, eikä se juuri tuonut muutoksia ammattientarkastuksen toimivaltuuksiin. Kun ATL:n säätämistä on seuraavassa lyhyesti valo-tettu, voidaan tämän jälkeen tarkastella ATA:n ja ATL:n soveltamiskäytän-töä yhtenäisesti ja periodisoida se kiinnittämättä huomiota tutkimuksen kan-nalta epäolennaisiin lainsäädäntöetappeihin.

Vuoden 1927 ATL merkitsi osittaisuudistusta, johon ryhdyttiin lähinnä kun-nallisessa ammattientarkastuksessa ilmenneiden puutteiden vuoksi. Kunnalli-nen tarkastus haluttiin saattaa palkattujen ja tehtävään pätevien viranhaltijoi-den hoidettavaksi pois luottamushenkilöiltä, jotka eivät aina olleet olleet edes halukkaita toimen hoitamiseen.¹ Vuodelta 1917 peräisin oleva valvontamenet-tely jäi sen sijaan pääpiirteissään ennalleen. Valvonnan piiriin kuuluva lain-säädäntö ilmaistiin nyt kuitenkin siten, että työsuojelua koskevien säännösten noudattamista valvoi ammattientarkastus sikäli kuin näin oli erikseen — asian-omaisissa materiaalisissa työlaeissa — säädetty (ATL 1.1 §). Tarkastajalla oli valtuudet milloin tahansa päästä tarkastuksen alaiselle työpaikalla, puhutella työntekijöitä, saada näytteitä ja tilastotietoja jne. Tarkastus oli suoritettava, mikäli mahdollista, vähintään kerran vuodessa (5 §). Menettelystä epäkohtien korjaamiseksi säädettiin seuraavaa (7.1 §):

Jos tarkastuksessa on havaittu, että *työpaikan oloissa tai laitteissa* on puutteellisuuksia, joiden poistaminen *lain mukaan* on työnantajan vel-vollisuutena, eikä työnantaja suostu viipymättä ryhtymään toimiin nii-den korjaamiseksi, on 1 §:n 1 momentissa mainitun miespuolisen tai nais-puolisen ammattientarkastajan kirjallisesti käskettävä asianomaista työn-antajaa tai hänen edustajaansa korjaamaan epäkohdat tarkastuspöytä-kirjassa mainitulla tavalla (kursiv. tässä).

Työnantajalla oli oikeus hakea muutosta alistamalla kirjallinen käsky mää-räajassa sosiaaliministeriölle, jonka päätöksestä ei saanut valittaa (7.2 §). Jos työnantaja ei noudattanut lainvoimaista käskyä, ammattientarkastajan piti eri-näisten välitoimien jälkeen saattaa asia sosiaaliministeriölle, jolla oli asiaa har-kittuaan valta ilmoittaa laiminlyönti ulosotonhaltijalle. Tämän oli sitten ase-tettava niskoittelevalle uusi määräaika ja huolehdittava käskyn täytäntöönpa-nosta uhkasakkoa tai muita keinoja käyttäen (7.3 §). Kiireellisissä tapauksissa valtion tai kunnan ammattientarkastajalla oli oikeus heti keskeyttää työnte-ko, jos tapaturma tai hengenvaara oli työntekijälle ilmeisesti tarjona (7.4 §).

¹ HE 85/1927, 1 s. — Uudistuksella ei kuitenkaan ollut toivottuja vaikutuksia, ks. KM 1937:1, 7-20.

Kirjallisen käskyn käyttöala ei siis poikennut siitä, miten se jo ATA 6.1 §:ssä oli määritelty — tosin käskyn antamisen lisäedellytyksenä oli se, ettei työnantaja viipymättä »suostunut» ryhtymään toimiin epäkohdan korjaamiseksi.² Hallituksen esityksessä ja sen eduskuntakäsittelyssä ei pakkokeinosäännöstä erikseen kosketeltu.

1.3.4 Toimivaltanormin väljä soveltamiskäytäntö 1918-1920

1.3.4.1 Lähtökohtia

ATA:n mukaisen valvonnan ylin johto kuului vuosina 1918-1922 sosiaalihallitukselle. Tämä viranomainen toimi myös viimeisenä muutoksenhakuasteena kirjallisia käskyjä koskeissa asioissa. Seuraavassa on tarkoitus tutkia SosH:n käytäntöä kirjallisen käskyn käyttöalan kannalta.

Ratkaisukäytännön kuvaus on melko seikkaperäinen sen vuoksi, että TSValvL 15.1 §:n edeltäjänä pidettävän ATA 6.1 §:n soveltamisalaa koskeville enimmäkseen niukoille lainvalmistelutiedoille on katsottu saatavan merkittävää täydennystä säännöksen ensimmäisten voimassaoluvuosien soveltamiskäytännöstä. Juuri säännöksen iästä, väljästä sanamuodosta ja tulkinnanvaraisista esitöistä johtuu, että säännöksen syntyajankohdan viranomaiskäytäntö voi selvittää sille tarkoitettua merkityssisältöä tarjoamalla mahdollisuuden orientoitua säännöksen alkuperäiseen toimintaympäristöön.¹ Toinen ja myöhemmin pohdittava asia on se, millä tavoin nykyisen säännöksen ja sen edeltäjien tulkinta ehkä eroavat toisistaan ajan kulumisen, yhteiskunnan muuttumisen ja muun työläinsäädännön kehittymisen vuoksi.

Tutkimusmateriaalina on ollut ATA 6 §:n mukaisia asioita koskeva koko SosH:n käytäntö (yhteensä 141 ratkaisua). Suurehko osa tästä aineistosta kuitenkin seuraavassa sivuutetaan rutiinomaisena ja käskymenettelyn alan kannalta ongelmattomana (sosiaalitiloja, erilaisia korjaus- ja suojausvelvoitteita jne. koskevat asiat) ja keskitytään tutkimuksen kannalta mielenkiintoisiin raja-

² Ks. tästä ja yleensä käskymenettelyyn ATL:lla tehdyistä muutoksista myös *Suviranta*, LM 1967, 237 s. erit. alav. 10.

¹ Ks. myös *Kalima* 208, jossa käsitellään oikeushistoriallista tulkintatapaa juuri sellaisissa tilanteissa, joissa säännökset ovat asiasisällöltään jokseenkin samanlaisina siirtyneet laista toiseen. Kalima toteaa, ettei toimivaltanormin sisältöä voida tällöin selvittää vain säännöksen kielellisen tulkinnan avulla. Tulkinnassa on perehdyttävä mm. lain säätämisaikakohdan oikeudellisen ajattelun ilmastoon, mikä saattaa edellyttää myös tutustumista oikeus- ja hallintokäytäntöön.

alueiden ratkaisuihin.² SosH:n ratkaisujakin käsitellään tässä vain noin vuoden 1920 puolivälin tienoille, jolloin käytännössä tapahtui muutos toimivalta-normin tiukemman soveltamisen suuntaan. Tätä ATA:n voimassaoloajan lopun ja ATL:n koko voimassaoloajan (vuoteen 1973) kestänyttä tiukan sovel-tamisen kautta käsittelen tuonnempana jaksossa 1.3.5, minkä jälkeen jaksos-sa 1.3.6 pohdin soveltamiskäytännön muutoksen tulkinnallisia perusteita ja muutoksen syitä.

1.3.4.2 Työaika-suojelua koskevaa valvontakäytäntöä

SosH:n käytäntöä tarkasteltaessa kiinnittyy huomio siihen, että suurehko osa (n. 1/3) alistusten johdosta annetuista ratkaisuista tarkasteluajanjaksona koskee työaika-suojelua. On siis kysyttävä, katsottiinko työaika koskevien kirjallisten käskyjen antamisen kuuluvan ATA 6.1 §:n mukaisen kompetenssin piiriin. Edellähän olen ATA:n valmisteluvaiheita ja säätämistä selvitellessäni toden-nut, että työaika-kysymysten nähtävästi tarkoitettiin sisältyvän ATA 6.1 §:ssä säädettyihin »työpaikan oloihin». Samaten on edellä esitetty, että tämän mu-kaisesti jo TSuoJA:n voimassa ollessa säädetyn (1908) LeipL:n säännökset oli-sivat tulleet käskymenettelyn piiriin. Viimeksi mainittu kysymys olikin esillä seuraavassa ratkaisussa:

SosHp n:o 24/15.8.1919. Vaasan ja Oulun piirin naispuolinen at. oli 14.6.1919 antamallaan kirjallisella käskyllä velvoittanut Vaasan Höyry-leipomo Oy:n ja Uusi Leipätehdas Oy:n noudattamaan työaikaan näh-den LeipL:ia ja heti lopettamaan kolmivuorotyön käyttämisen.

Yhtiöiden valitusten johdosta SosH lausui, että valittajien liikkeet oli katsottava leipomoiksi, joissa tavaraa valmistettiin myytäväksi ja joihin nähden siis oli noudatettava LeipL:n säännöksiä. At:n puheenalainen käs-ky harkittiin oikeaksi vahvistaa ja valitukset siten hylätä.

Tapauksessa näyttää ongelmana olleen LeipL:n soveltamisalan ulottuvuus, joka oli käskymenettelyssä ratkaistava esikysymyksenä. Ammattientarkasta-jan toimivaltaa ratkaista asia ja antaa LeipL:n työaikasäännöksiä noudatta-miseen velvoittavaa käskyä ei asetettu kyseenalaiseksi.

Muitakin SosH:n työaika-ratkaisuja voitaneen tarkastella käyttäen tapaus-ten ryhmittelyperusteena aluksi sitä, minkä lain soveltamisesta on ollut kysy-mys. Seuraavassa selostan ensin TeollTA:n soveltamista koskevia ratkaisuja:

² Oikeustapausten käyttötavoista ks. *Saarenpää*, JFT 1981 erit. 338 s. Seuraavassa va-littua SosH:n päätösten tarkastelutapaa voitaneen pitää lähinnä *selektiivisenä*: tarkastelun kohteeksi on valikoitu tietyt, tutkimuksen kannalta tärkeiksi katsotut ratkaisut. Lisäksi taus-talla on *komparatiivinen*, nykyään voimassa olevaan oikeuteen vertaileva tiedonintressi.

SosHp n:o 17/29.4.1919. Naispuolinen at. oli kirjallisella käskyllä kieltänyt Oy Attilaa pitämästä nuorta henkilöä työssä kenkätehtaassa TeollTA:n säännösten vastaisesti kahdeksaa tuntia enempää vuorokaudessa. Yhtiö valitti katsoen, että asiassa oli sovellettava 1917TAL:a ja sen nojalla valtioneuvoston nahka- ja jalkineiteollisuudelle myöntämää poikkeuspäätöstä. *SosH:* Ei muutosta.

SosHp n:o 27/8.9.1919. Helsingin piirin at. oli kirjallisella käskyllään velvoittanut Oy Fiskars Ab:n suorittamaan ruukissaan erinäisiä korjaus- ja suojaustoimia. Lisäksi käskyn 9. kohdassa määrättiin, että yhtiö sai pitää nuorukaisia työssä enintään kahdeksan tuntia vuorokaudessa. Yhtiö valitti ja anoi käskyn täyttämiseksi asetetulle määräajalle kuukauden lykkäystä. *SosH* harkitsi kohtuulliseksi myöntää yhtiön pyytämän lykkäyksen kuitenkin sillä poikkeuksella, että käskyn 9. kohta oli pantava täytäntöön heti.

SosHp n:o 38/22.11.1919. Viipurin piirin at. antoi Viipurin Sähkölaitos ja Raitiotiet -nimiselle toiminimelle kirjallisen käskyn, jonka mukaan toiminimen tuli mm. heti järjestää portinvartijain ja yövahtien työaika lain mukaan. *SosH:* Ei muutosta.

SosHp n:o 8/16.2.1920. Ab W. Gutzeit & Co velvoitettiin järjestämään Kotkan sahalaiteksillaan tehtävä kaksivuorotyö TeollTA:n säännösten mukaisesti käsittämään enintään kahdeksan tuntia vuorossa, jolloin työ sai jatkua kello 6:sta kello 23:een.

Kahdessa ensimmäisessä tapauksessa olivat taustalla ne vaikeudet, jotka syntyivät nuorten henkilöiden työaikasäännösten soveltamisessa sen jälkeen kun 1917TAL ja siitä säädetyt lukuisat poikkeukset tulivat TeollTA:n säännösten suuren osan sijaan; sittemmin lasten ja nuorten työaikasäännökset kodifioitiin omaan, erilliseen lakiinsa (260/29). Kaikissa selostetuissa tapauksissa siis kuitenkin katsottiin työaikakysymysten kuuluvan kirjallisen käskymenettelyn piiriin. — Seuraavassa esille otettavat tapaukset koskevat vuorostaan 1917TAL:n soveltamista:

SosHp n:o 12/19.5.1919. Viipurin ja Kuopion piirien naispuolinen at. oli 7.4.1919 antamallaan kirjallisella käskyllä velvoittanut ravintoloitsija A. Lönnin järjestämään kaikkien työläistensä työaika 1917TAL 2.1, 2.2 ja 5.1 §:n mukaan, laatimaan kaikille työläisille työtuntijärjestelmän, jota oli tarkoin noudatettava, sekä pitämään työtuntijärjestelmä sopivalla paikalla nähtävänä. Työnantaja valitti viitaten siihen, että suuressa ravintola- ja matkustajaliikkeessä oli mahdotonta pitää yllä ennalta määrättyä työtuntijärjestelmää, joka olisi vaatinut kaksinkertaisen määrän palveluskuntaa. — *SosH* harkitsi oikeaksi kirjallisessa käskyssä mainittujen lainkohtien nojalla hylätä valituksen.

SosHp n:o 18/29.4.1919. Mylly- ja sahayhtiölle annettiin myllärin ja tämän apumiehen työvuorojen pituutta ja sijoittelua koskeva velvoite. (Yhtiö oli valittanut mm. katsoen myllärin itsenäiseksi urakoitsijaksi.)

SosHp n:o 36/4.11.1919. Vaasan ja Oulun piirien naispuolinen at. oli kirjallisella käskyllään määrännyt Kokkolan telefontiosakeyhtiön varaamaan kaikille puhelinkeskukseen työntekijöilleen 1917TAL 5.1 §:ssä säädetyn keskeytymättömän, kolmenkymmenen tunnin pituisen viikkolevon. — *SosH* harkitsi oikeaksi hylätä yhtiön valituksen, jossa ei ollut muutoksenhaun perusteeksi esitetty 1917TAL 5.2 §:ssä tarkoitettuja syitä (kuten hätätyö, työn teknillinen laatu jne.).

Sisällöltään ja lopputulokseltaan samanlaisia, niin ikään puhelinkeskusten työtä koskevia ratkaisuja ovat *SosHp n:o 1/7.1.1920* ja *SosHp n:o 6/9.2.1920*.

SosH kirje n:o 4416/2.6.1920. Valtion omistamalla Kevätniemen sahalla työskenneltiin kahdessa yhdeksän tunnin vuorossa. Metsähallitukselle annettun päätöksen mukaan yhdeksäs tunti oli luettava ylityötunniksi. — Samanlainen, valtion omistamaa Uimaharjun halkopilkkomoa koskeva päätös on *SosH kirje n:o 4421/2.6.1920*.³

Myös näissä ratkaisuissa ilmenee ATA 6.1 §:n väljää tulkintaa. Ammattien tarkastajan toimivalta on kattanut sekä työaika- että työturvallisuusasiat. — Seuraavassa selostettavien tapausten ryhmässä työaikaa koskevat kirjalliset käskyt on aikaisemmin selostetuista ratkaisuista poiketen kuitenkin *kumottu*:

SosHp n:o 41/22.12.1919. Viipurin ja Kuopion piirien naispuolinen at. oli kirjallisella käskyllään 2.11.1919 velvoittanut Ab Rob. Huber Oy:n välittömästi järjestämään vesijohtojen asennus- ja korjausverstaassaan noudatettavan työajan 1917TAL:n säännösten mukaisesti, koska valtioneuvoston päätöksellä 22.8.1919 metalliteollisuudelle myönnettyä poikkeusta mainitun lain säännöksistä ei voitu soveltaa yhtiön verstaassa tehtyihin töihin. Yhtiö valitti saamastaan käskystä.

SosH päätti, hankittuaan asiasta valtioneuvoston lausunnon sekä ottaen huomioon valittajan verstaassa tehtyjen töiden ja metalliteollisuuden kuuluvaksi katsotuissa muissa mekaanisissa verstaassa tehtyjen töiden välisen läheisen yhteyden, hyväksyä valituksen ja kumota kirjallisen käskyn.

Samantapaisissa asioissa ja samanlaisin perusteluin kumottiin työajan järjestämistä koskevat kirjalliset käskyt ratkaisuissa *SosHp n:o 42-44/22.12.1919*.

³ Näissä viimeksi selostetuissa kahdessa ratkaisussa kiinnitty huomio tiettyyn *vahvistusluontoiseen piirteeseen*. Päätöksissä ei suoranaisesti velvoitettu ryhtymään mihinkään korjaus- tms. toimiin. Vrt. *Ellilä* 74, jossa todetaan ATL 7.1 §:n mukaisen kirjallisen käskyn luonteenomaiseksi piirteeksi se, että käsky sisältää suoritus- eli velvoittamismomentin. Selostettujen ratkaisujen lainmukaisuuden pohtiminen tältä kannalta ei kuitenkaan liene tässä hyödyllistä. Jollakin tavoin ratkaisuja selittää se, ettei niiden tekemisaikana vielä ollut *työneuvostoa*, jonka toimivaltaan nykyään kuuluu mm. antaa lausuntoja työntekijäin suoje-lua (esim. työaikaa) koskevien lakien soveltamiskysymyksistä. Ks. TNL 9 §:n 3 kohta.

Näissä tapauksissa oli ydinkysymyksenä 1917TAL:n ja siitä tehtyjen poikkeuspäätösten *soveltamisalan* ratkaiseminen. Kirjallisten käskyjen kumoaminen ei kuitenkaan johtunut siitä, että työaikaa koskevien käskyjen antaminen ei olisi kuulunut ammattientarkastajan toimivaltaan, vaan juuri käskyihin sisältyneistä materiaalisista soveltamisalatulkinnoista, jotka katsottiin virheelliseksi.⁴

Lopuksi SosH:n käytännön muuttumista enteilevä ratkaisu, jossa tuli mielenkiintoisella tavalla esiin kirjallisen käskymenettelyn suhde *rikosprosessiin*:

SosHp n:o 13/23.3.1920. Helsingin ja Turun piirien naispuolinen at. oli kirjallisella käskyllään velvoittanut Turun Kirjapaino Oy:n suorittamaan erinäisiä siistimis-, ilmastointi- ym. töitä sekä määrännyt, ettei ylityössä saanut käyttää alle 18-vuotiaita henkilöitä. Yhtiö valitti viitaten mm. siihen, että asianomaiset olivat omasta aloitteestaan tehneet ylityötä.

SosH osin hyväksyi, osin hylkäsi valituksen korjaustoimia koskevilta osin ja totesi tämän jälkeen ylityökiellosta: Vaikka at:n ei olekaan tullut antaa kirjallista käskyä sellaisesta, mikä *jo laista käy ilmi* (»utöver vad redan lag förmår»), vaan at:lla on ollut valta *ilmoittaa rikkomus asianomaiselle syyttäjälle* syytteen nostamista varten toimivaltaisessa tuomioistuimessa, on SosH jättänyt at:n kirjallisen käskyn tällä kohden voimaan.

Edellä on selostettu useita SosH:n aikaisempia päätöksiä, jossa nuorten henkilöiden ylityön kieltämistä tarkoittavat kirjalliset käskyt on ilman muuta jätetty voimaan. Tässä ratkaisussa kuitenkin todettiin, että tällaisessa »selväsä» lainrikkomistapauksessa asia oikeastaan olisi pitänyt ilmoittaa syytteeseen pantavaksi, joskaan ammattientarkastaja ei varsinaisesti ollut ylittänyt toimivaltaansa antamalla asiasta kirjallisen käskyn. Tämänkaltaisen lausunnon antamisen yhtenä syynä saattaa olla se, että tapauksen asiakirjojen mukaan ammattientarkastaja todellakin oli pyytänyt poliisitutkimuksen toimittamista työaika-rikkomuksen johdosta. Kuitenkin ratkaisussa on idullaan myös se hallintokäytännön ja tulkintalinjan kehityssuunta, joka vähitellen tuli erottamaan työaikalainsäädännön rikkomistapaukset kirjallisen käskyn käyttöalasta ja siirtämään ne yksinomaan rikosprosessin piiriin juuri tapausten »selvyyden» perusteella. Mutta tästä kehityssuunnasta sekä sen syistä ja lainmukaisuudesta tulee jäljempänä yksityiskohtaisemmin puhe.

⁴ Tässä jaksossa selostettujen lisäksi aineistossa on joitakin SosH:n sellaisia työaika-ratkaisuja, joissa *valitusta ei ole otettu tutkittavaksi*. Tyypillinen esimerkki on *SosHp n:o 34/4.11.1919*: Sahanomistajan valitusta työajan järjestämistä koskevasta, työläisapulaisten pöytäkirjassa annetusta *ohjeesta* ei tutkittu.

1.3.4.3 Muutoksenhaun ulkopuolelle jääneiden toimivaltaylitysten käsittelystä

Jotkin SosH:n ratkaisemat tapaukset antavat aiheen pohtia ATA 6.1 §:n mukaisen toimivallan ulottuvuutta seuraavanlaisissa tilanteissa: käskyssä on annettu toimivallan »raja-alueille» sijoittuvia velvoitteita, mutta käskyyn ei kuitenkaan *tältä osin* ole haettu muutosta.

Ratkaisuja on tarkasteltava sen vuoksi, että ATA:n (kuten sittemmin myös ATL:n) mukainen kirjallisen käskyn muutoksenhakukeino ei ollut aivan normaalityyppinen valitus, vaan *alistus*. Tällainen asianosaisaloitteinen alistus on sisällöltään olennaisesti valituksen luonteinen, joskin se eroaa valituksesta mm. vireillepanotapansa ja menettelymuotojensa puolesta.¹ Tässä yhteydessä on merkille pantavaa se, ettei alistusta koskevissa säännöksissä ole edellytetty *muutoksenhaun perusteiden yksilöimistä* (vrt. valituksesta nykyään HVall 9 a.1 §). Alistuksen sisällöksi on siten riittänyt esim. pelkkä vaatimus kirjallisen käskyn kumoamisesta, joskin käytännössä alistuksen tueksi on esitetty sekä oikeudellisia että tosiasiaperusteluja. Vastaavasti *muutoksenhakuviranomaisen tutkimisvalta* alistetuissa asioissa ei välttämättä rajoitu muutoksenhaussa esitettyihin vaatimuksiin. Siten ammattientarkastusasioissa on mahdollista, että SosH on viran puolesta voinut puuttua esim. selvästi lainvastaisiin, sille alistettujen kirjallisten käskyjen määräyksiin. Ainakin seuraavassa ratkaisussa näyttää olevan kysymyksessä toimivallan ylitys:

Ammattientarkastaja oli velvoittanut Suomen Lakkitehdas Oy:n mm. lopettamaan määräajassa työnteon eräissä yhtiön omistamissa kosteissa työtiloissa. Kirjallisessa käskyssä oli lisäksi määräys n:o 3, jonka mukaan eräs työmies oli *vakuutettava* tapaturman varalta. Yhtiö valitti käskystä sen työnteon lopettamista koskevalta osalta. *SosH* päätöksellään n:o 27/10.6.1919 hylkäsi valituksen muuten mutta asetti muuttovelvoitteen täyttämiseksi uuden määräajan.

¹ Ks. *Merikoski* 205 s. ja 227 s., jossa puhutaan alistusvalituksesta. Ks. myös *Ellilä* 75 s. sekä *Hallberg* 66 s. ja erit. alav. 35, jossa huomautetaan, että alistusvalitukseksi on tavalliseksi kutsuttu *viranomaisen* alistamassa asiassa tehtävää valitusta.

² Ks. *Helo* 46, jossa käsitellään ATL 7.2 §:n mukaan tehtävää kirjallisen käskyn alistamista sosiaaliministeriölle. Helo — entinen sosiaaliministeri — esittää, että ministeriö voi vapaasti harkita käskyä, sen tarkoituksenmukaisuutta ja oikeudellisuutta olematta siinä suhteessa sidottu käskyn sanamuotoon tai sen sisältöön samoin kuin myöskään itse alistukseen. Periaatteessa saattoi Helon mukaan tulla kysymykseen käskyn muuttaminen sellaisessakin kohden, johon nähden mitään huomautusta ei alistuksessa ole esitetty.

Tutkittavan ajan oikeuskirjallisuudesta voidaan viitata myös valituksen osalta esitykseen teoksessa *Willgren* 409-412. Willgrenin mukaan valitusmenettelyssä sovellettavasta virallisiperiaatteesta johtuen viranomaisen tutkii asian sen kaikilta puolilta ex officio ja riippumatta asianosaisten esittämistä väitteistä.

Tapaturmavakuutusvelvollisuuden laiminlyönnistä oli säädetty työväen tapaturmavakuutuksesta annetun asetuksen (18.8.1917) 36 §:ssä sakkorangaisu, minkä ohella oli säädetty, että »velvoittakoon *oikeus*, määräten soveliaan uhkasakon», työnantajan määrääjassa hankkimaan vakuutuksen. Vaikka SosH ei tältä osin puuttunutkaan käskyyn, lienee selvää, ettei ammattientarkastaja ollut laillisesti voinut asettaa työnantajalle sellaista velvoitetta, jonka määrääminen kuului yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Tämä todettiin toisessa tapauksessa, jossa mainitunsisältöisestä kirjallisesta käskystä oli nimenomaisesti valitettu (joskin valitusperuste koski tapaturmavakuutusasetuksen soveltamisalaa): ratkaisussa *SosHp n:o 24/20.7.1920* lausuttiin, että ammattientarkastajan olisi pitänyt ilmoittaa työnantaja *syytteeseen* vakuutusvelvollisuuden laiminlyönnistä, mutta *ei antaa kirjallista käskyä*.³ Samantyyppinen ongelma liittyy seuraavaan tapaukseen:

SosHp n:o 9/23.2.1920. Lahden piirin at. oli kirjallisella käskyllään velvoittanut kaksi myllynomistajaa määrääjassa suorittamaan myllyssään erinäisiä korjaustöitä. Lisäksi käsky sisälsi määräykset, joiden mukaan 1) lapsia ja nuorukaisia ei saanut pitää työssä yli laissa säädettyjä aikoja, ja 2) sähkölaitoksen työntekijöille oli maksettava yli- ja sunnuntai-työstä *ylityökorvaus* ja päivätyöläisille 9:nnestä tunnista samoin ylityö-maksu. Nämä määräykset oli pantava täytäntöön heti.

Myllynomistajat valittivat kirjallisesta käskystä siinä asetettujen korjausvelvoitteiden osalta. *SosH* pysytti käskyn muutoin ennallaan mutta asetti näiden velvoitteiden täyttämiseksi pidennetyn määrääjän.

Tässäkin tapauksessa voidaan kysyä, oliko kirjallisen käskyn varaan jääneet velvoitteet asetettu ammattientarkastajan toimivallan rajoissa. Tapausselostuksen 1) kohdassa mainittu työaikavelvoite ei näyttäisi aiheuttavan ongelmia sen valossa, mitä ATA 6.1 §:n säätämismääräykset ja soveltamiskäytäntö-

³ Ks. myös sosiaalihuollituksen *kirje 30.4.1919 n:o 2708 vakuutusneuvostolle*: Vakuutusneuvosto oli tiedustellut SosH:lta, miten ammattientarkastusviranomaiset menettelevät, jos työnantaja ei ole ottanut työväelleen tapaturmavakuutusta säädettyssä ajassa. SosH:n ammattientarkastusosasto vastasi, että »tapaturmavakuutusvelvollisuutensa ja vakuutuksen ilmoittamisvelvollisuutensa laiminlyöneet työnantajat ilmoittaa ammattientarkastaja ilman muuta syytteeseen asetettavaksi».

Vrt. kuitenkin sosiaalihuollituksen *kirje 16.12.1919 n:o 7473 Turun ja Porin läänin maaherralle*: Turun piirin at. oli lainvoiman saaneella kirjallisella käskyllä velvoittanut kartanonvuokraajat JH:n ja JK:n tapaturmavakuuttamaan kartanon työväen. Työnantajat olivat laiminlyöneet noudattaa käskyä. SosH viitaten ATA 6.4 §:ään pyysi MH:aa ryhtymään asiasta aiheutuviin toimenpiteisiin. — Tässäkin tapauksessa voidaan siis vain todeta, ettei SosH pitänyt ainakaan mitättömänä kirjallista käskyä, jolla oli selvästi puututtu yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvaan asiapiiriin, vaan päinvastoin ryhtyi käskyn täytäntöönpanoa tarkoittaviin toimiin.

tä edellä on kerrottu. Sen sijaan 2) kohdassa mainittujen ylityökorvausten maksamiseen velvoittaminen on mitä ilmeisimmin kuulunut tuomioistuimen eikä ammattientarkastajan toimivaltaan.⁴ Mutta tähänkään kysymykseen SosH ei siis puuttunut, koska käskystä ei tältä osin ollut valitettu.

Sen sijaan seuraavassa tapauksessa SosH otti viran puolesta kantaa toimivallanyhteykseen, johon valituksessa ei suoranaisesti ollut kiinnitetty huomiota:

SosHp n:o 11/1.3.1920. Lahden piirin at. oli velvoittanut Kymi Oy:n välittömästi noudattamaan kirjallisessa käskyssä tarkemmin mainituissa töissä 1917TAL:n määräyksiä sekä suorittamaan tehdyistä ylitoista lainmukaiset *ylityökorvaukset*. Yhtiö valitti käskystä puuttumatta kuitenkaan nimenomaisesti at:n toimivaltaan määrätä ylityökorvausten maksamisesta.

Päätöksessään *SosH* lausui ensinnäkin, että koska VNp 10.8.1919, joka sisälsi erinäisiä poikkeuksia 1917TAL:n määräyksistä, ei koskenut yhtiön teettämiä, valituksessa tarkoitettuja töitä, valitus hylättiin ja kirjallinen käsky pysytettiin sikäli kuin se sisälsi määräyksiä 1917TAL:n mukaisen työajan noudattamisesta. Sen sijaan SosH *kumosi* käskyn siltä osin kuin siinä oli määrätty maksettavaksi korvauksia tehdyistä ylityötunneista, koska, vaikka at:lla oli valta *huomauttaa* 1917TAL:n rikkomuksista ja *ilmoittaa ne syytteeseen*, at:lle ei kuulunut valtaa sitovalla käskyllä velvoittaa maksamaan tiettyä palkkaa suoritetusta työstä, vaan vaatimuksen tästä saattoi asianosainen panna vireille toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Syy siihen, että kirjallinen käsky selostetussa tapauksessa kumottiin ammattientarkastajan kompetenssin ylittävältä osalta, vaikkei tästä erikseen ollut valituksessa huomautettukaan, on ilmeisesti siinä, että valitus yleisluonteisesti — joskin puutteellisesti yksilöitynä — koski *koko* käskyä.⁵ Valitusten (alistuksien) tutkiminen näyttää siis riippuneen siitä, onko kirjallinen käsky jakautunut erillisiin määräyksiin ja mitä tällaisia määräyksiä muutoksenhaku on koskenut. Muutoksenhaun alaisilta osiltaan käskyn lainmukaisuus on sitten tutkittu kaikilta puoliltaan riippumatta muutoksenhaussa esitetyistä perusteista.

Pääasia viimeksi selostetussa tapauksessa on kuitenkin se, että kirjallinen käsky voitiin antaa työaikaan koskevien säännösten laiminlyöntitapauksessa; sen

⁴ Tämäntapaisten käskyjen selityksenä saattaa olla se, että ylityökorvaus- ym. työehtojen noudattamatta jättämisestä katsottiin voitavan antaa pöytäkirjaohjeita, joiden pois jättäminen muista syistä annettavasta kirjallisesta käskystä olisi voinut antaa työnantajalle käsityksen, ettei tällaista pöytäkirjaohjetta tarvitse noudattaa. Tällä tavoin kirjallisiin käskyihin on ikään kuin »vahingossa» tullut tuomioistuimen toimivaltapiiriin kuuluvia asioita. Näin *Järvenpää* haastattelussa 12.10.1982.

⁵ Vrt. aiemmin selostettu tapaus *SosHp n:o 9/23.2.1920*, jossa valitus oli koskenut korjausveloitteita eikä lainkaan käskyssä käsiteltyjä rahakorvauskysymyksiä.

ohella sanotut laiminlyönnit olisi päätöksen mukaan voitu käsitellä rikosprosessissa. Sen sijaan korvausten maksamista koskevien riitaisuuksien ratkaiseminen kuului yleisen tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan, joskin ammattientarkastaja näissäkin tapauksissa saattoi antaa huomautuksia laiminlyönneistä sekä ilmoittaa korvausten maksamisen laiminlyönnit syytteeseen, milloin tällainen rikkomus lain mukaan (kuten 1917TAL 11.2 §:n mukaan) oli rangaistavaa.

1.3.4.4 Tiivistelmä

Tärkein johtopäätös edellä esitetyn perusteella on, että lainmukaisen *työajan noudattamista* koskevien kirjallisten käskyjen antamisen on SosH:n käytännössä katsottu epäilyksettä kuuluneen ammattientarkastajan toimivaltaan.

Edelleen on huomattava, että selostetuissa tapauksissa valittajat *eivät edes ole väittäneet*, että tällaiset käskyt olisivat toimivaltaylityksen vuoksi olleet lainvastaisia, vaan valitusperusteina ovat näissä tapauksissa olleet yleensä muut, käskyissä sovelletun materiaallisen työaikanormiston tulkintaa koskevat seikat. Sen perusteella, mitä edellä on selostettu SosH:n käytännöstä ja alistusta käsittelevän viranomaisen tutkintavallasta, on kuitenkin selvää, että SosH:n on pitänyt viran puolesta ottaa huomioon myös muutoksenhaun alaisen työaikaasian päättäneen viranomaisen asiallinen toimivalta. On jopa ajateltavissa, että toimivallanylitys — jos työaikaa koskevan käskyn antaminen olisi sellaiseksi tulkittu — olisi aiheuttanut tällaisen käskyn selittämisen *mitättömäksi*.⁶

Tällaisia päätöksiä SosH ei siis kuitenkaan tehnyt. Näin ollen SosH:n selostettu käytäntö on yhdenmukainen sen kanssa, mitä edellä on todettu ATA 6.1 §:lle sen valmisteluvaiheissa ilmeisesti tarkoitetusta asiallisesta ulottuvuudesta: työpaikalla noudatettu työaika kuului ATA 6.1 §:ssä tarkoitettuihin työpaikan oloihin. Myös voidaan todeta, että näinä ATA:n ensimmäisinä soveltamisvuosina annetut kirjalliset käskyt koskivat, kun otetaan huomioon työturvallisuusasioille ammattientarkastuksessa luonnollisesti kuuluva pääpaino, melko tasaisesti kaikkia tuolloin voimassa olleita työsuojelulakeja (AVA, TeollTA, 1917TAL, LeipL).⁷

⁶ Ks. erityisesti kirjallisen käskyn mitättömyysongelmasta *KHO 1922 II 907* ja *1923 II 412* (kysymys oli siitä, kuuluiko työpaikka AVA:n soveltamisalan piiriin; näin katsottiin, eikä käsky loppujen lopuksi ollut kumottava).

Asiaa koskevasta uudemmasta kirjallisuudesta ks. *Vilkkonen*, Mitättömyydestä 131 sekä vielä 197-208, jossa pohditaan mitättömyyden esiintymistä hallinnon ja (yleis)lainkäytön toimivaltarajalla.

⁷ Tässä on tietenkin oletettu, että ajanjaksona annettujen kaikkien käskyjen jakautuma jossakin määrin vastaa SosH:n käsiteltäväksi tulleiden käskyjen jakautumaa.

1.3.5 Toimivaltanormin tiukka soveltamiskäytäntö 1920-1973

1.3.5.1 Lähtökohtia

ATA 6.1 §:ään ja vuodesta 1927 ATL 7.1 §:ään perustunut kirjallinen käskymenettely säilyi muuttumattomana vuoden 1973 loppuun, jonka jälkeen sen tilalle tuli pääasialliselta käyttöalaltaan asiallisesti samanlainen, TSValvL 15 §:ssä säädetty pakkokeinomenettely. Sen sijaan kirjallisen käskyn *soveltamiskäytännössä* tapahtui vuodesta 1920 käänne tiukempaan suuntaan. Muutokset koskivat paitsi käskymenettelyn käyttöalaa, myös menettelyn faktillisen käyttötaajuutta. Ennen näiden seikkojen tarkastelua on kuitenkin lyhyesti tuotava esiin ne muutokset, jotka tapahtuivat käskymenettelyn yhteiskunnallisessa ja lainsäädännöllisessä soveltamisympäristössä.

Itsenäisyyden ajan alun maatalousvaltaisesta valtiosta Suomi kehittyi 1970-luvulle tultaessa jälkiteolliseksi, kehittyneen kapitalismin maaksi, jossa valtaosa työvoimasta työskenteli toisen palveluksessa työlainsäädännön säännöstämässä palvelussuhteessa. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen yleisesti kerrata näitä maamme talous- ja yhteiskuntahistorian kehitysvaiheita. Sen sijaan voidaan kuvata ammattientarkastuksen alan ja tehtäväkentän laajenemista seuraavalla taulukolla, josta käyvät ilmi toisaalta valvonnanalaisissa työpaikoissa työskentelevien määrän kasvu, toisaalta tilastoitujen tapaturmalukujen kehitys tarkasteluajanjaksona:¹

vuosi	työntekijöitä valvonnanalaisissa työpaikoissa	tapaturmia
1920	183 739	11 403
1930	402 441	59 380
1940	501 330	35 186
1950	709 334	74 145
1960	829 219	113 295
1970	1 652 409	185 610

¹ Työntekijöiden määriä koskevat tiedot on koottu ammattientarkastuksen vuosikertomuksista. Vuoden 1970 luku on julkaisusta *Työsuojeluhallinto 1974*, 12 ja perustuu vuoden 1970 väestölaskentaan.

Tapaturmatiedot on koottu SosA:n vuosikertoista 1925, 1934, 1943, 1953 1964 ja 1972. Tapaturmien tilastointiperusteet ovat ajanjaksona jonkin verran vaihdelleet, joten taulukossa esitetyt luvut eivät ole tilastollisessa mielessä täysin vertailukelpoisia, mutta kylläkin riittävän tarkkoja yleiskuvan saamiseksi.

Näissä luvuissa näkyy ensinnäkin (väestönkasvun ohella) elinkeinorakenteen muutos, jonka johdosta työvoima on voimakkaasti siirtynyt maa- ja metsätalouden piiristä teollisuus- ja palveluelinkeinoihin. Työsuoje-lun kannalta tämä on merkinnyt sitä, että pääasiassa teollisen työn valvontaa varten säädetyn ammattientarkastuksen piiriin tuli useita uusia työaloja ja sellaisia työsuoje-luongelmia — kuten esim. työtahdin kiristymisestä, automaatiosta jne. seikoista johtuva henkinen rasitus — joita ei valvontajärjestelmää luotaessa juuri tun-nettu. Tapaturmalukujen jatkuvasti nouseva kehityssuunta kuitenkin osoittaa, ettei viranomaisvalvonnan tehtäväkenttä perinteisen työturvallisuussuoje-lun-kaan alalla suinkaan pienentynyt.

Toiseksi ammattientarkastuksen alan laajeneminen johtui siitä, että valvon-nan piiriin kuuluvia *lakeja* säädettiin runsaasti lisää, ja tämän lainsäädännön *soveltamisala* laajeni käsittämään perinteisen teollisuustyöväestön ohella yli-päänsä kaikki työsuhteessa olevat työntekijät sekä eräillä aloilla vihdoin mm. virkasuhteessakin työskentelevät.² Lainsäädännön syntyminen voidaan pää-asiallisesti ajoittaa kahteen kauteen: ensinnäkin 1920-luvulle, jolloin kansalais-sodan jälkeinen porvarillinen Suomi pyrki tasoittamaan ja sääntelemään yh-teiskunnallisia ristiriitoja mm. työlainsäädännön avulla, ja toiseksi 1940-luvulle, jolloin sotien jälkeen voimistunut poliittinen ja ammatillinen työväenliike myö-tävaikutti sosiaalipolitiikan kehittämiseen työväestölle myönteiseen suuntaan. Seuraavassa esitetään suppea katsaus ammattientarkastuksen kannalta tärkeim-piin työsuoje-lulainsäädännön kehitysvaiheisiin tarkasteltavana ajanjaksona:³

Työturvallisuuslainsäädännön alalla oli merkittävä uudistus AVA:n kumonut vuoden 1930 työturvallisuuslaki (VTTurVL). Sen kumosi vuonna 1958 säädetty ja edelleen voimassa oleva TTurVL (299/58), jonka sään-nökset koskevat käytännöllisesti katsoen kaikkea ruumiillista ja henkis-tä palkkatyötä niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla. Työturvalli-suuslakien nojalla on annettu monia järjestysohjeita ja muita alemman-asteisia turvallisuusnormistoja. *Erytysryhmien* turvallisuusnormeja sisältyi ensinnäkin lasten ja nuorten henkilöiden käyttämisestä ammattityössä annettuun vuoden 1929 lakiin, jolla kumottiin suuri osa TeollTA:n sään-nöksistä. Uusi laki lasten nuorten työntekijöiden suojelusta säädettiin 1967 (NTSuoJL, 669/67). Työntekijöiden asuinoloja koskevia erityisnormeja

² Työlainsäädännön soveltamisalasäännösten kehittymisestä ks. *Kairinen* 114-120 ja 207-226. Työsuoje-lun ulottamista virkasuhteisiin merkitsivät työaikalainsäädännön alueel-la A 930/48 ja työturvallisuuslainsäädännön alueella A 45/59.

³ Yksityiskohtaiset tiedot ammattientarkastuksen valvottavasta lainsäädännöstä ja sen muutoksista käyvät ilmi ammattientarkastuksen vuosikertomuksista. Yleiskatsaus lainsäädännön kehittämiseen vuoteen 1967 asti sisältyy teokseen *Sosiaaliministeriö 1917-1967*, 80-97. Ks. myös *Kairinen* 207-226 ja *Sipilä*, Pääasiat 36-38.

sisältyi vuoden 1928 lakiin metsä- ja lauttaustyöväen asumuksista. Sen noudattamista valvomaan asetettiin sosiaaliministeriöön erityinen ammattientarkastaja, jonka toimialueena oli koko maa. Laki uusittiin vuonna 1947, ja uusin laki on vuodelta 1967 (KämppeL, 344/67).

Työaikalainsäädännön alalla saatiin aikaan uusi, yleinen työaikalaki vasta sotien jälkeen (TAL, 604/46). Vuonna 1965 tärkeiltä osin uudistettu (L 713/65) TAL on edelleen voimassa. *Erityisalojen työaikalakeja* on säädetty useammin. Pääasiassa työaikamääräyksiä sisältävä vuoden 1919 laki kauppa-, konttori- ja varastoliikkeiden työoloista uusittiin vuosina 1939, 1946 ja 1960. Vuoden 1908 LeipL puolestaan korvattiin uusilla laeilla vuosina 1928, 1940 ja 1961. Myös laki työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annettiin 1961 (410/61). Pääasiassa työaikanormeja sisältyi myös vuoden 1949 kotiapulaislakiin, jonka osalta ammattientarkastuksen valvontatehtävä tosin rajoittui ohjeiden ja neuvojen antamiseen. Vuonna 1970 säädettiin lait maatalouden ja talonmiesten työajasta (31 ja 284/70).

Vuosilomasta saatiin aikaan ensimmäinen yleinen, kaikkia työntekijöitä koskeva oma lakinsa vuonna 1939. Tätä ennen oli oikeus vuosilomaan perustunut vuoden 1922 työsopimuslakiin, joka ei kuulunut ammattientarkastuksen valvottaviin, sekä kaupan alalla edellä mainittuun vuoden 1919 työololakiin. Vuosilomalaki uusittiin 1946 ja 1960.

Työsopimuslainsäädännön alueella ei ammattientarkastukselle ollut säädetty, vuoden 1923 oppisopimuslakia lukuunottamatta, valvontatehtäviä ennen vuoden 1970 työsopimuslakia (TSL, 320/70). Uuteen TSL:iin eduskuntakäsittelyssä otettu valvontasäännös merkitsikin periaatteellista muutosta tähän aiemmin pääasiassa yksityisoikeudellisena pidettyyn lainsäädännön lohkoon.

Edellä selostetun lainsäädännön lisäksi on mainittava, että vuonna 1926 uusitun *paineastialainsäädännön* noudattamisen valvonta tuli pääasiassa ammattientarkastajien tehtäväksi. Kun paineastioiden määrä etenkin sotien jälkeen nousi huomattavasti, niiden tarkastus haittasi oleellisesti varsinaisten työsuojelulakien valvontaa kattaessaan noin 2/3 ammattientarkastuspiirien toiminnasta. Asia saatiin lopullisesti korjatuksi vasta vuonna 1968, kun tehtävä siirrettiin kauppa- ja teollisuusministeriön alaiselle paineastiain tarkastuslaitokselle.⁴ Erinäisiä valvontatehtäviä oli annettu ammattientarkastukselle myös vuosien 1925, 1935 ja 1948 *tapaturmavakuutuslainsäädöksissä*.

Vielä kaksi ammattientarkastukseen yleisesti vaikuttanutta seikkaa on mainittava. Vuonna 1946 perustettu *työneuvosto* kykeni nopeasti antamaan ratkaisuja työsuojelulakien soveltamisalasta ja lausuntoja niiden yleisluonteisista soveltamiskysymyksistä sekä siten selvittämään aikaisemmin muiden viranomaisten ratkaistavana olleita tulkintakysymyksiä. Toiseksi *ammattiyhdistys-*

⁴ Paineastioiden tarkastuksen vaikutuksesta ammattientarkastukseen ks. *Sosiaaliministeriö 1917-1967*, 99 s. ja *Järvenpää*, SosA 1969, 3 s.

liikkeen aseman suhteellinen vahvistuminen 1940-luvulta alkaen merkitsi sitä, että suuri osa aiemmin ammattientarkastukselle kuuluneista neuvontatehtävistä siirtyi järjestöille. *Luottamusmiesjärjestelmän* avulla lukuisat työlainsäädäntöäkin koskevat tulkintaerimielisyydet ratkaistiin työpaikoilla ilman viranomais-ten asioihin puuttumista.⁵

Järjestöjen kasvavasta merkityksestä huolimatta säilyi ammattientarkastuk-
sessa sotien jälkeenkin yksi, useimpien muiden maiden valvontajärjestelmästä
puuttuva ominaispiirre: toiminnassa oli tärkeällä sijalla *työaika-* ja sittemmin
myös *vuosilomalakien* noudattamisen valvonta. Tämän erikoispiirteen syyksi
arvelee pitkäaikainen (1945-1973) ammattienylitarkastaja A. E. *Järvenpää* pu-
heena olevan lainsäädännön laajuutta ja yksityiskohtaisuutta Suomessa.⁶

1.3.5.2 Käsikymenettelyn käyttöala

Vuosina 1920-1973 annettujen kirjallisten käskyjen käyttöalan selvittelyä vai-
keuttaa se, ettei ammattientarkastuksen vuosikertomuksissa ole tarkoin ilmoi-
tettu — toisin kuin esim. syyteilmoitusten osalta on tehty — niitä lakeja, joi-
den rikkomisen vuoksi toimenpiteisiin on ryhdytty. Syy tähän saattaa olla se,
että käskyjä ilmeisesti on annettu, kuten pian selviää, tarkasteltavana olevana
ajanjaksona miltei yksinomaan *työturvallisuussäädösten* (AVA, VTTurvL,
TTurvL) piiriin kuuluvissa asioissa. Kirjallisista käskyistä onkin lukumäärien
lisäksi saatettu ilmoittaa, ovatko ne pääasiassa koskeneet esim. suojalaitteita,
ilmanvaihtoa tai sosiaalituloja, joka tapauksessa siis tapaturmantorjuntaa tai
terveydensuojelua. Seuraavia tarkempia tietoja käskyjen säädöspäätelmästä on
kuitenkin saatavissa.

Aivan 1920-luvun alussa tuli sosiaalihuollituksen käsittelyyn *valitusasioina* vain
pari työaikalakeihin perustuvaa kirjallista käskyä, muut käskyt koskivat työ-
turvallisuusseikoja. Kun valitusviranomaiseksi vuodesta 1923 tuli sosiaalimi-
nisteriö, sittemmin STM, ministeriön käsittelyyn vuoteen 1973 mennessä tul-
leista ja tätä tutkimusta varten kootuista noin 200:sta ammattientarkastajan
toimenpiteestä *vain yksi* koski työaikasuojelua:

STMp 21.6.1971 n:o 3071/306. Helsingin piirin at. oli kirjallisella käs-
kyllään velvoittanut puusepäntehtaan mm. suorittamaan erinäisiä suo-

⁵ Järjestöjen vaikutuksesta ammattientarkastukseen ks. *Järvenpää*, SosA 1949, 91 ja 93. Ks. myös *Ammattientarkastus 1939-1949*, 21, jossa todetaan että luottamusmiehillä on ollut kiinteä yhteys ammattientarkastajiin ja että heidän toimintansa samoin kuin työnteki-jäjärjestöjen vahvistunut asema ovat vaikuttaneet hedelmällisesti ja vähentäneet työsuoje-lulakien rikkomisia.

⁶ Ks. *Järvenpää*, SosA 1949, 94 s. ja myös *KM 1950:21*, 51.

jaustoimia sekä *kieltänyt käyttämästä lyhennettyä ruokailuaikaa* ilman asianmukaista lupaa. Kun korjausta ei ollut määrääjassa saatu aikaan eikä työnantaja ollut antanut pyydettyä selitystä, at. toimitti asiakirjat ministeriöön toimenpiteitä varten. STM vahvisti käskyn muuttamattomana ATL 7 §:n nojalla. — Ratkaisu askarruttaa sikäli, ettei ATL 7 §:ssä tunnettu tällaista käskyn »vahvistamista»; sen sijaan olisi STM:n asiana tällaisessa tilanteessa ollut lähinnä ryhtyä käskyn täytäntöönpanoa tarkoittaviin toimiin.

Ministeriössä käsitellyistä asioista voidaan mainita vielä seuraavat kaksi, jotka olivat tulleet vireille *työntekijän* hakemuksesta. Ratkaisussa *SosMp 12.5.1944 n:o 505/940* oli työmies EK anonut, että SosM velvoittaisi hänen työnantajansa maksamaan hänelle lainmukaisen *lomakorvauksen*. Hylkäävässä päätöksessään SosM totesi, että anojan asiana oli ilmoittaa laiminlyönti nimismiehelle syytteen nostamista varten, jossa yhteydessä anoja saattoi vaatia saamatta jäänyttä korvausta. Ratkaisussa *SosMp 24.1.1945 n:o 225/940* oli työpaikastaan erotettu kirjaltaja AT vaatinut, että hänen työnantajansa velvoitettaisiin *ottamaan hänet takaisin palvelukseensa*. SosM hylkäsi hakemuksen viitaten VTSL:n mukaiseen työnantajan vapaaseen irtisanomisoikeuteen ja todeten, ettei SosM:llä ollut keinoja velvoittaa työnantajaa ottamaan hakijaa tämän entiseen työhön. — Näissä hakemuksissa tarkoitetut toimenpiteet olivat lähinnä ATL:n mukaisia kirjallisia käskyjä, mutta kummassakaan tapauksessa vaatimusten ei katsottu kuuluneen käskyn käyttöalaan.

Ensi asteen menettelyn tasolta on saatavissa tietoja ammattientarkastuksen vuosikertomuksissa julkaistuista taulukoista, jotka koskevat ammattientarkastajille tehtyjä *valituksia* ja niistä aiheutuneita toimenpiteitä. Nämä »valitukset» olivat tavallisesti työntekijöiden tai heidän järjestöjensä tekemiä ilmoituksia työpaikoilla vallitsevista epäkohdista (vrt. yllä ministeriölle tehdyt ilmoitukset), ja käytännössä ne olivat varsin usein kysymykseen tuleva tapa valvontamenettelyn käynnistämiseksi.¹ Taulukoissa on valitukset eritelty sen mukaan, mitä lakeja ne ovat koskeneet, ja taulukoista käy ilmi, että 1970-luvulle asti valituksista on aiheutunut, tosin vain satunnaisesti, muutamia muuhunkin kuin työturvallisuuslainsäädäntöön perustuvia kirjallisia käskyjä.² Tällöinkään ei

¹ Niinpä esim. vuonna 1920 oli 16.814:sta ohjeesta ja neuvosta 224 ja 651:sta syyteilmoituksesta 84 aiheutunut valituksen johdosta, ks. *Ammattientarkastus 1920*, 10-13.

Vuonna 1950 oli vastaavasti 10.942:stä ohjeesta ja neuvosta 1.381 ja 95:stä syyteilmoituksesta 28 aiheutunut valituksen johdosta, ks. *Ammattientarkastus 1950*, 6-8.

² Tällaisia käskyjä, jotka ilmenevät ammattientarkastuksen vuosikertomusten liitetäulukkoista, on annettu seuraavasti: vuonna 1920 yhteensä 7 1917TAL:iin perustuvaa käskyä, vuonna 1923 1 käsky/1917TAL, vuonna 1924 1 käsky/1917TAL ja 1 käsky/TeollITA, vuosina 1935 ja 1936 kumpanakin 3 käskyä/1917TAL ja 1/TeollITA, vuonna 1950 2 käskyä/TAL, vuosina 1957 ja 1960 kumpanakin 1 käsky/TAL, vuonna 1970 6 käskyä/TAL ja vuonna 1971 1 käsky/TAL.

käy ilmi, onko esim. TAL:iin perustuva käsky tarkoittanut lainmukaisen työajan noudattamista vai jotakin järjestysluonteista seikkaa, kuten työtuntijärjestelmän nähtävänäpitoa tms. Useimmiten nämä muut kuin työturvallisuus-suojelua koskeva ilmoitukset johtivat joko ohjeiden tai neuvojen antamiseen tai sitten syyteilmoitukseen.

Edellä oleva voidaan tiivistää toteamukseen, että noin vuodesta 1920 lähtien kirjallisten käskyjen käyttöala valvontakäytännössä rajoittui koskemaan lähes yksinomaan työturvallisuuslakeja — näin siitä huolimatta, että valvonnanalainen lainsäädäntö erityisesti työaika- ja vuosilomasuojelun alueilla tuli aikaisempaa kattavammaksi ja yksityiskohtaisemmaksi tänä ajanjaksona.

1.3.5.3 Käskymenettelyn käyttötaajuus

Käskymenettelyn käyttöalan kapenemiseen liittyy se, että käskyjen määrä vuosina 1920-1973 oli suurin piirtein tasaisesti laskeva. Vielä 1920-luvun alkuvuosina käskyjä annettiin vuosittain useita satoja, mutta tämän jälkeen niiden vuosittainen määrä pysyi alle sadan. Kehitys ilmenee seuraavasta taulukosta:¹

vuosi	annettuja käskyjä
1920	830
1925	129
1935	24
1939-49 keskim.	49
1950	87
1955	35
1960	11
1965	11
1970	15

Voidaan todeta, että varsinkin ammattientarkastuslaitoksen viimeisinä vuosikymmeninä kirjalliseen käskymenettelyyn turvauduttiin peräti harvoin; sitä on nähtävästi pidetty vasta viimeisenä kysymykseen tulevana ja äärimmäisenä valvontakeinona. Tämä käy ilmi esim. vuoden 1962 ammattientarkastuskerptomuksesta, jossa Helsingin ja Turun piirien naispuolinen ammattientarkastaja selostaa käytäntöä seuraavasti: Kirjallisia käskyjä oli annettu pääasiassa sellaisiin työpaikkoihin, joissa vuodesta toiseen annetuilla määräyspöytäkirjoilla (ohjeilla ja neuvoilla) ei ollut saatu parannuksia aikaan. Eräässä tekstiiliteh-

¹ Tiedot on koottu ao. vuosien ammattientarkastuksen vuosikertomuksista. Vuosien 1939-1949 käskyistä on julkaistuna saatavissa tiedot vain niiden yhteismäärästä.

taassa käsky annettiin liian lämmön ja höyryn poistamiseksi, mistä aikaisemmin oli annettu neljä tuloksetonta pöytäkirjaa. Toisessa työpaikassa oli käskyä edeltäneitä pöytäkirjoja jouduttu antamaan samoista epäkohdista vuodesta 1959 alkaen.²

Käskymenettelyn poikkeuksellisuuden yhtenä syynä on pidettävä siihen liittyneitä *prosessuaalisia mutkallisuuksia*, joiden johdosta menettely oli varsin tehoton.³ Käsky voitiin antaa ensinnäkin vasta sitten, kun oli käynyt ilmi, ettei työnantaja »suostunut» korjaamaan tarkastuksessa osoitettuja puutteellisuuksia (ATL 7.1 §). Käsky voitiin alistaa ministeriöön (7.2 §), ja päätöksen saatua lainvoiman seurasi monimutkainen menettely tiedoksiantoineen sekä työnantajalta vaadittavine selityksineen ja ammattientarkastajalta hankittavine lausuntoineen, minkä jälkeen käsky uudelleen toimitettiin ministeriöön. Asiaa harkittuaan ministeriö saattoi ilmoittaa laiminlyönnin ulosotonhaltijalle uhkasakon tai muun uhan asettamista varten (7.3 §). Uhkamääräyksen hankkimiseen ja ulosmittausmenettelyyn liittyvät vaiheet valitusmahdollisuuksineen tarjosivat työnantajille vielä useita tilaisuuksia viivytyksen aikaansaamiseen, niin että tämä — kuten *Ellilä* lausuu — »suorastaan ilveilyksi menevissä oleva epäjärjestys» saattoi viivyttää kirjallisen käskyn toimeenpanoa vuosilla.⁴

Näiden ATL:iin tai muihin prosessinormeihin perustuvien menettelymuotojen lisäksi SosM:ssä kehittyi kokonaan omia ja ilmeisesti mihinkään lakiin perustumattomia, menettelyä viivyttäviä käytäntöjä: mm. suhtautuminen valitusaikoihin muodostui joustavaksi,⁵ ja työnantajien erilaisiin lykkäysanomuksiin suostuttiin herkästi.⁶ Siten ei voi välttyä ajatukselta, että paitsi työnantajien piirissä, myös ministeriössä vallitsi yleisesti pyrkimys mahdollisimman pitkään karttaa kirjallisten käskyjen täytäntöönpanoa. Tämän puolestaan on täytynyt heijastua myös ensi asteen menettelyyn siten, että kirjallisten käskyjen antaminen ylipäänsä kävi harvinaiseksi.⁷

² *Ammattientarkastus* 1962, 8.

³ Tässä riittänee, että käsitellään ATL:n mukaista menettelyä, josta ATA:n mukainen menettely ei oleellisesti poikennut.

⁴ *Ellilä* 110. Menettelystä yksityiskohtaisemmin ks. *Helo* 46-49, *KM* 1950:21, 76-78, *Ellilä* 74-100 ja *Suviranta*, LM 1967, 229-231.

⁵ Lainvoimaisista käskyistä tehdyt valitukset tutkittiin esim. ratkaisuisissa *SosMp* 10.5.1948 n:o 811/940, *SosMp* 23.9.1952 n:o 1297/942 ja *SosMp* 5.9.1950 n:o 352/929. Näistä viimeksi mainitussa ratkaisussa menettelyä perusteltiin sillä, että »yhtiö oli alistuksensa viipymiseksi esittänyt erittäin painavia syitä».

⁶ Esim. ratkaisussa *SosMp* 21.11.1955 n:o 707/942 ministeriö myönsi työnantajalle vuonna 1951 annetun, lainvoimaisen käskyn täyttämiseksi neljään eri otteeseen lisäaikaa 1.7.1957 asti. Käsky koski pukukaappien rakentamista työntekijöille.

⁷ SosM:ssä noudatetun »joustavan» käytännön yhtenä syynä oli vielä se, että tällä ta-

Toisaalta käskyjen käyttötaajuuden vaihteluun näyttävät vaikuttaneen itse menettelyyn kokonaan kuulumattomat, *taloudellis-yhteiskunnalliset syyt*. Sopiva esimerkkiperiodi on 1930-luvun lamakausi sitä edeltäneine ja seuranneine vuosineen.

Kun käskyjä annettiin vuonna 1928 yhteensä 216 ja vuonna 1929 vielä 153,⁸ niin vuonna 1930, jolloin maailmanlaajuinen lama jo täydellä painollaan vaikutti maamme talouselämään, käskyjen määrä aleni 75:ään. Alenemisen syyksi mainittiin nimenomaan »se vaikea tila, jossa teollisuuslaitokset ovat viime vuoden kuluessa työskennelleet».⁹ Seuraavana vuonna, jolloin käskyjä annettiin enää vain 11, vähenemistä perusteltiin samankaltaisilla syillä ja todettiin vielä, että »varsinkin heikkovaraisiin teollisuuslaitoksiin on suhtauduttu varovaisuudella».¹⁰ Vuonna 1932, jolloin mm. Vaasan piirissä ei annettu yhtään käskyä ja koko maassa vain 18, Vaasan piirin at. kertoo:¹¹ »Nykyisenä aikana, jolloin työttömien lauma on kasvamistaan kasvanut, ja työpaikka toisensa jälkeen on lopettanut toimintansa, ei ole tullut kysymyksenäkään, että ammattientarkastus esittäisi asetusten ja järjestysohjeiden määräämät parannukset ilman muuta tehtäväksi, vaan on pienimpiäkin parannuksia harkittava tarkoin ennenkuin ne voi esittää. Kirjallisia käskyjä ei näin ollen ole voinut antaa.»

Kun lamakausi sitten oli sivuutettu, valvontakäytäntökin tiukkeni: vuoden 1935 kertomuksessa todetaan, että taloudellisten olojen parantunutta »ovat ammattientarkastajat katsoneet voivansa vaatia teollisuuslaitoksia ja käsityöpajoja tekemään entistä enemmän ja huomattavampia parannuksia». Käskyjen ja erityisesti muiden määräysten ja ohjeiden lukumäärät nousivat jälleen.¹²

Taloudelliseen lamaan liittyvä työllisen työvoiman määrän vähen-

voin saatiin epäkohdat todellisuudessa poistetuksi nopeammin kuin pitäytymällä tiukan lakisidonnaiseen menettelyyn ja saattamalla kaikki lainvoimaiset käskyt pakkotäytäntöönpanoon. Myöntymällä työnantajan vaikkakin määrääjän umpeenkuluttua pyytämään lykkäysanomukseen saatiin työnantajalta »lupaus» korjata epäkohta paljon nopeammin kuin olisi pakkotäytäntöönpanoteitse ollut mahdollista. Näin ammattienylitarkastaja *Järvenpää*, jolla tasavallan presidentin antamien valtuuksien nojalla oli valta yksin ratkaista mm. kirjallisia käskyjä koskevat valitusasiat, haastattelussa 12.10.1982.

Vertailun vuoksi mainitsen, että muilla hallinnonaloilla vastaavanlainen, lainvoimaisiin velvoittaviin päätöksiin (esim. uhkasakkopäätöksiin) liittyvien määräaikaisten muuttaminen edellytti, että *olosuhteet olivat muuttuneet* päätöksen antamisen jälkeen, ks. *KHO 1941 II 511*.

⁸ *Ammattientarkastus 1928*, 15 ja 1929, 16.

⁹ *Ammattientarkastus 1930*, 15 s. Myös syyteilmoitusten määrä aleni 88:aan edellisen vuoden 130:sta, ks. mt. 16.

Ajankohdan suhdannevaihteluista tarkemmin ks. esim. *Jutikkala 231-233*.

¹⁰ *Ammattientarkastus 1931*, 14.

¹¹ *Ammattientarkastus 1932*, 14.

¹² *Ammattientarkastus 1935*, 14.

minen on kenties jossakin määrin reaalisestikin vähentänyt valvontatoimien tarvetta, mutta muilta osin käytännön vaihtelu on voinut perustua vain siihen, että väljen työsuojelunormien tulkintaa on supistettu niiden minimirajoille tai, kuten Vaasan piirin tarkastaja edellä antaa ymmärtää, näiden rajojen allekin. Tässä siis havaitaan valtiollisen valvontakoneiston ominaisuus reagoida ja toimia yksityisen pääoman kannattavuusedellytysten kulloinkin vaatimalla tavalla.

1.3.6 Soveltamiskäytännön tulkinnalliset perusteet

1.3.6.1 Kysymyksenasettelu

Edellisissä jaksoissa on tarkoituksellisesti tehty selkoa vain siitä, minkälaiseksi kirjallinen käskymenettely ammattientarkastuskäytännössä *tosiasiallisesti* kehittyi. Seuraavassa otetaan erikseen tarkasteltavaksi ne *tulkinnalliset perusteet*, joiden nojalla kyseinen käytäntö syntyi. On kuitenkin huomattava, ettei kapea-alaiseksi rajautuneen käskymenettelyn piirissä syntyneistä ratkaisuksista itsestään (esim. niiden perusteluista) käy ilmi, minkä seikkojen nojalla tietty asia oli tullut käskymenettelyn eikä esim. syyteilmoitusmenettelyn piiriin. Tämä johtuu käskymenettelyn viranomaisaloitteisuudesta,¹ jonka vuoksi ei yleensä syntynyt tietyn valvontakeinon soveltuvuutta koskevia kielteisiä ratkaisuja, joita sitten olisi täytynyt perustella.

Kun siis seuraavassa pyritään selvittämään ATA 6.1 ja ATL 7.1 §:lle annettua tulkintaa, metodina ei ole tavanomainen oikeuskäytännön yksittäisten ratkaisujen analyysi. Tarkastelun kohteena on sen sijaan ennen kaikkea valvontakäytäntöön suuntautunut *ylempien viranomaisten hallinnollinen ohjaus*. Toiseksi tarkastelen niitä tulkintoja, joita em. lainkohdille on annettu asiaa käsittelevässä jokseenkin niukassa *kirjallisuudessa*. Kun kirjallisuudestakin tarvittavien kannanottojen laatijoina usein ovat ammattientarkastuslaitoksen virkamiehet, ei näitä kahta tulkintojen lähdettä seuraavassa erotella, vaan pyritään ajallisessa järjestyksessä rekonstruoimaan kirjallisen käskyn käyttöalaa koskevan tulkinnan kehitys. Käsiteltäville kannanotoille on ominaista niiden tietty direktiiviluonne, »yksisuuntaisuus»: tavanomainen oikeuskirjallisuuden ja -käytännön välinen molemminpuolinen vuorovaikutus puuttuu, ja käytäntö on tulkintaan nähden alisteisessa asemassa.

¹ Tosin valvontamenettelyn käynnistäjinä usein olivat aikaisemmin selostetut työnteekijöiden »valitukset», mutta näissäkin tapauksissa viranomaisen harkintaan jäi, mihin valvonnalliseen toimeen valituksen johdosta ehkä oli ryhdyttävä.

1.3.6.2 Tulkintalinjan kehittyminen

Tarkastelun *lähtökohdaksi* voidaan ottaa heti ATA:n säätämisen jälkeen syntynyt käytäntö, jota on selostettu edellä jaksossa 1.3.4. Kuten tuolloin kävi ilmi, ATA 6.1 §:ää tulkittiin sen ensimmäisinä soveltamisvuosina SosH:ssa sikäli laajasti, että työsuojelun kummankin päälohkon, työturvallisuus- ja työaikasuojelun säännösten katsottiin kuuluvan kirjallisen käskymenettelyn piiriin. Kuitenkin jo ratkaisussa *SosHp n:o 13/23.3.1920* todettiin, ettei ammattientarkastajan tullut antaa kirjallista käskyä sellaisesta seikasta, mikä *jo suoraan laista kävi ilmi* (alle 18-vuotiaiden ylityökielto), vaan asia olisi tullut ilmoittaa syyttäjälle; tosin tarkastajan ei katsottu varsinaisesti ylittäneen toimivaltaansa eikä käskyä kumottu. Tämän ratkaisun jälkeen kirjallisia käskyjä annettiin koko ammattientarkastuslaitoksen aikana vain aivan satunnaisesti muista kuin työturvallisuusseikoista. Mutta mistä oli peräisin käsitys, että »selvät» lainrikkomiset eivät kuuluneet ATA 6.1 §:ssä mainittujen työpaikan »olois-
sa tai laitteissa» havaittujen epäkohtien piiriin?

SosH:n varhaisimman käytännön mukaiseen, ATA 6.1 §:n väljään tulkintaan viittaavia käsityksiä esitettiin vielä 8.-13.1.1919 pidetyssä ammattientarkastajien kokouksessa, siis noin vuosi ATA:n voimaantulon (5.2.1918) jälkeen. Kokouksessa käsiteltiin mm. ammattientarkastajien suhtautumista työnantajien syytteeseen asettamiseen nähden, ja sosialihallituksen ylitirehtööri E. Böök selosti asiaa seuraavasti:²

» — — — asetuksen mukaan ammattientarkastaja on velvollinen ilmoittamaan syytteeseen kaikki *ilmeiset lain rikokset*, joista laissa on rangaistus säädetty. *Samalla* kun ammattientarkastaja ilmoittaa työnantajan syytteeseen, on hänen annettava työnantajalle *kirjallinen käsky* jatkuvan lainrikkomisen estämiseksi. Näin ollen tarkoittaa syytteeseen ilmoittaminen jo tapahtuneen rankaisemista, kun taas samalla annetulla kirjallisella käskyllä koettaa ammattientarkastaja hallinnollista tietä saada lainrikkomisen jatkumisen ehkästyksi. — — — Jos lainrikos, josta on rangaistus laissa määrätty, on *tulkinnan alainen*, on ammattientarkastajan *ensin* annettava työnantajalle kirjallinen käsky, jonka työnantaja voi alistaa Sosialihallituksen tutkittavaksi» (kursiv. tässä).

Lainatussa esityksessä tavataan ensimmäisen kerran »ilmeisiin» ja »tulkinnanvaraisiin» työsuojelulainsäädännön rikkomuksiin perustuva jaottelu valvontakeinojen käytön kriteerinä. Jaottelu ei kuitenkaan rajoittanut kirjallisen käskyn käyttöä, vaan käskymenettelyn katsottiin soveltuvan kummassakin tapauksessa; sen sijaan syyteilmoitus ei tulkinnanvaraisissa tilanteissa ainakaan

² Ammattientarkastajien kokous Helsingissä 8.-13.1.1919, pöytäkirjan 19 §.

ensimmäisenä keinona olisi tullut kysymykseen. Ylitirehtööri Böökin selostuksesta on edelleen huomattava, että se ei niinkään näytä olevan käsitys ATA:n ehdottomasti edellyttämästä tulkinnasta, vaan *suositus* eri tilanteissa kysymykseen tulevien valvontakeinojen *tarkoituksenmukaisimmista käytötavoista*. Yhtäältä käskymenettelyn, toisaalta syyteilmoitusmenettelyn käytön perusteeksi selitetään juuri näiden valvontakeinojen erilaiset *funktiot* työsuojelulakien toimeenpanossa.

Ylitirehtööri Böökin käsitys kirjallisen käskyn laajasta ja osittain syyteilmoitusmenettelyn kanssa päällekkäisestä käytöstä ei siis kuitenkaan jäänyt vallitsevaksi. Sen sijaan hänen mainitsemansa jaottelu »ilmeisten» ja »tulkinnanvaraisten» rikkomusten välillä sai uuden, käskymenettelyn alaa rajoittavan merkityksen. Tämä käy ilmi jo vuoden 1919 ammattientarkastuskertomuksen liitteenä julkaisusta, Oulun piirin ammattientarkastaja *J. Karan* kirjoituksesta »Eräitä näkökohtia Suomen ammattientarkastuksen kehityssuunnasta».³ Kirjoituksen pääajatuksena on huoli siitä, että uusien työaikaa ja sosiaalivaikutusta koskevien lakien valvonta oli tullut ammattientarkastajan työn pääosaksi, mikä ei ollut sopusoinnussa ammattientarkastuksen teknillisen luonteen ja tarkastajan insinöörikoulutuksen kanssa. Tästä valvonnasta aiheutui myös runsaasti varsinaista tarkastustoimintaa haittaavaa kansliatyötä. Kirjallisten käskyjen ja syyteilmoitusten käyttöön Kara puuttui kirjoittaessaan seuraavaa:⁴

»On kuitenkin ilmaantunut suurta epä tietoisuutta siitä, milloin kutakin keinoa on käytettävä. Myöhemmin on selitetty, että kirjallista käskyä ei voi antaa *suoranaisesta ja ilmeisestä lakirikoksesta*, ei yleensä teosta tai tekemättä jättämisestä, jota ei hallinnollista tietä ulosotonhaltijan kautta ja ilman tuomioistuimen erityistä vahvistamista saada korjatuksi. — — — Valvoessaan sitä työväenlaisäädännön osaa, joka ei suoraan koske ammatinvaaralta suojelemista, on hänen (ammattientarkastajan, JS), aniharvoja poikkeuksia lukuunottamatta, ilmoitettava havaitsemastaan epäkohdasta yleiselle syyttäjälle» (kursiv. tässä).

Muilla kuin »suoranaisilla ja ilmeisillä» lainrikkomuksilla tarkoitettiin tässä siis työturvallisuussäännösten rikkomista, ja yleensä vain näissä tapauksissa tuli kirjallinen käsky *Karan* mukaan kysymykseen »selvien» tapausten kuullessa syyteilmoitusmenettelyn piiriin. Mutta mikäli *Karan* viittaus asiasta aikaisemmin esitettyyn tarkoitti edellä selostettua Böökin kantaa, oli asia ymmärretty tai tulkittu väärin, sillä Böökin mukaanhan käskymenettely tuli kysymykseen sekä selvissä että tulkinnanvaraisissa tapauksissa.

³ *Ammattientarkastus 1919*, 66-73.

⁴ Mt. 71.

Karan esittämä käsitys jäi kuitenkin vallitsevaksi sekä valvontakäytännössä että asiasta myöhemmin esitetyissä tulkinnoissa. Niinpä seuraavan vuoden ammattientarkastuksen vuosikertomuksessa selostetaan SosH:n kumonneen valituksen johdosta erään kirjallisen käskyn, koska se koski »varsinaista lainrikkomista, josta olisi ollut ilmoitettava syyttäjälle». ⁵ Kysymyksessä on aikaisemmin selostettu ratkaisu *SosHp n:o 24/20.7.1920*, jossa tarkastaja oli kirjallisella käskyllä velvoittanut työnantajan täyttämään tapaturmavakuutusvelvollisuutensa.

Täsmällisen ilmauksen ja varsinaisen tulkintadirektiivin luonteen tämä käsitys sai kuitenkin ilmeisesti ensi kerran 19.-22.6.1922 pidetyssä ammattientarkastajien kokouksessa, jossa ammattienylitarkastaja *O. Pyykkö* esitti seuraavaa: ⁶

»Kirjallista käskyä ei saa antaa siinä tapauksessa, että *laki selvästi ja yksityiskohtaisesti* muuten antaa kyseessä olevasta tapauksesta erikoismääräyksen ja tämän rikkomisesta säättää *rangaistuksen* eikä myös ennen kuin asiasta on pöytäkirjanotteella huomautettu» (kursiv. tässä).

Verrattuna edellä lainattuun *Böökin* suositukseen annetaan tässä jo yksiselitteinen ja noudatettavaksi tarkoitettu tulkinta siitä, milloin käskymenetelyä saadaan käyttää ja milloin ei. Lisäksi esityksessä näkyy uutena korostuksena se, että juuri selvien työsuojelunormien rikkomisen *rangaistavuus* oli käskymenettelyn esteenä. On ymmärrettävää, että tämän esityksen jälkeen käskymenettelyssä toteutettavien lainsäädännön piiri pysyi suppeana. *Pyykön* tulkinнан mukaisesti todetaankin vuoden 1922 ammattientarkastuksen vuosikertomuksessa, että ATA:n mukaan »ovat ammattientarkastajat erinäisissä tapauksissa, joista *laeissa ei ole suoranaisia määräyksiä*, kirjallisesti käskeneet työnantajia tai heidän edustajiaan määrätyn ajan kuluessa korjaamaan epäkohdat tai lainvastaiset työolot» (kursiv. tässä). ⁷

Näin syntynyt doktriini ei kuitenkaan ainakaan aluksi merkinnyt sitä, ettei käskymenettelyn piiriin voisi kuulua muitakin kuin työturvallisuusasioita. Muunkin työsuojelulainsäädännön piirissä saattoi nimittäin syntyä tilanteita, joihin ei saanut laista yksiselitteistä vastausta. Ylitarkastaja *Pyykkö* viittaakin tällaisiin tilanteisiin vuonna 1922 laatimassaan kiertokirjeessä: ⁸

Kirjeessä annetaan ohjeita 1917TAL 6.2 §:n mukaisesta ruokailuajasta vuorotyössä. Säännöstä koskevien tulkintojen jälkeen kirjeessä todetaan:

⁵ *Ammattientarkastus 1920*, 11.

⁶ Ammattientarkastajien kokous Tampereella 19.-22.6.1922, pöytäkirjan 6 §.

⁷ *Ammattientarkastus 1922*, 13.

⁸ Kiertokirje ammattientarkastajille 24.2.1922.

»*Milloin laista ei saa tukea menettelylleen*, on erikseen kussakin tapauksessa harkittava, mikä on oikein ja kohtuullista, sitä ehdottomasti vaadittava ja *tarpeen tullen kirjallisen käskyn tietä saatava aikaan*» (kursiv. tässä).

Valvontakäytännössä ei kuitenkaan, kuten aiemmin on todettu, enää vuoden 1920 jälkeen sovellettu kirjallista käskymenettelyä työaika-suojelun piirissä muuten kuin aivan satunnaisesti.

Doktriini kuvastui myös asiaa käsitelleessä niukassa *kirjallisuudessa*. Veratessaan ATA:n mukaista käskymenettelyä vuoden 1889 TSuojA:n mukaiseen menettelyyn, jossa lainvoimaisen käskyn tehosteena oli rangaistusseuraamus, kirjoittaa *Pyykkö* vuonna 1925:⁹ »Jos työnantaja ei taivu täyttämään lainvoiman voittanutta kirjallista käskyä, saatetaan käsky täytäntöön hallinnollista tietä, ulosotonhaltijan kautta. Tuomioistuin taas ratkaisee vain selvät lainrikkokset, joista laissa on rangaistukset määrätty.»

ATL:n voimaantulo vuonna 1927 ei myöskään aiheuttanut mitään muutosta jo aikaisemmin vakiintuneeseen käsityskantaan. Kenties perusteellisimmin kävikin vallitseva kanta ilmi *Eino Kuusen* esityksestä hänen vuonna 1931 ilmestyneessä suuressa Sosialipolitiikka-teoksessaan. Jos tarkastuksessa annetuilla ohjeilla ja neuvoilla ei päästy tulokseen, oli Kuusen mukaan tarjolla kaksi menettelytapaa:¹⁰

»Jos epäkohta, jonka poistamista vaaditaan, on selvästi sellainen, että siitä työsuojelulaissa tai -asetuksessa on säädetty rangaistus (esim. lasta pidetty päivittäin liian kauan työssä tai alaikäistä vastoin lakia yötyössä, tahi yli- tai pyhätyöstä ei ole maksettu korotettua palkkaa), tulee ammattientarkastajan ilmoittaa asia syytteeseen pantavaksi yleiselle syyttäjälle — — —. Jos taas asia on sellainen, että työpaikan oloissa tai laitteissa on todettu puutteellisuus, jonka työnantaja on velvollinen poistamaan, vaikka laissa ei olekaan asiasta suoranaista määräystä (esim. suojalaitteen epätarkoituksenmukaisuus tai puute, puutteellinen ilmanvaihto, ruokailu-, pesu- tai pukuhuoneen puuttuminen), tulee ammattientarkastajan antaa työnantajalle tai hänen edustajalleen n.s. *kirjallinen käsky* määrääjän kuluessa korjata epäkohdat tarkastuspöytäkirjassa mainitulla tavalla.»

Tässä on siis jo jokseenkin yksiselitteisesti erotettu toisistaan yhtäältä työaika-suojelu ja syyteilmoitusmenettely, toisaalta työturvallisuussuojelu ja kir-

⁹ Ks. *Pyykkö*, SosA 1925, 75. Vrt. myös Pyykön esitystä vuodelta 1923 (Työväensuojelu 417): »Jos ammattientarkastaja on huomannut, että työväensuojelulain rikkomus on tehty, on hänen ilmoitettava syylinen syytteeseen asetettavaksi. Jos taas olot tahi laitteet jollakin työpaikalla eivät ole lainmukaisia, on ammattientarkastajan kirjallisesti käskettävä työnantajaa tai hänen edustajaansa korjaamaan määrääjässä epäkohdat» (kursiv. tässä).

¹⁰ *Kuusi II*, 612 s.

jallinen käskymenettely. On syytä olettaa, että Kuusen esitys edustaa myös alan hallinnossa vallinnutta kantaa.¹¹

Tämän jälkeen valvontakäytännössä vallinnut käsitys kirjallisen käskyn käyttöalasta pysyi pitkään vakiintuneena, eikä asiasta annettu uusia virallisohteja. Soveltamiskäytännön perusteena ilmeisesti edelleen vaikutti pian ATA:n säätämisen jälkeen syntynyt virallinen tulkinta.¹² Muun muassa vuoden 1950 ammattientarkastuskomitean mietinnössä on vielä operoitu »selvien» ja »tulkinnanvaraisten» työsuojelunormien välisellä erottelulla, jota ehdotettiin syyte ilmoitus- ja käskymenetelyn yhdeksi valintakriteeriksi.¹³

Kirjallisuudesta on pantava merkille tarkasteltavana olevan ajanjakson lopulla (1967) ilmestynyt *Suvirannan* artikkeli, jossa mielenkiintoisella ja osin aikaisemmista tulkinnoista poikkeavalla tavalla sivutaan edellä käsiteltyjä kysymyksiä. Suviranta toteaa mm. että myös joustavien työturvallisuusnormien rikkominen on — vastoin edellä »viralliseksi» luonnehdittua tulkintalinjaa — rangaistava teko.¹⁴ Toisaalta Suvirannan artikkelissa käsitellään vain *työturvallisuuden* toteuttamiskeinoja, eikä siinä nimenomaisesti ja TTurvL:n ulkopuolisia asioita silmällä pitäen pohdita kirjallisen käskyn käyttöalaa. Tästä huolimatta on kiintoisaa panna merkille se, että artikkelissa käytetään ATA 6.1 §:stä ja ATL 7.1 §:stä peräisin olevaa ilmaisua »työpaikan olot ja laitteet» *työturvallisuusasioiden synonyyminä* selostettaessa sellaistaikin lainsäädäntöä — kuten vuoden 1889 TSuojA:a, vuoden 1914 AVA:a ja Ruotsin työturvallisuuslakia — jossa kyseistä ilmaisua ei lainkaan käytetty.¹⁵ Tässä on siis tavallaan omaksuttu 1920- ja 1930-luvuilla esitettyjen tulkintojen vaikutuksesta syntyneen käytännön »lopputulos», mutta annettu sille toinen perustelu: »työpaikan oloilla ja laitteilla» *tarkoitetaan* vain työturvallisuusasioita. On luultavaa,

¹¹ Kuusen esityksen oli tarkistanut tuolloin osastopäällikkönä sosiaaliministeriössä toiminut Böök, ks. *Kuusi I*, 6. Lisäksi Kuusi itsekin oli pitkään toiminut sosiaalihallinnon virkamiehenä (1918-1928).

¹² Vuonna 1945 ammattienylitarkastajaksi tulleen A. E. Järvenpään mukaan syyte ilmoitus- ja käskymenetelyn rajanvetoa koskeneet juridiset katsomukset »siirtyivät» hänen toimikaudelleen SosM:n työosaston hallitusneuvoksena toimineen (1935-1960) A. Vehilän välityksellä. *Järvenpään* haastattelu 12.10.1982.

¹³ *KM 1950:21*, 79 s.

¹⁴ *Suviranta*, LM 1967, 239-241.

¹⁵ Ks. *Suviranta*, LM 1967, 232, jossa puhutaan Ruotsin työturvallisuuslakiin (1949) sisältyvistä, työpaikan »oloja ja laitteita» koskevista normeista. Samaa ilmaisua käytetään selostettaessa vuoden 1884 komitean asetusehdotuksen 1-4 §:ää (mk. 234), TSuojA 1-6 §:ää (mk. 235) ja AVA:n työturvallisuussäännöksiä (mk. 236 s. ja 241).

että tällainen käsitys omaksuttiin myös ammattientarkastuslaitoksessa aikaisempien, käytännössä samaan lopputulokseen johtaneiden tulkintojen tilalle.¹⁶

1.3.6.3 Tulkintalinjan arviointia

Kirjallisen käskymenettelyn alaa suunnanneeksi tekijäksi on siis edellä havaittu tietynsisältöinen, julkilausuttu ja oikeudellisin aineksin perusteltu hallinnollinen ohjaus. Tutkimuksen seuraavana vaiheena on ottaa tuo tulkintalinja erillisen tarkastelun kohteeksi, jolloin ensimmäisenä kysymyksenä on *tulkinnan lainmukaisuus*. Pääpaino tässä tarkastelussa on kuitenkin sillä, voidaanko tulkintalinjaa pitää sisäisesti johdonmukaisena ja oman aikansa oikeuskäsityksiä vastaavana. Jo oikeushistoriaan kuuluvien käsitysten lainmukaisuuden pohdittaminen muussa mielessä ei liene kovinkaan hedelmällistä.¹ Mutta varsinkin jos tulkintalinjasta paljastuu epäjohdonmukaisuutta tai jopa lainvastaisuutta edellä kuvatussa mielessä, on saatava vastaus kysymykseen, mitkä olivat juridiikan muotoon puetun ohjauksen todelliset tavoitteet. Toisena ongelmana onkin ylipäänsä se, millä tavoin tulkintalinjan synty on *selitettävissä*.

Edellä kuvatun tulkintalinjan ei voida katsoa johtaneen lainvastaiseen käytäntöön, siis toimivallanylityksiin. Kysymys on pikemminkin siitä, *rajoittiko* tulkinta kirjallisen käskyn käyttöalaa lakiin perustumattomalla tavalla. Tämän arvioimiseksi voidaan vallinneesta käsityksestä ensinnäkin erottaa kaksi elementtiä: jaottelu »selviin» ja »tulkinnanvaraisiin» työsuojelunormien rikkomistapauksiin käsittelyjärjestyksen valintaperusteena, ja kysymys teon rangaisavuuden ja hallintopakon käyttömahdollisuuden välisestä suhteesta. Näitä kumpaakin elementtiä tarkastellaan seuraavassa erikseen.

a) Ei ole poikkeuksellista, että kahden eri viranomaisen ja käsittelyjärjestyksen välinen toimivaltaraja määritellään asian selvyyden perusteella. Tähän viittaa jo *Ståhlberg* ja ottaa esimerkiksi ulosotonhaltijan toimivallan lainhakuasioissa.² Täysin selvää kuitenkin on, ettei mikään tämántapainen kompetenssijako voinut perustua ATA:n tai ATL:n säännöksiin. Ensinnäkään ammattientarkastajan velvollisuutta *ilmoittaa syytteeseen* valvonnanalaisen normiston rikkomukset ei ollut rajattu koskemaan vain »selviä» normeja.³ Myös työ-

¹⁶ Ks. esim. *Ammattienylitarkastajan kiertokirje 900.5.1971*, 11, jossa todetaan mm., että erityisesti syytetoimenpiteitä on käytettävä työaika-, vuosiloma- ja nuorten työntekijöiden suojelua tarkoittavien säännösten rikkomistapauksissa, »joissa kirjallinen käsky tai kielto määrääaikoineen eivät yleensä tule kysymykseen».

¹ Ks. *Klami*, Oikeushistorian tutkimusmetodeista 6 s.

² *Ståhlberg* 115.

³ Ks. ammattientarkastajien johtosääntö 21.6.1918, 15 § ja VNp vuoden 1927 ammattientarkastuslain toimeenpanemisesta (73/27) 11 §.

lakien rangaistussäännökset kattoivat sekä joustavien että jäykkien normien vastaisen menettelyn. Esimerkiksi työturvallisuuslakien (AVA, VTTurvL, TTurvL) rangaistussäännökset olivat — kuten sittemmin *Suvirantakin* huomautti — sovellettavissa huolimatta siitä, että työturvallisuusnormit valtaosaltaan olivat luonteeltaan joustavia. Tosin käytännössä syyte tällaisten joustavien normien rikkomisesta nostettiin vasta, kun rikkomus oli johtanut tapaturmaan.

Toiselta puolen virallinen tulkintalinja merkitsi sitä, että *kirjallinen käsky* olisi voinut koskea vain »tulkinnanvaraisia» työsuojelunormeja. Tälle on kuitenkin vaikea löytää tukea ATA 6.1 §:n ja ATL 7.1 §:n sanamuodosta, jossa käskymenettelyn käyttöala oli määritelty ilmaisulla työpaikan »oloissa tai laitteissa» havaitut epäkohdat. Esimerkkinä voidaan jälleen käyttää työturvallisuuslainsäädäntöä, jossa jo ATA:n voimassaoloaikana esiintyi jonkin verran myös luonteeltaan jykkiä normeja. Näissä saatettiin antaa täsmällisiä raja-arvoja esim. työhuoneiden vähimmäistilavuudesta tai vähimmäis- ja enimmäislämpötiloista.⁴ Sellainen väite, etteivät nämä normit olisi kuuluneet kirjallisen käskymenettelyn piiriin, ei olisi ollut sen enempää lakiin perustuva kuin mil-lään tavoin järkevääkään.

b) Joissakin nyt käsiteltävän tulkintalinjan formuloinneissa (erit. *Pyykön* esitys ammattientarkastajien kokouksessa 19.- 22.6.1922) korostettiin, että »selvien» rikkomusten *rangaistavuus* oli esteenä kirjallisen käskymenettelyn käyttämiselle näissä tapauksissa. Tällä kohden näyttäisikin tulkintalinjan tukena olevan jonkinlaista juridista pohjaa. Kirjallisen käskyn yleisimpänä täytäntöönpanokeinona oli nimittäin uhkasakko, ja teon rangaistavuus oli tuon ajan käsitysten mukaan uhkasakon käyttöä rajoittava seikka. Niinpä *Ståhlberg* lausuu: »Uhkasakkoa pakkokeinona ei voida käyttää tekoon taikka laiminlyöntiin pakottamiseksi, jos aivan vastaavasta rikkomuksesta on jo uhattuna rangaistus».⁵

Mikäli valvontakäytännön ja sitä ohjanneiden tulkintojen taustalla oli tämän kaltaisia ajattelutapoja, ainakaan johdonmukaisesti niitä ei noudatettu. Uhkasakko ei ensinnäkään ollut ainoa kirjallisen käskyn täytäntöönpanokeino.⁶ Toiseksi *Ståhlberg* ei ollut rajannut uhkasakon ja rangaistuksen kombi-

⁴ Ks. esim. AVA 2 § ja senaatin päätös, sisältävä järjestysohjeet kirjapainoja varten 25.5.1917.

⁵ *Ståhlberg* 359. Tämän käsityksensä *Ståhlberg* oli esittänyt jo hallinto-oikeuden yleisesityksensä ensimmäisessä painoksessa, ks. *Ståhlberg* 1913, 365.

Kysymystä hallintopakon ja rikosprosessin välisestä suhteesta käsitellään yksityiskoh-taisesti tuonnempana jaksossa II.2.

⁶ Näistä muista keinoista, joista ainakin teettämisuhkaa joskus on käytettykin, ks. *El-lilä* 87-90.

naatiokieltä vain »selvästi» rangaistavaan menettelyyn, vaan periaate soveltuu yhtä lailla joustavien, esim. työturvallisuusmääräysten kaltaisten normien sanktiointeihin. Tästä huolimatta työturvallisuusasioissa käytännössä sovellettiin käskymenettelyä sen ohella että asianomaisten normien vastainen menettely oli rangaistavaa. Kombinaatiokieltä sovellettiin siis »valikoiden», siten että se rajoitti käskymenettelyn käyttöä vain työaika-asioissa.

Kaiken kaikkiaan on todettava, että valvontakäytäntöä ohjanneen tulkin perusteeksi esitetyt oikeudelliset argumentit olivat epäjohtamukaisia ja ristiriitaisia. Olisi kuitenkin epärealistista esittää, että vuosikymmeniä jatkunut, nykypäiviin asti ulottuva oikeudellinen praxis johtaisikin vain virheellisestä laintulkinnasta. Vastaavasti valvontakäytännön muutoksen selitykseksi ei kelpaa viittaus tulkinnallisen ohjauksen vaikutukseen, sillä jäljelle jää vielä kysymys: *miksi* kyseinen tulkintalinja syntyi ja pääsi vakiintumaan? Tällaiseen kysymykseen voidaan etsiä vastausta periaatteesta kahdelta suunnalta, järjestelmän — so. tietyn säännösten ja sen soveltamistoiminnan — sisäisistä tekijöistä ja toisaalta järjestelmän ulkopuolisista, luonteeltaan rakenteellisista tekijöistä.

Ensin mainitun laatuista selityksistä ilmeisin liittyy käskymenettelyn hitauteen ja prosessuaaliseen mutkikkuuteen ja sitä kautta käskyn tehottomuuteen valvontakeinona. Ei ehkä haluttu turvautua vaivalloiseen käskymenettelyyn työaika-asioissa, jotka oikeuskysymyksen yksinkertaisuuden ja seuraamuksen (sakon) täytäntöönpanon nopeuden vuoksi saatiin helpommin — joskaan ei tällöinkään kovin tehokkaasti — ratkaistuksi rikosprosessissa. Voidaan toisaalta asettaa kysymyksenalaiseksi, pidettiinkö erityisesti työaika-suojelun valvonnan ja sanktioinnin tehokkuutta *suotavana* sinä ajankohtana, jolloin tässä käsitelty tulkintalinja syntyi. Tämä kysymys johtaa etsimään syitä muultakin suunnalta.

Saattaa tuntua väkinoiselta antaa jonkin toimivaltasäännöksen soveltamista koskeville, luonteeltaan ehkä prosessuaalisina tai »teknisinä» pidettäville tulkintavalinnoille viime kädessä yhteiskunnallisista oloista johtuvia selityksiä. Olen kuitenkin edellä (1.3.5.3) tuonut esille, kuinka käskymenettelyn käyttötaajuuden vaihtelu on selvästi riippunut taloudellisista suhdanteista. Myös käskymenettelyn käyttöalan osalta katson aiheelliseksi viitata pariin mielestäni merkitykselliseen sosiaalishistorian vaiheeseen.⁷

Vuoden 1917 ATA ja sen käyttöalaltaan ilmeisesti väljäksi tarkoitettu käskysäännöstö valmisteltiin keskeisesti vuoden 1907 työväensuojelukomiteassa, sortokausien välisenä lyhyenä, sosiaalipoliittisillekin uudistuksille otollisena kau-

⁷ Rakenneselityksistä oikeushistoriassa ks. *Ylikangas* 187-189.

tena. Toisen sortokauden alettua ATA jäi monien muiden reformien tavoin vaille vahvistusta. Sen antoi vasta vallankumousvuoden 1917 elokuussa Venäjän väliaikainen hallitus. Samana kesänä eduskunta hyväksyi levottomissa oloissa katumielenosoitusten painostamana toisen reformilain, jonka noudattamista uusi ammattientarkastus tuli valvomaan: kahdeksan tunnin työaikalain. Tämän lain vahvisti korkeimman vallan itselleen ottanut eduskunta marraskuussa 1917, tällä kertaa suurlakon yhteydessä esitettyjen vaatimusten painostuksesta.⁸

ATA ja 1917TAL olivat siis sekä asiallisesti että syntyvaiheiltaan toisiinsa liittyviä säädöksiä, mutta tiettyssä mielessä ne kokivat myös saman kohtalon ja — kuten mielestäni on kohtuullista olettaa — samansuuntaisista syistä. Lyhyesti sanoen kysymys oli siitä, että kansalaissodan jälkeisessä »valkoisessa» Suomessa ei enää ollutkaan edellytyksiä toteuttaa poikkeuksellisissa oloissa »liian» radikaalina voimaan tullutta työaikasääntelyä,⁹ vaan poliittisten voimien paineessa työsuojelu-uudistusten vaikutuksia alettiin purkaa. — Kokonaiskuvan vuoksi on tosin huomautettava, ettei poliittinen valta kansalaissodan jälkeen kauaakaan ollut äärimmäisen oikeiston käsissä, vaan se siirtyi keskustalle, joka sittemmin 1920-luvulla sai — vasemmiston kanssa liittouduttuaan — aikaan myös monia sosiaalipoliittisia ja työlainsäädännöllisiä uudistuksia.¹⁰ Silti voitaneen 1917TAL:n katsoa sisältäneen niin pitkälle meneviä sääntelyjä, ettei niillä juuri radikaalisuutensa takia ollut toteutumisen mahdollisuuksia keskustavaltaisenkaan politiikan aikana.

1917TAL:n uudistusten purkaminen alkoi siten, että jo kesällä 1918 ns. tynkäeduskunta muutti lakia lieventämällä sen rangaistussäännöksiä, lisäämällä ylitöiden teettämismahdollisuuksia ja laajentamalla hallituksen valtuuksia myöntää lain säännöksistä poikkeuksia. Työaikasääntelyn ulottuvuudesta päättäminen oli näin siirtynyt hallitukselle, joka jättikin vuosittain ja jopa puoli-vuosittain myöntämillään poikkeuksilla laajoja työaloja kokonaan lain soveltamisalan ulkopuolelle.¹¹

⁸ 1917TAL:n syntyvaiheista ks. *Groundstroem*, Oma maa 722 s., *Lindman* 113-115 ja 173 s., *Kuusi I*, 460, *Meltti* 101, *Oittinen* 148 ja 152 s. sekä *Julkunen*, Leo Paukkusen juhla-kirja 99-101.

⁹ Esim. Suomen Työnantajain Keskusliitto esitti keväällä 1919 kantanaan, ettei kahdeksan tunnin työaikalakia olisi normaalioloissa koskaan syntynyt. Keskusliitto pitikin suotavimpana, »ettei työaikaa ollenkaan pantaisi lainsäädännöstelyn alaiseksi». Ks. *KM* 1924:6, 1 ja liitteet 55.

¹⁰ Ks. esim. *Oittinen* 163 s. ja *Haataja et al.* 135 s.

¹¹ Tästä ks. esim. *Meltti* 103 ja 107 s., *Kuusi II*, 575 s. ja *Julkunen*, Leo Paukkusen juhla-kirja 101 s.

Työaikalainsäädäntöön tehdyt muutokset oli tarkoitus kodifioida työaikalakomitean vuon-

ATA:n kohdalla voidaan nähdä vastaava kehitys. Työaika säännösten vaikutusta supistettiin kaventamalla niihin liittyvien sanktiointien alaa, joskaan tämän aikaansaamiseksi ei tarvinnut muuttaa lakia: riitti kun ATA 6.1 §:n toimivaltanormin soveltamisesta annettiin supistavaan tulkintaan perustuvat hallinnolliset ohjeet. Toisaalta tällainen tulkinnan ja soveltamiskäytännön muutos ei käynyt päinsä yhtä nopeasti kuin 1917TAL:n normien muuttaminen.

Tässä esitetty pääselitys materiaallisen työaikalainsäädännön muuttamiselle lieenee melko ilmeinen, mutta jonkin verran vaikeampi on dokumentoida sitä, että samat syyt aiheuttivat ATA 6.1 §:n tulkinnan muutoksen. Voidaan kuitenkin tuoda esiin vielä kolmas »muutos», joka ainakin ajallisesti ja kenties asiallisestikin on samansuuntainen edellisten kanssa, nimittäin *sosialihallituksen lakkauttamiseen* (lailla 330/22) johtanut virkakoneiston yksinkertaistamishanke. Sen julkilausutut syyt olivat valtiontaloudellisia, mutta ammattientarkastusta johtanut keskusvirasto SosH oli kuitenkin asiaa pohtineen ns. virastokomitean lakkauttamisohjelmassa ensimmäisenä.¹²

Eduskunnassa SosH:n lakkauttamista vastustanut sosialidemokraattien *Matti Paasivuori* korosti SosH:n olleen »sen ainoan viraston, joka on ajanut jonkun verran työväen asiaa». Paasivuorella oli myös se käsitys, että »sosialihallituksessa on radikaalisemmat miehet ohjaksissa kuin sosialiministeriössä», jolle SosH:n tehtävät oli tarkoitus antaa, ja että ministeriö oli mahdollisimman paljon suojellut työnantajien etuja.¹³ — Paasivuoren pelkäämä kehitys jäi tosin sikäli toteutumatta, että SosH:ssa ammattientarkastuksen johdossa olleet virkamiehet siirtyivät ministeriöön pääosin samoihin tehtäviin.¹⁴ Tällaiseen henkilöllisten olojen muuttumattomuuteen ei pohdintaa kuitenkaan voida pysäyttää, sillä olennaisempia ovat ne yhteiskunnalliset voimat, jotka määräävät ja muuttavat yksittäisten henkilöiden motivaatiotaustaa esim. juuri organisatoristen järjestelyjen välityksellä.

Selvästi helpompi on sitten osoittaa, minkä vuoksi vallalle päässyt ATA 6.1 §:n tulkintalinja sai yksityiskohdissaan sellaisen sisällön kuin se sai. Esikuvana oli nimittäin lähellä: vuoden 1889 TSuoJA, jonka mukaista järjestelmää uusi tulkinta suuresti muistutti. Erona oli vain se, että TSuoJA 20 §:ssä työturvallisuusasiat oli *pykäläkohtaisesti* määritelty kirjallisen käskyn käyttöalan piiriin,

na 1924 ehdottamaan lakiin, jossa mm. ylitöiden teettämismahdollisuuksia olisi entisestään lisätty (9 §). Ks. *KM 1924:6* ja erityisesti komitean jäsenen *Matti Paasivuoren* eriävä mielipide, mt. 51-63.

¹² SosH:n lakkauttamisesta laajemmin ks. *Sosiaaliministeriö 1917-1967*, 21-23.

¹³ Vp. 1922 (6.10.1922), ptk. I, 287 s.

¹⁴ Ammattienylitarkastajana jatkoi O. Pyykkö, ja SosH:n ylitirehtööri E. Böök siirtyi ministeriön työ- ja huoltoasiainosaston osastopäälliköksi. Ks. *Sosiaaliministeriö 1917-1967*, 248 ja 266.

kun taas muiden, työaikaa ym. koskevien säännösten noudattamista tehosti välitön rangaistusuhka. Nyt tämän pykäläkohtaisen jaottelun tilalle omaksuttiin jokseenkin samaan lopputulokseen johtava, mutta kokonaan ATA:n tai ATL:n säännöksiin perustumaton ajattelutapa, jossa eri menettelytapojen valintakriteerinä oli »selvien» ja »tulkinnanvaraisten» työsuojelunormien välinen erottelu. Valvontakäytäntöä ohjanneen tulkintalinjan vaikutus kirjallisen käskyn käyttöalaaan voitaneenkin lopuksi pelkistää siten, että *lain sanamuodon ja lainsäädännön koko rakenteen muuttumisesta huolimatta tosiasiallinen oikeustila pysyi entisellään.*

1.4 Hallintopakon käyttöalan määrittely ja nykyinen tulkinta TSValvL:n mukaan

1.4.1 Valvontamenettelyn tehostaminen TSValvL:n säätämistavoitteena

Asiallisesti vuodesta 1917 samanlaisina säilyneet työsuojelun valvontaorganisaatio ja -menettely eivät ammattientarkastuslaitoksen loppuaikoina enää vuosikymmeniin olleet vastanneet käytännön työelämän, elinkeinoelämän kehityksen ja muuttuneen työläinsäädännön asettamia vaatimuksia.¹ Kun TSValvL:a 1970-luvun alussa valmisteltiin, ammattientarkastuksen jälkeenjääneisyyden todettiin pahimmin ilmenevän lähinnä seuraavissa seikoissa.

ATL oli säädetty vuonna 1927 silmällä pitäen etupäässä teollisia työpaikkoja, mikä jätti puutteita ripeästi kehittyneiden muiden työalojen valvontaan. Tämä epäkohta korostui, kun uusi TTurvL vuodesta 1959 tuli koskemaan laajoja viran- ja toimenhaltijapiirejä, joihin ATL:n mukainen valvonta ei käytännössä ollut ulottunut. TTurvL myös velvoitti työnantajaa ja työntekijöitä pyrkimään yhteistoiminnassa työturvallisuuden tehostamiseen työpaikoilla (9.3 §), mutta tätä yhteistoimintaa ei ollut ATL:ssa mitenkään säännelty.² Sitä paitsi tuotantoelämän kehitys johti pian siihen, että TTurvL:kin osoittautui vanhentuneeksi: elinkeinoelämän muutokset, tuotannon rationalisointi, automatisointi ja kemiallistuminen sekä työn voimaperäistyminen asettivat uusia vaatimuksia niin materiaaliselle työläinsäädännölle kuin sen valvonnallekin. Seurauksena oli myös, että 1960-luvulla tapaturmaluvut olivat korkeammalla

¹ Ks. *KM 1971:B 86*, 30-40. Olosuhteiden muutoksista ammattientarkastuslaitoksen aikana ks. myös edellä 44-47.

Näistä epäkohdista ks. *KM 1971:B 86*, 2-5 ja *HE 122/1972*, 1 s.

kuin milloinkaan aikaisemmin Suomessa.³ Työväestössä reagoitiin tähän mm. kohdistamalla ankaraa kritiikkiä ammattientarkastukseen.⁴

Kenties eniten arvostelua aiheutti kuitenkin ATL:n mukaisen *pakkokeinomenettelyn* hitaus, tehottomuus ja keinovalikoiman riittämättömyys. Tämän lisäksi työsuojeluvalvonnan tehostamisen katsottiin edellyttävän eräiden ilmoitusvelvollisuuksien ja uusien kriminalisointien säätämistä. Myös ammattientarkastuksen *organisaatiossa* havaittiin puutteita, ennen muuta toiminnan hajanaisuutta, päällekkäisyyttä ja voimavarojen riittämättömyyttä.⁵ Selostettuja epäkohtia oli ilmennyt jo verraten pian ATL:n säätämisen jälkeen, ja niiden korjaamiseksi oli tehty useitakin uudistusyriytyksiä 1930-luvulta alkaen.⁶ Vuonna 1949 Suomi ratifioi Kansainvälisen työjärjestön ILO:n ammattientarkastusta koskevan sopimuksen n:o 81 (sopimussarjan n:o 44/1949), jonka määräyksiä kotimainen lainsäädäntö erityisesti ammattientarkastuksen organisaation osalta ei täysin vastannut. Uudistus saatiin kuitenkin aikaan vasta mietintönsä vuonna 1971 jättäneiden työsuojelulakikomitean ja työsuojeluorganisaatiotoimikunnan työn pohjalta.⁷

Työsuojelu-uudistuksen toteutui sikäli ATL:sta ja sen aikaisemmista uudistusyriytyksistä poikkeavalla tavalla, että työsuojelun hallintoa ja valvontaa koskevat säännökset järjestettiin toisistaan erilleen. Hallintoa tulivat koskemaan työsuojeluhallinnosta annettu laki ja asetus.⁸ Käytännön valvontatoiminta järjestettiin työsuojelun valvonnasta annetulla lailla ja sitä täydentävällä asetuksella, jotka tulivat voimaan 1.1.1974.⁹

³ Ks. esim. *Waris* 127.

⁴ Ks. *Eklund—Suikkanen* 15-18.

⁵ *KM 1971:B 86*, 41-59.

⁶ Tässä viitattakoon vain yleisesti seuraaviin lähteisiin: *KM 1937:1* erit. 1-20, *KM 1950:21* erit. 50-54 ja 58-81 sekä *KM 1960:16* erit. 33-48.

⁷ Tässä joudun kuitenkin jättämään tyhjentävää tarkastelua vaille kysymykset siitä, *miksi* aikaisemmat uudistusyriytykset eivät johtaneet tulokseen ja *miksi* uudistus toteutui silloin ja juuri sellaisena kuin se toteutui.

⁸ TSHalL tuli voimaan 1.9.1972. TSHalA 631/72 jouduttiin työsuojeluhallituksen perustamisen vuoksi pian korvaamaan uudella, 1.10.1973 voimaan tulleella TSHalA:lla 372/73.

Hallintouudistuksen yhteydessä säädettiin, että aikaisemmin ammattientarkastusviranomaisille säädetyt tai määrätty tehtävät (esim. velvollisuus valvoa jonkin lain noudattamista) tulivat työsuojeluviranomaisten hoidettavaksi.

⁹ TSValV:n täydellinen nimike on vuonna 1986 säädety ja 1.9.1988 voimaan tulevan osittaisuudistuksen (29/86) jälkeen laki työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa.

1.4.2 Hallintopakko TSVälvL:iin perustuvien velvollisuuksien toteuttamiseksi

TSVälvL:n säätämiseen liittyvä pakkokeinomenettelyn tehostamistavoite toteutettiin pääasiassa siten, että valvontaviranomaisen velvoittavan päätöksen (TSVälvL 15.1 §) *täytäntöönpanosta* päättäminen tuli ulosotonhaltijan sijasta työsuojeluviranomaisen itsensä toimivaltaan samalla kun täytäntöönpanokeinojen (tehosteiden) valikoimaa laajennettiin (TSVälvL 15.2 §). Sen sijaan hallintopakon *käyttöalan* ulottuvuuteen tuli uudistuksen yhteydessä vain yksi asiallinen muutos. Velvoittava päätös tehosteineen säädettiin käytettäväksi myös silloin, kun työnantaja ei noudata hänelle TSVälvL:ssä itsessään tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tai määräyksissä asetettuja velvollisuuksia.

Tämän laajennuksen keskeinen syy oli se, että TSVälvL 2 lukuun otettiin säännökset työnantajan ja työntekijöiden välisestä yhteistoiminnasta työsuojeluasioissa. (Yhteistoiminnan perusta oli tosin muotoutunut jo vuonna 1969 STK:n, SAK:n ja STTK:n välisessä sopimuksessa turvallisuustyöstä työpaikoilla.¹) TSVälvL:n mukaan yhteistoiminnassa työnantajaa edustaa työsuojelupäällikkö (9 §) ja työntekijöitä työsuojeluvaltuutettu, jollainen voi olla erikseen myös toimihenkilöasemassa olevilla työntekijöillä (10 §). Kollegisena yhteistoimintaelimenä on yli 20 työntekijän työpaikoilla osapuolten edustajista koottu työsuojelutoimikunta (12 §).² Mitään päätösvaltaa työpaikoilla tehtäviin ratkaisuihin nähden TSVälvL ei työntekijöille tuonut.³

Työsuojelun yhteistoiminnan ja valvonnan liittymäkohta on siis ensinnä-

¹ Ks. *Eklund—Suikkanen* 26 s. ja *Koskinen*, Työntekijöiden osallistumisesta 197-201. Lisäksi yhteistoiminnasta työsuojeluasioissa oli jo ennen TSVälvL:a ollut maininta TTurvL 9.1 §:ssä ja TSL 32.2 §:ssä. Myös tuotantokomitealain (843/49) mukaisten tuotantokomiteoiden yhtenä tehtävänä oli käsitellä työsuojelua koskevia asioita (3.1 §:n 5 kohta), mutta kuten tunnettua, tämän lain mukainen neuvottelumenettely ei käytännössä osoittautunut toimivaksi. Laki kumottiin yhteistoiminnasta yrityksissä annetulla lailla (YTL 725/78).

² Työsuojelun yhteistoiminnasta tarkemmin ks. TSVälvA 3-5 luvut, *Työsuojelun valvonta* 37-57 ja *Koskinen* 141-158.

TSVälvL 8 §:n 2 ja 3 momentin mukaan valtakunnallisilla työmarkkinaosapuolilla on lisäksi oikeus sopia toisinkin TSVälvL 2 luvussa tarkoitettun yhteistoiminnan järjestämisestä, lukuunottamatta työsuojeluvaltuutettua koskevia lain 10 ja 11 §:ää. Yhteistoimintasopimuksiin liittyvistä, myös työsuojeluviranomaisten toimivaltuuksia sivuavista tulkintaongelmista ks. *Saloheimo*, Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1986, 213-222.

³ Vrt. YTL, jonka mukaisessa yhteistoiminnassa henkilöstön edustajana on mm. työsuojeluvaltuutettu (3.1 §), tosin tällöinkin ilman sanottavia päätöksentekovaltuuksia.

Ruotsin ja Norjan työympäristölakien mukaan työsuojeluvaltuutetulla on tietyn edellytyksin *oikeus keskeyttää työ*, josta aiheutuu työntekijälle vaaraa. Ks. SAML 6:7 ja siitä *Gullberg et al.* 159-163 sekä NAML 27 § ja siitä *Friberg* 192-194 ja *Evju* 95 s.

kin siinä, että *työsuojelun yhteistoiminta on yksi viranomaisvalvonnan kohde*, ja eräät yhteistoimintaa koskevat työnantajan velvoitteet voidaan toteuttaa TSVaLV 15 §:n mukaisessa pakkokeinomenettelyssä. Tämän lisäksi yhteistoimintaa voidaan laajassa mielessä pitää *työsuojelun valvontajärjestelmän yhtenä osana*, jolla työolojen seurantaa ja epäkohtien korjaamista työpaikan sisäisin toimenpitein on pyritty tehostamaan.⁴

Hallintopakon käyttöalan määrittelytapa on TSVaLV 15.1 §:ssä puheena olevalta osalta varsin yksinkertainen. Sen mukaan kaikki TSVaLV:ssa, TSVaVA:ssa ja esim. TSVaLV 23 §:n nojalla annetuissa normipäätöksissä (ennakkoilmoitus- ja -tarkastusvelvollisuudet) työnantajalle *säädetyt* velvoitteet näyttävät olevan toteutettavissa TSVaLV 15 §:n mukaisessa menettelyssä. Samaa on sanottava esim. työsuojelutarkastuksessa työnantajalle esitetystä *yksittäistapauksellisesta kehotuksesta* antaa tarkastuksen toimittajalle määrääjassa valvontaa varten tarpeellisia tietoja (TSVaLV 4.1 §:n 6 kohta). Näiltä osin TSVaLV 15 § rinnastuu moniin muihin hallintopakkoa koskeviin »blankosäännöksiin», joiden standardisanamuodossa tosiseikasto on määritelty seuraavasti: »Jos joku niskoittelee hänelle tämän lain tai sen nojalla annettujen määräysten täyttämiseksi — — —».⁵

TSVaLV 15 §:n esitöissä mainitaan hallintopakon nyt kyseessä olevasta käytölohkosta esimerkkinä työsuojelun yhteistoimintaa koskevien asioiden lisäksi eräät työnantajien ilmoitusvelvollisuuksia koskevat asiat.⁶ Samalla tavoin ja yhtä lyhykäisesti on lainkohtaa kommentoitu *kirjallisuudessa*.⁷ *TSH:n käytännössä* on työnantaja TSVaLV:iin perustuvien velvollisuuksiensa nojalla määrätty esittämään työaikakirjanpito työsuojelutarkastajalle (*TSHp 7/1975*; tästä editiovelvollisuudesta ks. myös esim. TAL 20.3 §) ja vuosilomakirjanpito työsuojeluvaltuutetulle (*TSHp 8/1977 ja 2/1981*). Työsuojelupiirin ja terveyslautakuntien käytännössä nyt esillä olevaa pakkokeinoperustetta on käytetty suhteellisesti ehkä useammin. Erityisesti on esillä ollut työnantajan velvoitta-

⁴ Tämä tavoite ilmenee selvästi TSVaLV:n esitöistä. Ks. jo *KM 1950:21*, 75 s., *KM 1960:16*, 6 sekä *HE 122/72*, 5, jossa työsuojeluviranomaisten valvonnan tehokkuuden katsotaan edellyttävän, että työpaikan työsuojelutehtäviä on hoitamassa sekä työnantaja- että työntekijäpuolta edustavia henkilöitä. Ks. myös *Eklund—Suikkanen* 208.

⁵ Ks. esim. räjähdyksivaarallisista aineista annetun lain (263/53) 14 §, säteelysuojauslain (174/57) 15 §, väestönsuojelulain (438/58) 30 §, myrkkylain (309/69) 14 §, ilmansuojelulain (67/82) 22 § jne.

⁶ *HE 122/72*, 8.

⁷ Ks. *Työsuojelun valvonta* 59, jossa erityisesti mainitaan työsuojeluvaltuutetun oikeuksien turvaaminen. *Koskinen* ei (98 s.) käsitellessään TSVaLV 15.1 §:n soveltamisalaa mainitse TSVaLV:iin perustuvien velvoitteiden toteuttamista.

minen antamaan valvontaa varten tarpellisia tietoja TSValvL 4.1 §:n 6 kohdan yleislausekkeen nojalla.

1.4.3 Hallintopakko materiaalsen työlainsäädännön toteuttamiseksi

1.4.3.1 Käyttöalamäärittelyn systematiikka

Kysymystä TSValvL 15 §:n mukaisen hallintopakon käyttöalasta »varsinaisten» työsuojelullisten velvoitteiden toteuttamiseksi on paras lähestyä selvittämällä ensin säännöksen systemaattiset yhteydet TSValvL:n ja materiaalsen työlainsäädännön kokonaisuudessa. Vasta tämän jälkeen paneudun säännöksen sanamuotoa koskeviin lainvalmistelutöihin ja tulkintoihin.

TSValvL 15.1 §:ssä puhutaan työpaikan rakennuksissa, laitteissa tai oloissa olevista puutteellisuuksista tai epäkohdista, joiden korjaaminen tai poistaminen on *työnantajan velvollisuutena*. Kursivoidulla ilmaisulla voidaan tarkoittaa vain yhtä seikkaa: niitä velvollisuuksia, jotka perustuvat TSValvL 1.1 §:ssä tarkoitettuihin, työsuojeluviranomaisten valvottavaksi säädettyihin työsuojelunormeihin. Normien kuuluminen työsuojeluviranomaisten valvonnan alaisuuteen puolestaan on ilmaistu kuhunkin materiaalseen työsuojelusäädökseen otetulla säännöksellä, jonka mukaan »tämän lain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset» tms. Selostettu toimivallan määrittelytapa on rakenteeltaan samanlainen kuin se, jonka avulla jo ATL:ssa määriteltiin kirjallisen käselyn käyttöala.¹

TSValvL 1.1 §:ssä tarkoitettuja, työsuojeluviranomaisten valvonnan piiriin kuuluvia säädöksiä ovat tällä hetkellä seuraavat:

- L lyijyvalkoisen ja lyijysulfaatin kieltämisestä eräissä maalaustöissä (101/29)
- L, jolla kielletään pitämästä nuoria naisia eräissä lastaus- ja purkaustöissä (105/30)
- työaikalaki (TAL 604/46)
- työturvallisuuslaki (TTurvL 299/58)
- leipomotyölaki (LeipTAL 302/61)
- laivatyöturvallisuuslaki (345/67), jonka voimassaolo päättyy 1.9.1988 (ks. L 28/87)
- L nuorten työntekijöiden suojelusta (NTSuoJL 669/67)
- maatalouden työaikalaki (MaatTAL 31/70)

¹ ATL 7.1 ja 1.1 §. — ATA 6.1 §:ssä sen sijaan puhuttiin vain työpaikan olojen ja laitteiden *lainmukaisuudesta* ilman että ATA:sta olisi selvinnyt, minkä lakien valossa asiaa oli arvioitava.

- talonmiesten työaikalaki (TalomTAL 284/70)
- työsopimuslaki (TSL 320/70)
- TSValvL (131/73)
- vuosilomalaki (VLomaL 272/73)
- merimiesten vuosilomalaki (MerimVLomaL 353/75)
- merityöaikalaki (MeriTAL 296/76)
- L kotitaloustyöntekijän työsuhteesta (KotiTSL 951/77)
- L kauppaliikkeiden ja toimistojen työajasta (KaTAL 400/78)
- merimieslaki (MeriML 423/78)
- L työajasta kotimaanliikenteen aluksissa (248/82)

Edellä mainittujen lisäksi on säädöksiä, joiden noudattamista työsuojeluviranomaiset valvovat vain osittain tai yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Niinpä esim. työterveyshuoltolain (TTervHL 743/78) valvonta kuuluu työterveyshuoltopalvelujen järjestämisen osalta työsuojeluviranomaisille, kun taas näiden palvelujen lääketieteellinen valvonta kuuluu lääkintöhallitukselle ja LH:lle (10 §). Opintovapaalain (273/79) noudattamista valvovat yhteistyössä opetus-, työvoima- ja työsuojeluviranomaiset (15 §). Laivaväen asuintiloista aluksella annetun asetuksen (518/76) mukaiset valvontatehtävät kuuluvat merenkulku- ja työsuojeluviranomaisille yhdessä (37.1 §).²

Mikäli TSValvL 1.1 §:ssä tarkoitettujen säädösten nojalla on annettu *alemanasteisia säädöksiä*, myös niiden noudattamisen valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisille.³ Tyypiesimerkkeinä voidaan mainita TTurvL 47 §:n nojalla annetut järjestysohjeet mm. eri työaloja ja erilaisia laitteita varten. Valvontatehtävä ei kuitenkaan rajoitu tässä selostettuihin säädöksiin, vaan TSValvL 1.1 §:ssä tarkoitettuja »työsuojelua koskevia säännöksiä tai määräyksiä» voi sisältyä myös *yksittäisiin hallintopäätöksiin*, kuten työlainsäädännön nojalla annettuihin lupiin ja niiden ehtoihin.⁴ Tällöin on yleensä kysymys työaikalain-

² Joissakin tapauksissa työsuojeluviranomaisten valvontatehtävä on nimenomaisesti rajoitettu vain *ohjeiden tai neuvojen* antamiseen pyynnöstä. Ks. L palvelukseen kutsutun asevelvollisen työ- tai virkasuhteen jatkumisesta (570/61) 6 § ja laki työsopimuksen irtisanomismenettelystä (IML 124/84) 27 §.

Tapaturmavakuutuslain ja ammattitautilain täytäntöönpanosta annetun asetuksen (850/48) 22 §:ssä on säädetty työsuojeluviranomaisille eräitä näiden lakien säännöksiä koskevia valvontatehtäviä.

³ Ks. *Työsuojelun valvonta* 20 ja Koskinen 80.

⁴ Näin *Työsuojelun valvonta* 21. Tämä merkitsee siis sitä, että myös pakkokeinopäätöksessä tarkoitettu primääriovelvollisuus voi olla (muussa) hallintopäätöksessä asetettu.

Vastaavalla tavalla tulkitaan monien muidenkin hallinnonalojen pakkokeinosäännöksiä. Ks. RakL 144 §:stä *Larma et al.* 559 s. ja esim. *KHO 1977 II 61* (rakennusluvan vastai-

säädäntöä koskevista poikkeusluvista, joita myöntävät työsuojelulautakuntien poikkeuslupajaostot (ks. TNL 2 a luku). Myös »varsinaisilla» työsuojeluviranomaisilla on eräitä lupa- ja poikkeuslupavaltuuksia lähinnä työturvallisuuslain-säädännön alueella.⁵ Vihdoin on todettava, että samalla kun työsuopimuslaki säädettiin viranomaisvalvonnan piiriin kuuluvaksi laiksi, myös TSL 17.1 §:ssä tarkoitettut ns. *yleissitovat työehtosopimukset* tulivat valvonnan piiriin. Kaikkia tässä tarkoitettuja työsuojelua koskevia säännöksiä ja määräyksiä työsuojeluviranomaiset valvovat TSValvL 1.1 §:n nojalla »niin kuin tässä laissa säädetään».

TSValvL 15 §:n mukaisen pakkokeinovallan määräytymismekanismeissa lain 1.1 § voidaan ymmärtää työsuojeluviranomaisten tehtäväpiiriä tai *toimialaa* osoittavaksi säännökseksi. TSValvL 1.1 §:ssä on ilmaistu se normikohtainen alue, jolle valvonta voi ulottua, mutta lainkohdasta ei voida vielä päätellä, min-kälaisia valtuuksia työsuojeluviranomaisilla valvontaa suorittaessaan on. Täs-sä voidaan viitata siihen, mitä *Sinisalo* on lausunut toimivallan suhteesta or-gaanin toimialaan ja tehtäväpiiriin. Hänen mukaansa toimialasta säätäminen ei sinänsä luo organille mitään kompetenssia. Toimialaa koskevat säännök-set voivat kuitenkin *välillisesti* vaikuttaa toimivaltaan esim. silloin, kun toimi-valtasäännökset rakentuvat sellaiselle periaatteelle, että valtaa on vain erikseen säännellyllä toimialalla.⁶ Juuri tällä tavoin välilliseksi voitaneen ymmärtää myös TSValvL 1.1 §:n merkitys. Viimeaikaisessa suomalaisessa oikeuskirjalli-suudessa yleensäkin on pyritty tarkoin erottamaan toisistaan organin tehtä-vät ja toimivalta, ainakin mikäli kysymys on hallintokoneiston ulkopuolisille asetettavista velvoitteista.⁷

Pakkokeinomenettelyyn voidaan siis ryhtyä ensinnäkin vain niiden normien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi, joiden noudattamista työsuojeluviranomai-set muutenkin valvovat (TSValvL 1.1 § ja kunkin työlain valvontasäännös). Toiseksi on otettava huomioon valvonnan piiriin kuuluvien työlakien *sovelta-misalasäännökset*, joista mm. riippuu, onko tapausta ylipäänsä arvosteltava

nen menettely), TervHL 82 §:stä *KHO 1982 II 76* (sijoituspaikkalupa) sekä VesiL 21:3:sta *KHO 1980 II 89* ja *1985 II 101* (vesioikeudellinen lupa).

⁵ Ks. esim. VNp työturvallisuuslain soveltamisesta nestemäisen typen kuljettamiseen ajoneuvossa 772/78, 5 §.

⁶ *Sinisalo*, Toimivalta 56 s. sekä 58 s., jossa Sinisalo tosin suosittelee toimiala-termin käyttämistä tällaisissa yhteyksissä tehtäväpiiriin sijasta. Ks. myös *HE 122/72*, 2, jossa työ-suojelun valvontalakiehdotuksen 1 §:n yhteydessä puhutaan viranomaisten tehtäväpiiristä.

⁷ Käytyä keskustelua on viimeksi eritellyt ja osaltaan jatkanut *Tuori II*, 47-49, 82 ja 165.

ao. lain valossa (esim. TTurvL 1 §).⁸ Kolmanneksi edellytetään, että kysymyksessä on »työpaikan rakennuksissa, laitteissa tai oloissa» oleva puutteellisuus tai epäkohta (TSValvL 15.1 §). Hallintopakon käyttöala määräytyy siten itse asiassa *usean organisaationormin yhteisvaikutuksesta*. Jokaisen tässä mainitun edellytyksen on täyttyävä, ennen kuin pakkokeinomenettelyyn voidaan ryhtyä. Esimerkiksi jo TSValvL 1.1 §:ään liittyvän edellytyksen puuttumisen vuoksi moniin työlakeihin, kuten TEhtL:iin ja TRiitaL:iin perustuvien velvollisuuksien toteuttaminen jää TSValvL 15 §:n mukaisen menettelyn ulkopuolelle.⁹ Sama koskee yksittäisissä työ sopimuksissa sovittujen ehtojen toteuttamista. Vaikeimmat tulkintaongelmat liittynevät kuitenkin TSValvL 15.1 §:ssä itsessään säädettyihin edellytyksiin.

1.4.3.2 Käyttöalamääritelmän esityöt ja tulkinta

Kun ATL 7.1 §:n mukaisen kirjallisen käskyn käyttöalaa koskeva määrittely siirtyi TSValvL 15.1 §:n osaksi jokseenkin sellaisenaan, on luonnollista, ettei ilmaisua paljoakaan perusteltu lainvalmistelutöissä. Täysin nykyisessä muodossaan määritelmä oli jo vuoden 1950 ammattientarkastuskomitean mietinnössä. Sen laatimassa säännöshedotuksessa oli ATL 7.1 §:ään verrattuna ensinnäkin määräys velvoitteen ulottamisesta paitsi työpaikan oloissa ja laitteissa, myös työpaikan *rakennuksissa* olevien puutteellisuuksien poistamiseen. Asiallista muutosta tämä ei merkinnyt: jo ATL:n nojalla oli annettu runsaasti kirjallisia käskyjä esim. työpaikkojen sosiaali tiloista. Lisäksi säännöshedotuksessa oli »puutteellisuuksien poistamista» täydentävä sanonta »epäkohtien korjaaminen».¹

⁸ *Työlakien soveltamisalaproblematiikka* on paitsi yksi työsuojeluviranomaisten toimivaltakriteerinä huomioon otettava seikka, myös työoikeuden yleisten oppien keskeisimpiä kysymyksiä. Tähän laajaan tematiikkaan ei nyt esillä olevassa tutkimuksessa ole tilaisuutta eikä välttämätöntä tarvettakaan yksityiskohtaisesti syventyä. Aiheesta on hiljattain kirjoitettu kokonainen monografia (*Kairinen*, Perussuhdeteoriasta työoikeuden yleisten oppien osana). Erityisesti TTurvL:n soveltamisalaproblematiikasta ks. *Saloheimo*, LM 1981, 780-810 ja *sama*, In memoriam Kaarlo Sarkko 157-166, molemmat kirjallisuusviitteineen.

⁹ Tästä ks. myös *Koskinen* 79 s.

Tässä tutkimuksessa on lähdetty siitä, että myös YTL jää työsuojeluviranomaisten valvonnan ulkopuolelle. Samoin *Koskinen* 80 ja *Helevä-Vuoti* 21. YTL 15 §:ssä tosin säädetään, että lain soveltamista valvoo (asianomaisten työmarkkinakeskusjärjestöjen ohella) STM, joka TSValvA 2 §:n mukaan on työsuojeluviranomainen. YTL:n esitöissä ei kuitenkaan mikään viittaa siihen, että STM harjottaisi valvontaa työsuojeluviranomaisen ominaisuudessaan TSValvL:ssa säädettyä tarkastus-, pakkokeino- ym. valtuuksin. Tällaisten valtuuksien myöntäminen olisikin edellyttänyt täsmällisempää viittausta TSValvL:iin. — Vrt. kuitenkin *Tiitinen* 338, jossa tuodaan esiin TSValvL 15 §:n mahdollinen soveltuvuus YTL:n valvonnassa.

¹ *KM 1950:21*, 106.

Välillistä johtoa toimivaltamäärityksen tulkintaan saadaan kuitenkin siitä, että *tehosteiden* käyttöala suunniteltiin aluksi suppeammaksi kuin *velvoittavan päätöksen* käyttöala. Työsuojelulakitoimikunnan ehdotuksessa (1971) laiksi työsuojelun valvonnasta oli säännös (14.2 §), jonka mukaan työsuojeluviranomainen saattoi liittää päätöksensä tehosteeksi uhkasakon vain silloin, kun kyseessä oli »työn turvallisuutta tai terveellisyttä koskevan edellä 1 momentissa tarkoitetun päätöksen» noudattaminen. Säännösehdotuksen perusteluista selviääkin, että sanotun 1 momentin ilmaisu »työpaikan rakennukset, laitteet ja olot» viittasi *laajempaan* asiapiiriin kuin »työn terveellisyys ja turvallisuus» ja siten esim. TTurvL:ssa säännöstettyjen seikkojen ulkopuolellekin.²

Hallituksen esityksessä laiksi työsuojelun valvonnasta tehosteiden käyttöalaa ei kuitenkaan enää ollut tällä tavoin rajattu, vaan se oli, kuten sitten TSVL 15 §:ssäkin, yhtenevä velvoittavan päätöksen käyttöalan kanssa. Lakiehdotuksessa ovat myös ainoat hallintopakon käyttöalaa koskevat nimenomaiset perustelut, jotka on syytä puheena olevilta osin lainata:³

Lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentissa on aluksi määritelty ne tilanteet, joissa pakkokeinojen käyttö työnantajaa vastaan on mahdollista. Ensiksi tulisi kysymykseen *lähinnä* voimassa olevan työturvallisuuslain soveltamisalue ja toiseksi ne tilanteet, joissa työnantaja ei noudata tämän lakiehdotuksen tai sen nojalla annettujen säännösten taikka määräysten mukaisia hänelle kuuluvia velvollisuuksia. — — — *Työturvallisuuslain* alueelta tulisivat kysymykseen tilanteet, joissa tarkastuksessa tai muuten todetaan, että työpaikan rakennuksissa, laitteissa tai oloissa on puutteellisuksia tai epäkohtia, joiden korjaaminen tai parantaminen lain mukaan on työnantajan velvollisuutena. Työpaikan rakennuksia koskeva puutteellisuus voi koskea esimerkiksi sosiaalitiloja ja *työpaikan oloissa* oleva puutteellisuus tai epäkohta esimerkiksi ilmastointia, valaistusta tai meluntorjuntaa. (Kursiv. tässä)

Lakiehdotuksessa pidetään siis ensi sijassa silmällä, kuten luonnollista on, TTurvL:n soveltamisaluetta. Kiintoisaa on kuitenkin havaita, että perusteluissa selvästi jätetään auki mahdollisuus käyttää hallintopakkoa myös TTurvL:n (ja TSVL:n) ulkopuolella, joskaan työsuojeluviranomaisten toimivaltaroja ei tältä osin mitenkään täsmennetty. Lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä ei TSVL 15 §:n ulottuvuuteen enää puututtu.⁴

² KM 1971:B 86, 6 ja lakiehdotuksen 14.2 §.

³ HE 122/72, 8.

⁴ Vrt. kuitenkin SoVM 11/1972, 2, jossa selostetaan käsiteltävää lakiehdotusta seuraavasti:

»Huomattavaa parannusta nykytilanteeseen merkitsevät myös säännökset pakkokeinojen

Tämän jälkeen voidaan irrottautua TSValvL 15 §:n esitöistä ja ottaa tarkasteltavaksi eräitä siinä käytettyjä ilmaisuja kielelliseltä kannalta. Puutteellisuuksilla ja epäkohdilla ei voitane tarkoittaa muuta kuin yksinkertaisesti poikkeamaa primäärivollisuuksissa edellytetystä työsuojelun tasosta.⁵ Siitä, ettei tähän ilmaisuun sisälly mitään syyllisyysedellytystä, tulee puhe vielä myöhemmin. »Työpaikasta» taas on TSValvA 2 §:n b kohdassa nimenomainen määrittelmä. Sen mukaan työpaikalla tarkoitetaan valvontalakia ja -asetusta sovellettaessa »työsuojelua koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista eri työskentelypaikkojen muodostamaa toiminnallista kokonaisuutta». Kysymyksessä on siis tarkoituksenmukaisten valvonta- ja tarkastusyksiköiden määrittely silmällä pitäen esim. työsuojelun yhteistoimintaa sekä kunnallisten ja valtion työsuojeluviranomaisten toimivallan rajanvetoa (vrt. TSHall 9 ja 9 a §). TSValvL 15 §:n tulkinnan lähtökohtana täytyy kuitenkin olla se, että jokainen työskentelypaikka, jossa faktisesti suoritetaan jotakin TSValvL 1.1 §:ssä tarkoitettujen työsuojelulakien soveltamisalaan kuuluvaa työtä, *kuuluu osana* johonkin »työpaikkaan». Siten valvontatoimien aiheena voivat olla esim. kuorma-autonkuljettajan työoloissa havaitut puutteellisuudet tai epäkohdat. »Työpaikan rakennuksilla ja laitteilla» puolestaan viitattaneen lähinnä työturvallisuusnormistossa säännöstettyihin, työpaikan fyysiseen ympäristöön kuuluviin seikkoihin. *Tulkintaongelmat keskittyvät siten »työpaikan oloja» -ilmaisan merkityssisältöön* erityisesti siltä osin kuin kysymyksessä ovat muut kuin hallituksen esityksessäkin mainitut, TTurvL:n piiriin kuuluvat työolot.

Valvontakäytännössä ei päätöksiä useinkaan perustella yksilöimällä sitä, onko päätökseen johtanut epäkohta havaittu työpaikan »oloissa» vai »rakennuksissa ja laitteissa». Tavanomaista sen sijaan on, että päätöksissä viitataan suoraan esim. TTurvL:n joidenkin säännösten vastaisiin puutteellisuuksiin ja epäkohtiin. Myöskään TSValvL 15 §:n soveltamista koskevilla *TSH:n ohjeissa* ei käsiteltävien termien merkitystä tarkastella toisistaan erillään, vaan yhtenä kokonaisuutena. Valvontakäytännön tarkastelun alkuun sopinee lyhyt selonteko sanottujen ohjeiden sisällöstä.⁶

käytöstä sellaista työnantajaa vastaan, joka ei noudata työturvallisuuslain tai tämän lakiehdotuksen tai sen nojalla annettujen määräysten mukaisia velvoitteita.» — Tätä ylimalkaista mainintaa ei kuitenkaan voitane laintulkinta-argumenttina asettaa hallituksen esityksen edelle varsinkaan, kun valiokunta ei nimenomaisesti ottanut käsiteltäväkseen esityksen 15 §:n sanamuotoa tai tulkintaa.

⁵ Näin myös *TSH kiertokirje 1/74, 2.*

⁶ Ks. *TSH kiertokirje 1/74, 1-3.*

Ohjeissa todetaan aluksi, että työpaikan rakennuksiin, laitteisiin tai oloihin kohdistuvia, työsuojeluviranomaisten valvontapiiriin kuuluvia säännöksiä ja määräyksiä esiintyy ennen kaikkea TTurvL:ssa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä. Tämän jälkeen esitetään, että yksittäisiä oikeusnormeja on löydettävissä myös muusta lainsäädännöstä, esim. KämppeL:sta ja -A:sta, NTSuojL:sta »sekä jopa työaikaa koskevista laeista». Ohjeiden mukaan TSValvL 15 §:n soveltamisalan ulkopuolelle jää kuitenkin valvonta-alueesta merkittävä osa. Tällaisia muita asioita säänteleviä ovat »esim. useat työsopimuslain, vuosilomalain ja työaikaa koskevien lakien säännökset» (mutta eivät siis kaikki, JS).

TSH:n ohjeissa jätetään näin ollen yhtä lailla avoimeksi kuin hallituksen esityksessäkin se, miltä osin esim. TSL:n, VLomaL:n ja työaikalakien säännöksiä voidaan toteuttaa TSValvL 15 §:n mukaisessa järjestyksessä. Valvontakäytäntö on kuitenkin pitäytynyt hyvin varovaisilla linjoilla, ja aivan valtaosa päätöksistä on annettu TTurvL:n nojalla. Mitään tilastoja ratkaisujen säädöskohtaisesta jakautumasta ei tosin ole tehty, mutta ilmeisesti TTurvL:n osuus pakkokeinopäätösten materiaalisena normiperusteena on yli 90 %:n luokkaa. Tutkimuksen kannalta mielenkiintoisista »raja- alueiden» ratkaisuista voidaan lähinnä TSH:n käytännön perusteella esittää seuraavaa.

Ratkaisussa *TSHp 14.9.1978 n:o 1922/052/78* TSH joutui toteamaan, ettei terveyslautakunnan pöytäkirjaan otetusta lausumasta, jonka mukaan työntekijöiden työsuhteen päättäminen oli tapahtunut perusteettomasti, voitu valittaa. Samalla TSH ilmoitti, että asian lopullinen ratkaiseminen erimielisyystapauksessa kuuluu yleiselle tuomioistuimelle. Tapauksessa ei siis ollut edes annettu mitään velvoittavaa päätöstä, kuten työntekijöiden takaisinottovelvoitetta tms.

Jonkin verran antoisampi on ratkaisu *TSHp 2/1977*. Siinä työsuojelutoimisto oli mm. eräiden TAL:n säännösten perusteella ja TSValvL 15 §:n nojalla velvoittanut työnantajan laatimaan työtuntijärjestelmän, tekemään päivittäisistä ylitöistä yhteenvedon kaksiviikkoisjaksoin ja noudattamaan vuotuisten ylitöiden enimmäismäärää. *TSH* kumosi velvoitteet katsoen, ettei työsuojelutoimiston päätöksestä käynyt ilmi niitä asiallisia syitä, joihin vaatimus työtuntijärjestelmän laatimisesta perustui, eikä sitä, että työssä olisi teetetty ylitöitä.

Viimeksi selostetussa ratkaisussa TSH ei siis kumonnut päätöstä sen vuoksi, että työaikaa koskevien määräysten noudattamiseen velvoittaminen olisi ylittänyt työsuojeluviranomaisen toimivallan, vaan syynä oli perustelujen ja selvityksen puute. Kuitenkin toimivaltavirheeseen, jos sellainen olisi havaittu, olisi luultavasti otettu kantaa ennen kuin menettely- ym. virheisiin. Kovin vahvana osoituksena työaika-asioden kuulumisesta TSValvL 15 §:n soveltamispiiriin ei ratkaisua tästä huolimatta voida pitää.

KHO 1979 II 150. Työsuojelutoimisto oli velvoittanut työnantajan toimituttamaan lääkärintarkastuksista työturvallisuuslain 44 §:ssä tarkoitettussa työssä annetun VNp:n (637/71) 1 §:ssä säädetty *lääkärintarkastukset* eräille melun, pölyn ja tärinän altistamille työntekijöilleen. Työnantaja valitti päätöksestä TSH:lle mm. sillä perusteella, että TSValvL 15 § koskee vain työpaikan fyysistä ympäristöä ja siinä olevia puutteita.

TSH kumosi päätöksen mm. puuttuvaan selvitykseen nähden muuten mutta pysytti sen kahdelle työntekijälle pölyn suhteen toimitettavien lääkärintarkastusten osalta. Päätöksessään TSH totesi nimenomaan, että mikäli työnantaja laiminlöi em. VNp:n mukaan hänelle kuuluvan velvollisuuden, työsuojeluviranomainen saattoi velvoittaa työnantajan määrääjässä korjaamaan sanotut »työpaikan oloissa» havaitut epäkohdat.

KHO hylkäsi työnantajan purkuhakemuksen katsoen, ettei TSH:n päätös perustunut ilmeisesti väärään lain soveltamiseen.

Tämä tapaus on sikäli poikkeuksellinen, että siinä oli ratkaistavana juuri »työpaikan olojen» merkitys työsuojeluviranomaisen toimivaltakriteerinä. Ratkaisu osoittaa, että *myös tiettyjä yksittäisiä työntekijöitä koskeva epäkohta* saatetaan olla TSValvL 15 §:n soveltamisen aiheena ja *ettei* vaadittavien korjausten myöskään tarvitse suoranaisesti liittyä *työpaikan ulkoiseen ympäristöön*.⁷ Sama voidaan päätellä TSH:n käytännöstä, joka koskee työnantajan velvollisuutta pitää *luetteloa* syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille altistuvista työntekijöistä. Luettelonpidon laiminlyönti on katsottu nimenomaan »epäkohdaksi työpaikan oloissa» siitä riippumatta, onko itse aineiden tai menetelmien käyttö ollut säännösten vastaista (*TSHp 4-6/1982*). Nämä ovatkin jotakuinkin ainoita johtopäätöksiä, joita TSValvL 15 §:n soveltamiskäytännön perusteella voidaan tehdä säännöksen mukaisen hallintopakon käyttömahdollisuudesta TTurvL:n (ja TSValvL:n itsensä) ulkopuolella. Mitään toimivallan rajojen määräytymiskriteeriä ratkaisut sen sijaan eivät tarjoa.

Soveltamiskäytännön vakiintumisen johdosta on vielä aivan erityinen syy korostaa seikkaa, joka koskee praksiksen merkitystä ja painoarvoa tulkinta-argumenttina. Vaikka valtaosa päätöksistä siis annetaan TTurvL:n nojalla, tämä ei merkitse sitä, että käytännössä olisi otettu nimenomainen kielteinen kanta muiden työlakien soveltuvuuteen pakkokeinomenettelyssä toteutettavaksi. Sannottu johtuu siitä jo SosH:n käytännön kohdalla mainitsemastani seikasta, että menettely on lähes aina viranomaisaloitteista. TTurvL:n ja TSValvL:n ulko-

⁷ Nykyisin ei lääkärintarkastusten järjestämisvelvollisuuden toteuttaminen tuota epäselvyyttä, sillä TTervHL:n mukaan työnantajan velvollisuutena on järjestää lain 2 §:ssä säädetty työterveyshuolto, johon kuuluu mm. terveystarkastusten pitäminen. TTervHL 10.3 §:ssä taas edellytetään, että järjestämisvelvollisuus voidaan toteuttaa TSValvL:n mukaisella velvoittavalla päätöksellä. On kuitenkin pantava merkille, ettei TTervHL sisällä mitään erillistä säännöstä työsuojeluviranomaisen toimivallasta, vaan lain 10.3 §:ssä ainoastaan viitataan TSValvL:iin.

puolisia asioita ei yksinkertaisesti ole tullut vireille eikä sellaisia koskevia kielteisiä ratkaisuja ole juuri syntynyt. Tämän vuoksi TTurvL:n soveltamisen vaikiintuneisuus ei ilmennä — *Wikströmin* terminologiaa käyttäkseni — TSValvL 15 §:n kannalta sellaista kumuloitumisprosessia, jossa tietty kanta olisi muodostunut käytännöllis-rakenteelliseksi välttämättömyydeksi.⁸

Kirjallisuudessa TSValvL 15 §:n soveltamisalaa on käsitelty verraten vähän. *Työsuojelelun valvonta* -teoksessa mainitaan »työpaikan oloja» koskevista velvollisuuksista esimerkkeinä TTurvL:ssa säännöstettyjen seikkojen lisäksi ilmoitusvelvollisuudet ja lakien nähtävänä pitäminen, laissa määrättyjen luetteloiden pitäminen ja asiakirjojen luovuttaminen.⁹ Samoihin seikkoihin on viitanut *Sinisalo* ja maininnut lisäksi lääkärintarkastusten toimituttamisen sekä — mielenkiintoisella tavalla — TSL 17 §:n mukaisten yleissitovien työehtosopimusten »työsuojeleluun liittyvät työolonormit». *Sinisalo* on myös erikseen todennut, että »työpaikan oloilla» tarkoitetaan muutakin kuin työpaikan fyysisistä ympäristöä.¹⁰

Koskinen on niin ikään kiintoisasti, joskin omaa kantaansa ilmoittamatta tarkastellut TSValvL 15.1 §:n yhtäältä tiukkaa ja toisaalta väljää tulkintavaihtoehtoa. Hänen mukaansa lainkohdan sanonta »työpaikan rakennuksissa, laitteissa tai oloissa» on epätarkoituksenmukaisen ahdas. Jos sanamuodosta pidettäisiin tiukasti kiinni, eivät työsuojeluviranomaiset ilmeisesti voisi antaa määräyksiä, jotka koskevat irtisanomissuojaa, sairausajan palkkaa, vuosilomalain tai työaikalakien noudattamista tms. Viranomaiset voisivat näissä tapauksissa tehdä vain syyteilmoituksen edellyttäen, että rikkomus on kriminalisoitu. Kuitenkin TSValvL 15.1 §:n mukainen menettely on *Koskisen* mukaan ymmärretty vanhasta ammattientarkastuslaista peräisin olevaa ahdasta sanontaa laajemmin. Esimerkkinä tästä hän mainitsee Uudenmaan työsuojelupiirin työsuojelutoimiston 10.12.1975 antaman päätöksen, jolla työnantaja velvoitettiin ryhtymään toimenpiteisiin mm. sairausajan palkan maksamiseksi yleissitovan työehtosopimuksen mukaisesti.¹¹

Viimeksi *Helevä-Vuoti* on esittänyt, että hallinnolliset pakkokeinot eivät yleensä tule kysymykseen työsuhteasioiden valvonnassa.¹²

⁸ Ks. *Wikström* 217-220.

⁹ *Työsuojelelun valvonta* 59.

¹⁰ *Sinisalo*, Työsuhdevalvonta 3.

¹¹ *Koskinen* 98 s. — Tarkkaan ottaen *Koskisen* mainitsemassa tapauksessa työnantaja velvoitettiin antamaan viranomaiselle määrääjassa *tiedot* siitä, mihin toimenpiteisiin oli ryhtydytty tarkastajan tekemien, mm. sairausajan palkan maksamista koskevien huomautusten johdosta.

¹² *Helevä-Vuoti* 30.

Myös sosiaali- ja terveyshallinnon oikeussuojakomitea on mietinnössään vuodelta 1979 käsitellyt TSValvL 15 §:n tulkintaa. Selostettuaan säännöksen esitöitä komitea esittää:¹³

»TValvL:ia säädettyäessä ajateltiin lähinnä työturvallisuuslain mukaisia työpaikan oloja. Siksi on ilmeistä, että TValvL 15.1 §:n soveltamisedellytysten ja vastaavasti siinä perustetun työsuojeluviranomaisten toimivallan ulkopuolelle jää:

1) huomattava osa sellaisista työnantajan velvollisuuksista, joiden sisältönä on työsuhteen ehtojen noudattaminen, ja

2) sellaiset työnantajan velvollisuudet, jotka eivät koske suoranaisesti aineellista työsuojelua ja jotka perustuvat muuhun kuin TValvL:iin.

Käytännössä on ilmennyt tarvetta lukea työpaikan oloihin muitakin kuin työturvallisuuslaissa säänneltyjä seikkoja. Lain esitöiden valossa on epäselvää, mitä tämän käsitteen piiriin voidaan lukea työturvallisuuslaissa kosketeltujen seikkojen ulkopuolelta. — — — Käsitteen »työpaikan olot» sanamuodon mukainen tulkinta viittaa siihen, että tapauksen tulee koskea jollakin lailla pysyviä tiloja. Yksittäiset epäkohdat ja puutteellisuudet eivät loisi perustaa TValvL 15 §:n soveltamiselle. Viranomaisten toimivallan ulottaminen näihin tilanteisiin edellyttäisi ainakin säännöksistä johdettavien toimivaltaperusteiden tulkinnallista laajentamista.»

Mietinnöstä antamassaan lausunnossa TSH on kuitenkin katsonut komitean pohdiskelun »työpaikan oloista» ja komitean tälle käsitteelle esittämän tulkinnan käytännölle vieraaksi. TSH:n mukaan komitean kanta on nykytilanteeseen soveltumaton eikä sen tueksi ole esitetty riittäviä perusteita.¹⁴

1.5 Kokoavia päätelmiä

1.5.1 Tulkinta-argumenttien punnintaa

Edellä oleva tarkastelu on osoittanut, että TSValvL 15 §:n vaikeimmat tulkintaongelmat koskevat säännöksen soveltamista materiaalisessa työsuojelulainsäädännössä asetettujen velvoitteiden toteuttamiseksi. Tältä osin lainkohdan esitöissä viitataan TTurvL:iin, mutta jätetään avoimeksi mahdollisuus käyttää hallintopakkoa myös muiden työsuojelulakien valvonnassa. Esitöistä kuitenkin on pääteltävissä, että toimivaltasäännöksen soveltamisala joka tapauksessa ulottuu »työn turvallisuutta tai terveellisyyttä» koskevien asioiden ulkopuolellekin.

¹³ KM 1979:59, 208.

¹⁴ TSH:n lausunto 24.6.1980 sosiaali- ja terveyshallinnon oikeussuojakomitean mietinnöstä, 4.

Hyvin samanlaisia ovat kirjallisuudessa ja TSValvL:n soveltamisohjeissa esitetyt kannanotot. TSValvL:n voimaantumisen jälkeen lausutuissa käsityksissä alkaa myös ilmetä tarve väljentää lain 15 §:n soveltamisalaa esim. työaika- ja vuosilomasuojelun suuntaan. Soveltamiskäytännöstäkin ilmenee, ettei »työpaikan oloilla» viitata yksinomaan työpaikan ulkoiseen, fyysiseen ympäristöön. Käytäntö on kuitenkin muutoin pitäytynyt suppean ja varovaisen tulkinnan linjoilla. Tähän lienee yhtenä syynä se työsuojeluhallinnon toimintaan 1970-luvulla kohdistettu kritiikki, jota työnantajapiireissä esitettiin juuri lailisuusperustein ja viitaten toimivallanlityksiin erityisesti alemmanasteisten normien antamisessa.

Joissakin kannanotoissa on koetettu lähemmin analysoida »työpaikan olojen» merkityssisältöä kielelliseltä kannalta. Ilmaisun merkityssisältöä valaistakseen ja rajatakseen sosiaali- ja terveyshallinnon oikeussuojakomitea viittasi velvollisuuksiin, jotka koskevat »työsuhteen ehtoja» tai »muuta kuin suoranaisesti aineellista työsuojelua». Nämä vähintään yhtä tulkinnanvaraiset käsitteet eivät kuitenkaan ymmärtääkseni tuo asiaan lisäselvyyttä.¹

»Työolojen» käsitettä on teoreettisessa työsuojelututkimuksessa kylläkin pyritty määrittelemään, mutta tällöin on jouduttu toteamaan, että käsitteelle on annettu varsin erilaisia merkityksiä tarkastelukulmasta ja työtieteiden — joista juridinen tutkimus on yksi — tutkimuskohteista riippuen.² Enemmän painoa voitaisiin ajatella annettavan sille, mitä työoloilla on lainsäädännössä, erityisesti työlainäädännössä tarkoitettu. Tämä kysymyksenasettelu viittaisi pikemminkin varsin laajaan kuin suppeaan »työpaikan olojen» merkityssisältöön.³ Toisaalta on ehkä syytä varoa sellaista käsitelainopillista lähtökohtaa,

¹ Työsuhteen ehto -käsitteen monista merkityksistä työlainopillisissa käyttöyhteyksissä ks. *Bruun* 206 alav. 75.

Työsuojelun käsitteelle — jota ei ole katsottu tarpeelliseksi määritellä tätäkään tutkimusta varten — voidaan asiayhteydestä riippuen antaa erilaisia, laajoja tai suppeita merkityksiä. Yleisesti työsuojeluun on sisällytetty työturvallisuus-, työaika- ja vuosilomakysymykset (esim. *Waris* 113 ja *Sarkko*, Erityinen osa I, 4 s.), toisinaan myös mm. palkanmaksua koskeva sääntely ja irtisanomissuoja (näin *Koskinen* 154). TSValvL 15.1 §:n tulkintaan työsuojelun käsitesisällöllä ei kuitenkaan ole suoranaista yhteyttä.

² Ks. *Työolojen tutkimuksen teoreettisia lähtökohtia* 34 s. ja 36-50, jossa tehdään selkoa työolot-käsitteen määritelmistä kirjallisuudessa. Ks. myös mt. 16, jossa työolot-käsitteelle annetaan yleisluonnehdinta »elimistön ja sen ulkopuolisten tilojen sekä itse työsuorituksen kokonaisuus työprosessissa».

³ Tässä suhteessa voidaan viitata esim. KaTAL:n edeltäjiin, lakiin kauppa-, konttori- ja varastoliikkeiden työoloista (132/19) sekä lakiin kauppaliikkeiden ja toimistojen työoloista (423/34) ja sen kumonneeseen samannimiseen lakiin (605/46). Vuoden 1919 työololaissa säännöstettiin paitsi lain piiriin kuuluvia yleisiä työaikakysymyksiä, myös vuosilomaa, palkan-

että tietyllä käsitteellä olisi sama merkitys eri kysymyksistä eri aikoina annetuissa, vaikkakin samaan lainsäädäntölohkoon kuuluvissa säädöksissä. — Eri-tyinen merkitys on kuitenkin annettava Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimukselle n:o 81, joka koskee ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa. Sen 3 artiklan 1 kohdan mukaan ammattientarkastuksen tehtävänä on muun muassa:

a) turvata niiden määräysten sovellutus, jotka koskevat *työntekijän työoloja* ja suojelua työn aikana, *niihin luettuna määräykset*, jotka koskevat työaika, palkkoja, turvallisuutta, terveydellisiä oloja ja hyvinvointia, lasten ja nuorten työhön käyttämistä, sekä muita niihin liittyviä asioita, sikäli kuin ammattientarkastajien tehtävänä on turvata sellaisten määräysten soveltaminen (kursiv. tässä).

Suomeakin velvoittavassa sopimusmääräyksessä on siis annettu valvontaviranomaisten tehtäviä silmällä pitäen hyvin laaja työolojen määritelmä. Tämä puoltaa sitä, että sopimuksen voimaan saattamisen jälkeen säädettyä TSValvL 15 §:ää tulkitaan saman suuntaisesti.

Sen sijaan työlainopillisesta kirjallisuudesta voidaan osoittaa käytösyhteys, jossa »työoloille» on annettu yleensä suppea merkitys. Tarkoitetaan *työolonormeja* koskevaa keskustelua, joka liittyy ennen muuta työehtosopimusoikeuteen ja TEhtol 1.1 §:n tulkintaan. Kun työehtosopimus voidaan lainkohdan mukaan solmia työ sopimuksissa tai »työsuhteissa muuten» noudatettavista ehdoista, jälkimmäisistä sovittuja työehtosopimusmääräyksiä on kutsuttu työolonormeiksi. Niiden on katsottu voivan koskea yhtäältä työturvallisuutta ja työhygieniää, toisaalta työehtosopimuksen toteuttamista, kuten luottamusmiehen asemaa jne.⁴ Tämän problematiikan yhteys TSValvL 15.1 §:n tulkintaan lienee kuitenkin etäinen.⁵

Kaiken kaikkiaan toteaisin TSValvL 15.1 §:n kieliasusta sen, ettei sitä mielestäni voida *Koskisen* tavoin pitää epätarkoituksenmukaisen ahtaana (säännöksen saaman *tulkinnan* ahtaus on toinen asia). Päinvastoin »työpaikan olot» vaikuttaa ilmaisuna niin väljältä, ettei sen pohjalta voida asettaa mitään työsuojeluviranomaisten toimivaltaa rajoittavia, työ lainsäädäntöä sisällöllisesti eri lohkoihin hahmottavia kriteerejä.⁶

maksuaikaa sekä lasten, nuorten henkilöiden ja naisten työaika- ja työturvallisuussuojelua. Vuoden 1934 ja 1946 laeilla säännöstiin lähes yksinomaan työaika. Mainittujen lakien terminologia viittaa varsin laajaan, myös muualle kuin työturvallisuuden alalle ulottuvaan työolokäsitteeseen.

⁴ Ks. esim. *Sarkko*, Oikeusvaikutukset 112.

⁵ Ks. vielä työehtosopimusmääräysten systematisointiperusteiden saksalaisesta alkuperästä *Bruun* 209-217.

⁶ Vertailevana huomiona mainitsen, että *muiden pohjoismaiden* työsuojelulainsäädän-

TSValvL 15 §:n sanamuodosta sekä säännöstä koskevasta soveltamiskäytännöstä ja kirjallisuudesta saatavat tulkinnan kiinnekohdat jäävät kuitenkin melko vähiin. Entä minkälaisia viitteitä historiallinen perspektiivi tarjoaa lainkohdan tulkintaan? Edellähän on verraten laajasti käsitelty hallintopakon käytöalan kehitystä siltä pohjalta, että »työpaikan olot» -käsite tuli valvontaviranomaisten toimivaltakriteeriksi jo vuoden 1917 ammattientarkastusasetuksessa.

ATA 6 §:n esityöt viittaavat siihen suuntaan, että hallinnollisen ratkaisuvallan ala oli tarkoitus ulottaa työturvallisuuslainsäädännön lisäksi työsuojelulainsäädännön muillekin, tosin tuolloin vielä suppeille sektoreille. Selvitettäessä ATA:n »sääätäjän» oletettua tarkoitusta on painoarvoa lisäksi annettava ATA:n soveltamiskäytännölle. Ensimmäisinä voimassaolovuosinaan ATA 6 §:ää tulkittiin väljästi siten, että hallintopäätöksiä todellakin annettiin melko tasaisesti koko julkisen valvonnan alaisella työlainsäädännön lohkolla. Erityisesti on pantava merkille, että lainmukaisen työajan noudattamiseen velvoittaminen kuului ammattientarkastajan toimivaltaan.

Noin vuodesta 1920 alkaen käytäntö kuitenkin muuttui sellaiseksi, joka se oli ollut jo TSuoJA:n aikana ja jollaisena se on pääpiirteissään jatkunut näihin päiviin asti. Valvontaviranomaisten päätösvaltaan jäi enää työturvallisuusnormiston noudattamiseen velvoittaminen. Muutoksen saivat aikaan hallinnollisen ohjauksen muodossa annetut tulkintadirektiivit, joiden mukaan kirjallinen käsky voitiin antaa vain »tulkinnanvaraisten» normien noudattamiseksi, kun taas »selvien» säännösten, käytännössä ennen muuta työaikamääräysten rikkomistapauksissa voitiin vain tehdä syyte ilmoitus. Edellä olen osoittanut, ettei tällä tulkinnalla juurikaan ollut lain tukea, vaan että tulkintalinjan synnyn syynä pikemminkin on ollut kansalaissodan jälkeen valtaan pääseen yhteiskuntaluokan tarve saada eri tavoin supistetuksi vuonna 1917 annetun radikaalin työaikasääntelyn vaikutuksia. Suppea tulkinta jäi vallitsevaksi, vaikka sittemmin itsenäisyyden aikana materiaallinen työsuojelulainsäädäntö ja sen kattamien asioiden ala on tuntuvasti laajentunut.

TSValvL 15 §:n tulkinnoissa nykypäivänä ei enää lainkaan viitata sellaisiin ajatuksenkulkuihin, joilla 1920-luvulla muotoutunutta — ja kylläkin tosiasiallisesti myös nykyään noudatettavaa — käytäntöä argumentoitiin. Muun muassa tästä syystä ei voida yksioikoisesti todeta, että kun lainsäätäjän alkuperäinen »historiallinen tarkoitus» on löydetty ja sen vääristymiseen johtaneet

noissa käytetään »työympäristön» käsitettä, joka prima facie vaikuttaa »työolojen» käsitettä suppeammalta, huomattavan laajassa merkityksessä. Erityisesti työajasta työympäristökysymyksenä ks. *SOU 1976:1*, 206 ja *Gullberg—Rundqvist 16*.

virheelliset tulkinnot paljastettu, niin nyt voitaisiin toimivaltanormin tulkin-
nassa palata kerran jo kadonneille, oikeille raiteille. Asiaa on tarkasteltava ko-
konaisuudessaan ja ensi sijassa tämän päivän näkökulmasta, mutta ottaen oi-
keasuhteisesti huomioon säännöksen ja sen tulkintojen muotoutumisvaiheet.

Keskeistä on tällöin ensinnäkin se, että TSValvL:n säätämisen yhtenä pää-
tavoitteena oli valvonta- ja pakkokeinomenettelyn tehostaminen ja nopeutta-
minen. Toiseksi hallintopakon käyttö on sillä tavoin yksinkertaistunut, ettei-
vät menettelylliset mutkallisuudet sinänsä enää aiheuta tarvetta pitää hallinto-
pakon käyttöalaa suppeana, kuten tosiasiallisesti oli asian laita ATA:n ja ATL:n
voimassa ollessa. Väljän tulkinnan puolesta puhuvat myös ILO:n sopimus n:o
81 ja työsuojeluviranomaisten valvonnan piiriin kuuluvien työsuojelunormien
määrän ja ulottuvuuden laajentuminen. Ja vihdoin — eräänlaisen ennuste-
näkökulman tähän lisätakseni — myöskään akuutteja yhteiskunnallisesta ti-
lanteesta johtuvia paineita toimivaltanormin suppean tulkinnan ylläpitämiseksi
ei nykyään liene.⁷ Tätä taustaa vasten on mielestäni *mahdollista ja realistista*
avata TSValvL 15 §:n tulkintaa sellaiseen, nykyistä väljempään suuntaan, jo-
ta edustaa »työpaikan oloille» alun perin tarkoitettu ja soveltamiskäytännös-
sä alkujaan annettu merkityssisältö.

Näillä toteamuksilla on kuitenkin vasta osoitettu lähtökohdat TSValvL
15 §:n yksityiskohtaisemmille tulkinnoille. Täsmentämättä ovat vielä ne kri-
terit, joiden mukaan työsuojeluviranomaisten ratkaisuvallan ulottuvuus lain-
kohdan mukaan rajataan valvonnan piiriin kuuluvan laajan normiston alueel-
la. Edellä esitettyjen näkökohtien jälkeenkään en pidä hyödyllisenä käyttää täl-
laisena kriteerinä lainkohdan sanamuotoa esim. siten, että »työpaikan olojen»
katsottaisiin *tarkoittavan* vaikkapa työturvallisuusnormistossa ja työaikaanor-
miston jossakin osassa säännöstettyjä seikkoja sekä kenties vuosiloma- ja työ-
sopimussuojien joitakin suppeampia osa-alueita. Päinvastoin voidaan normi-
formulointia tältä osin pitää semanttisesti niin avoimena, että toimivallan mää-
rätymiskriteerit on pääosin etsittävä muulta suunnalta kuin säännöksen sa-
namuodosta.

Tällaisen uuden lähestymistavan perusajatukset ovat itse asiassa olleet esil-
lä jo historiallisten tarkastelujen yhteydessä. ATA 6 §:n »väljän» soveltami-
sen kaudella jouduttiin käymään käskymenettelyn rajaa suhteessa mm. tuo-
mioistuimessa käsiteltäviin ylityökorvausta ja vakuutuksenottamisvelvollisuutta
koskeviin asioihin. »Suppean» tulkinnan yhtenä perusteena taas oli käskyme-

⁷ Ks. myös *Eriksson* 115 erit. alav. 10, jossa »voimassa olevan oikeuden» mukaiselta
tulkinnalta edellytetään sitä, että se on mahdollinen sekä abstraktis-juridisin että reaalis-
poliittisin perustein. Samasta vaatimuksesta ks. myös *Wilhelmsson* 31.

nettelyn ja rikosprosessin välinen erottelu. Seuraavassa lähdenkin siitä, että TSValvL 15 §:n mukainen hallintomenettely on yksi useista työlaissäädäntöä koskevien oikeuskysymysten ja -riitojen käsittelyjärjestyksistä, tai toisin ilmaisten *työlaissäädännön toteuttamisjärjestelmän* yksi osa. Näitä muita käsittelyjärjestyksiä tai toteuttamistapoja ovat ennen muuta yleisissä tuomioistuimissa työlakien rikkomisen takia nostettavat siviili- ja rikosprosessuaaliset kanteet. Lisäksi on eräiden tilanteiden osalta selvitettävä pakkokeinomenettelyn suhdetta työtuomioistuinprosessiin ja muussa hallinnollisessa valvontamenettelyssä käsiteltäviin asioihin.

Nämä käsittelytiet voidaan ymmärtää omaksi kokonaisuudekseen, *systemiyhteydeksi*, jota silmällä pitäen sen yksittäisiä osia — tässä tapauksessa TSValvL 15 §:n mukaisen menettelyn käyttöalaa — on tutkittava. Tällöin TSValvL 15 §:n tarkastelu tämän kokonaisuuden osana siis vaikuttaa tapaan, jolla lainkohdan sisältö ymmärretään.⁸ Tutkimusasetelman kannalta tämä merkitsee siirtymistä *tekstikeskeisestä ongelmakeskeiseksi* painottuneeseen tarkastelutapaan.⁹

1.5.2 Hallintopakon käyttöalasta toimivaltaongelmana

Tutkimuksen alussa luonnehdin TSValvL 15 §:n mukaisen toimivallan tavanomaiseen tapaan viranomaisen vallaksi liittää tiettyihin tosiseikkoihin tiettyjä oikeusseuraamuksia. TSValvL 15 §:ssä säädettyjä tosiseikastopuolen edellytyksiä tarkasteltiin edellä; seuraavassa on kiinnostuksen kohteena lainkohdan mukainen pakkokeinopäätös oikeusseuraamuksena.

Pakkokeinopäätös voidaan ymmärtää *oikeuskeinoksi*, viranomaisen asettamaksi velvollisuuksien täyttötehosteeksi.¹ Tässä mielessä hallinnollinen pakkokeinopäätös rinnastuu muihin oikeuskeinoihin, kuten viranomaisen määräämään velvollisuuteen maksaa jokin rahamääräinen saatava tai korvata vahinko taikka kärsiä kriminalisoidusta teosta tuomittava rangaistus. Näissä kaikissa on myös kysymys tietynsisältöisen *suoritusvelvollisuuden* täyttämisestä. Hallinnollinen pakkokeinopäätös eroaa muista esimerkkeinä mainituista oikeuskeinoista kuitenkin siinä, että pakkokeinomenettelyssä asetettava suoritusvel-

⁸ Systemiyhteydestä ja sen muodostamisen kriteereistä, joista puolestaan riippuu systemaattisten tulkinta-argumenttien käyttömahdollisuus, ks. *Aarnio*, Oikeussäännösten tulkinnasta 130 s. ja 142.

⁹ Ks. mt. 61-63.

¹ Oikeuskeinona voi olla myös muu kuin viranomaisen määräämä seuraamus: esim. sopimuksen purkaminen, omasta suorituksesta pidättäytyminen jne. Näistä sopimusoikeudellisina oikeuskeinoina ks. *Taxell* 201-242.

vollisuus tarkoittaa *luontoistäytäntöä*: primäärivelvollisuuden edellyttämän, muun kuin rahamääräisen suorituksen täyttämistä sellaisenaan.² Tämä on yleensäkin tyypillistä julkisoikeudellisten velvoitteiden toteuttamismenettelylle, jossa esim. vahingonkorvaus- tms. intressinhyvitysseuraamukset eivät tavallisesti tule kysymykseen.³

Luontoissuoritusvelvollisuus ja luontoistäytäntö ymmärrettäneen yleensä velvoite- ja ulosotto-oikeudellisiksi käsitteiksi. Tutkimuksen keskeisiä lähtökohtia kuitenkin on, että viranomaisten antamien käskyjen ja kieltojen hallinnollisessa täytäntöönpanossa on kysymys viime kädessä *samasta asiasta* kuin esim. sopimusvelvoitteen luontoistäytäntöönpanossa ulosottoteitse. Myös *Ellilä* on kiinnittänyt tähän huomiota ja viitannut siihen, että keskeiset täytäntöönpanokeinotkin, uhkasakko ja teettämisuhka, ovat hallintotäytäntöönpanossa ja ulosotossa samat (vrt. UL 3:4 ja 3:5). »Tässä suhteessa ei ero yksityisoikeudellisen ja hallinto- tai muun julkisoikeudellisen pohjan välillä ole määräävä, vaan probleemi on oikeustieteen eri haaratkin lukuun ottaen universaalinen.»⁴

Oikeuskeinon merkitys toimivaltakriteerinä ilmenee ensinnäkin siinä, että *saman tosiseikaston vallitessa* voivat *useat oikeuskeinot* tulla kysymykseen seuraamuksina. Esimerkiksi jos työnantaja vastoin VLomaL 14 §:n säännöstä pitää työntekijää työssä tälle kuuluvan vuosiloman aikana, seuraamuksena voivat olla ainakin vahingonkorvausvelvollisuus, VLomaL 19.1 §:n mukainen rangaistus taikka lainkohdassa säädetty erityinen korvaussanktio, kaksinkertaisten palkkaetujen maksamiseen velvoittaminen saamatta jääneen vuosiloman ajalta. Lisäksi voidaan ajatella, että työn teettäminen vuosiloman aikana kielletään TSValvL 15 §:n mukaisessa menettelyssä. Ongelmana saattaa tällaisissa tilanteissa kuitenkin olla, voidaanko eri oikeuskeinoja käyttää *rinnakkain*. TSValvL 15 §:n kohdalla tämä ilmenee kysymyksenä, voidaanko säännöksessä tarkoitettua hallintopakkoa käyttää kaikissa niissä tilanteissa, joissa yleinen tuomioistuimien voi määrätä myös *rangaistusseuraamuksen*. Kirjallisuudessa nimittäin on katsottu, ettei välillisellä täytäntöönpanopakolla, erityisesti uhkasakolla täytäntöönpantavaa luontoissuoritusvelvollisuutta voitaisi määrätä rangaistuksella tehostetun velvollisuuden toteuttamiseksi.⁵

Toiseksi oikeuskeinon merkitys ilmenee siinä, että *sama oikeuskeino* saattaa olla *eri viranomaisten* käytettävissä, jolloin ei lähtökohtaisesti saisi syntyä ti-

² Luontoissuorituksesta muun kuin rahamääräisen suorituksen täyttämisenä ks. esim. *Taxell* 188, *Ekelöf* 80 ja *Rodhe* 155. TSValvL 15 §:n mukaisen menettelyn mainitsee luontoissuorituksen täytäntöönpanona myös *Koskinen*, LM 1975, 850.

³ Ks. *Ellilä* 41 ja 90 s. sekä *Pietilä*, LM 1975, 178.

⁴ *Ellilä* 40 s.

⁵ Ks. jäljempänä 91-94 selostettavat *Ståhlbergin*, *Rytkölän*, *Suvirannan* ym. kirjoittajien käsitykset.

lannetta, jossa samasta asiasta olisi kahden eri viranomaisen päätökset (ne bis in idem). TSValvL 15 §:n kohdalla tämä ilmenee siis jälleen luontoistäytäntöseuraamuksen käyttöalaongelmana. Niinpä voidaan kysyä, kuuluuko työnantajan velvoittaminen lainmukaisen työtodistuksen antamiseen (TSL 47 §) tai syrjinnän lopettamiseen (TSL 17.3 §) yleisen tuomioistuimen vai työsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Tai esimerkkinä eri hallintoviranomaisten välisistä toimivaltarajoista: kuuluuko työpaikan paloturvallisuutta koskevien määräysten noudattamiseen velvoittaminen työsuojelu- vai paloviranomaisten toimivaltaan.

Kolmanneksi oikeuskeinon merkitys toimivaltakriteerinä ilmenee kysymyksenä, onko tietty oikeuskeino *ylipäänsä minkään viranomaisen käytettävissä* jossakin tilanteessa, ts. voidaanko oikeusjärjestyksen mukaan tiettyntyyppistä seuraamusta lainkaan liittää kysymyksessä olevaan tosiseikastoon. Saatetaan esimerkiksi kysyä, voidaanko työnantaja TAL 15 §:n rikkomuksen johdosta velvoittaa järjestämään työntekijöilleen säännöksen mukainen viikkolepo, vai joutuvatko työntekijät turvautumaan muihin oikeuskeinoihin, kuten työsuojelun irtisanomiseen, työstäpidättäytymiseen, mahdolliseen vahingonkorvaukseen taikka työaikalainsäädännön mukaisen rangaistusseuraamuksen tarjoamaan suojaan. Esimerkiksi suhteellisuusperiaatteesta tai velallisen henkilökohtaisen vapauden suojasta saattaa johtua, ettei luontoissuoritusvelvollisuutta joskus voida asettaa. Näissä tilanteissa voitaisiin puhua luontoissuoritusvelvollisuuden *yleistäytäntöönpano-oikeudellisista rajoista*, jotka sitovat niin tuomioistuinta kuin hallintoviranomaistakin.

On helppo havaita, että edellä esitetyt, tietyn oikeuskeinon käyttöalaa koskevat kolme pääongelmaa menevät vielä helposti »limittäin». Siten viimeksi mainitussa esimerkkitilanteessa on kysyttävä paitsi a) onko luontoistäytäntö viikkolevon järjestämisvelvollisuuden laiminlyöntitapauksessa *ylipäänsä käytettävissä* oikeuskeinona, myös b) kuuluuko puheena olevan velvoitteen määrittäminen yleisen tuomioistuimen vai työsuojeluviranomaisen toimivaltaan ja c) onko velvoitteeseen liittyvä kriminalisointi (TAL 23.3 §) luontoistäytötpakon käytön esteenä.

Kaikki edellä selostetut ongelmatyypit on käsiteltävä, jos TSValvL 15 §:n mukaisen pakkokeinomenettelyn käyttöalan mieltä selvittää tyydyttävästi. Sen sijaan tutkimuksen prosessuaalisuontoisen toimivaltaproblematiikan ulkopuolelle jää pääosin kysymys TSValvL 15 §:n mukaisen *oikeusseuraamuksen sisällöstä yksittäisessä tapauksessa*. Pakkokeinomenettelyssä toteutettavan materiaalsen työaikalainsäädännön tulkintaongelmat eivät siis kuulu hallintopakon käyttöalaproblematiikkaan, ja muuallakin tutkimuksessa niitä kosketellaan vain ohimennen.

Selostettuja toimivaltaongelmia voidaan verrata joihinkin hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessamme käsiteltäviin kompetenssiongelmiin. *Vilkkonen* tarkoittaa prosessuaalisen toimivallan käsitteellä vain viranomaisen toimivaltaa vastakohtana jonkin toisen viranomaisen toimivalalle: »Huomion kohteena on siis itse asiassa valtion eri tehtävien jakaantuminen eri viranomaisten kesken». ⁶ Jos sen sijaan viranomainen tekee toimen, joka ei kuulu *minkään viranomaisen* kompetenssiin, kysymyksessä ei Vilkkosen mukaan ole toimivaltaproblematiikkaan kuuluva vaan toimen *sisällön* oikeellisuutta koskeva ongelma. ⁷ Tässä tutkimuksessa nämäkin ongelmat ymmärretään toimivaltaopillisiksi, ja tutkimuksen ulkopuolelle jätetään pakkokeinopäätöksen sisältöä koskevana ongelmana vain se, soveltaako työsuojeluviranomainen asianomaista työlainsäädännön aineellista normia oikein.

Vilkkosen käsitys on kuitenkin hänen työtään ajatellen ymmärrettävä: esimerkkeinä Vilkkonen nimittäin mainitsee mm. tapauksia, joissa kunta on myöntänyt avustuksia vastoin kunnan yleistä toimialaa koskevaa säännöstä. ⁸ Tällaisissa tapauksissa ei, toisin kuin TSValvL 15 §:n soveltamistilanteissa, voida erottaa yhtäältä oikeusseuraamuksen lajia prosessuaalisena ja toisaalta aineellisen lainsäädännön soveltamista sisällöllisenä kysymyksenä. Sanotunlaisen erottelun mahdollisuus ja tarpeellisuus johtuu perimmältään siitä, että esim. työlainsäädännön toteuttamista koskevat säännökset — kuten TSValvL 15 § — ovat luonteeltaan *reaktionormeja*, joiden käyttöedellytysten tulkinta on niiden nojalla toteutettavien *käyttätymisnormien* tulkinnasta poikkeava kysymys. ⁹

Toisaalta seuraavassa käsiteltävät ongelmat poikkeavat *Sinisalon* väitöskirjatyön toimivaltaproblematiikasta. Sinisalo käsittelee toimivaltaongelmana myös orgaanin (poliisin) kompetenssia antaa tietynsisältöinen ratkaisu tai suorittaa muu hallintotoimi. ¹⁰ Perinteiset prosessuaalisluonteiset toimivaltaongelmat eivät ymmärrettävistä syistä olekaan poliisitöinnässä etualalla. Sinisalon laajan kompetenssikäsittelyn ulkopuolelle jäävät tällöin (hallintotoimen pätevyyttä koskevista ongelmista) lähinnä vain menettelytapojen oikeellisuuteen liittyvät seikat. ¹¹

Katsaus osoittanee, että kulloinkin tarkasteltavien ongelmien luonnehtiminen toimivaltaongelmiksi on hyvin suuressa määrin tarkoituksenmukaisuuskysymys ja ettei miltään ainakaan kovin yksityiskohtaiselta kompetenssikäsitteeltä kannata edellyttää yleispätevyyttä.

⁶ *Vilkkonen*, Mitättömyydestä 193 s.

⁷ Mt. 194 alav. 7. Ks. myös mt. 210. — *Konstari* 69 puolestaan on mielestäni havainnollisesti luonnehtinut *absoluuttiseksi* inkompetenssiksi sitä, ettei toimen suorittaminen kuulu minkään viranomaisen toimivaltaan. Jos taas toimivalta puuttuu sen vuoksi, että jokin muu viranomainen on asiassa kompetentti, kyseessä on relatiivinen inkompetenssi.

⁸ *Vilkkonen*, Mitättömyydestä 210 alav. 43.

⁹ Käyttätymis-, reaktio- ja reaktiotapanormeista ks. *Makkonen* 41-46.

¹⁰ *Sinisalo*, Toimivalta 44.

¹¹ Näin mt. 52.

Kirjallisuudessa ei edellä selostetun tapaisia ongelmanasetteluja ole TSVälvL 15 §:n osalta juurikaan nostettu esiin. Vain *Sinisalo* on maininnanomaisesti todennut työsuojeluviranomaisen toimivallan edellytykseksi (TSVälvL 15 §:ssä julki lausuttujen kriteerien lisäksi) sen, ettei »epäkohdan poistamiseksi ole varattu muuta yksinomaista oikeustietä». ¹² Ongelman jääminen piiloon johtuu käsittääkseni siitä yleisemmästä seikasta, että luontoistäytäntö on meikäläisessä työoikeudellisessa käytännössä ja keskustelussa ollut pitkälti *tuntematon oikeussuojan muoto*.

Vasta aivan viime aikoina on alkanut näkyä merkkejä ajattelutavan muutoksesta. *Tasa-arvoasioissa* on tullut käyttöön Tasa-arvoL 21 §:n mukainen hallinnollinen pakkokeinomenettely, jolla on työelämässä hyvin laaja käyttöala. ¹³ Toisena esimerkkinä voidaan mainita *työsuhteturvan* uudistamista koskeva keskustelu ja erityisesti ns. työsuhteen jatkuvuusperiaatteen asema siinä. Meillä toistaiseksi sääntelemättä jääneen jatkuvuusperiaatteen yhtenä piirteenähän on, että perusteettomasti työpaikkansa menettänyt työntekijä voisi — vahingonkorvauksen sijasta tai ohella — saada oikeudellisin keinoin työsuhteensa jatkumaan tai palautetuksi. ¹⁴ Entä voidaanko muissa tapauksissa työlakien mukaiset suoritusvelvollisuudet määrätä täytettäväksi ja täytäntöön pantavaksi *in natura*? Yksi tutkimuksen keskeisiä tavoitteita on laajentaa tällainen työoikeudellisen suojajärjestelmän kehittämistä koskeva keskustelu koko työlainsäädännön ja työsuojelun alueelle.

Ja vielä pelkistääkseni seuraavien jaksojen metodin: TSVälvL 15 §:n mukaisen hallinnollisen luontoistäyttövallan alaa käydään selvittämään niiden *rajoitusten* kautta, joita tälle toimivallalle aiheutuu muiden viranomaisten kompetenssista ja luontoistäyttöseuraamuksen yleistäytäntöönpano-oikeudellisista ehdoista.

¹² *Sinisalo*, Työsuhdevalvonta 1. — Vrt. myös Kahri—Vihma 109, jossa esitetään, että työsuojeluviranomaisten valvottavina olevista säännöksistä johtuvien oikeusriitojen ratkaiseminen kuuluu tuomioistuimille eikä työsuojeluviranomaisille. »Oikeusriidan» käsitettä ja merkitystä toimivallanjaon kriteerinä kirjoittajat eivät kuitenkaan lähemmin käsittele.

¹³ Asiasta tarkemmin jäljempänä 167–171.

¹⁴ Tämän ohella jatkuvuusperiaatteella on tarkoitettu suppeassa mielessä sitä, ettei riitautetulla irtisanomisella ole oikeusvaikutuksia, ennen kuin tuomioistuin on todennut irtisanomisperusteen lailliseksi.

2 PAKKOKEINOMENETTELYN SUHDE RIKOSPROSESSIIN

2.1 Työlainsäädännöllinen tausta

TTurvL 51 §:ssä on seuraava, rangaistusten ja pakkokeinojen suhdetta koskeva säännös:

Tämän lain ja sen nojalla annettujen määräysten rikkomisesta nostettu syyte tai tuomittu rangaistus älköön estäkö käyttämästä rikkonutta vastaan niitä pakko- ja täytäntöönpanokeinoja, joista erikseen on säädetty.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen pakko- ja täytäntöönpanokeinojen käyttäminen älköön myöskään estäkö syyllisen tuomitsemista tämän lain mukaiseen rangaistukseen.

Työturvallisuuskomitea perusteli säännöstä sillä, että pakko- ja täytäntöönpanokeinoilla on ennalta ehkäisevältä kannalta työturvallisuuden saavuttamiseksi useinkin paljon suurempi merkitys kuin rangaistuksilla, minkä vuoksi tällaisen kaksinkertaisen seuraamuksen mahdollisuudesta oli »selvyyden vuoksi» otettava nimenomaiset säännökset lakiin. Edelleen komitea totesi, että vastaavanlainen järjestelmä oli osoittautunut erittäin tehokkaaksi palolain (202/33) mukaisissa asioissa.¹

TTurvL 51 §:n sisältönä siis lyhyesti sanoen on, että rangaistuksia ja hallinnollisia pakkokeinoja voidaan TTurvL:n rikkomistapauksissa käyttää rinnakkain ja toisistaan riippumatta. Tämän tutkimuksen kannalta olennainen on se säännöksestä ilmenevä seikka, että TTurvL:n velvoitteita koskeva *rangaistusuhka ei estä hallintopakon käyttöä* samojen velvoitteiden tehosteena. Tällaista asetelmaa voitaneen luonnehtia nimityksellä *kaksoissanktiointi* tai sanktiouhkien kumulaatio. Varsinaisena sääntelyn kohteena TTurvL 51 §:ssä on kuitenkin seuraamusten käytettävyys tietyssä yksittäisessä TTurvL:n rikkomistapauksessa: säännöksen mukaan *saman rikkomuksenkin* seuraamuksina tulevat kysymykseen yhtäaikaan rangaistus ja hallintopakon käyttö. Nyt voitaneen vastaavasti puhua *sanktiokumulaatiosta*.²

¹ *KM 1954:10*, 74. Aivan samat perustelut ilmenevät hallituksen esityksestä työturvallisuuslaiksi, ks. *HE 5/1957*, 10. »Pakko- ja täytäntöönpanokeinoilla» tarkoitettiin ATL 7 §:n mukaisia käskyjä ja kieltoja, mutta nykyään tämä sanonta viittaa TSValvL 3 luvussa säädettyihin pakkokeinoihin, siis myös lain 15 §:n mukaiseen velvoittavaan päätökseen tehosteeseen.

² Näin luonnehtii sanktiokumulaation TTurvL:n mukaisissa asioissa myös *Koskinen* 117.

Sanktiokumulaatiosta yleisesti ks. esim. *Anttila*, LM 1964, 671-679. Kirjoituksesta

Kaksoissanktiointi ja sanktiokumulaatio on erotettava toisistaan sen vuoksi, ettei edellinen välttämättä mahdollista jälkimmäistä. Voidaan ajatella, että vaikka jonkin velvollisuuden noudattamiseksi olisi säädetty sekä rangaistusuhka että hallintopakon käytön mahdollisuus, kummankin laatusen sanktion käyttö samassa yksittäisessä tapauksessa olisi kiellettyä. Niinpä kuluttajansuojalain 2:11:n 2 momentin mukaan sitä, joka rikkoo 2:7:n nojalla annetun uhkasakolla tehostetun kiellon, ei kuitenkaan voida tuomita rangaistukseen samasta teosta. Ks. myös Ruotsin työsuojeluvalvonnan osalta SAML 8:1.

Sanktiokumulaatio — ja vastaavasti kaksoissanktiointi — voi syntyä eri tavoin. Sanktiokumulaation osalta Anttila on erottanut analyyttisen ja synteettisen kehitystavan. *Analyyttinen* kehitys on kysymyksessä silloin, kun yhdestä kokonaissanktiosta on aikojen kuluessa eriytynyt useita sanktiolajeja (esim. sakon kehitys asianomistajalle maksettavasta »sovitussakosta» vahingonkorvaukseksi, konfiskaatioksi ja julkisvallalle suoritettavaksi sakkorangaistukseksi). Kumulaation *synteettisestä* alkuperästä voidaan puhua, jos johonkin subjektiin on suunnattu alun alkaen toisistaan riippumattomia seuraamuksia (esim. rangaistusten ja huolto-oikeudellisten tai elinkeinovalvontaan liittyvien seuraamusten kasautuminen).³ Tätä käsitteistöä soveltaen voidaan TTurvL 51 §:ssä säännellyn oikeustilan alkuperä luonnehtia lähinnä synteettiseksi:

Kuten aikaisemmin (1.2) olen tehnyt selkoa, vuoden 1889 TSuojA:ssa työturvallisuusnormien tehosteena ei vielä ollut välitöntä rangaistusuhkaa, vaan ainoastaan kirjallinen käskymenettely.⁴ Välitön rangaistusuhka liittyi ainoastaan työaika- ym. normeihin.

Tähän tilanteeseen tuli jo TSuojA:n voimassa ollessa muutoksia, joista ensimmäinen liittyi vuoden 1908 leipomotyölainsäädäntöön. LeipL:n materiaaliset työsuojelunormit säännöstivät yksinomaan työaikaa ja ylityöstä maksettavaa palkkaa, ja seuraamuksena lainrikkomisesta oli sakkorangaistus (6 §). Tässä suhteessa LeipL vastasi TSuojA:n seuraamusjärjestelmää sikäli kuin kysymys oli välittömän rangaistusuhkan tehostamisen

ilmenee, että sanktiokumulaatiota pidetään yleensä haitallisena ilmiönä etenkin silloin, kun on kysymyksessä suunnittelematon, eri viranomaisen toisistaan riippumatta määrättävien seuraamusten kasautuminen. — Kaksoissanktioinnin (tai muun useampikertaisen sanktioinnin) ja sanktiokumulaation eroa ja suhdetta toisiinsa en ole havainnut käsitellyn kirjallisuudessa.

³ Anttila, LM 1964, 673 s.

⁴ Tosin *käskyn* noudattamista tehosti rangaistusuhka, jonka tuomitsemisen ohella oikeus saattoi vielä asettaa sakon uhan tai muun täytäntöönpanouhan käskyn noudattamiseksi. Tällaista uhkaa ei edes voitu erikseen asettaa tuomitsematta ensin rangaistusta käskyn rikkomisesta. Tässä mielessä vallalla oli samaan rikkomukseen liittyvän sanktiokumulaation mahdollisuus jo TSuojA 20 §:n mukaan. Ammattientarkastuksen vuosikertomuksista ei kuitenkaan ilmene, että muutenkin harvoin käytetyssä käskymenettelyssä olisi käytännössä edetty tällaiseen kumulaatioon asti.

säännösten ryhmästä. Lisäksi LeipL 9 §:ssä säädettiin, että »lain noudattamista valvovat ammattientarkastajat sillä tavoin kuin siitä on erikseen säädetty». Tarkoituksena nähtävästi oli, että TSuojA:n mukainen ammattientarkastus soveltuvien osin ulottuisi LeipL:n noudattamisen valvontaan ja että tämän mukaisesti mm. kirjallinen käskymenettely ei koskisi välittömän rangaistuksen tehostamia LeipL:n säännöksiä. Sen sijaan LeipL:a täydentävät leipurinammattin järjestysohjeet (16.7.1908) sisälsivät leipomoiden terveellisyttä, turvallisuutta ja hygienisiä oloja koskevia joustavia normeja, joiden noudattamista tehosti — toisin kuin TSuojA:n nojalla annetun TSuojJul:n vastaavia säännöksiä — *välitön rangaistusuhka* (16 §). LeipJO:ssa säännöstetyt seikat olivat samalla sellaisia, jotka tyypillisesti kuuluivat TSuojA:n mukaisen kirjallisen käskymenettelyn piiriin.

Näin oli ensi kerran syntynyt sellainen nykyisellekin työturvallisuuslain säädännölle ominainen tilanne, että hallinnollinen täytäntöönpanomenettely ja rikosprosessi kohdistuvat samaan asiapiiriin, mutta niiden käyttöalaa suhteessa toisiinsa ei ole mitenkään määritelty tai rajattu.⁵ Käytännössä leipomolainsäädännön valvonnassa näkyikin noudatetun kahdenlaista menettelyä. Ensinnäkin ammattientarkastajat raportoivat lukuisia tapauksia, joissa LeipJO:n rikkomisen johdosta on annettu käskyjä ja kieltoja. Toisaalta kerrotaan tapauksista, joissa LeipJO:n rikkomisia on saatettu syytteeseen ilmeisesti ilman edelläkäypää käskymenettelyä.⁷

Kehityksen suunta oli siis se, että alun perin vain kirjallisen käskymenettelyn piiriin kuuluviin työturvallisuusnormeihin liitettiin tehosteeksi myös rangaistusuhka. Seuraava vaihe oli vuorossa, kun vuoden 1916 alusta voimaan tulleen AVA:n työturvallisuusmääräyksiä tuli — ilmeisesti epähuomiossa — tehostamaan TSuojA:ssa säädetyn käskymenettelyn lisäksi välitön rangaistusuhka (AVA 20 §).

Selväpiirteisestä täytäntöönpanopakon ja rangaistusten rinnakkaisesta käyttömahdollisuudesta voidaan kuitenkin puhua vasta siitä lähtien, kun vuoden 1917 ATA:ssa luovuttiin rangaistuksesta kirjallisen käskyn tehosteena ja tilalle säädettiin ulosotonhaltijan asetettava sakon uhka tai muu täytäntöönpanouhka. Tällaiseksi vakiintuneena järjestelmä on ollut näihin päiviin asti: yleisten työturvallisuuslakien (AVA, VTTurvL, TTurvL) rikkominen on ollut rangaistava teko, minkä ohella valvontaviranomaiset ovat asianomaisten lakien (ATA, ATL, TSValvL) nojalla voineet käyttää ulosotto- tai hallintopakkoa samojen primäärivelvollisuuksien tehosteena.⁹

⁵ Vrt. *Suviranta*, LM 1967, 236 s., jossa esitetyn mukaan työturvallisuussäännösten rikkomista koskeva välitön rangaistusuhka otettiin vasta vuonna 1914 säädettyyn ja 1.1.1916 voimaan tullesseen AVA:een.

⁶ Esim. *TeollH tied. n:o* 59, 86 s.

⁷ Esim. *TeollH tied. n:o* 56, 231.

⁸ Tästä kehitysvaiheesta tarkemmin ks. *Suviranta*, LM 1967, 236 s.

⁹ Ks. myös *Suviranta* mk. 237 s.

Edellä on toistaiseksi ollut puhe vain työturvallisuusvelvoitteita koskevas-
ta seuraamusten kasautumisesta. Entä esim. työaika-asiat? Varsinaisena on-
gelmana tässä pääjaksossa näet on, estävätkö *TTurvL:n ulkopuolisia* työsuojeluv
elvoitteita tehostavat kriminalisoinnit TSVaLvL 15 §:n mukaisen menet-
telyn tällaisten velvoitteiden toteuttamiseksi. Tämä kysymys on esitettävä en-
sinnäkin sen vuoksi, että kaikissa TSVaLvL 1.1 §:ssä tarkoitetuissa työlaeissa
on yleensä laaja-alaisia, monesti koko lain säännökset kattavia kriminalisoin-
teja.¹⁰ Toiseksi kysymyksen oikeutus ilmenee tavallaan *TTurvL* 51 §:stä itses-
tään, kun kerran on katsottu aiheelliseksi erikseen normeerata ja sallia kak-
soissanktiointi.¹¹ *TTurvL* 51 § aiheuttaa nimittäin muuta työlaainsäädännön
kenttää ajatellen tyypiltään klassisen ongelman. Yhtäältä säännöstä voidaan
tulkita *analogisesti* ja katsoa, että siinä on ilmaistu yleinen periaate. Toisaalta
säännöstä voidaan pitää erikoistapauksena, jolloin siitä olisi pääteltävä *e*
contrario, ettei vastaavanlainen kaksoissanktiointi ja sanktiokumulaation mah-
dollisuus koske *TTurvL:n* ulkopuolista työoikeudellista normistoa. Tämä mer-
kitsisi TSVaLvL 15 §:n väistymistä rangaistussäännöksen tieltä.¹²

Monet nimenomaan uusimpaan työlaainsäädäntöön liittyvät seikat puhuvat
TTurvL 51 §:n analogisen soveltamisen puolesta. Ensinnäkin TSVaLvL:ssa itses-
sään on viitteitä rangaistusten ja hallintopakon toisistaan riippumattoman käy-
tön periaatteesta. Niinpä TSVaLvL 25.2 §:ssä on kriminalisoitu lain 5 luvun
mukaisten ilmoitusvelvollisuuksien rikkominen, mutta lain 15 §:n esitöissä to-
detaan, että työnantajan eräät ilmoitusvelvollisuudet ovat toteutettavissa myös
viimeksi mainitun säännöksen mukaisessa pakkokeinomenettelyssä.¹³ Samoin

¹⁰ *Työturvallisuuslaainsäädännölle* on ominaista *TTurvL* 49.1 §:n kaltainen blankoran-
gaistusääntely, ks. lain (101/29) 6 § ja (105/30) 3 §. *Työaikalainsäädännössä* taas on tyypil-
listä, että säädöksessä kriminalisoidaan erinäisten lainkohtien vastainen menettely, minkä
jälkeen on oma rangaistusasteikkonsa niitä loppuja tapauksia varten, joissa »muuten riko-
taan» lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä. Ks. TAL 23 §, MaatTAL 19 §, LeipTAL
10 §, KaTAL 15 §, MeriTAL 23-25 §. Laajoja kriminalisointeja on myös seuraavissa työ-
suojeluviranomaisten valvonnan piiriin kuuluvissa säädöksissä: NTSuojL 24 §, TalomTAL
17 §, L työajasta kotimaanliikenteen aluksissa 27 §, VLomaL 19 §, MerimL 83 ja 84 §,
MerimVLomaL 21 § ja KotiTSL 33 §. Ks. vielä TSL 54 § ja TSVaLvL 24-26 §. — Rikoslain
uudistamishankkeessa on tarkoitus laajalti yhdistää näitä kriminalisointeja ja siirtää van-
keusuhkaiset tunnusmerkit rikoslain työrikoslukuun. Ks. *KM* 1976:72, 157-159 ja 241-249.

¹¹ Vastaavanlaisia säännöksiä on muitakin. Niinpä verotuslain 123.1 §:ssä säädetään
eräistä rikkomuksista sakkorangaistus ja lausutaan vielä erikseen, että sen ohessa syyllinen
voidaan saattaa täyttämään velvollisuutensa lain 142 §:n mukaisessa uhkasakkomenettelyssä.

¹² Päinvastainen tilanne eli rangaistussäännöksen väistyminen ei rikosoikeudellisen
legaliteettiperiaatteen takia ilmeisestikään tule kyseeseen ilman nimenomaista säännöstä. Täl-
laisesta säännöksestä on esimerkkinä edelläkin mainittu KulSuojL 2:11.2.

¹³ *HE* 122/1972, 8.

työnantajan velvollisuus näyttää tarkastuksen toimittajalle erilaisia asiakirjoja ja luetteloita on yleensä rangaistushalla tehostettu (esim. TAL 20.3 verr. 23.3 §), minkä ohella velvollisuus voidaan TSValvL:n säännösten ja vakiintuneen käytännön mukaan toteuttaa hallinnollisessa järjestyksessä (4.1 §:n 3 kohta verr. 15.1 §). Kolmantena esimerkkinä voidaan mainita TTervHL:n sanktionormit. TTervHL:ssa on lain säännöksiä yleisesti tehostava rangaistussäännös (9 §), joka rakenteeltaan vastaa esim. TTurvL 49 §:ää, mutta TTervHL:sta puuttuu TTurvL 51 §:n kaltainen sanktiokumulaation mahdollistava säännös. Kuitenkin hallituksen esityksessä työterveyshuoltoa koskevaksi lainsäädännöksi todetaan tällainen mahdollisuus,¹⁴ mutta asiasta ei nähtävästi katsottu tarpeelliseksi ottaa TTervHL:iin erillistä mainintaa.

Toiselta puolen voidaan sanoa, ettei TSValvL:n ja TTervHL:n esitöissä ilmaisunsa saaneella »lainsäätäjän tahdolla» ole taannehtivaa vaikutusta tulkittaessa muuta, keskeisiltä osiltaan aikaisemmin voimaan saatettua työlainsäädäntöä. Samaten on syytä palauttaa mieliin, että ammattientarkastuslainsäädännön tulkintaa ohjanneen virallisdoktriinin yhtenä elementtinä oli valvontaviranomaisen ratkaisuvallan kiistäminen niissä tapauksissa, joissa työlainsäädännön »selvien» normien noudattamista tehosti rangaistusuhka. Siten myös hallinnollisten ja rikosprosessuaalisten sanktioiden *kombinaatiokiellola* on tietty perinteensä työsuojelun alalla.

Vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei käsiteltävään ongelmaan saada paljoakaan lisävalaistusta pysyttäytymällä vain työoikeuden reviiirillä. Kysymyksessä on nimittäin yleishallinto-oikeudellinen tai ehkä yleistäytäntöönpano-oikeudellinen ja sellaisena Suomen ja ulkomaiden oikeuskirjallisuudessa kiisteltykin ongelma. Samalla kun ongelman tarkastelu seuraavissa jaksoissa siirretään tälle tasolle, voidaan tarvittavissa määrin pohtia sitä — lukijaa varmaan jo askarruttanutta — kysymystä, *mitkä rationaaliset syyt* joko puoltavat kaksoissanktiointia tai puhuvat sitä vastaan.

2.2 Yleishallinto-oikeudellinen tausta

Edellä on toistaiseksi verraten epämääräisesti puhuttu »hallintopakon» tai »täytäntöönpanopakon» ja rangaistusten rinnakkaisen käytön mahdollisuudesta tai vastaavasti näiden sanktioiden kombinaatiokiellosta. Olen kylläkin alussa tämentänyt pakkokeinopäätöksen käsitteen tämän tutkimuksen tarpeita varten: kyseessä on TSValvL 15 §:n osalta lainkohdassa tarkoitettu velvoittava päätös

¹⁴ HE 26/1978, 14.

yhdessä sitä tehostavan pakkokeinouhan kanssa. Mutta jos hallinnollisten ja rikosoikeudellisten sanktioiden rinnakkaista käyttöä ajatellaan omana ongelmanaan, ei voida ilman muuta lähteä siitä, että rangaistuksen vastapooliksi on asetettava juuri tällä tavoin ymmärretty hallintopakon käsite.

Myös asiaa koskevassa *kirjallisuudessa*, jota pian käsitellään tarkemmin, esiintyy ongelmanasettelussa tältä osin tiettyä huojuntaa. Selvästi yleisintä on kuitenkin ollut pohtia *uhkasakon* ja rangaistuksen kombinointimahdollisuutta. Toisinaan on muut (välilliset) täytäntöönpanokeinot rinnastettu tässä asemassa uhkasakkoon. Kolmanneksi esiintyy mainintoja, että välillisillä pakkokeinoilla täytäntöönpanettavaan *luontoissuoritukseen velvoittaminen sinänsä* olisi kiellettyä, jos kyseisen velvollisuuden noudattamista tehostaa rangaistusuhka. Tutkimuksessa on siis ensin määriteltävä ongelma eli hahmotettava »vastustaja», jota vastaan mittelyä käydään. Tässä tarkoituksessa aloitankin kirjallisuuden analyysistä, minkä jälkeen siirryn — myöhemmissä jaksoissa — voimassa olevien oikeusnormien ja niiden soveltamiskäytännön tarkasteluun.

Jos kotimaista oikeuskirjallisuutta tarkastellaan osapuilleen aikajärjestyksessä, ensimmäiseksi tulevat vastaan *Ståhlbergin* esitykset. *Ståhlbergin* käsityksen mukaan »uhkasakkoa pakkokeinona ei voida käyttää tekoon tai laininlyöntiin pakottamiseksi, jos aivan vastaavasta rikkomuksesta laissa jo on uhattuna rangaistus», ellei jossakin tapauksessa nimenomaan toisin säädetä.¹ Kantansa tueksi *Ståhlberg* viittasi saksalaisten auktoriteettien käsityksiin, joissa hänen mukaansa oli ilmaistu »asian luonnon» mukainen, myös meille soveltuva katsottava kanta. Tämän lisäksi *Ståhlberg* katsoi, että jouduttaisiin aivan luonnottomiin tuloksiin, jos laeissa ja asetuksissa vahvistettu rangaistusjärjestelmä voitaisiin missä tapauksessa tahansa syrjäyttää hallinnollisilla uhkasakoilla.²

Willgrenin käsitys uhkasakon ja rangaistuksen suhteesta vastasi *Ståhlbergin* kantaa, mutta lisäksi *Willgren* katsoi saman periaatteen koskevan pakkokeinona käytettävää *vankeuden uhkaa*. *Willgren* totesi vielä kombinaatiokiellon perustuvan »meidän oikeuteemme» ja viittasi 29.12.1894 annetun kuvernöörien johtosäännön 8 §:ään.³ Sen mukaan kuvernööriellä (maaherralla, alkaen 10.1.1918 annetusta asetuksesta) oli valta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi säätää tarpeellisia uhkasakkoja, »milloin edes vastausta ei ole laissa säädettyinä». Viimeksi sanottuun on tosin todettava, että MH:n uhkasakkovalta mainitun lainkohdan nojalla koski vain ns. *rangais-*

¹ *Ståhlberg* 359, *sama*, Sisäasiain hallinto 130 ja *sama*, Lakiasioita 431 s.

² *Ibid.* alaviitteineen.

³ *Willgren* 474 ja 476.

tuksenluonteisten uhkasakkojen asettamista poliisisäädösten tehosteeksi, ei yksittäisten hallintopäätösten täytäntöönpanoa.⁴

Tässä yhteydessä on mielenkiintoista todeta, että *Ruotsin* oikeudessa — joka Saksan oikeuden ohella ja sen välittäjänä ilmeisesti myös on vaikuttanut meikäläisiin käsityksiin — kombinaatiokiellon alkuperä on juuri rangaistuksenluonteisten uhkasakon ja pakkokeinoisen uhkasakon eriytymättömyydessä. Samojen toimivaltanormien nojalla voitiin nimittäin asettaa kummankin laatuksia uhkasakkoja. Tällöin käsitykset rangaistuksenluonteisen uhkasakon ja »varsinaisen» rangaistuksen yhteensoveltumattomuudesta ulotettiin myös hallintopakon ja rangaistuksen väliseen suhteeseen.⁵ Niin ikään *Saksan* oikeuden taustalla on vaikuttanut se, että alun perin »Zwangstrafe» nimisestä seuraamuksesta, jonka käyttöön suhteessa varsinaisiin rangaistuksiin sovellettiin ne bis in idem -periaatetta, vasta melko myöhäisessä vaiheessa eriytyi pakkokeinona käytettävää uhkasakkoa vastaavaa »Zwangsgeld».⁶

Suomen oikeuteen ei vastaavaa selitysperstusta kuitenkaan voida soveltaa muuten kuin *Ruotsin* ja *Saksan* oikeuden kautta. Meillä näet voitiin rangaistuksenluonteisen uhkasakon tehostamia järjestys- ym. sääntöjä alkuaan antaa niissäkin tapauksissa, joissa jokin menettely oli kriminalisoitu.⁷ Rangaistuksenluonteisen ja varsinaisen uhkasakon välille taas on kirjallisuudessa tehty ero jo *Hermansonista* alkaen.⁸

Ståhlbergin meillä esittämä kombinaatiokiello on julkistamisensa jälkeen ollut lähtökohta, johon eräät kirjoittajat ovat ehdottomasti pitäytyneet, mutta josta toiset ovat tehneet eriaisteisia poikkeuksia. Jokseenkin ehdottomalla kannalla oli vielä *Kuuskoski*. Selvitellessään terveydenhoitolautakunnan uhkasakkovaltaa hän totesi, ettei meidän oikeutemme mukaan uhkasakkoa voida määrätä rangaistuksen alaisista teoista. Mielipiteensä tueksi hän saattoi viitata vuoden 1927 terveydenhoitolain (192/27) 25 §:ään, jossa tämä sääntö oli lausuttu julki. Kuitenkin jo *Kuuskoski* mainitsi, että »uudemman käsityksen» mukaan uhkasakon ja rangaistuksen rinnakkainen käyttö »periaatteessa» on mahdollinen ja että meilläkin KHO:n eräissä ratkaisuisa on hyväksytty uhkasakon asettaminen virkavelvollisuuksien tehosteeksi, vaikka samojen velvollisuuksien laiminlyönti on ollut rangaistava teko.⁹

Tämän jälkeen keskustelu onkin paljolti liittynyt virkavelvollisuuksien te-

⁴ Näin esim. *Ståhlberg*, Lakiasioita 429 ja *Sinisalo*, Toimivalta 101.

⁵ Ks. *Lavin I*, 38 s. sekä siinä selostettu lainsäädäntökehitys ja kirjallisuus.

⁶ *Stein*, Deutsches Verwaltungsblatt 1956, 505 s.

⁷ *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto 108.

⁸ Ks. *Hermanson* 433. Myös *Willgren* 475, vuoden 1894 johtosääntöä koskevasta käsityksestään huolimatta, teki tämän eron.

⁹ *Kuuskoski*, Maalaiskunta 1944, 18 alaviitteineen.

hosteisiin. *Rytkölä* on virkavalan vannomisvelvollisuutta käsitellessään asettanut ehdottoman kombinaatiokiellon kannalle katsoen, että tässä on kysymyksessä yleinen hallinto-oikeudellinen periaate, josta on mahdollista poiketa vain nimenomaisen säännöksen nojalla.¹⁰ *Merikoski* puolestaan on hieman joustavammin esittänyt kombinaatiokiellon vain lähtökohdaksi, jota »ei voitane asettaa ehdottomaksi säännöksi» mm. sen vuoksi, etteivät yleiset uhkasakkosäännökset (UVA 11 § ja LHA 13 §) sisällä mitään tähän viittaavaa. *Merikoski* mainitsee juuri eräiden virkatehtävien täyttämisen esimerkkinä velvollisuuksista, joita voidaan tehostaa rangaistusten ohella uhkasakoin.¹¹ *Modeen* on lyhyesti todennut, ettei kombinaatiokieltä ole sovellettu kunnallisiin luotamushenkilöihin kohdistuvassa valvonnassa. Muuten hän on katsonut, että kyseisen kiellon perusteena on »föreställningen om bötes- och vitestraffens enahanda natur».¹²

Osoituksena vanhan, ehdottoman käsityksen sitkeähenkisyydestä ja samalla pohdittavan ongelman ajankohtaisuudesta on mainittava hallintoneuvos *Kurvisen* tuore esitys. *Kurvisen* kategorisesti muotoillun kannan mukaan uhkasakkoa ei voida asettaa rangaistuksen uhalla noudatettavien velvollisuuksien tehosteeksi.¹³ Jonkin verran varovamman kannan esittää *Kulla*: »Pääsäännön mukaan rangaistus on ensisijainen pakote verrattuna hallinnollisiin pakkokeinoin; ehdottomasta säännöstä ei kuitenkaan ole kysymys».¹⁴

Monilla hallinnon erityisalioilla on edellä esitettyä selvemmin luovuttu kombinaatiokiellosta. Niinpä *Ellilä* toteaa, että kaksoissanktiointi on omaksuttu vuoden 1932 rakennussäännön, vuoden 1933 palolain sekä vuoden 1943 tulolain omaisuusverolain mukaisissa systeemeissä.¹⁵ Kiintoisaa on havaita, ettei *Ellilä* puhu vain uhkasakon, vaan yleensä pakkokeinojen ja rangaistusten rinnakkaisesta käyttömahdollisuudesta, jonka perusteeksi hän toteaa näiden tehosteiden *erilaiset funktiot*.¹⁶

¹⁰ *Rytkölä*, esim. *Virkamieslehti* 5/1967, 17.

¹¹ *Merikoski II*, 214 s. — Ks. myös *Valkama* 72 s., jossa huomautetaan, että äärimmilleen vietyä kombinaatiokieltä merkitsisi sitä, ettei virkamiehiin kohdistuvia lukuisia uhkasakkosäännöksiä voitaisi lainkaan soveltaa.

¹² *Modeen* 390.

¹³ *Kurvinen* 169.

¹⁴ *Kulla*, Hallintopakko 40 alav. 18. Käsittelemässään yksittäistapauksessa (kalastusoikeyden käytön kieltäminen kalastuslain 65 §:n nojalla) *Kulla* katsoo, että kalastuslain 106 §:n hallinnollinen pakkokeinosäännös syrjäytynee rangaistussäännöksen (111 §) tieltä.

¹⁵ *Ellilä* 58, 67 ja 114. — Ks. myös rakennusvalvonnasta nykyään *Larma et al.* 559.

¹⁶ *Ellilä* 58, 67, 108 s. ja 114.

Edellä selostettuja ongelmia on pohdittu myös *siviilitäytäntöönpano-oikeudessa*.¹⁷ Erityistä huomiota on saanut osakseen kysymys kieltokanteen ja kriminalisoinnin suhteesta. Asiaa koskevassa artikkelissaan *Heinonen* tuo esiin, että tämänkaltaisen kaksoissanktioinnin esteeksi on katsottu kieltotuomion tarpeettomuus ja epäitsenäisyys, jos menettely jo on rangaistussäännöksessä kielletty.¹⁸ Kuitenkin aivan vastaavalla tavalla kuin hallinto-oikeudessa on kehitys siviiliprosessissa kulkenut kohti kummankin laatuisten seuraamusten rinnakkaista käyttömahdollisuutta. Kuvaavaa onkin, että oman, myönteisen kantansa perusteeksi *Heinonen* viittaa hallinto-oikeuden puolella tapahtuneeseen kehitykseen.¹⁹

Tässä yhteydessä on pantava merkille Heinosen kysymyksenasettelu, joka ei siis koske uhkasakon tms. täytäntöönpanokeinon, vaan suoritusvelvollisuuden itsensä (kiellon) suhdetta kriminalisointiin. Artikkelista ei kuitenkaan käy ilmi, miksi vain *negatiivinen* suoritustuomio aiheuttaisi tällaisen ongelman. Sen sijaan *Suviranta* on verraten tuoreessa, työoikeudellisessa kirjoituksessaan ilmaissut toisenlaisen kannan. Käsitellessään YTL:n mukaisten riitojen ratkaisemista hän esittää, että kun YTL:n mukaisten velvollisuuksien rikkomisesta on säädetty rangaistus-seuraamus, »ei niskoittelijaa voida velvoittaa suoritukseen välillisellä pakolla (uhkasakolla tai vankeudella, UL 3:4), eikä siten voida antaa suoritustuomiota esim. sellaisten tietojen luovuttamiseksi, joita työnantajalla ei ole valmiina» (kursiv. tässä).²⁰ *Suvirannan* kannan perusteena on tässä täytäntöönpanopakon laatu, sen *välillisuus*, joka siis estäisi siviilisen (positiivisen) suoritustuomion antamisen kriminalisointitapauksissa.

Tässä ei ole mahdollisuutta syventyä ongelman ulosotto-oikeudellisiin aspekteihin, sikäli kuin ne ylipäänsä poikkeavat hallinto-oikeudellisista. Mainitsen vain käytännön esimerkin *Suvirannan* koskettelemalta oikeudenalalta. *Työtodistuksen* antamiseen liittyvien velvollisuuksien rikkominen on ollut rangaistavaa sekä vanhan työsopimuslain (37 §) että TSL:n (54 §) mukaan. Tämän ohella työnantaja on voitu suoritustuomiolla velvoittaa antamaan työntekijälle oikeansisältöinen työtodistus (näin *KKO 1931 II 1979* ja *1976 II 43*). Sanotunlainen tuomio pantaneen täytäntöön juuri UL 3:4:n mukaisessa järjestyksessä ja siis rangaistusuhasta riippumatta. — Vrt. myös liikevaihtoverolain 78 § ja valmisteverotuslain 35 §, joissa ulosotonhaltijan asetettava sakon tai vankeuden uhka on säädetty nimenomaan tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi samoja velvollisuuksia koskevista kriminalisoinneista (81.2 § ja 39.2 §) huolimatta.

Tiivistelmänä edellä esitetystä voidaan todeta ensinnäkin, että kaksoissanktioinnin pulmat on yleensä nähty *uhkasakon* ja rangaistuksen välisessä suh-

¹⁷ Ks. esim. *Ellilä*, Ulosotto 294 viitteineen.

¹⁸ *Heinonen*, LM 1962, 246 ja 250.

¹⁹ Mk. 252.

²⁰ *Suviranta*, Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1980, 6.

teessa. Ongelman asettaminen juuri näin saa tiettyä legitimaatiota myös edellä mainitusta vuoden 1927 terveydenhoitolaista, jonka 25 §:ssä kombinaatiokiello rajoitti uhkasakon, *muttei enää teettämisuhan* käyttöä. Samaa konstruktioa käytettiin vuonna 1950 mietintönsä jättäneen ammattientarkastuskomitean ehdotuksessa (10 §).²¹ Myöskään oikeuskäytännössä — vanhemmassakaan — ei ole asetettu kyseenalaiseksi esim. teettämisuhan ja rangaistuksen kumulaa-tiota.²² Sanottu oikeuttanee pysyttämään uhkasakon ja rangaistuksen vä-listen suhteiden selvittelyssä.

Toisena kirjallisuuden piirteenä voidaan havaita, että hallintopakon ja ran-gaistusten suhdetta koskevia kantoja on perusteltu jokseenkin niukalti. Sikäli kuin perusteluja on esitetty, ne ovat liittyneet lähinnä uhkasakon ja rangais-tuksen luonteen ja funktioiden joko erilaisuuteen tai samankaltaisuuteen. Nämä puolestaan ovat argumentteja, joita on pisimmälle kehitelty ulkomaisessa, eri-tyisesti ruotsalaisessa kirjallisuudessa.

2.3 Ulkomaiset ratkaisut

Ruotsin oikeudessa vallitsee pääsääntönä uhkasakon ja rangaistuksen kombi-naatiokiello. Kanta perustuu oikeuskäytäntöön, jonka varaan asia päätettiin jättää myös vuoden 1985 uhkasakkolakia valmisteltaessa.¹ Poikkeus voi jois-sakin tapauksissa perustua yksittäisen lain esitöissä lausuttuun seuraamusnor-mien tarkoitukseen. Verraten tavallisia ovat tapaukset, jotka koskevat tietys-sä ajassa täytettävää suoritusvelvollisuutta (esim. ilmoituksen antaminen vira-nomaiselle): laiminlyönnistä noudattaa velvollisuutta määräajassa voidaan ran-gaista vain kerran, mutta tämän jälkeen voidaan niskoittelun jatkuessa aset-taa uhkasakko saman velvollisuuden täyttämiseksi.² Joskus taas on kaksois-sanktiointitilanteessa erikseen säädetty, että rangaistus väistyy yksittäisessä ta-pauksessa asetetun uhkasakon tieltä.³

²¹ Ks. *KM 1950:21*, 106 s.

²² KHO:n teettämisuhtatapauksia, joista ilmenee, että uhan asettamiseen johtaneesta laiminlyönnistä oli myös tuomittu rangaistus, ovat ratkaisut *KHO 1925 II 1427*, *1927 II 1647*, *1950 II 152*, *1952 II 206* ja *1953 II 348*.

¹ Ks. *Reg. prop. 1984/85:96*, 101 s. Ks. myös HD:n ratkaisu *NJA 1982 s. 633*, johon uhkasakkolain esitöissä (ibid.) viitataan. Laajemmin kombinaatiokiellon sisällöstä ks. *Lavin I*, 38-57.

² Näistä tapauksesta ks. *Strömbergin*, FT 1955, 204-206, esittämää ryhmittelyä ja erittelyä.

³ *Lavin I*, 43 s.

Etenkin vanhemmassa ruotsalaisessa kirjallisuudessa oli tavallista pohdita uhkasakon luonteeseen ja funktioihin liittyviä kysymyksiä ja tehdä tästä johtopäätöksiä erilaisten soveltamisongelmien ratkaisemiseksi. Käsitellessään uhkasakon suhdetta rangaistukseen jotkut kirjoittajat painottivat uhkasakon luonnetta pakko- ja painostuskeinona (*Fahlbeck, Agge*), toiset sen yleispreventiivistä funktiota (*Ekelöf*). Uhkasakkoa luonnehdittiin myös tulevaisuuteen suuntautuvaksi oikeudelliseksi instrumentiksi erotuksena rangaistuksesta, joka tuomitaan paheksumisen osoittamiseksi menneisyydessä sattuneesta lainvastaisuudesta. Eritellymmissä käsitelyissä analysoitiin uhkasakkosäännöksen, uhkasakon asettamisen sekä uhan tuomitsemisen ja täytäntöönpanon suhdetta rangaistussäännökseen ja -tuomioon: tällöin katsottiin, että vain asetettua uhkaa voidaan pitää pakkokeinona, kun taas tuomittu uhkasakko on rinnastettava rangaistukseen (*Strömberg*). Useimmat kirjoittajat katsoivat, että uhkasakon ja rangaistuksen toisiaan täydentävä käyttö olisi joissakin tarkoin rajatuissa tapauksissa sallittava.⁴

Ruotsin oikeusoppineista *Strömberg* ja viimeksi *Lavin* ovat kritisoineet uhkasakon luonteeseen perustuvia tulkintoja ja korostaneet käytännöllisten näkökohtien huomioon ottamista.⁵ Teorioista riippumatta merkitsevät saman rikkomuksen johdosta määrättävät uhkasakko- ja rangaistussanktiot asianosaiselle monesti kohtuutonta kokonaisuuraamusta, ellei kysymyksessä ole esim. henkilö, johon pelkkä rangaistus ei tehoa. Toisena riskinä on, että tuomioistuimien ja uhkasakkoviranomaisen päätyvät eri tulokseen arvostellessaan uhkasakon ja rangaistuksen yhteisiä edellytyksiä, kuten asianosaisen menettelyn lainmukaisuutta.⁶

Analysoidessaan Ruotsin oikeudessa pääsääntönä noudatettavan kombinaatiokiellon sisältöä ja soveltamisedellytyksiä *Lavin* on esittänyt näkökohtia, joilla on merkitystä arvioitaessa kombinaatio-ongelman käytännön merkitystä myös Suomessa. Ensimmäisenä vaikeutena uhkasakkoviranomaisen näkökulmasta on, liittyykö johonkin menettelyyn rangaistusuhkaa vai ei. Tämän jälkeen viranomaisen on selvitettävä, onko rangaistava menettely *identtinen* sen rikkomuksen kanssa, joka aiheuttaisi mahdollisesti asetettavan uhkasakon tuomitsemisen. Kielteisessä tapauksessa kombinaatiokielltoa ei sovelleta ja uhkasakko voidaan asettaa. Sanktioiden on kohdistuttava mm. *ajan ja paikan* suhteen samaan menettelyyn. Identtisyysvaatimus koskee myös syytteen ja uhkasakon *henkilöllistä kohdetta*.⁷ Tämän mukaan kombinaatiokielltoa ei estäisi kohdis-

⁴ Tässä riittänee, kun viitataan teoksessa *Lavin I*, 10-22, esitettyyn tiivistelmään käydystä keskustelusta.

⁵ Ks. *Strömberg*, FT 1955, 201 ja *Lavin I*, 22 s.

⁶ *Strömberg*, mk. 207 s. ja *Lavin I*, 41 s.

⁷ *Lavin I*, 51-56.

tamasta uhkasakkoa oikeushenkilöön, jos rangaistusuhka koskee vain oikeushenkilön puolesta toimivia fyysisiä henkilöitä.

Norjan oikeudessa rangaistusuhka ei *Eckhoffin* mukaan estä uhkasakon (tvangsmulkt) käyttöä; tosin käytännössä ei juuri koskaan käytetä samassa tapauksessa sekä uhkasakkoa että rangaistusta.⁸ (Tämän tutkimuksen terminologiaa käyttäen voitaisiin siis sanoa, että *kaksoissanktioinnista* huolimatta *sanktiokumulaatiota* esiintyy harvoin). Kumulaation mahdollisuuden esittää myös hallintopakosta laajimmin kirjoittanut *Fosnes*, jonka argumentaatioissa tosin painottuvat uhkasakon luonteesta johtuvat seikat (*Fosnesin* mukaan uhkasakolla on sekä pakkokeinon ominaisuuksia että rankaisullinen funktio).⁹ Myös *Tanskan* oikeudessa uhkasakon ja rangaistuksen kumulatiivinen käyttö on mahdollista. *Andersen* perustelee tätä viittaamalla näiden seuraamusten erilaisiin funktioihin ja eräisiin nimenomaisiin säännöksiin, joiden mukaan uhkasakon käyttö ei vapauta rangaistusvastuusta.¹⁰

Saksan liittotasavallassa uhkasakkoa ja rangaistusta voidaan käyttää toisistaan riippumatta. Sääntö ilmenee suoraan hallintotäytäntöönpanolain (VwVG) 13 §:stä ja eräiden osavaltioiden täytäntöönpanolaeista. Kirjallisuudessa on korostettu rangaistuksen menneisyyteen kohdistuvaa ja paheksunnan sisältävää luonnetta, joka eroaa uhkasakon tulevaisuuteen suuntautuvasta painostustarkoituksesta.¹¹ *Sveitsissä* on *Müller* esittänyt uhkasakosta ja siihen verrattavista välillisistä pakkokeinoista (*Beugezwang*) samanlaisia näkökohtia. Juuri sanktioiden erilaisten tarkoituksien takia hallintopakon ja rangaistuksen kumulaatio ei loukkaa mm. *ne bis in idem* -periaatetta.¹²

Johtopäätökset. Eri maiden kirjallisuudessa on esitetty paljon samansuuntaisia pohdintoja uhkasakon luonteesta, funktioista ja suhteesta rangaistukseen. Tästä huolimatta voimassa olevaan oikeuteen on joko oikeuskäytännön (Ruotsi) tai lainsäädännön (Saksan liittotasavalta) kautta saatettu omaksua vastakkaiset kannat, kun kysymys on uhkasakon ja rangaistuksen kumulaatiomahdollisuudesta. Nähdäkseni tämä merkitsee sitä, ettei ongelman suomalaisia ratkaisua ole syytä etsiä selvittämällä uhkasakon luonteeseen liittyviä seikkoja juurikaan enempää kuin edellä on lyhyesti tehty. Asiaa on lähestyttävä ensi sijassa kotimaisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön pohjalta. Vasta jos

⁸ *Eckhoff*, NAT 1983, 33.

⁹ *Fosnes* 45-48.

¹⁰ *Andersen* 556.

¹¹ *Engelhardt* 95 ja 102 sekä *Drews et al.* 316.

¹² *Müller* 35-37, 107-109 ja 118-120.

ratkaisu tämänkin jälkeen jää löytymättä, saattaa olla hyödyllistä operoida uhkasakon luonteesta ja vaikutustavoista johdetuilla reaalisilla argumenteilla, koh-
tuussyillä jne.

2.4 Säännökset ja soveltamiskäytäntö

2.4.1 Aineistosta ja sen tarkastelutavasta

Seuraavassa pidetään silmällä kaikilla hallinnonaloilla sovellettavia uhkasak-
kosäännöksiä ja koetetaan siis kehittää yleisten oppien mukaista ratkaisua
kombinaatio-ongelmaan. Tarkastelun kohteena on uhkasakko- ja rangaistus-
säännösten suhde asianomaisten lakien ja niiden soveltamiskäytännön mukaan.
Kysymyksenasettelu on yksinkertaisesti tämä: Onko uhkasakko ja rangaistus
säädetty seuraamukseksi kokonaan tai osittain samanlaisesta menettelystä? Jos
seuraamusnormien soveltamisalat ovat riidattomasti päällekkäiset, on nähdäk-
seni melko hedelmätöntä enää pohtia, olisiko uhkasakkosäännöksen sovelta-
minen kuitenkin jostakin syystä kiellettyä (ellei sitten esim. oikeuskäytäntö anna
aihetta tällaiseen pohdintaan).¹

Tarkasteltavat uhkasakkosäännökset ja niiden rinnalla mahdollisesti sovel-
lettavat rangaistussäännökset jaetaan kahteen ryhmään. Ensimmäiseksi käsit-
telen sellaisia uhkasakkosäännöksiä, joiden soveltaminen on *sidottu tiettyyn
säädokseen* (tai säädosryhmään). Nämä ovat tietenkin kaikkein tavallisimpia
tapauksia: tyyppiesimerkkinä johonkin lakiin sisältyvä, lain kaikkien tai joi-
denkin säännösten noudattamista tehostava uhkasakkonormi. Jos tällaisessa
tapauksessa laissa on säädetty myös rangaistusuhka, joka kohdistuu uhkasak-
kosäännöksen soveltamisalalle, tapausta voitaneen pitää lainsäätäjän tarkoi-
tuksellisesti hyväksymänä kaksoissanktiointina. Koska uhkasakkosäännöksiä
kuitenkin on varsin runsaasti,² niiden kaikkien mahdollista kombinoitumista
rangaistussäännöksiin ei voida tässä yksityiskohtaisesti selvittää, vaan joudun
tyytymään ns. edustavien tapausten esittelyyn.

¹ Samantapaisen näkökohdan kumulaatio-ongelmaan on esittänyt *Andersen* 556. Ks. myös *Valkama* 72 s. Kysymys on viime kädessä siitä periaatteesta, ettei lakitekstiä ole tul-
kittava tavalla, joka jättää sen jonkin osan tarpeettomaksi tai merkityksettömäksi (säante-
lyn ekonomian periaate), ks. *Aarnio*, Oikeussäännösten tulkinnasta 103.

² Tutkimusta varten on koottu kaikki hallinnollisluonteiset uhkasakkosäännökset, joita
on yhteensä runsaat 200. Ne eivät tosin kaikki ole *toimivaltasäännöksiä*, vaan osassa sään-
nellään uhkasakkoprosessin menettelyllisiä kysymyksiä (vireillepanoa, kuulemista jne.). Ks.
myös *LAVO* 17/1985, 9.

Varsinaiset ongelmat liittyvät toisena ryhmänä käsiteltäviin uhkasakkosäännöksiin, joiden soveltamisala *ei* ole sidottu mihinkään tiettyyn säädökseen. Tällaisia tapauksia lienee vain kaksi. Ensimmäinen koskee *lääninhallituksen yleistä uhkasakkovaltaa*. LHA 13 §:n ja UVA 11 §:n nojalla asetettavien uhkasakkojen säädöskohtaista käyttöalaa ei ole mitenkään rajoitettu, vaan kysymykseen näyttäisi tulevan minkä tahansa sellaisen velvollisuuden noudattamiseen pakottaminen, jonka lääninhallitus »toimivaltansa rajoissa» tai »virka-asioissa» asettaa.³ Tällaisessa tapauksessa on jo kiinnostavampaa asettaa kysymys, rajaako joihinkin säännöksen soveltamisalaan muuten kuuluviin velvollisuuksiin liittyvä rangaistusuhka lääninhallituksen uhkasakkovaltaa. Tällaisen rajauksen jälkeenkin uhkasakkosäännökselle nimittäin jäisi mielekästä käyttöä ja merkitystä. — Toisena tapauksena onkin sitten TSValvL 15 §, jonka käyttöalamääritelmä ei tosin ole yhtä avoin, muttei kuitenkaan liity mihinkään tiettyyn säädökseen: uhkasakolla tehostettavia velvollisuuksia voi sisältyä lähtökohtaisesti kaikkiin työsuojeluviranomaisten valvonnan piiriin kuuluviin — monesti myös rangaistusuhan tehostamiin — normeihin, joissa on määräyksiä »työpaikan oloista», taikka TSValvL:iin itseensä perustuviin normeihin. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan erikseen tarkastella TSValvL 15 §:ää, vaan koetetaan löytää sen tulkintaan johtoa edellä mainituista muista seuraamusnormeista ja niiden tulkinnasta.

Oikeuskäytäntöä tarkastellaan seuraavassa saman systematiikan mukaan ryhmitellen kuin lainsäädäntöäkin. Ratkaisut tosin saattavat liittyä jo kumotuihin säännöksiin, mutta tarkoitukseni onkin myös valottaa oikeuskäytännöstä kenties ilmenevää ajatustapojen muuttumista. Omaksumani systematiikka ei tosin tässä suhteessa ole aivan ongelmaton. On mahdollista, että kombinaatiokysymys on ratkaistu yhtenäisten perusteiden mukaisesti, jolloin ryhmitte-lyni vain hämärtäisi oikeuskäsitysten muuttumisen suurta linjaa. Jako vain kah-teen alajaksoon kuitenkin toivoakseni säästää esityksen tältä kohtalolta.

KHO:n runsaasta uhkasakkokäytännöstä kiinnitän huomiota vain ratkai-suihin, joissa rangaistuksen käyttömahdollisuus on tavalla tai toisella tullut esiin.

2.4.2 Erityisten uhkasakkosäännösten ja rangaistussäännösten suhde

Blankorangaistussäännös ja blankouhkasakkosäännös. Seuraavassa tarkoitan blankorangaistussäännöksellä sitä tyypillistä tapausta, että seuraamusnormi ei sisällä muuta teonkuvausta kuin viittauksen jonkin lain tai sen nojalla annet-

³ Näiden säännösten kehityksestä ks. *Valkama* 42 s. Ks. edelleen PMenLE 4.2 §, jonka mukaan lääninhallituksen uhkasakkovaltaan ei tässä suhteessa tulisi muutoksia.

tujen säännösten rikkomiseen, joka seuraamusnormissa säädetään rangaistavaksi.¹ Vastaavalla tavalla voidaan määritellä blankouhkasakkosäännös: jonkin lain tai sen nojalla annettujen säännösten rikkomisesta on säädetty seuraamukseksi uhkasakko, joka voidaan asettaa oikeudettomasti tehdyn tai laiminlyödyn korjaamiseksi.

Ei ole harvinaista, että samassa laissa on kummankin tyyppinen ja siis käytöaltaan samanlainen seuraamusnormi. Esimerkiksi kaikkein useimmin uhkasakkomenettelyssä sovellettavassa laissa, rakennuslaissa, on tällainen kaksoissanktiointi. RakL 144 §:n pakkokeinosäännöksessä on säädetty seuraava tunnusmerkistö: »Jos joku luvatta rakentaa rakennuksen tai ryhtyy muuhun toimenpiteeseen vastoin tätä lakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka muutoin niskoittelee niiden mukaisten velvollisuuksien täyttämässä — — —». Rangaistussäännöksen (146.1 §) tunnusmerkistö puolestaan on tämä: »Joka ilman tämän lain mukaan vaadittavaa lupaa rakentaa rakennuksen tai ryhtyy muuhun toimenpiteeseen vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka laiminlyö luvassa määrätty velvollisuutensa — — —». RakL 146 a §:ssä säädetään lisäksi uhkasakkoviranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa 144 §:ssä tarkoitetut teot ja laiminlyönnit syyttäjälle. Ei ole epäilystäkään lainsäätäjän tarkoituksesta saattaa sekä uhkasakko että rangaistus käytettäväksi RakL:n rikkomistapauksissa.²

Jotakuinkin samanlainen blankoluonteisten seuraamusnormien yhdistelmä on myös mm. seuraavissa laeissa:

L räjähdysvaarallisista aineista (263/53) 11.2 verr. 14 §, SäteilysuojausL (174/57) 13 verr. 15 §, AtomienergiaL (356/57) 12 verr. 14 §, VäestönsuojeluL (438/58) 30 verr 31 §, TervHL 83 verr. 91.1 §, MyrkkyL (309/69) 14 verr. 15.1 §, LiikepankkiL (540/69) 94 verr. 96 §, SäästöpankkiL (541/69) 117 verr. 119 §, OsuuspankkiL (542/69) 93 verr. 95 §, KiinnitysluottopankkiL (545/69) 81 verr. 83 §, L vaarallisten aineiden kuljettamisesta tiellä (514/74) 11 verr. 14.1 §, L palo- ja pelastustoimesta (559/75) 46 verr. 48 §, JätehuoltoL (673/78) 35 verr. 38.2 §, SähköL (319/79) 35.3 verr. 60.1 §, Maa-ainesL (555/81) 14 verr. 17 §, ValuuttaL (954/85) 10 verr. 12 § ja TeletointaL (183/87) 24 verr. 26 §.

Muita seuraamusnormien yhdistelmätilanteita. On mahdollista, että jonkin lain noudattamisen tehosteeksi on säädetty blankouhkasakkosäännös ja lisäksi rangaistussäännös, joka kuitenkin on soveltamisaltaan uhkasakkosäännöstä suppeampi ja koskee vain joitakin erikseen määriteltyjä lain rikkomuksia. Tällainen systeemi on omaksuttu KalastusL:ssa (286/82), jonka 106 §:n

¹ Blankorangaistussäännöksistä ks. esim. *Honkasalo I*, 90 s.

² Ks. myös *Larma et al.* 559 ja 573.

blankouhkasakkosäännöstä täydentävät lain 107-111 §:n rangaistussäännökset, sekä IlmansuojeluL:ssa (67/82, 22 verr. 23 §) ja vesilaissa (21:3 verr. lain 13 luku). Myös päinvastaista yhdistelmää tavataan: esimerkiksi auto- ja mootoripyöräverosta annetun lain (482/67) 24 §:ssä on lain kaikki säännökset ja sen nojalla annetut määräykset kattava rangaistusnormi, minkä lisäksi lain 23 §:n nojalla voidaan uhkasakolla velvoittaa laiminlyöjä esittämään ajoneuvon rekisteriote valvontaviranomaiselle. Vihdoin on mahdollista, että sekä uhkasakko- että rangaistussäännös tehostavat vain asianomaisen lain jonkin tai joidenkin säännösten noudattamista kokonaan tai osittain päällekkäisesti. Niinpä Tasa-arvoL 14.1 §:ssä säädetyn syrjivän ilmoittelun kiellon noudattamista tehostavat (lain ainoa) rangaistussäännös 14.2 § ja uhkasakkosäännös 21 §, jonka soveltamisalana ovat lain 7, 8 ja 14.1 §:ssä säädetty primäärivollisuudet. Kaikissa näissä tapauksissa on normaalien laintulkintaperiaatteiden mukaista soveltaa uhkasakkosäännöstä siinä säädettyjen edellytysten täytyessä ja siis rangaistusuhasta riippumatta.³

Soveltamisalaltaan erilliset seuraamusnormit. Suomen lainsäädännössä ei liene sellaista erityissäännöstä, jossa kiellettäisiin soveltamasta uhkasakkonormia jonkin rangaistusnormin tunnusmerkistön täytyessä. Silloin kun johonkin säädökseen liittyy kummankin laatuinen seuraamusnormi, niiden soveltamisalat ovat useimmiten kokonaan tai osittain päällekkäiset edellä kuvatulla tavalla. On kuitenkin tapauksia, joissa seuraamusnormien soveltamisalat eivät milteään osin leikkaa toisiaan. Tällöinkin on mahdollista, että ratkaisu on valittu kokonaan muusta syystä kuin kaksoissanktioinnin välttämisen halusta.

Selväpiirteinen esimerkki on kirjanpitolain (655/73) 38 §. Sen 1 momentissa säädetään uhkasakko käytettäväksi niissä tapauksissa, joissa velvollisuus lähettää tuloslaskelma ja tase liitteineen patentti- ja rekisterihallitukselle on laiminlyöty. Pykälän 2 momentissa säädetään rangaistus eräistä kirjanpitorikokseksi luonnehdituista teoista, ja 3 momentissa säädetään rangaistus sille, joka *muutoin* (kuin 1 ja 2 momentissa mainitulla tavalla) rikkoo lain säännöksiä tai sen nojalla annettuja määräyksiä. — Ks. myös osuuskuntalain (247/54) 164-168 §:ssä olevat uhkasakko- ja rangaistusnormit.

Jonkin verran toisen tyyppinen on tilanne, jossa sanktionormien soveltamisalat sinänsä käyvät päällekkäin, mutta jossa erillisellä säännöksellä on esitetty sanktioiden käyttö samassa yksittäistapauksessa. Tällaisesta olen jo aikaisemmin maininnut esimerkin, kuluttajansuojalain 2:11:n 3 momentin. Pykälän 1 ja 2 momentissa on säännökset markkinointirikoksesta ja -rikkomuksesta,

³ Näin Tasa-arvoL:n uhkasakkosäännöksen soveltamisesta myös *Bruun—Koskinen* 178 s., jossa tilanne rinnastetaan TTurvL 51 §:ssä säänneltyyn sanktiokumulaatioon.

mutta 3 momentissa säädetään, ettei sitä, joka rikkoo 7 §:n nojalla annetun, uhkasakolla tehostetun kiellon, kuitenkaan voida tuomita rangaistukseen samasta teosta. Tässä tapauksessa ilmenee lainsäätäjän tietoinen pyrkimys sanktiokumulaation välttämiseen.⁴ On kuitenkin pantava merkille, että »kollisio» on ratkaistu uhkasakon eikä rangaistuksen hyväksi.

Oikeuskäytännössä kysymys tiettyyn säädökseen sidotun uhkasakkonormin sovellettavuudesta rangaistukseen tapauksissa on tullut esille etupäässä *rakennusasioissa*. Varhemman oikeuskäytännön taustaksi on mainittava, että ennen vuoden 1931 asemakaavalakia rakentamisen sääntely kaupungeissa perustui kullekin kaupungille erikseen vahvistettuun rakennusjärjestykseen, joka sisälsi myös sanktionormeja. *Ståhlberg* selostaa näitä säännöksiä ja toteaa, että seuraamuksina rakennusjärjestyksen rikkomuksista on »sakkorangaistuksia, jonka ohessa uhkasakolla voidaan velvoittaa oikaisuihin taikka tarvittaessa teettää niitä laiminlyöjän kustannuksella».⁵ Tällaisten selvien kaksoissanktiointien soveltaminen ei ole aiheuttanut tulkintaongelmia oikeuskäytännössä:

KHO 1919 II 1352. Kauppias A. oli luvatta muuttanut kaksi makasiinia asuin- ja myymälähuoneiksi. Maistraatti tuomitsi hänet tästä rikkomuksesta sakkoon ja kielsi luvattoman käytön sakon uhalla kaupungin rakennusjärjestyksen säännösten nojalla. *Kuv.* ja *KHO*: Ei muutosta, joskin KHO vapautti A:n hänelle tuomitusta sakkorangaistuksesta 29.5.1917 annetun armahduskirjan nojalla.

KHO 1920 II 1610. Tehtailija T. oli neljästi tuomittu 400 markan uhkasakkoon rakennustyön aloittamisesta ennen piirustusten vahvistamista. T. valitti vedoten mm. kaupungin rakennusjärjestyksen 13 §:ään, jossa oli säädetty tällaisesta rikkomuksesta 100 markan sakkorangaistus, ja vaati ainakin uhkasakkojen alentamista tähän määrään. *MH* ja *KHO*: Ei muutosta; maistraatilla oli rakennusjärjestyksen 13 §:stä huolimatta oikeus määrätä sellaisissa talous- ja järjestysasioissa kuin nyt oli kysymys niin suuria uhkasakkoja kuin asian laatu kulloinkin vaati. — Tapauksessa oli siis varsinaisesti kysymys *uhkasakon suuruudesta*, jonka ei katsottu riippuvan sakkorangaistuksen enimmäismäärästä.

KHO 1928 II 2100. Syytetty tuomittiin rakennusjärjestyksen nojalla sakkorangaistukseen tulisijan rakentamisesta puiseen ulkokuononrakennukseen ja veloitettiin sakon uhalla poistamaan tulisija.

Kaksoissanktioinnin soveltaminen oli selostetuissa tapauksissa siis edennyt *sanktiokumulaatioon* asti. Lisäksi on runsaasti KHO:n vuosikirjaratkaisuja,

⁴ Samanlainen ratkaisu on omaksuttu TuoteturvallisuusL (914/86) 17.4 §:ssä.

⁵ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto 268. — Esimerkiksi Helsingin kaupungille 3.5.1895 vahvistetun rakennusjärjestyksen 118 §:ssä säädettiin rikkomuksista enintään 200 markan sakko ja määrättiin, että niskoitteleva oli *rangaistukseen tuomitsemisen ohella* pakotettava sakon tai teettämisen uhalla täyttämään velvollisuutensa.

joissa rakennusjärjestysten nojalla on asetettu tai tuomittu uhkasakkoja, mutta joissa rangaistusuhkaa ei ainakaan tapausselostuksen mukaan ole käytetty.

KHO:n alkuaikojen käytännön pohjavireenä kuitenkin on — kirjallisuudessa esitettyjen kantojen suuntaisesti — tietty pidättyvyys suhtautumisessa kaksoissanktointiin. Vuodelta 1919 on selostusratkaisuna julkaistu *KHO 1919 I 148*, jossa maistraatti oli rakennusjärjestyksen nojalla kieltänyt osittain maanpinnan alapuolella olevan huoneiston käytön leipomohuoneistona. KHO kuitenkin poisti uhkasakon, koska samasta rikkomuksesta oli säädetty rangaistus leipomotyön järjestysohjeissa. Samanlainen ratkaisu on *KHO 1928 II 26*.

Nyt voidaan kysyä, minkä vuoksi näissä ratkaisuissa päädyttiin kombinaatiokielttoon toisin kuin aikaisemmin selostetuissa, samana ajanjaksona annetuissa ratkaisuissa. Selitysuperusteina tulevat kysymykseen nähdäkseni ainakin seuraavat kaksi. Ensinnäkin voidaan ajatella, ettei jälkimmäisissä ratkaisuissa sovelletuissa rakennusjärjestyksissä ollut omaa, uhkasakkoäännöksen kanssa rinnan sovellettavaksi säädettyä rangaistusnormia (asia ei käy ilmi tapausselostuksista). Tällöin ei myöskään olisi ollut lainsäätäjän nimenomaan hyväksymää kaksoissanktointia. Todennäköisempänä selityksenä pidän kuitenkin sitä, että ensin selostetuissa ratkaisuissa *myös rangaistussäännöksen soveltaminen kuului hallintoasiana (talous- ja järjestysasiana) maistraatille* ja edelleen muutoksenhakuasteissa hallintolainkäytön piiriin (vrt. viittaus talous- ja järjestysasioihin ratkaisun *KHO 1920 II 1610* perusteluissa).⁶ LeipJO 16 §:n rangaistussäännöksen soveltaminen sen sijaan kuului yleiselle alioikeudelle. Uhkasakon asettaminen rangaistusuhan alaisesta teosta olisi tällöin mm. lisännyt sitä mahdollisuutta, että maistraatti ja yleinen tuomioistuin päätyvät erilaiseen tulokseen saman menettelyn lainmukaisuuden arvioinnissa. Mutta oli ratkaisuperusteena kumpi tahansa edellä mainituista, pysyvää sijaa KHO:n käytännössä se ei saanut.

Kombinaatio-ongelman ratkaisuperusteiden tiettyä muuntumista ilmentää tapaus *KHO 1935 II 902*:

Maistraatti ja MH olivat velvoittaneet kiinteistön isännöitsijän kaupungin palojärjestyksen nojalla sakon uhalla sallimaan piirinuohoojamestarin ja tämän apulaisen pääsyn rakennuksen tiloihin suorittamaan nuohousta. *KHO* (ään.): Ei muuta muutosta kuin että isännöitsijälle asetettu sakon uhka poistettiin, koska palojärjestyksen 32 §:ssä oli säädetty tällaisesta menettelystä sakkorangaistus ja koska ei ollut selvitetty, että uhkasakon asettaminen tässä tapauksessa olisi ollut *tarpeen vaatimaa*.

⁶ Talous- ja järjestysasioiden käsittelystä prosessina ks. *Tirkkonen*, RP I, 57-60. Ks. myös *Vilkkonen I*, 202 s.

KHO:n vähemmistö olisi poistanut uhkasakkomääräyksen *yksinomaan* sillä perusteella, että isännöitsijän menettely oli rangaistavaa.

Ratkaisun mukaan jonkin menettelyn rangaistavuus sinänsä ei siis ollut este uhkasakon käyttämiselle, joskin se oli otettava yhtenä tekijänä huomioon arvioitaessa, oliko sakon uhkaa yksittäisessä tapauksessa *tarkoituksenmukaista* asettaa.

Myöhemmässä KHO:n käytännössä tästäkin kaksoissanktioinnin rajoituksesta luovuttiin. Ratkaisussa *KHO 1949 II 368* asetettiin uhkasakko luvattoman rakentamisen johdosta; tapauksesta käy ilmi myös, että rikkomus ilmoitettiin myös viralliselle syyttäjälle syytteen nostamista varten. Lopullisesti KHO:n kanta vakiintui selostusratkaisussa *KHO 1950 I 4*, jonka otsikko kuuluu seuraavasti: »Toisella paikkakunnalla asuva kiinteistön omistaja velvoitettu uhkasakolla asettamaan palolain 60 §:ssä mainittu asiamies, vaikka tuon velvollisuuden laiminlyönnistä on palolain 57 §:ssä säädetty rangaistus.» Tämän jälkeen KHO:n ratkaisuissa ei ole ilman erityistä syytä mainintaa rangaistuksen vaikutuksesta uhkasakkovaltaan nyt tarkoitettussa tapausryhmässä.⁷ KHO:n käytännössä näkyy siten melko selväpiirteinen, asteittainen linjanmuutos kombinaatiokiellosta kaksoissanktioinnin ja sanktiokumulaation hyväksymiseen sovellettaessa erityisiä, käyttöalaltaan säädöskohtaisia uhkasakkonormeja.

2.4.3 Lääninhallituksen yleinen uhkasakkovalta ja rangaistussäännökset

UVA 11 §:ään ja LHA 13 §:ään sisältyvien uhkasakkosäännösten voidaan ajatella kombinoituvan kaikenlaisten — sekä blankotyyppisten että muiden — rangaistussäännösten kanssa. Yhdistelmätilanteita enempiä kuitenkin erittelemättä siirryn suoraan oikeuskäytännön tarkasteluun.

Myös lääninhallitukselle (aiemmin maaherralle) säädettyä yleistä uhkasakkovaltaa sovellettiin ensin siten, että rangaistusuhka esti uhkasakon asettamisen. Tämä käy ilmi seuraavasta ratkaisusta:

⁷ Vrt. *KHO 1956 II 564*: Maistraatti oli asettanut uhkasakon vuoden 1932 rakennussäännön rikkomistapauksessa. LH kumosi päätöksen mm. sen vuoksi, ettei asianomaista ollut tuomittu rangaistukseen rakennussäännön rikkomisesta (syyteoikeus oli vanhentunut). KHO kumosi ja palautti katsoen, että maistraatilla oli rakennussäännön 113 §:n nojalla valta velvoittaa asianomainen poistamaan se, mikä oli luvatta rakennettu, siitä riippumatta, oliko tämä rikkomuksen johdosta tuomittu rangaistukseen vai ei. — Tapauksessa oli siis kysymys siitä, ettei uhkasakon asettaminen *edellyttänyt* rangaistuksen tuomitsemista samasta rikkomuksesta.

KHO 1919 II 129. Kunnan tientekovelvolliset olivat ottaneet soraa talonmistaja S:n maapalstalta. S. anoi Kuv:ltä toimenpidettä, että asianomaisia kiellettäisiin sopivan sakon uhalla turmelemasta mainittua maapalstaa. *Kuv.:* Koska yleisessä laissa oli säädetty edesvastaus- ja korvausvelvollisuus sille, joka luvottomasti turmeli toisen omaisuutta, pyydettyä kieltoa ja uhkasakkomääräystä ei annettu. *KHO:* Ei muutosta. (Rangaistusuhasta ks. RL 35:3.)

Tämän kannan muutos osuu 1930-luvun alkuun ja tulee havainnollisesti esille seuraavasta ratkaisujen sarjasta:

KHO 1931 II 2587. Kunnanvaltuutettu L. puoluetovereineen oli ilman laillista estettä jäänyt pois valtuuston kokouksista tai poistunut niistä ennen niiden päättymistä siten, ettei valtuusto enää voinut päätösvaltaisena toimia. *MH* velvoitti valtuuston puheenjohtajan esityksestä asianomaiset UVA 11 §:n nojalla sakon uhalla vuoden 1930 aikana täyttämään velvollisuutensa kunnanvaltuutettuna. *KHO* (ään.): Ei syytä muutokseen, mutta koska päätöksessä tarkoitettu aika velvollisuuden täyttämiseksi oli kulunut umpeen, uhkasakkopäätös raukesi. *KHO:n* vähemmistö olisi poistanut uhkasakkomääräyksen, koska po. menettelystä oli maalaiskuntien kunnallislain (1917) 25 §:ssä säädetty *sakkorangaistus*. — Samanlaisia ratkaisuja ovat *KHO 1931 II 2588* ja *2589*.

Ratkaisussa *KHO 1932 II 74* *MH:*lle tehtiin samanlainen esitys uhkasakon asettamisesta kuin edellä selostetuissa tapauksissa. Valtuutettu W. väitti, että kun esteettömästä poissaolosta oli säädetty sakkorangaistus, *MH:*lla ei ollut valtaa asettaa pyydettyä uhkasakkoa. *MH:n* ja *KHO:n* päätökset olivat edellä kerrotun sisältöiset, mutta nyt *KHO:ssa ei enää edes äänestetty* uhkasakon laillisuudesta. — Samoin *KHO 1932 II 76* ja *77*.

Näiden ratkaisujen edustavuus voidaan tosin asettaa kyseenalaiseksi huomauttamalla, että ratkaisut saattavat lähinnä ilmentää lapuanvuosien lainkäytön erityispiirteitä. *KHO:n* linjanmuutos on kuitenkin samansuuntainen ja osapuilleen samanaikainen kuin se erityisten uhkasakkosäännösten soveltamiskäytännön muutos, jota olen edellä selostanut. Mitään käännöstä takaisinpäin, kombinaatiokiellon suuntaan, ei lääninhallituksen yleisen uhkasakkovallan tulkinnessa myöskään jälkeenpäin tapahtunut. Voidaan viitata seuraaviin ratkaisuihin:

KHO 1947 II 236. LH velvoitti kansakoulun johtajaopettajan sakon uhalla toimittamaan kansakouluntarkastajalle keväällä 1945 valmistuneiden oppilaiden päästökirjat. Samalla LH määräsi nimismiehen nostamaan asianomaista vastaan syytteen virkatehtävien laiminlyönnistä. *KHO* kumosi uhkasakkopäätöksen sillä perusteella, että asianomainen oli jo täyttänyt sen, mihin hänet oli velvoitettu. — Voidaan hyvin ajatella, että jos

uhkasakon asettaminen olisi alun perin ollut lainvastaista kombinaatiokiellon takia, päätös olisi kumottu ensisijaisesti tällä perusteella.

KHO 1965 II 225. Työeläkekassa pyysi LHA 11 ja 13 §:ään viitaten LH:n virka-apua liikkeenharjoittaja P:n pakottamiseksi antamaan työeläkekassalle tiedot lyhytaikaisessa työsuhteessa olevista työntekijöistään. LH hylkäsi hakemuksen, koska työnantajan kieltäytyminen antamasta pyydettyjä tietoja oli rangaistava teko ja siitä oli tehtävä syyte yleisessä alioikeudessa. *KHO:* LH:n ei olisi pitänyt mainitsemillaan perusteilla kieltäytyä antamasta virka-apua. Asia palautettiin LH:n uudelleen käsiteltäväksi.

Kaksoissanktioinnin hyväksyvä kanta näyttää siten vakiintuneen myös UVA 11 §:n ja LHA 13 §:n tulkinnassa. Vastakkaiseen suuntaan viittaavia ajatuksia herättää kuitenkin ratkaisu *KHO 1967 II 6*, joka on aiheuttanut pohdintaa myös kirjallisuudessa:

Kouluhallitus pyysi LH:lta virka-apua yhteislyseon nuoremman lehtorin X:n velvoittamiseksi vannomaan virkavala tai antamaan sitä vastaava juhlallinen vakuutus. X vastusti hakemusta selittäen, ettei hän uskonnollisista syistä voinut tehdä valaa tai antaa vakuutusta. Viitaten mm. LHA 13.2 §:ään LH velvoitti X:n sakon uhalla määräajassa antamaan valan tai sitä vastaavan vakuutuksen. *KHO:* Koska virkavalan vannonnista tai mainitun vakuutuksen antamista ei ollut pidettävä sellaisena velvollisuutena, jonka täyttämiseen voidaan uhkasakolla pakottaa, LH:n päätös kumottiin ja Kouluh:n esitys hylättiin.

Uhkasakkopäätöksen kumoamista ei tässä tapauksessa nimenomaisesti perusteltu sillä, että valan tai vakuutuksen antamisesta kieltäytyminen oli virkavelvollisuuksien vastaisena menettelynä rangaistava teko (vrt. RL 40:21). Kirjallisuudessa tätä selityspäätöstä on kuitenkin pidetty itsestään selvänä. Annan puheenvuoron *Rytkölälle*. Esitettyään ensin kombinaatiokiellon oikeutemme mukaiseksi pääsäännöksi ja viitattuaan virkamiehen rikosoikeudelliseen vastuuseen hän jatkaa:¹ »Uhkasakon käyttäminen virkamiehen virkavelvollisuuksien tehosteena ei siten yleensä ole mahdollista. Niinpä oikeuskäytännössä on muun ohessa katsottu, ettei virkavalan vannonnista kieltäytymiseen syllistynyttä virkamiestä *juuri edellä mainitusta syystä* voida uhkasakolla pakottaa virkavalan vannonmiseen (*KHO 1967 A II 6*).»

Sittemmin *Merikoski* on hyväksynyt *Rytkölän* tapaukselle antaman selityksen todeten vielä, ettei »olekaan aivan helppoa, ainakaan maallikolle, päästä selville päätöksen pohjana olevista ajatuksista — — —. Havaitsemme näin ollen, että KHO:n päätöksen oikeudellinen sisältö on olennaisesti toinen kuin miksi se arvattavasti varsin yleisesti ymmärretään.» Tämän jälkeen *Merikoski*

¹ *Rytkölä*, Virkamiesoikeus 65 (kursiv. tässä).

perää jonkinlaista valistustoimintaa tällaisten asioiden selittämiseksi suurelle yleisölle. »Siihen tulisi oikeushallintomme, ylhäisestä eristäytyneisyydestään ulos murtautuen, etsiä keinoja.»²

Merikosken kaipaamalle valistustoiminnalle olisi todellakin tarvetta, jos tapauksen *KHO 1967 II 6* ratkaisuperusteena olisi — päätöksen perusteluissa ilmaisematta jäänyt — kombinaatiokiello. *Rytkölän* ja *Merikosken* kanta voidaan kuitenkin nähdäkseni asettaa kyseenalaiseksi. Tällä tavoin selitettynä KHO:n ratkaisu olisi jyrkkä poikkeus jo pitkään vallinneesta, kaksoissanktioinnin hyväksyneestä linjasta. Sellaista poikkeusta ei hevin tehtäne ainakaan ilman selviä ja nimenomaisia perusteluja. Mutta ennen kaikkea ratkaisulle voidaan mielestäni esittää toinen ja luontevampi selitys, joka sitä paitsi on aivan ratkaisun perustelujen mukainen: virkavalan vannominen ei ole *sellainen* velvollisuus, jonka täyttämiseen voitaisiin — vastoin henkilön uskonnollista vakaukusta — uhkasakolla pakottaa.

Kysymys on nyt periaatteista, jotka yleisemminkin rajaavat sekä pakko-keinoviranomaisen että tuomioistuimen valtaa asettaa erilaisia suoritusvelvoitteita. Edellä hallintopakon käyttöalaproblematiikkaa käsitellessäni (1.5.2) olen luonnehtinut ongelman kysymykseksi siitä, onko tietty oikeuskeino (tässä luontoistäytäntö) ylipäänsä minkään viranomaisen käytettävissä jossakin tilanteessa, ts. voidaanko oikeusjärjestyksen mukaan luontoistäytäntöpakkoa lainkaan liittää kysymyksessä olevaan tosiseikastoon. Ratkaisussa *KHO 1967 II 6* on käsitteäkseni annettu tähän kysymykseen kielteinen vastaus ja sovellettu *henkilökohtaisen eksekution rajoituksia*. Näistä rajoituksista on kirjallisuudessa tavallisesti mainittu esimerkkeinä, ettei työ sopimuksen mukaiseen työsuoritukseen taikka luovaa taiteellista toimintaa vaativaan työsuoritukseen voida ulosoton keinoin pakottaa.³ Valan vannomisen kaltaiseen rituaaliin osallistuminen nähdäkseni kuuluu näihin pakkotäytäntöönpanon ulkopuolelle jääviin velvollisuuksiin.⁴ Siten voidaan todeta, ettei nyt käsiteltävässä ratkaisussa ole lain-

² *Merikoski*, LM 1967, 980 s.

³ Ks. *Ellilä*, Ulosotto 292, *Hakulinen* 53 s., *Suviranta*, Säännökset työ sopimuskaudesta 7, *Pekkanen*, Työsuhteen alkamisesta ja päättymisestä 60, *Taxell* 191 s. ja *Aurejärvi* 275. Henkilökohtaisen pakkotäytäntöönpanon rajoituksista tarkemmin ks. 163-171.

⁴ Tähän liittyen ks. *Eskola*, Oriveden opiston 70-vuotisjuhlakirja 178-195. Kirjoituksessaan prof. Eskola pohtii laajasti virkavalan vannomisvelvollisuuteen liittyviä eettisiä ja moraalisia kysymyksiä. Eskola mm. katsoo, että häneltä vaaditun vakuutuksen antaminen oli puhtaasti taikauskoinena toimituksena vastoin hänen henkilökohtaista vakaumustaan ja ristiriidassa hänen virkansa tieteellisten velvoitteiden kanssa. Tämän vuoksi kirjoittaja koki po. vaatimuksen loukkaavaksi ja järjettömäksi. »Mielestäni maassa, joka on virallisesti hyväksynyt omantunnon vapauden periaatteen, ei pitäisi voida tällaiseen omantunnon vastai-

kaan otettu kantaa uhkasakon ja rangaistuksen väliseen kombinaatiokysymykseen. Tämän kysymyksen ratkaisu jää siis KHO:n muiden, kaksoissanktioinnin hyväksyvien päätösten varaan, joita tässä tapauksessa on pidettävä kirjallisuuden, ulkomaisten ratkaisujen yms. argumenttien rinnalla selvästi luotettavimpana kannanmuodostuksen perusteena.

2.5 Kokoavia päätelmiä

Lainsäädäntökäytännössä on varsin tavallista, että jonkin säädöksen noudattamista tehostetaan sekä uhkasakko- että rangaistussäännöksellä. Tyypillisiä ovat päällekkäisten blankorangaistussäännösten ja blankouhkasakkosäännösten yhdistelmät. Säännöksiä, joilla olisi kielletty uhkasakon käyttö rangaistuksen uhalla noudatettavien velvollisuuksien tehosteena, ei ole. Oikeuskäytännössä on 1930-luvulta lähtien vakiintuneesti hyväksytty uhkasakon käyttö yhdistelmätilanteissa. Näin on menetelty silloinkin, kun kaksoissanktiointi on yksittäisessä tapauksessa johtanut sanktiokumulaatioon, uhkasakon ja rangaistuksen yhtäaikaiseen käyttöön. Sanottu koskee sekä käyttöalaltaan tiettyyn säädökseen sidottuja uhkasakkonormeja että lääninhallituksen yleistä uhkasakkovaltaa UVA 11 §:n ja LHA 13 §:n nojalla. Johtopäätöksenä tästä on, että *uhkasakon ja rangaistuksen kumulaatio on Suomen hallinto-oikeuden yleisten oppien mukainen sääntö*. Tutkimustulosta ei voitane pitää erityisenä läpimurtona; kysymys on lähinnä siitä, että ns. tieteisoppi saatetaan paremmin vastaamaan lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä jo pitkään vallinnutta tilannetta.

Työsuojeluviranomaisten toimivallan kannalta edellä esitetty merkitsee sitä, että ainakaan rangaistussäännökset eivät estä käyttämästä TSValvL 15 §:n mukaista uhkasakkovaltaa muidenkin kuin TTurvL:n mukaisten velvoitteiden toteuttamiseksi esim. työaika- ja vuosilomalakien valvonnassa. *TTurvL 51 §:n sanktiokumulaatiosäännös ilmaisee siten yleisperiaatteen eikä poikkeusta yleisestä säännöstä*.

Hallintopakon ja rangaistusten väliseen suhdeproblematiikkaan jää tämänkin jälkeen vielä monia kysymyksiä vastattavaksi. Katson lopuksi aiheelliseksi lyhyesti viitata joihinkin ongelmiin.

Laaja-alaisia, soveltamisaloiltaan päällekkäisiä pakkokeino- ja rangaistussäännöksiä näkyy lainsäädäntökäytännössä viljeltävän jokseenkin huolettomasti. Harvemmin on sen sijaan säännöksiä näiden sanktioiden käytön koordi-

seen tekoon ketään myöskään pakolla — kuten syytteillä ja rangaistuksilla uhaten — taituttava» (mk. 184).

noinnista. Tämä asettaa sanktioiden käytöstä päättävälle viranomaisille erityisen vastuun, sillä seuraamusten suunnittelemattomasta kasautumisesta voi aiheutua asianosaiselle kohtuuton kokonaisseuraamus. Tarkastelen asiaa lähinnä hallintopakon käytöstä päättävän viranomaisen näkökulmasta.

Hallintopakon käytölle on tunnusomaista *opportunitiiperiaate*, jonka mukaan pakkokeinomenettelyyn ryhtyminen on viranomaisen harkinnassa.¹ Rikosprosessissa pääsääntönä noudatettavan *syytepakkoperiaatteen* mukaan virallisen syyttäjän sitä vastoin täytyy nostaa syyte niin pian kuin on ilmennyt todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi.² Tämä näyttäisi viittaavan siihen, että juuri pakkokeinoviranomaisen asiana olisi omia toimiaan rajoittamalla estää seuraamusten haitallista kasautumista. Lähempi tarkastelu kuitenkin osoittaa, ettei asian laita ole näin kuin osaksi.

Ajatelkaamme ensin, että jotakin myös rangaistuksen nojalla noudatettavaa primäärivelvollisuutta on rikottu ja asianomainen on tämän johdosta tuomittu rangaistukseen. Onko pakkokeinoviranomaisella rangaistuksen takia aihetta luopua *uhan asettamisesta*? Käsittääkseni tälle ei ole useinkaan perusteita. Pakkokeinouhan asettamiseen ei vakiintuneen käsityksen mukaan sisälly mitään moraalisen paheksunnan osoittamista,³ jonka vuoksi samasta menettelystä tuomittu rangaistus vähentäisi tarvetta hallintopakon käyttöön. Jos primäärivelvollisuus on rangaistuksen tuomitsemisen jälkeenkin täyttämättä — esim. työsuojeluepäkohta korjaamatta — eteneminen hallintopakon linjalla on vähintään yhtä perusteltua kuin jos rikkomus ei olisi aiheuttanut syytettä. Näin on erityisesti silloin, kun edelleen vallitseva epäkohta aiheuttaa haittaa tai oikeudenloukkauksen yksityiselle (naapurille, työntekijälle, kuluttajille jne.). Joskus hallintopakon käyttö saattaa sitä paitsi olla ainoa jäljelläoleva keino reagoida lainvastaisena jatkuvaan tilaan, jos esim. *rikostuomion oikeusvoima* estää uuden syytteen nostamisen samasta asiasta.⁴ Samat näkökohdat tuntuisivat lopuksi puoltavan myös *pakkokeinouhan täytäntöönpantavaksi määräämistä*, esim. laiminlyödyn työn teettämistä, tuomitusta rangaistuksesta riippumatta.

Näistä syistä sanktiokumulaation estäminen tai lieventäminen jää sitten-

¹ Esim. TSValvL 15 §:n mukaan työsuojeluviranomainen »voi» tehdä työnantajaa velvoittavan päätöksen ja liittää siihen sakon uhan, teettouhan tai keskeyttämisuhan. Vrt. kuitenkin esim. RakL 144.1 §, jonka mukaan pakkokeinopäätös *on tehtävä*, jollei virhe ole vähäinen.

² Ks. *Tirkkonen*, RP I, 282.

³ Ks. esim. *KM 1976:72*, 140 sekä *LAVO 17/1985*, 27, jossa todetaan, että pakkokeinomenettelyn luonteeseen täytäntöönpanona ei kuulu moitteen tai paheksumisen ilmaise-
mistä, vaan pyrkimys täytäntöönpanotuloksen aikaansaamiseen.

⁴ Tästä problematiikasta ks. *Strömberg*, FT 1955, 204 s.

kin (laajasti ottaen) rikosprosessuaalisten keinojen varaan. Tässäkin tosin pakkokeinoviranomaisella on mahdollisuus vaikuttaa asiaan soveltamalla *ilmoittamatta jättämistä* koskevia säännöksiä.⁵ Esimerkiksi työsuojeluviranomainen voi TSValvL 24.2 §:n (29/87) nojalla jättää työsuojelumääräysten rikkomisen ilmoittamatta, »jos yleinen etu ei rikkomuksen vähäisyys ja työpaikan työsuojeluolot huomioon ottaen vaadi ilmoituksen tekemistä». Säännöstä voidaan ajatella sovellettavan tapauksessa, jossa työsuojeluepäkohta on — vapaaehtoisesti tai hallintopakkoa käyttäen — saatu jo korjatuksi.⁶ Joissakin tällaisissa säännöksissä on nimenomaisesti viitattukin sanktioiden kumulaatioon yhtenä perusteena syyteilmoituksen tekemättä jättämiselle.⁷ Vastakkaisena argumenttina tosin on se, että jos epäkohdan johdosta on jouduttu asettamaan pakkokeinouhka ja kenties määräämään se täytäntöön pantavaksikin, rikkomusta ei useinkaan enää voida pitää »vähäisenä». Mutta vaikka syyte nostettaisiinkin, *tuomioistu*in voi lieventää sanktiokumulaatiota soveltamalla RL 6:4:ää. Sen mukaan jos tekijälle on rikoksesta johtunut tai hänelle tuomiosta aiheutuu *muu seuraus*, joka yhdessä rangaistuksen kanssa johtaisi rikoksen laatuun nähden kohtuuttomaan tulokseen, tällainen seikka on rangaistusta mitattaessa otettava kohtuuden mukaan huomioon.

Hallinto- ja rikosoikeudellisten sanktiosäännösten päällekkäisyydestä on mahdollista seurata myös tilanne, jossa eri viranomaiset arvostelevat samaa tapausta oikeudellisesti eri tavoin. Tätä ongelmaa voitaneen kuitenkin, kuten *Pirkko K. Koskinen* on todennut, pitää lähinnä akateemisenä ainakin työsuojelun alalla.⁸ Käytännön esimerkkejä tällaisesta konfliktista ei liene. Konfliktien esiintymistä ehkäisee myös TSValvL 24.2 §, jonka mukaan työsuojeluviranomaiselle tai sen määräämälle virkamiehelle on *varattava tilaisuus tulla esitutkinnassa ja alioikeudessa kuulluksi* asiassa, jossa tämä viranomainen on tehnyt syyteilmoituksen. TTurvL:n rikkomusten osalta ks. myös TTurvL 50 §.

Työsuojelun valvontakäytännössä on vakiintunut joitakin menettelytapoja, joita noudattaen viranomaiset tekevät rikkomuksen johdosta syyteilmoituksen tai ryhtyvät TSValvL 3 luvun mukaiseen pakkokeinomenettelyyn. Ensinnäkin *muissa kuin työturvallisuusasioissa* (ns. työsuohdeasioissa) tehdään käy-

⁵ Viranomaisen ilmoittamatta jättämis päätös ei tosin vaikuta *asianomistajan* syyteoikeuteen.

⁶ Näin myös säännöksen esitöissä, ks. *HE 81/1985*, 23.

⁷ Ks. esim. VerotusL 121.3 § ja PerVerL 70.4 § (viittaukset veroviranomaisen määräämään *veronkorotukseen*).

Valvontaviranomaiselle kuuluvasta vallasta jättää rikos syytteeseen ilmoittamatta yleisesti ks. *Lahti* 54-56.

⁸ *Koskinen*, *Scandinavian Studies in Law* 1980, 228.

tännössä vain syyte ilmoituksia. Esimerkiksi TAL:n tai TSL:n rikkomusten johdosta annetaan työsuojelutarkastuksissa TSValvL 15 §:n mukaisia ns. pöytäkirjaohjeita, mutta — epä johdonmukaista kyllä — saman lainkohdan mukaisia pakkokeinopäätöksiä ei tehdä, mikä johtuu työsuojeluviranomaisen ratkaisuvallasta koskevista epäselvyyksistä.⁹ *Työturvallisuusasioissa* puolestaan tärkein harkintakriteeri on se, onko rikkomuksesta aiheutunut *tapaturmaa* vai ei. Syyte ilmoitus tehdään käytännössä harvoin muulloin kuin tapaturman sattuttua.¹⁰ Tätä kaavamaisista käytäntöä on aiheellisesti arvosteltu.¹¹ Tapaturman johdosta saatetaan myös ryhtyä pakkotoimiin, tosin ehkä useammin TSValvL 16 kuin 15 §:ssä säädettyihin. Jos taas tapaturmaa ei ole sattunut, tyydytään useimmiten TSValvL 3 luvun mukaisiin hallinnollisiin keinoihin. Milloin rikkomuksen johdosta on tehty TSValvL 15 §:n mukainen pakkokeinopäätös, syyte ilmoituksen tekeminen on hyvin harvinaista.¹² Käytäntö perustuu pyrkimykseen välttää sanktiokumulaatiota, joskin myös tällaista »joko-tai» -ajattelua voidaan arvostella yksioikoisuudesta. Syyte ilmoituksen tekemättä jättämisen tulisiikin vastaisuudessa perustua yksinomaan TSValvL 24.2 §:ssä säädettyjen kriteerien soveltamiseen, jolloin hallintopakon käytöllä voi tapauksesta riippuen olla joko ilmoituksen tekemistä puoltava tai sitä vastaan puhuva merkitys.

⁹ Ks. esim. *TSH:n sisäinen tiedote 39/80*, 9 s., jossa käsitellään syyte ilmoitusten tekemistä »työsuhteasioissa». Tiedotteen mukaan ilmoitusharkintaan »vaikuttaa myös se, etteivät työsuhdetta koskevien rikkomusten osalta valvontalain mukaiset hallinnolliset pakkokeinot ole yleensä mahdollisia.»

»Työsuhteasioita» koskevien lakien nojalla annettujen pöytäkirjaohjeiden määrät ilmenevät työsuojeluhallinnon vuosikertomuksien piiri- ja paikallishallintoa koskevista jaksoista.

¹⁰ Ks. edell. alav. mainittu tiedote 9 s.

¹¹ Ks. jo *Suviranta*, LM 1967, 242 s. Seuraushakuisesta rikosoikeudellisesta ajattelusta yleisesti ks. *KM 1976:72*, 58 s. Ks. myös *Saloheimo 5*.

¹² Ks. *HE 81/1985*, 12, jossa ehdotettiin, että TSValvL 26 §:ssä oleva kriminalisointi (työsuojeluviranomaisen antaman, työn terveellisyttä tai turvallisuutta koskevan määräyksen tahallinen rikkominen) juuri tästä syystä tarpeettomana kumottaisiin. Ehdotus ei kuitenkaan toteutunut.

3 PAKKOKEINOMENETTELYN SUHDE SIVIILIPROSESSIIN

3.1 Hallintomenettelyn suhteesta siviiliprosessiin yleensä

3.1.1 Yleistä hallinto- ja tuomioistuinlinjan erottelusta

Hallinto- ja tuomioistuinlinjan välisen toimivaltajaon pääperusteena on pidetty sitä, että julkisoikeudellisia oikeussuhteita koskevat asiat kuuluvat edelliselle, yksityisoikeudellisia suhteita koskevat asiat jälkimmäiselle linjalle.¹

Hallinnollisella linjalla käsiteltävillä asioilla tarkoitan tässä yläkäsitettä, joka sisältää sekä hallintomenettely- että hallintolainkäyttöasiat. Termiä *hallintoasia* voidaan käyttää lyhyempänä, joskin monimielisempänä synonyymina.² *Tuomioistuinasioita* ovat taas yleisissä (ja erikois)tuomioistuimissa siviili- tai rikosprosessuaalisessa järjestyksessä käsiteltävät asiat. Näistä jälkimmäisiin ei seuraavassa kuitenkaan kiinnitetä huomiota. Nyt ei nimittäin enää ole kysymys eri tyyppisten seuraamusten (rangaistus/hallintopakko) kombinoitumisesta, vaan siitä, että *sama oikeuskeino* (luontoistäyttöseuraamus) voi kuulua joko tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen määrättäviin. »Luonnossa» toteutettava primäärivelvollisuus on tällöin sama, esim. työnantajan velvollisuus järjestää lainmukainen työaika tai työympäristö, mutta epäselvyys koskee toteuttamisjärjestystä. — Ennen kuin tällaisiin työsuojeluvalvonnan ja siviiliprosessin välisiin suhteisiin voidaan yksityiskohtaisesti paneutua, on kuitenkin taustaksi käsiteltävä verraten laajasti hallinto- ja siviiliprosessin suhdetta yleiseltä kannalta.

Tosin voitaisiin ajatella, että käsillä olevaa »saman oikeuskeino» ongelmaa olisi erikseen ja eri perustein selvitettävä myös *rikosprosessin* ja hallintomenettelyn välisenä probleemana. Tämä perustuisi ajatukseen, että rikosprosessissa noudatettava *adheesioperiaate* laajentaisi yleisen tuomioistuimen toimivaltaa hallintoasioiden suuntaan siitä, mikä se on siviiliprosessissa. *Tirkkosen* mukaan adheesioperiaate sisältää sen, »että siinä oikeudenkäynnissä, jossa tapahtuneen rikoksen perusteella esitetään

¹ Ks. esim. *Ståhlberg* 113, *Merikoski* 466 ja *Uotila et al.* 19.

Tärkeimpänä poikkeuksena ovat *rikosasiat*, jotka julkisoikeudellisesta luonteestaan huolimatta käsitellään tuomioistuinlinjalla. Yleisen tuomioistuimen käsiteltäviin saattaa kuulua myös muita perusluonteeltaan julkisoikeudellisia asioita, kuten ns. oikeushallintoasiat (HMenL 3.1 §) ja eräät yhdistyslain mukaiset asiat. Ks. myös *Lager*, LM 1974, 112 ja 115.

² »Hallintoasialla» tarkoittavat em. yläkäsitettä esim. *Tirkkonen*, SP I, 7 ja 122, *Uotila et al.* 18 s. ja *Kurvinen* 25 s. Hallintomenettelyasian rinnakkaiskäsitteenä termiä käyttää *Lager*, LM 1974, 118. Joissakin teksteissä hallintoasia esiintyy vuoroin kummassakin merkityksessä: ks. esim. *Vilkkonen* 13 ja 188 (otsikot) ja *Jokela* 224 s.

rangaistusvaatimus, voidaan esittää myös kaikki muut samaan rikolliseen tekoon välittömästi nojautuvat vaatimukset, olivatpa ne minkä laatuista tahansa».³ Kun esim. työlainsäädännön rikkominen on laajalti kriminalisoitua, voitaisiin ajatella, että työrikosoikeudenkäynnissä esitettäisiin ja tutkittaisiin sellainen luontoissuoritusvaatimus, joka muuten kuuluu työsuojeluviranomaisen tutkittaviin.

Pietilä on kuitenkin Tirkkosen esityksen johdosta huomauttanut, ettei adheesioperiaate sovellu julkisen edun suojaamista tarkoittaviin sivuvaateisiin. Hän selostaa myös ratkaisun *KKO 18.10.1967 p. 2449*:⁴ Y oli syytteessä rakennus- ja vesilakien rikkomisesta. Jutun asianomistaja vaati lisäksi Y:n velvoittamista saattamaan ennalleen asemakaava-alueella täyttämänsä vesialue. Toisin kuin RO ja HO, KKO ei tutkinut tätä vaatimusta, koska se oli käsiteltävä RakL 144 §:n mukaisessa hallinnollisessa pakkokeinomenettelyssä. — Ratkaisusta ilmenevä kanta on nähdäkseni yleistettävissä, varsinkin kun adheesioperiaatetta koskevassa OK 14:8:ssakin puhutaan vain rikokseen perustuvan *yksityisoikeudellisen* vaatimuksen tutkimisesta rikosjutun yhteydessä.⁵ Näin ollen seuraavassa keskitytään selvittämään vain hallintolinjalla ja siviiliprosessissa käsiteltävien asioiden suhdetta.

Hallinto- ja tuomioistuinasioiden erotteluun liittyy laaja problematiikka, jota voidaan lähestyä kolmeltakin suunnalta. Tällaisia kysymyksenasetteluja ovat a) yksityis- ja julkisoikeuden erottelu erilaisten teorioiden avulla, b) OK 10:26:n merkitys toimivallan jakajana, ja c) oikeussuhteen luonteen määrittely joko yksityis- tai julkisoikeudelliseksi kantajan vaatimuksen perusteella. Pyrin seuraavassa lyhyesti valaisemaan kutakin lähestymistapaa. Varsinkin yksityis- ja julkisoikeuden erottelu tarjoaisi epäilemättä tilaisuuden päättymättömiin pohdintoihin, mutta tämän tutkimuksen tarpeisiin riittää tematiikan pääpiirteittäinen, olennaisen esiin pelkistävä tarkastelu.

a) Yksityis- ja julkisoikeuden välisen jaon suorittamiseksi on, kuten tunnettua, rakennettu erilaisia teorioita. *Intressiteorioiden* mukaan ratkaisevaa on se, ovatko oikeudenalalla määräävinä yksilön intressit vai julkinen etu. Meillä kannatusta saaneet *subjektiteoriat* kiinnittävät huomion siihen, missä ominaisuudessa jonkin oikeussuhteen subjektit esiintyvät: julkisen vallan kantajina tai tällaiselle vallalle alistettuina vaiko ilman tällaista roolia.⁶ Teorioihin enem-

³ Tirkkonen, RP I, 71.

⁴ Ks. *Pietilä*, LM 1975, 168 alav. 4.

⁵ Toisin *Jokela* 511-517, jossa päädytään siihen, että yleisessä tuomioistuimessa voitaisiin vesioikeudellisen rikosasian yhteydessä tutkia myös julkisoikeudellinen ennallistamisvaatimus.

⁶ Teorioista ks. esim. *Merikoski—Vilkkonen* 5 s., *Tirkkonen*, SP I, 123-125, *Holopainen* 98 s., *Vilkkonen* 15 s., *Uotila et al.* 11-13 ja *Ross* 269-271.

pää syventymättä totean, että niiden merkitys on suuresti vähentynyt ajoista, jolloin — kuten vielä 1930-luvulla — yksityis- ja julkisoikeuden välinen ero oli jyrkkä ja sen määrittäminen keskeinen tieteellinen tehtävä. Nykypäivän oikeustieteessä ollaan taipuvaisia hyljeksimään jo tällaista kysymyksenasettelua reaalisen oikeusongelman ratkaisuperustetta etsittäessä.⁷ Yksityis- ja julkisoikeuden välinen raja on sitä paitsi hämärtynyt, kun aikaisemmin yksityisoikeudellisiin suhteisiin on kohdistunut kasvava julkisoikeudellinen sääntely ja valvonta. Siksi onkin korostettu oikeudenalojen rajan ylittävän tutkimusotteen tarpeellisuutta.⁸ Erottelulle on tällöin jäänyt lähinnä pedagoginen, oikeudellisen materiaalin hahmottamista palveleva merkitys.⁹

Oikeuden kahtiajaolla on kuitenkin Suomen oikeusjärjestyksessä tärkeä käytännön sovellutusalue, nimittäin juuri hallinto- ja tuomioistuinasioiden erottelu.¹⁰ Seuraavien esitysjaksojen yhtenä tehtävänä on selvittää, mitkä tapaukset lopulta jäävät ratkaistavaksi tämän kriteerin perusteella, milloin taas jonkin lainsoveltamiskysymyksen käsittelyjärjestys määräytyy muulla tavoin. Mutta myös käsittelyjärjestyksen valinnan kannalta teoreettisen tason ratkaisumallit ovat jääneet merkitykseltään korkeintaan suuntaa-antaviksi.¹¹ Esimerkiksi jonkin työsuojelusäännöksen soveltamista koskevan asian käsittelyjärjestystä ei juuri voida ratkaista pohtimalla subjektiteorian mukaisesti sitä, esiintyvätkö työnantaja ja työntekijä oikeussuhteessa julkiselle vallalle alistettuina, vai ovatko osapuolten väliset suhteet riippumattomia tällaisesta alistamisesta.

Työlainsäädäntö on havainnollinen esimerkki siitä, kuinka vaikeaa on eronteko julkisen ja yksityisoikeuden välillä. Käsitysten muuttumista jyrkästä kahtiajaosta erottelun vähittäiseen »pehmenemiseen» voidaan pelkistetysti kuvata seuraavalla jaksottelulla:

1) *Työsuojelu- ja työsuojelulainsäädännön erillisyyden erillisyys*. Varhaisin työaika- ja työturvallisuusnormisto, »työväensuojelulainsäädäntö», katsottiin sosiaalipolitiikan osana luonteeltaan julkisoikeudelliseksi, kun taas työsuojelusta sääntelevät normit kuuluivat velvoiteoikeuden piiriin.¹² Näiden lainsäädäntölohkojen yhteenkuuluvuutta ei mielletty.

⁷ Ks. esim. *Havansi* 235-237 ja *Holopainen*, LM 1984, 1026.

⁸ Näin *Holopainen*, LM 1965, 918.

⁹ Näin *Jyräki et al.* 44 s. ja *Holopainen*, LM 1984, 1029.

¹⁰ Ks. esim. *Tarjanne*, LM 1937, 518, *Ahtee*, LM 1947, 96, *Sipilä* 48, *Holopainen* 100 ja *Vilkkonen I*, 33.

¹¹ Ks. esim. *Holopainen* 101, jossa kehoitetaan varovaisuuteen suhteessa teoreettisiin lähtökohtiin, kun on ratkaistava oikeuden jakoon liittyviä Suomen positiivisen oikeuden ongelmia. *Lindroos* puolestaan toteaa oikeuskäytännön perusteella, ettei yleensä ole mahdollista selittää ratkaisuja vain intressi- tai subjektiteorian sovellutuksiksi, ks. *JFT* 1978, 546.

¹² Ks. esim. *LVK* 1908, 102 ja *Moring* 7.

2) *Työoikeuden sisäinen jako yksityis- ja julkisoikeudellisiin säädöksiin (säädösryhmiin).* Vasta *Sipilän* onnistui yhdistää työlait yhtenäisen oikeudenalan, työoikeuden osiksi. *Sipilän* mukaan työoikeus oikeudenalana oli erityistä yksityisoikeutta; toissijainen kysymys oli se, että »sosiaalinen työntekijäsuojelulainsäädäntö» (mm. työaika- ja työturvallisuuslainsäädäntö) voitiin tämän kokonaisuuden osana luonnehtia julkisoikeudelliseksi.¹³

3) *Samassa työlaissa voi olla sekä yksityis- että julkisoikeudellisia säännöksiä.* *Vuorio* omaksui vallitsevan käsityksen työaika- ja työturvallisuuslainsäädännöstä osana julkisoikeutta. Hän kuitenkin viittasi siihen, että työaikalainsäädännössä tulevat työnantajan ja (yhden) työntekijän väliset oikeudet ja velvollisuudet — yksityisoikeudellista työlainsäädäntöä muistuttavalla tavalla — suhteellisen paljon esiin (esim. oikeus vaatia työtä ja toisaalta korotettua palkkaa).¹⁴ Sitten *Suviranta* on selvästi todennut, että samaan lakiin, esim. (vanhaan) työsopimuslakiin sisältyy sekä yksityis- että julkisoikeudellisia normeja.¹⁵

4) *Jonkin työlain samalla säännöksellä voi olla sekä yksityis- että julkisoikeudellisia funktioita.* Työoikeuden sisäistä jaottelua edelleen kehittäessään *Suviranta* on esittänyt, että moniin työoikeuden julkisoikeudellisiin säännöksiin sisältyy yksityisoikeudellinen ydin. Julkisoikeudellinen puoli ilmenee siinä, että esim. työaikasäännösten noudattamista valvotaan ja niiden rikkomisesta rangaistaan. Toisaalta työsuojelusäännökset tulevat myös yksityisten työnantajien ja työntekijöiden välisten *työsuhteiden ehdoiksi*. Siten työntekijä voi kanteella vaatia saamatta jäänyttä ylityökorvausta ja työnantaja vaatia vahingonkorvausta, jopa purkaa-kin työsopimuksen, jos työntekijä esim. kieltäytyy hätätyöstä.¹⁶ Tämä käsitys perustuu siis viime kädessä normeihin liittyvien *oikeusvaikutusten* erittelyyn.¹⁷ Käsityksen mukaan ei ole hedelmällistä eikä edes mahdollista luokitella jotakin *normia* yksityis- tai julkisoikeudelliseksi, vaan on ensin eriteltävä normin funktioita ja oikeusvaikutuksia, jotka sitten voidaan — jos havainnollisuuden vuoksi tai muusta syystä niin halutaan — luonnehtia esim. sopimusoikeudellisiksi tai hallinnollisiksi. Tämän mukaisesti *Kairinen* lausuu, että samaa työlainsäädännön säännöstä voidaan

¹³ *Sipilä* 205 s. ja 229 s. — Mielenkiintoista on todeta, että oikeuden kahtiajakokysymyksessä *Sipilä* asettui kannattamaan intressiteoriaa. Kahtiajaon ensisijaisena tarkoitukse-
na hänellä oli kuitenkin, kuten sanottu, kokonaisen disiplinaalin (esim. sosiaalioikeus, työ-
oikeus) sijoittaminen joko yksityiseen tai julkiseen oikeuteen, ks. mt. 47-59. *Sipilä* näyttää
toisaalta myöntäneen subjektiteorian edut silloin, kun yksittäisessä tapauksessa oli ratkais-
tava tietyn oikeussuhteen luonne, ks. mt. 54.

¹⁴ *Vuorio* 329 erit. alav. 93.

¹⁵ *Suviranta*, LM 1964, 998.

¹⁶ *Suviranta*, mk. 998 s.

¹⁷ Ks. myös *Saloheimo*, LM 1981, 807 s., jossa olen koettanut eritellä TTurvL:n sopi-
musoikeudellisia funktioita samanlaisista lähtökohdista käsin.

tarkastella eri näkökulmista riippuen siitä, onko kysymyksessä asian hallinto-, valtiosääntö-, rikos- tai sopimusoikeudellinen aspekti.¹⁸

Viimeksi selostetut käsitykset kuvaavat mielestäni onnistuneimmalla tavalla työoikeuden asemaa julkisen ja yksityisoikeuden välimaastossa. Tämän tutkimuksen kannalta on vain huomattava, ettei luontoissuoritusvelvollisuutta voida pitää puhtaasti joko yksityis- tai julkisoikeudellisenä oikeusvaikutuksena senkään vuoksi, että se sinänsä voidaan määrätä niin tuomioistuimessa kuin hallintoviranomaisessakin. Tältä kannalta sattuvan, joskin yleispiirteisen luonnehinnan on esittänyt *Bruun*, jonka mukaan esim. työsuojelulainsäädäntö voidaan katsoa *sekä* yksityis- *että* julkisoikeudelliseksi. Siten mm. työturvallisuussäännökset luovat oikeuksia ja velvollisuuksia yhtäältä työnantajan ja työntekijän välisessä yksityisoikeudellisessa suhteessa, toisaalta työnantajan ja julkisen viranomaisen välisessä suhteessa.¹⁹

Edellä selostetulle ajattelutavan kehitykselle on vielä ominaista se, että oikeuden kahtiajaon *merkitys* työoikeudessa ylipäättään on vähentynyt tai kokonaan hävinnyt. Esimerkiksi *Pekkanen* ja *Sarkko* eivät tuotannossaan juuri ole kiinnittäneet huomiota mainittuun dikotomiaan.

b) Hallinto- ja tuomioistuinlinja on *säädännäisessä oikeudessa* ollut erotettuna jo vuoden 1734 laissa. OK 10:26 kuuluu:

Asiat, jotka koskevat valtakunnan yleistä taloutta, kruunun kaikenlaisia tuloja taikka jonkun virkaa ja palvelusta, ylhäisempää tahi alhaisempaa, ja siinä tehtyä virhettä, olkoot niiden tutkittavat ja tuomittavat, joille kuningas on sellaisen hoidon ja vaarinpidon uskonut, sen mukaan kuin erityisissä säännöissä siitä sanotaan.

Erityisesti varhemmin katsottiin, että yksityis- ja julkisoikeuden ja näin olleen tuomioistuin- ja hallintolinjan välinen jako perustui juuri OK 10:26:een, jossa oli ilmaistu yleinen periaate.²⁰ Nytemmin on katsottu, ettei OK 10:26:lla ole näin korostettua merkitystä: yksityis- ja julkisoikeuden välinen erottelu tehdään kokonaan toisella tasolla, eikä siihen vaikuttaisi esim. se, jos OK 10:26 vaikkapa kumottaisiin, kuten Ruotsissa on tapahtunut.²¹ Hallinto- ja tuomioistuinlinjan erottelua edellytetään sitä paitsi jo HM 2.4 §:ssä.²²

OK 10:26 voidaankin ymmärtää säännökseksi, joka *viittaa* toisaalla laeissa oleviin toimivaltasäännöksiin. Niiden viranomaisten toimivalta, joihin OK 10:26 viittaa, ei toisin sanoen perustu *tähän* oikeusohjeeseen, vaan juuri säännöksessä mainittuihin muihin »erityisiin sääntöihin».²³ Asialliselta sisällöltään

¹⁸ *Kairinen*, Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1984, 55-59.

¹⁹ *Bruun* 205 ja 215 s.

²⁰ Ks. esim. *Ståhlberg* 113 ja *sama*, LM 1949, 107. Vrt. myös *Merikoski* 466 s.

²¹ Ks. *Vilkkonen* 7 alav. 3 ja *Lager*, LM 1974, 118 s.

²² Näin *Lager*, mk. 119.

²³ Mk. 117.

OK 10:26 ilmaisee vain sen, että hallintoasioilla ja yleislainkäytön asioilla on omat, toisistaan eroavat käsittelyjärjestyksensä; mitään tulkintakriteerejä tämän eron tekemiseksi säännös ei kuitenkaan nykypäivänä tarjoa.²⁴

c) Käytännön ratkaisutilanteessa hallinto- ja tuomioistuinlinjan erottelu aktualisoituu siten, että viranomaisen on ennen jonkin vireille tulleen lainsoveltamiskysymyksen tutkittavaksi ottamista ratkaistava *jutun luonne*: onko kysymyksessä hallinto- vai tuomioistuinasia. Tästä prosessuaalisesta näkökulmasta katsoen ratkaisevaa on prosessin kohteena olevan *oikeussuhteen luonne*, joka puolestaan määräytyy *kantajan vaatimuksen* perusteella.²⁵ Jos kanneperuste on yksityisoikeudellinen, esim. osapuolten välinen sopimus ja siitä johtuva yksityisoikeudellinen vaade, on käsittelyjärjestyksenä siviiliprosessi jne. Tämä soveltuu myös viranomaisaloitteiseen hallintomenettelyyn, vaikka siinä on »kantajan vaatimuksen» sijasta puhuttava viranomaisen velvollisuudesta taikka omasta aloitteesta ryhtyä tiettyihin toimiin tai määrätä kysymyksessä olevasta oikeussuhteesta²⁶.

3.1.2 Rajanvetotilanteiden erittelyä

Edellä käsitellyt hallinto- ja tuomioistuinlinjan erottelukriteerit vaikuttavat varsin yleisellä tasolla, eikä niiden perusteella ole helppo löytää ratkaisua yksittäisessä tapauksessa. Sen vuoksi ongelmaa on jouduttu lähemmin tarkastelemaan oikeuskäytännön valossa. Erityisesti on syytä mainita *Vilkkosen* tutkimus hallintolainkäytön alasta.¹ Myös jotkin yksittäiset asiaryhmät, kuten yhtymän verovelan osakasvastuun toteuttaminen ja kuntien väliset korvausriidat ovat kirjallisuudessa olleet pohdittavana juuri asian käsittelyjärjestyksen kannalta.²

Silloin, kun hallinto- ja tuomioistuinlinjan välistä toimivaltajakoa on yleisesti selvitetty, huomio on tavallisesti kiinnitetty hallintolainkäytön ja yleislainkäytön (siviiliprosessin) erotteluun. Hallintolainkäytön sisäinen jaottelu alkuperäiseen hallintolainkäyttöön (hallintoriita-asiat) ja jälkiperäiseen hallintolainkäyttöön (valitusasiat) ei kuitenkaan ole saanut tässä suhdeprobleemissa eri-

²⁴ Mk. 120.

²⁵ Ks. esim. *Tirkkonen*, SP I, 125, *Vilkkonen* 16 ja *Vilkkonen I*, 135 sekä *Lindroos*, JFT 1978, 547-552.

²⁶ Ks. *Kurvinen*, LM 1975, 620 ja *Ragnemalm*, FT 1974, 58. Samalla tavoin rinnastetaan viranomaisen aloite asiassa esitettyyn »vaatimukseen» HMenL 15 §:ää sovellettaessa: molempien johdosta on asianosaista kuultava hallintomenettelyssä. Ks. *LAVO 1/1979*, 150.

¹ Ks. *Vilkkonen* erit. 26-155.

² Ks. *Rekola*, LM 1957, 446-485 ja *Lindroos*, JFT 1978, 542-555.

tyistä sijaa. Samaa on sanottava hallintomenettelyn suhteesta siviiliprosessiin.³ Tässä tutkimuksessa on esillä juuri viimeksi mainittu ongelma.⁴ Sen vuoksi näyttää olevan aiheellista eritellä yleinen kysymyksenasettelu »hallinto- vai tuomioistuinlinja» osiinsa. Seuraavassa koetankin lyhyesti valaista ja verrata toisiinsa kolmea kysymysryhmää:

- a) alkuperäisen hallintolainkäytön suhde siviiliprosessiin,
- b) jälkiperäisen hallintolainkäytön suhde siviiliprosessiin,
- c) hallintomenettelyn suhde siviiliprosessiin.

Ennen näiden toimivaltaongelmien tarkastelua on kuitenkin lyhyesti todettava yleisen tuomioistuimen toimivallan määräytymistapa siviiliprosessissa. Tämä toimivalta on yleinen eikä sitä ole yleensä säädännäisesti määritelty. *Tirkkoseen* nojaten voidaan siviiliprosessin kohteeksi määritellä (väitetty) yksityisoikeudellinen oikeussuhde, subjektiivinen yksityisoikeus tai yksityisoikeudellinen vaade.⁵ Siviiliprosessin puolelta ei siten saada mitään »yksityisoikeudellinen» -epiteettiä täsmällisempää rajanvetokriteeriä hallinto- ja tuomioistuinasioiden erottamiseksi toisistaan.

a) Hallintolainkäyttöasioiden käsittelystä juuri *alkuperäinen hallintolainkäyttö*, hallintoriita-asioiden käsittely, muistuttaa eniten siviiliprosessia.⁶ Hallintoriita-asioiden määritelmä sisältyy HRIitaL 1 §:ään:

³ Vrt. kuit. *Lagerin*, LM 1974, 122 s. esittämiä huomioita.

⁴ Erilaisten teoreettisten rajanvetokriteerien perusteella voitaisiin tosin päätyä siihenkin, että TSValvL 15 §:n mukainen menettely on lainkäyttöä. Esim. *Makkonen* on omaa tunnettua, reaktio- ja käyttäytymisnormien erottelulle perustuvaa jaotteluaan soveltaen päätenyt siihen, että uhkasakon asettaminen (terveydenhoitoasioissa) on lainkäyttöä. Ks. *Makkonen*, Säädosvalta 90 sekä hallinnon ja lainkäytön erottelusta tarkemmin *Makkonen* 167-171.

Nyttemmin asiaa on kuitenkin arvoiteltava HMenL 1 §:n mukaan, jossa lain soveltamisala nimenomaan määritellään mm. hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön eron avulla. HMenL:n esitöiden valossa työsuojelun valvontamenettelyssä tehtävät ratkaisut kuuluvat lain soveltamisalaan ja ovat siis, kuten »terve järkikin» edellyttää, hallintoa. Ks. *LAVO I/1979*, 32, 38 ja 127 s. Tästä huolimatta on pidettävä mielessä tietyt pakkokeinopäätöksen ja lainkäyttöpäätöksen väliset yhtäläisyydet (esim. se, että TSValvL 15 §:n mukainen menettely on lainkäytön tavoin reagointia norminvastaiseen käyttäytymiseen). Mitään asiallista tai rakenteellista eroa ei voitaneakaan havaita vaikkapa niiden tapausten välillä, joissa a) työsuojeluviranomainen velvoittaa työnantajan antamaan työsuojeluvaltuutetulle jäljennökset vuosilomakirjanpidosta (esim. *TSHp 8/1977*) ja b) yleinen tuomioistuin velvoittaa työnantajan antamaan työntekijälle asianmukaisen työtodistuksen (esim. *KKO 1975 II 19*).

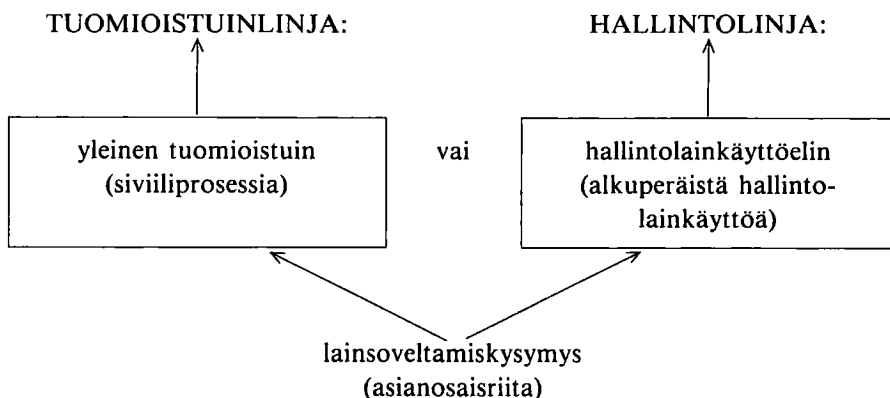
⁵ *Tirkkonen*, SP I, 19. Ks. myös *Lavin* 80 ja *Strömberg* 226. Yleisen tuomioistuimen toimivallan yleisyydestä erityisesti suhteessa erikoistuomioistuinten kompetenssiin ks. *Jokela* 44.

⁶ Hallintoriita-asioista yleensä ks. *Ellilä*, Juhlajulkaisu Kaira—Castrén 54-71, jossa korostetaan erilaisten hallintoriita-asioiden ja siviilijuttujen vastaavuuksia. Ks. myös *Kurvinen*, DL 1979, 315-321 ja *Vilkkonen* 212-214.

Milloin oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 26 §:ssä tarkoitettussa, hallintoviranomaisen käsiteltäviin kuuluvassa asiassa muutoin kuin valitustietä haetaan viranomaisen ratkaisua julkisoikeudellista maksu- tai elatusvelvollisuutta taikka muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvoitusta tai oikeutta koskevaan, asianosaisten väliseen riitaan, tutkii ja ratkaisee tällaisen riita-asian, jollei laissa tai asetuksessa ole muuta oikeuspaikkaa säädetty, ensimmäisenä oikeusasteena lääninhallitus.

Sekä hallintoriita-asian käsittelyssä että siviiliprosessissa menettely on jo ensi asteessa lainkäyttöä ja perustuu kaksiasianosaissuhteelle. Hallintoriita-asiaa käsittelevä viranomainen on yleisen tuomioistuimen tavoin osapuoliin nähden ulkopuolisen riidanratkaisijan asemassa. Mikäli toisena asianosaisena on viranomainen (esim. kunta), sen asiassa mahdollisesti tekemä »päätos» sisältää vain riitapuolen kannanoton, jolla asiaa ei ole eikä olisi voitukaan ratkaista.⁷

Alkuperäisen hallintolainkäytön suhde siviiliprosessiin tulee esille esim. silloin, kun kunta vaatii valtiolta korvausta suorittamistaan kustannuksista, jotka ovat aiheutuneet ruumiin kuljettamisesta oikeuslääketieteellistä ruumiina-vausta varten. Onko kysymyksessä siviilioikeudellinen riitajuttu vai hallintoriita?⁸ Havainnollistan tilannetta ja hallintoriita-asioiden ja siviilijuttujen suhdetta yleisemminkin seuraavalla kuviolla:



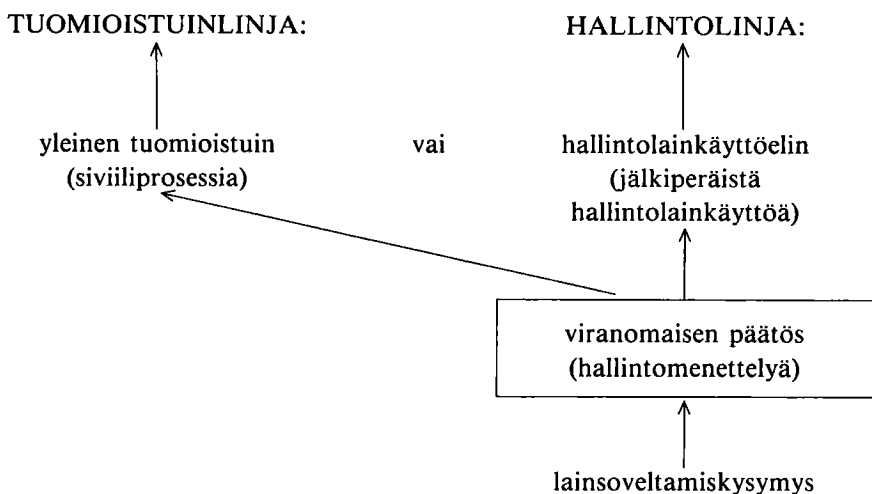
Kuviossa on »laatikoitu» se viranomainen ja menettelyvaihe, jossa kysymyksessä oleva riita ensi vaiheessa voi tulla ratkaistavaksi. Kuten havaitaan,

⁷ Näin Savolainen, LM 1966, 935 ja Hallberg 392.

⁸ Ks. KHO 1967 II 14 ja sen johdosta Vilkkonen 135 s. (kysymyksessä oli julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta koskeva hallintoriita, joka oli käsiteltävä LO:ssa).

tuomioistuin- ja hallintolinjan välinen toimivaltajako aktualisoituu *jo asian vi-
reillepanovaiheessa*. Toinen merkille pantava seikka on käsittelyjärjestyksen
määräytymisperuste. Siviiliprosessissa siis edellytetään, että menettelyn koh-
teena on »yksityisoikeudellinen oikeussuhde», ja hallintoriitamenettelyä sovel-
letaan HRIitaL 1 §:n mukaan »julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta» johtu-
van asianosaisriidan käsittelyyn. Kummassakin menettelyssä viranomaisen toi-
mivalta määräytyy *yleisesti* ja siten, että on otettava kantaa *yksityis- ja julki-
soikeuden väliseen eroon*.

b) *Jälkiperäisen hallintolainkäytön ja siviiliprosessin* välinen suhde tulee
kysymykseen silloin, kun hallinto- tai tuomioistuinlinjan viranomaisen päätök-
sen voi saattaa toisen linjan viranomaisen tutkittavaksi.⁹ Esimerkkinä voidaan
mainita yleisistä teistä annetun lain (243/54) 104 §, jonka mukaan lääninhalli-
tuksen päätöksiin lain mukaissa korvausasioissa haetaan (yhtä poikkeusta lu-
kuunottamatta) muutosta kantein paikkakunnan alioikeudessa. Muista asioista
valittamiseen sovelletaan HValL:a, ja valitus menee siis KHO:een (105 §).¹⁰
Tämäntyyppisen toimivaltajakoprobleeman rakennetta voidaan havainnollis-
taa seuraavalla kuviolla:



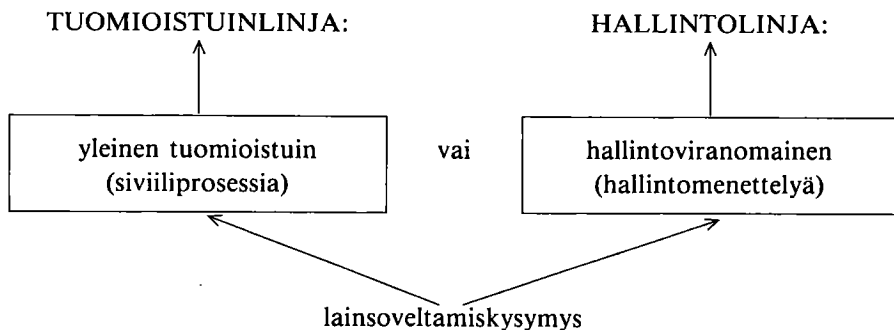
⁹ Ks. yleisesti *Ståhlberg* 436 s., *LVK* 1936:5, 85-88, *Tirkkonen*, SP 1, 130 ja *Hallberg* 395 s.

Ks. myös HValL 1.1 § ja LOL 3 §, joiden mukaan hallintovalitus ei ole käytettävissä, jos hallintopäätökseen on haettava muutosta yleisessä tuomioistuimessa. Vrt. *Jokela* 174, jossa esitetyn mukaan tällainen ns. sekoitettu instanssijärjestys ei HM:n säännösten takia olisi ollenkaan mahdollinen.

¹⁰ Tieasioiden käsittelyjärjestyksestä ks. *Vilkkonen* 142-146.

Kuviosta havaitaan, että nyt — toisin kuin hallintoriita-asian ja siviilijuttun rajankäynnissä — hallinto- ja tuomioistuinlinjan välinen toimivaltajako aktualisoituu vasta sen jälkeen kun asia on jo kertaalleen ollut ensi asteessa viranomaisen ratkaistavana. Myös toimivaltajaon ratkaisuperusteet ovat erilaiset kuin edellisessä tapauksessa. Poikkeaminen »linjalta toiselle» voi tulla kysymykseen *vain nimenomaisen säännöksen perusteella*. Jos nimittäin erityistä säännöstä hallintoviranomaisen päätöksestä valittamisesta ei ole, sovelletaan HValL 5-7 §:n yleissäännöksiä hallinnollisesta valitusastejärjestyksestä tai KunL:n vastaavia säännöksiä, ja muutoksenhaku ohjautuu »omalle linjalle». Samoin poikkeaminen tuomioistuinlinjalta hallintolinjalle edellyttää erityissäännöstä (esim. LeimaL 92.1 §). Näistä syistä hallintovalituksen ja siviiliprosessin rajankäyntiä *ei tarvitse perustaa yksityis- ja julkisoikeuden väliselle erottelulle*, vaan ratkaisu on tehtävä tulkitsemalla asianomaista erityissäännöstä.

c) *Hallintomenettelyn suhde siviiliprosessiin* nousee esiin, mikäli jokin asia voi tulla joko hallintomenettelyssä hallintoviranomaisen päätettäväksi tai siviilijuttuna yleisessä tuomioistuimessa ratkaistavaksi. Tyypillisenä tapauksena voidaan esittää naapuruussuhdelain mukaisten asioiden käsittelyjärjestys. Naapuruussuhde on perustaltaan yksityisoikeudellinen, ja naapurin kiinteistön käyttämisestä aiheutuvan rasituksen (immission) poistamista tarkoittavaa kannetta ajetaan yleisessä tuomioistuimessa. Jos toiminnasta kuitenkin aiheutuu varsin suurta vaaraa tai haittaa *yleisille eduille*, lääninhallituksella on NaapL 24.1 §:n nojalla valta velvoittaa omistaja ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin. Mutta milloin siviilikannetie vaihtuu hallintomenettelyksi?¹¹ Asetelmaa voidaan nyt kuvata seuraavasti:



¹¹ Tähän kysymykseen liittyen ks. *Pietilä*, LM 1975, 177 s. sekä *Vilkkonen* 120-122, jossa NaapL:n mukaisten asioiden käsittelyteitä tosin tarkastellaan hallintolainkäytön ja siviiliprosessin välisenä suhdeongelmana.

Tällaisessa tapauksessa kysymys oikeasta käsittelyjärjestyksestä aktualisoituu *jo ensimmäisessä asteessa*. Hallintolinjan puolella ensi asteen menettely ei kuitenkaan ole lainkäyttöä, vaan asianosaisen hakemuksesta tai viranomaisen aloitteesta vireille tullutta hallintomenettelyä. Käsittelyjärjestyksen valintaperusteen kannalta on huomattava, että hallintoviranomaisen toimivalta perustuu *nimenomaiseen säännökseen*. Hallinnon lainalaisuusperiaatteesta johtuu, että hallinnollinen ratkaisuvälillä kansalaisen oikeutta tai velvollisuutta koskevassa asiassa edellyttää nimenomaista säännöstä tuekseen.¹² Ellei erityistä säännöstä julkisoikeudellisen kysymyksen tai vaatimuksen ratkaisemisesta ole, asia käsitellään ensimmäisessä asteessa hallintoriitana lääninoikeudessa.¹³ Mikäli hallinto- ja tuomioistuinlinjan välisiä toimivaltaongelmia viimeksi mainitussa tapauksessa syntyy, kysymys ei enää olekaan hallintomenettelyn, vaan alkuperäisen hallintolainkäytön suhteesta siviiliprosessiin.

Johtopäätös edellä olevasta on se, että hallintomenettelyn, esim. hallinnollisen pakkokeinomenettelyn ja siviiliprosessin välinen toimivaltajako tulee ratkaistavaksi juuri hallintoviranomaisen toimivaltaa osoittavan erityissäännöksen perusteella. Merkitykseltään toisarvoisiksi jäävät tällöin yksityis- ja julkisoikeuden erotteliseksi kehitetyt teorit, samoin kuin vain viittaussäännökseksi ymmärrettävä OK 10:26. Mikäli tässä yhteydessä halutaan vielä turvautua kiistanalaisiin käsitteisiin »yksityisoikeudellinen», »julkisoikeudellinen» ja »oikeussuhteen luonne», tilanteen luonnehdinnassa lieenee paras edetä käännetyssä järjestyksessä: asia on julkisoikeudellinen, *koska* sen käsittely kuuluu hallintoviranomaiselle — ei päinvastoin.¹⁴ Edellä esitetty merkitsee myös sitä, että tavanomainen kysymyksenasettelu »hallintolainkäytön suhde yleislainkäyttöön» on liian erittelemätön kaikkien hallintolinjalla ratkaistavien asiaryhmien erottamiseksi siviiliprosessista. Rajanvetotilanteet ja niiden ratkaisuperusteet ovat toisistaan poikkeavia.¹⁵ Yksityis- ja julkisoikeuden erotteluun liittyvää

¹² Nyt on siis kysymyksessä hallinnon ns. muodollinen lainalaisuus, ks. *Rytkölä*, NAT 1965, 18 s. Hallinnon lainalaisuusperiaatteesta yleensä ks. *Merikoski II*, 29 s., *Sinisalo*, LM 1968, 19-31 sekä *Tuori II*, 494-498, jossa asiaa käsitellään ns. oikeusvaltiollisen lakivarauksen näkökulmasta.

¹³ Ks. esim. *Merikoski*, Valtionapujärjestelmä 234 (tosin HRiitaL:a ja lääninoikeusasia edeltävältä ajalta) ja *Kurvinen*, DL 1979, 315 s.

¹⁴ Myös *Merikoski* 247 ja 467 on yleisesti viitannut siihen, että toimivallanjako tuomioistuinlinjan ja hallintolinjan välillä on viime kädessä positiivisoikeudellinen tulkintakysymys. Ks. vielä *Jokela* 44 ja 54, jossa tekstissä esitettyä vastaavalla tavalla todetaan, että *erikoistuomioistuimen* asiallinen toimivalta suhteessa yleisen tuomioistuimen kompetenssiin ratkeaa viime kädessä erikoistuomioistuinta koskevan toimivaltasäännöksen perusteella.

¹⁵ Sanottu olisi syytä ottaa huomioon paitsi tutkimuksessa, myös mm. lakikirjan toimituksellisissa ratkaisuissa. Suomen Laki II -teoksessa (1986) on HVaL 1 §:n alla selostettu

»mystiikkaa» voitaisiin uskoakseni hälventää, jos tällä perimmäisellä jakokriteerillä ratkaistavat tapaukset selvästi rajataan niistä, joissa asian käsittelyjärjestys määräytyy positiivisen erityisnormin perusteella.

Kun tämän tutkimuksen kannalta keskeistä on hallintomenettelyn ja siviiliprosessin välinen rajanveto, on paikallaan tarkastella juuri tätä suhdeproblemaa vielä parin esimerkkitapauksen avulla. Erityistä huomiota on syytä kiinnittää hallinnollisessa *valvontamenettelyssä* ja tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden erotteluun. Hallintomenettely ja siviiliprosessi »kohtaavat toisensa» näissä asioissa tyypillisesti silloin, kun hallintoviranomaiselle on säädetty toimivaltaa muutoin yksityisoikeudellisen oikeussuhteen jossakin osakysymyksessä. Tällainen toimivalta saattaa olla laajempaa tai suppeampaa ja vaihtelevalla yksityiskohtaisuudella säänneltyä. Esimerkkinä väljästä sääntelystä voidaan mainita edellä jo selostettu NaapL 24.1 §, jonka mukaan lääninhallitus on naapurussuhdeasiassa toimivaltainen, kun immissiosta aiheutuu varsin suurta vaaraa tai haittaa *yleisille eduille*. Hallintomenettelyn ja siviiliprosessin välisen toimivaltajaon ratkaisuperusteena on tässä varsin yleisluonteinen kompetenssisäännös, jonka tulokinnassa saatetaan jopa joutua ottamaan huomioon intresiteorioiden mukaisia jakoperusteita.¹⁶

Vieläkin avoimempi tulkintatilanne liittyy *lääninhallituksen yleiseen uhkasakkovaltaan*. UVA 11 §:ssä ja LHA 13 §:ssä ei LH:n toimivaltaa yleensäkään ja siis myöskään suhteessa siviiliprosessiin ole rajattu muuten kuin edellyttämällä väljästi, että LH on asiassa toimivaltainen (samen PMenLE 4.2 §). Kirjallisuudessa on *Sinisalo* sivunnut esillä olevaa ongelmaa mainitsemalla, että LHA 13.2 § »teoriassa ulottuu *julkisoikeudellisiin* velvollisuuksiin yleensä» (kursiv. tässä).¹⁷

Vastakkaisena esimerkkinä voidaan mainita osuuskuntalain 60.1 §. Sen mukaan lääninhallitus voi hakemuksesta oikeuttaa osuuskunnan tai sen hallituksen jäsenen toimituttamaan osuuskunnan kustannuksella kutsun kokoukseen, ellei se, jonka tehtävänä kutsun antaminen on, tätä tee. Hallintoviranomaisen

lukuisia oikeustapauksia, jotka on jaettu kahteen ryhmään riippuen siitä, käsiteltiinkö asia »hallinto-oikeudellisessa lainkäyttöjärjestyksessä» vai ei. Kuitenkaan tapauksista yksikään ei näytä koskevan *hallintovalituksen* suhdetta muihin käsittelyjärjestyksiin (lähinnä siviiliprosessiin). Suurin osa tapauksista liittyy *hallintoriita-asiamenettelyyn*, osa *hallintomenettelyyn* ja siviiliprosessin rajanvetoon. Tapaukset eivät siten suoranaisesti valaise HValL:n soveltamisalaproblematiikkaa lain 1 §:n mukaan.

¹⁶ NaapL:n mukaisen, lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisen immissiokiellon ulottamisesta hallintomenettelyyn ja hallintolainkäyttöön ks. myös *Pekkanen*, SLY 75 vuotta. erit. 287 s.

¹⁷ *Sinisalo*, Oikeustiede—Jurisprudentia 1976, 146.

toimivalta tässä muutoin yksityisoikeudellisessa asiakokonaisuudessa on suppea eikä tuottane mainittavia tulkintaongelmia.

3.1.3 Toimivaltajaon ehdottomuudesta

Kun edellä on puhuttu hallintoviranomaisen ja yleisen tuomioistuimen välisestä toimivaltarajasta, esitykseen on implisiittisesti sisältynyt ajatus, ettei rajan ylittäminen kumpaankaan suuntaan käy päinsä. Juuri tällä tavoin toimivaltajaon luonne on Suomessa ymmärrettykin. Yleisille tuomioistuimille kuuluvien ja niistä erotettujen asioiden käsittelylle on, *Ståhlbergin* sanoja lainatakseni, vakiintunut »varma yleinen raja, jonka molemmiin puolin on tasaveroinen, toisensa poissulkeva toimivalta». ¹ Asia voidaan ilmaista myös siten, että yhden viranomaisen kompetenssia vastaa aina jonkin tai joidenkin viranomaisten toimivallan puuttuminen (inkompetenssi). ² Säädännäisenä ilmauksena tästä toimivaltajaon ehdottomuudesta on OK 10:26. — Juuri tässä toimivaltajaon ehdottomuudessa Suomen järjestelmä poikkeaa mm. Ruotsin järjestelmästä, jossa hallintoviranomaisen toimivalta ei välttämättä ole poissulkeva, eksklusiivinen suhteessa tuomioistuihin. ³

Nyt puheena olevien toimivaltarajojen »jäykkyyttä» on helppo perustella. Tietyn asiallisen kompetenssin uskominen jollekin viranomaiselle johtuu siitä, että viranomainen on oman hallinnonalansa asiantuntija; muilla viranomaisilla ei ole vastaavaa kykyä toimia asianomaisella alalla. ⁴ Tämä näkökohta koskee erityisesti hallinnollisten valvontaviranomaisten ja tuomioistuinten suhdetta. ⁵

Toimivaltajaon ehdottomuudesta on kuitenkin joitakin tärkeitä *poikkeuksia*, joihin on syytä viitata tyhjentävään esitykseen pyrkimättä. Tavallisestihan hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen välinen toimivaltaraja merkitsee sitä, että kummallakin on omalla sarallaan yksinomainen, *yleisesti* määritelty kompetenssi. Lainsoveltamiskysymysten käsittelyjärjestyksiä voitaisiin luonnehtia siten, että kysymyksessä ovat *rinnakkaiset*, toisensa poissulkevat oikeustiet. Eräissä tilanteissa on kuitenkin mahdollista, että sama *yksittäistapaus* voi tulla joko tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen käsiteltäväksi. Tällöin edel-

¹ *Ståhlberg*, LM 1947, 107.

² *Vilkkonen*, Mitättömyydestä 194.

³ Ks. *Lavin* 81 sekä *Strömberg* 226 ja 229. Suomen ja Ruotsin järjestelmien vertailusta ks. *Ståhlberg*, LM 1949, 106 s., *Palme*, Juhlajulkaisu Kaira—Castrén 183-185, *Vilkkonen* 16-20 (OK 10:26:sta) sekä *Lavin* 337 s. (riita-asioiden käsittelystä).

⁴ *Vilkkonen*, Mitättömyydestä 193.

⁵ Näin myös *Lavin* 106.

lytykseksi on kuitenkin asetettu, ettei asiaa ole pantu vireille tai ratkaistu toisella linjalla (ne bis in idem). Nyt voitaisiin vastaavasti puhua *vaihtoehtoisista*, toisensa poissulkevista käsittelyjärjestyksistä.

Jälkimmäisistä tapauksista voidaan mainita pari esimerkkiä. Eräiden tietojen antamisesta virallisia tilastoja varten annetun lain (96/54) 7.1 §:n mukaan milloin joku on määräaikana laiminlyönyt tarvittavien tietojen antamisen, lääninhallitus voi velvoittaa asianomaisen siihen uhkasakolla, *jollei* tätä tarkoittavaa vaatimusta ole (rangaistusvaatimuksen yhteydessä) esitetty tuomioistuimessa. Samanlainen, tietojenantovelvollisuuden valinnainen toteuttamisjärjestys on omaksuttu osamaksukauppalain 19 a §:ssä.

Käsittelyjärjestyksen valinnaisuus saattaa joissakin tapauksissa johtua myös *kanneperusteen valinnaisuudesta*. Kuten edellä olen esittänyt, oikeussuojatien määräytymisen yhtenä perusteena on asiassa tehty vaatimus ja sen joko yksityistai julkisoikeudellinen peruste. On kuitenkin tilanteita, joissa samansisältöisen vaatimuksen perusteeksi on esitettävissä jomman kumman laatuinen kanneperuste. Linaan *Pietilän* esittämää esimerkkiä.⁶ Jos A on rakentanut rakennuksen B:n omistamalle maalle ilman rakennuslupaa, B voi RakL 144 §:n nojalla hallintoviranomaisen luona vaatia A:n velvoittamista poistamaan rakennuksensa, koska se oli rakennettu ilman rakennuslupaa eikä A hallinnut rakennuspaikkaa. B voi kuitenkin ajaa A:ta vastaan myös tuomioistuinkannetta ja vedota siihen seikkaan, että rakennus oli ilman hänen suostumustaan rakennettu hänen maalleen.

Esimerkkitapauksessa siis kanteen peruste (*causa*) oli valinnainen, vaikka itse vaatimus (*petitum*) oli sama, rakennuksen poistaminen. Käsittelyjärjestyksen kannalta on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota myös käänteiseen tilanteeseen: kanneperuste on sama, mutta sen nojalla voidaan esittää erilaisia oikeussuojavaatimuksia. Esimerkiksi Tasa-arvoL:n säännösten vastaisesti toiseen virkaan siirretty voi vaatia *hyvitystä* tuomioistuimessa (lain 11 ja 12 §) ja sen ohella siirtopäätöksen *kumoamista* hallinnollisessa järjestyksessä (valtion virkamieslain, 755/86, 88 §); kolmanneksi työnantajaa voidaan Tasa-arvoL 21 §:n mukaisessa järjestyksessä *kieltää uudistamasta* syrjivää menettelyä. Esimerkki havainnollistaa myös sitä, mitä edellä (3.1.1) on esitetty jonkin työlain saman säännöksen yksityis- ja julkisoikeudellisista *funktioista*.

Tietynlaista toimivaltojen päällekkäisyyttä aiheuttaa lopuksi myös se, että sekä hallinto- että tuomioistuinlinjalla saatetaan joutua ottamaan kantaa sellaisiin *esikysymyksiin*, joiden ratkaiseminen pääkysymyksenä kuuluisi toiselle

⁶ *Pietilä*, LM 1975, 174 s. Kanneperusteen valinnaisuudesta ks. myös *Strömberg* 233. Vrt. myös mitä *Vilkkonen* 152-158 esittää kanneperusteen *vaihtumisen* merkityksestä.

linjalle. Niinpä tuomioistuin voi esim. virkasyyte- tai vahingonkorvausjutun yhteydessä joutua soveltamaan muuten hallintomenettelyn piiriin kuuluvia säännöksiä.⁷

3.1.4 Kokoavia päätelmiä

Edellä esitetyn perusteella tarjoutuu kaksi päävaihtoehtoa, joiden mukaan työsuojeluvälvönnön suhde siviiliprosessiin saatetaan ymmärtää. Joko voidaan ajatella, että TSValvL 15 §:n mukaisessa järjestyksessä ja tuomioistuimessa käsiteltävät asiat on kokonaan erotettava toisistaan, tai sitten työsuojeluviranomaisen ja tuomioistuimen toimivalta on joiltakin osin päällekkäistä. Tarkastelen näitä vaihtoehtoja seuraavassa lähemmin.

a) Ensimmäinen vaihtoehto perustuisi edellä pääsäännöksi luonnehdittuun lähtökohtaan, jonka mukaan tuomioistuin ei saa puuttua hallintoasioihin ja päinvastoin, kuten OK 10:26:ää on tulkittu. Samaa yksittäistä luontoissuoritusvaatimusta ei voitaisi käsitellä vaihtoehtoisesti joko tuomioistuimessa tai työsuojeluviranomaisessa, vaan näiden toimivaltaraja olisi ehdoton ja yleinen.¹ Kompetenssiraja määräytyisi nimenomaan hallintoviranomaisen toimivaltaa osoittavan säännöksen, TSValvL 15 §:n perusteella. Käytännössä tämä merkitsisi mm. sitä, että *työturvallisuuslain* noudattamiseen ei voitaisi velvoittaa yleisessä tuomioistuimessa, vaan asia kuuluisi työsuojeluviranomaisen yksinomaiseen toimivaltaan. Sama koskisi *TSValvL:iin perustuvien*, esim. työsuojelun yhteistoimintaan liittyvien velvollisuuksien toteuttamista *in natura*. Muilta osin ongelmana on kuitenkin se, että TSValvL 15 §:n keskeiskäsite »työpäikan olot» ei juuri tarjoa kiinnekohtaa toimivaltarajan tarkemman sijainnin määrittelykselle.

Tässä tilanteessa ei ole paljon hyötyä *toimivaltanormien yleisistä tulkintaperiaatteistakaan*. Voidaan viitata *Jokelan* esitykseen, joka koskee erityistuomioistuimen ja yleisen tuomioistuimen toimivaltarajaa. Kun toimivaltaraja tässäkin tapauksessa perustuu juuri erityisviranomaisen kompetenssia osoittavan nimenomaisen säännöksen tulkintaan, voidaan esittää argumentteja tuon säännöksen sekä suppean että väljän tulkinnan puolesta. Yhtäältä voidaan sanoa, että kompetenssinormia olisi poikkeus-

⁷ Esikysymyksien tutkimisesta ks. *Tirkkonen*, SP I, 128 s., *Merikoski* 469 s. ja *Rekola*, LM 1958, 613-630.

¹ Tähän tapaan *Kahri—Vihma* 109. Kirjoittajat esittävät, ettei työsuojeluviranomaisen tehtäviin kuulu heidän valvottavinaan olevista säännöksistä mahdollisesti aiheutuvien oikeusriitojen ratkaiseminen, vaan tällaisten riitojen ratkaiseminen osapuolia sitovalla tavalla kuuluu tuomioistuimelle.

säännöksenä tulkittava ahtaasti. Toisaalta voidaan katsoa, että erityisviranomaisen toimivalta käy määrättyssä mielessä yleisen tuomioistuimen toimivallan edellä: erityistuomioistuimille on ikään kuin päältä päin eroteltu tietyt asiat, joissa niiden toimivalta on ensisijainen, ja jäljelle jäävät asiat kuuluvat sitten yleiselle tuomioistuimelle.² Omassa tutkimuksessaan vesioikeuden toimivallasta Jokela päättyy väljän tulkinnan kannalle.³

b) Toisen vaihtoehdon mukaan työsuojelun valvontamenettely ja siviili-prosessi olisivat joissakin tapauksissa saman asian vaihtoehtoisia käsittelyjärjestyksiä. Ajatusmalli perustuisi *kanneperusteen valinnaisuuteen*, josta edellä esitetyn mukaan aiheutuu poikkeus tuomioistuin- ja hallintoasioiden välisen erottelun ehdottomuuteen. Alkuaan julkisoikeudellisiksi käsitetyt työsuojelusäännökset katsotaan nimittäin nykyisin myös yksityisen työnantajan ja työntekijän välisen työsuhteen ehdoiksi. Tämä voidaan päätellä mm. siitä, että myös työsopimuslakiin on otettu perussäännökset työnantajan velvollisuuksista työturvallisuus- ja työaikasuojelun alalla (32 ja 33 §). Ensin mainitun säännöksen esitöissä nimenomaan korostettiin sitä, että työturvallisuudesta huolehtiminen kuuluu työnantajan sopimusvelvoitteisiin.⁴ Siten esim. jonkin työaikajärjestelyn tai työturvallisuustoimenpiteen toteuttamista voitaisiin vaatia vaihtoehtoisesti »sopimusperusteella» tuomioistuimessa tai »julkisoikeudellisella perusteella» työsuojeluviranomaisessa. — Sopimusvelvoitteiden ulkopuolelle jäänevät kuitenkin erilaiset järjestysluonteiset, puhtaasti valvontaa palvelevat velvoitteet, kuten velvollisuus pitää työaika- ja vuosilomakirjanpitoa taikka tehdä ilmoituksia tai antaa tietoja työsuojeluviranomaisille.⁵

Luonnosteltujen vaihtoehtojen välillä on vaikea tehdä valintaa pelkästään niiden yleisten näkökohtien perusteella, joita edellä on esitetty tuomioistuin- ja hallintoasioiden välisestä suhteesta. Asian selvittämiseksi on jonkin verran laajemmin perehdyttävä siviili- ja työoikeudelliseen kirjallisuuteen ja oikeus-

² Jokela 50 s.

³ Mt. 548.

⁴ KM 1969:A 25, 47. — Työturvallisuudesta, työajasta ja vuosilomasta oli väljät säännökset jo VTSL 14 §:ssä.

Kirjallisuudesta ks. *Suviranta*, LM 1964, 999, *Koskinen*, LM 1975, 847 s., *Koskinen* 135, *Saloheimo*, In memoriam Kaarlo Sarkko 162 ja *Kahri—Vihma* 187.

Saksan liittotasavallan oikeudessa katsotaan samaan tapaan, että työnantajan sopimus-oikeudellinen huolenpitovelvollisuus (BGB 618 §) sisältää kaiken sen, mitä mm. julkisoikeudellinen työsuojelulainsäädäntö edellyttää. Ks. *Kaskel—Dersch* 273, *Hueck—Nipperdey* 409 s., *Söllner* 179, *Zöllner* 167 sekä *Schaub* 645 ja 903.

⁵ Tämä varaus on tehty myös Saksan liittotasavallan oikeudessa, ks. *Schaub* 903 s. ja *Wlotzke*, Festschrift Hilger — Stumpf 742.

käytäntöön. Seuraavassa tarkastelenkin aihetta siviiliprosessin näkökulmasta. Missä TSVäVL 1.1 §:n mukaisen normiston soveltamista koskeissa asioissa *tuomioistuin* voi nykyisten käsitysten mukaan määrätä työnantajan täyttämään jonkin velvollisuuden *in natura*? Minkälaisia työoikeudellisia luontoissuoritusjuttuja tuomioistuimissa käsitellään? Vasta kun asian tästä puolesta on saatu käsitys, työsuojeluviranomaisen ja tuomioistuimen toimivaltasuhteista voidaan antaa oikeasuhtainen, eri vaihtoehtojen reaalisen merkityksen huomioon ottava kuva.

3.2 Työnantajan luontoissuoritusvelvollisuudesta velvoiteoikeudellisena kysymyksenä

3.2.1 Velvoiteoikeudellisia lähtökohtia

Luontoissuorituspakon käyttöala on yksi velvoiteoikeuden yleisten oppien peruskysymyksiä. Oma ongelmansa on vielä siinä, missä määrin velvoiteoikeuden yleisiä periaatteita voidaan soveltaa työoikeudessa.¹ Saatetaan väittää, että on uskaliasta ryhtyä käsittelemään tällaisia teemoja pohjavireeltään julkisoikeudellisessa tutkimuksessa, jossa jo muutenkin joudutaan liikkumaan useammalla kuin yhdellä oikeudenalalla. Tietyt seikat kuitenkin lieventävät näitä ongelmakeskeiselle tutkimusotteelle ominaisia vaikeuksia. Nyt ei nimittäin ole tarpeen tehdä varsinaisesti uutta luovaa tutkimusta luontoissuorituspakosta velvoiteoikeudessa. Kysymys on siitä, että mainitun tematiikan tietyt perusasiat löydetään, asetetaan toimivaltaproblematiikan muiden osien yhteyteen ja käytetään tällä tavoin tutkimuskokonaisuuden »rakennuspuina». Lisäksi näyttää siltä, että työnantajan luontoissuoritusvelvollisuus on käytännössä kovin harvoin ajankohtaistunut velvoiteoikeudellisena seuraamuksena, joten tutkimusmateriaali on järkevästi rajaten hallittavissa.

Sopimuskumppanin vastuu merkitsee yleensä velvollisuutta sopimuksenmukaiseen suoritukseen juuri sen sisältöisenä kuin sopimusehdot edellyttävät. Puuttuva tai sopimuksenvastainen suoritus johtaa siihen, että toisella sopijapuolella on käytettävänään tiettyjä oikeuskeinoja hänelle sopimuksen mukaan kuuluvan aseman turvaamiseksi.² Luontoissuoritusvaade on näistä oikeuskeinoista

¹ Samaa ongelmaa on joutunut pohtimaan *Bruun* selvitellessään toisen velvoiteoikeudellisen oikeuskeinon, *omasta suorituksesta pidättäytymisen* käyttöalaa työoikeudessa. Ks. *Bruun*, Työstäpidättäytymisoikeudesta 20-27.

² Velvoiteoikeudellisissa esityksissä on tapana kuvata sopimuksen sitovuutta juuri sopimusrikkomuksen seurauksena olevista sanktioista käsin, ks. esim. *Taxell* 171-485 ja *Rodhe* 135-266.

kuitenkin vain yksi ja käyttöalaltaan itse asiassa verraten suppea. Luontoistäyttövaatimuksen hyväksyminen riippuu mm. siitä, onko tällainen seuraamus järkevä ja tarkoituksenmukainen, kun otetaan huomioon velkojan oikeussuojan tarve ja velalliselle täytäntöönpanosta aiheutuva haitta sekä se, onko tarjolla muita, ehkä sopivampia oikeuskeinoja.³ Tällaisina muina oikeuskeinoina tulevat kysymykseen positiivisen tai negatiivisen sopimusedun korvaus, sopimuksen purkaminen, omasta suorituksesta pidättäytyminen jne.

Velvoiteoikeudellisissa yleisesityksissä luontoistäyttöpakon käyttöalaa on pohdittu erilaisista näkökulmista. Laajasta aineistosta otan esille vain sen, jolla saattaa olla merkitystä myös työsopimusoikeudessa. Tavallisesti asiaa on käsitelty silmällä pitäen suoritusten erilaista luonnetta: voiko suorituksen täyttää kuka tahansa vaiko vain velallinen itse, tarkoittaako suoritus tekemistä vai jostakin pidättymistä, onko kyseessä pää- vai sivuvelvoite jne. Jos suorituksen sisältönä on *esineen luovuttaminen*, luontoistäyttöpakon käyttöön ei näytä liittyvän sanottavasti ongelmia.⁴ Myös jos kyseessä on velvollisuus *pidättäytyä jostakin*, luontoistäyttöpakkoon ja sen täytäntöönpanoon UL 3:5:n mukaisessa järjestyksessä on kirjallisuudessa suhtauduttu myönteisesti. Esimerkkinä on mainittu työntekijän velvoittaminen pidättymään työnantajan kanssa kilpailevasta toiminnasta (ks. myös TSL 16.2 §).⁵

Luontoistäyttöpakon rajoitukset tulevat esiin, kun velvoitteen sisältönä on jonkin työsuorituksen aikaansaaminen tms. *tekeminen*. Jos tällaisen velvoitteen voi täyttää kuka tahansa muukin kuin velallinen, täytäntöönpano luonnossa voi vielä tulla kysymykseen (esim. sopimus rakennuksen purkamisesta).⁶ Mutta mitä *henkilökohtaisempi* velvoite on luonteeltaan, sitä selvemmin kirjallisuudessa katsotaan, ettei luontoistäyttöpakkoa voida käyttää. Suorastaan fraasinomaiseksi on tullut seuraava esimerkkipari: työntekijää ei voida velvoittaa sopimuksenmukaiseen työhön, eikä työnantajaa voida pakottaa ottamaan lainvastaisesti erotettua työntekijää takaisin työhön.⁷ Tämän kiellon perusteena on tarve suojata velallisen henkilökohtaista vapautta erityisesti kestovelkasuhteissa. Vain jos velvoitteen täyttäminen riippuu yksinomaan velallisen tah-

³ Ks. *Taxellin* kokoavia huomautuksia, *Taxell* 200.

⁴ *Taxell* 194 s. ja *Rodhe* 174.

⁵ Ks. *Kivimäki*, JFT 1957, 166 s., *Hakulinen* 53 s. sekä *Taxell* 190 ja 193; ks. myös *Rodhe* 175.

⁶ Ks. *Kivimäki*, mk. 160, *Taxell* 193 ja *Rodhe* 174.

⁷ Yleisesityksistä ks. esim. *Taxell* 191 s. ja siinä viitatuut lähteet sekä *Rodhe* 174 s. Ks. myös *Kivimäki*, mk. 165 s. ja *Hakulinen* 53, joissa käsitellään vain työntekovelvollisuuden täytäntöönpanoa.

dosta, luontoissuoritustuomio voidaan antaa: näin esim. silloin, kun velallisen on tehtävä tili tai annettava jokin muu tahdonilmaisu.⁸

Luontoistäyttöpakon käyttöalaa supistaa edelleen se, että tämän seuraamuksen katsotaan soveltuvan huonosti *sivuvelvoitteiden* toteuttamiseen. Niinpä *Hakulinen* ja *Taxell* esittävät, ettei velallista yleensä voida kanneteitse vaatia täyttämään päävelvoitteeseen nähden liitännäisiä velvoitteita. Tällaisen sivuvelvoitteen (apuvelvoitteen) rikkomisen johdosta voidaan sen sijaan purkaa sopimus tai vaatia vahingonkorvausta.⁹ — Viimeksi sanotulla on erityinen merkitys ajateltaessa työnantajan velvollisuuksien toteuttamista tuomioistuimessa. Työnantajan päävelvoitteena on *palkan* tai muun vastikkeen maksu.¹⁰ Sivuelvoitteita ovat muut työnantajalle lain tai sopimuksen mukaan kuuluvat velvollisuudet, esim. työsopimuslain osastossa C (otsikon »Työnantajan muut velvollisuudet» alla) säädetyt velvollisuudet huolehtia työturvallisuudesta, lepoajoista, synnytyslomasta sekä työvälaineistä ja -aineista. Kirjallisuudessa tällaisista pakkotäytäntöönpanon ulkopuolelle jäävistä apuvelvoitteista työsuhhteissa on *Hakulinen* maininnut ne, jotka tarkoittavat »sopimuskumppanien terveyden, ruumiillisen koskemattomuuden, henkilökohtaisen vapauden, kunnian ja omaisuuden suojaamista tai muutoin sen luottamussuhteen säilyttämistä, jota työsuhde edellyttää». ¹¹ Sivuelvoitedoktriini näyttää siis olevan tärkein seikka, joka velvoiteoikeuden yleisten oppien mukaan rajaa työnantajalle sopimusrikkomuksen perusteella asetettavan luontoistäyttösanktion käyttöalaa.

3.2.2 Työoikeudellisen tulkinnan päälinja

Työoikeudelliseen kirjallisuuteen ja muihin työoikeuden lähteisiin sisältyy verraten vähän aineistoa, joka valaisisi tuomioistuimen toimivaltaa velvoittaa työnantaja noudattamaan työsuhteen ehtoja luonnossa. Selostan tässä jaksossa ensin joitakin lainvalmistelutöissä otettuja kantoja, sitten kirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä omaksuttuja tulkintoja.

Kirjallisuudessa asiaa tosin on saatettu käsitellä myös muiden kuin TSVälvL 1.1 §:ssä tarkoitettujen normilähteiden pohjalta. Myös seuraavassa kirjallisuuskatsauksessa asiaa tarkastellaan lähtien siitä *Vuorion* toteamuksesta, että työsopimuksen täyttämiseen velvoittava käyttäytymisnormi mm. luontoistäyttö-

⁸ Ks. *Kivimäki*, mk. 162, *Taxell* 192 ja *Rodhe* 175.

⁹ *Hakulinen* ja *Taxell* 193.

¹⁰ Ks. esim. *Sipilä I*, 89 ja *Suviranta*, Arbetsrätten i Norden 146.

¹¹ *Hakulinen* 59. Näistä asioista työnantajan sivuvelvoitteina ks. myös *Gomard I*, 51 erit. alav. 45.

tehosteineen liittyy samalla tavoin *kaikkiin* työsuhteen ehtojen säännöstysläheteisiin.¹ Vain jos kirjallisuudessa katsottaisiin, että juuri työläinsäädäntö on siihen liittyvän julkisoikeudellisen toteuttamismekanismin takia asetettava tässä suhteessa muista säännöstysläheteistä poikkeavaan asemaan, asiaan on syytä erikseen kiinnittää huomiota.

VTSL:n esitöissä pohdittiin säädettävän työsopimuslain toteuttamiskeinoja myös luontoistäytännön kannalta. Päähuomion saivat kuitenkin osakseen *työntekijään* kohdistettavat seuraamukset.² Työnantajan velvollisuuksien toteuttamista käsiteltiin vain palkanmaksun ja vahingonkorvausvelvollisuuden kannalta, eikä näiden katsottu vaativan mitään erityisjärjestelyjä normaalin ulosmittausmenettelyn rinnalle.³ *Voimassa olevan työsopimuslain* esitöissä lausutaan vain lyhyesti, että yksityisoikeudellisen sopimuksen rikkomisen juridisina seuraamuksina ovat tavallisesti vahingonkorvausvelvollisuus sekä sopimus-kumppanin oikeus omasta suorituksesta pidättymiseen ja sopimuksen purkamiseen; luontoistäyttöpakkoa ei mainita.⁴ *Irtisanomismenettelylain* esitöissä katsottiin työsuhteen henkilökohtaisuudesta seuraavan, ettei IML:ssakaan voitu säätää työnantajalle takaisinottovelvollisuutta lainvastaisen irtisanomisen seuraamukseksi.⁵

Myös *kirjallisuudessa* on tapana viitata TSL:n esitöissäkin mainittuihin työ-sopimuksen rikkomisen seuraamuksiin. Esimerkiksi *Suviranta* ei käsitellessään kokoavasti työsuhtevelvoitteiden noudattamista tehostavia sanktioita mainitse luontoissuoritusvelvollisuutta.⁶ Työturvallisuuden rikkomistapauksista *Koskinen* on lausunut, että työntekijä voi kanteellaan vaatia vahingonkorvausta tai — teoriassa — työsopimukseen sisältyvien työturvallisuusmääräysten *vahvistamista* tietyn sisältöisinä.⁷

Kielteinen kanta luontoissuoritusvelvollisuuteen työsopimuksissa yleensä on tavallisesti tuotu esiin viittaamalla velvoiteoikeuden yleisesityksistä tuttuun esi-

¹ *Vuorio* 185-187.

² Ks. *LVK* 1908, 71-88. Lainvalmistelukunnan kanta välilliseen ja välittömään luontoistäyttöpakkoon oli kuitenkin kielteinen (71 ja 80 s.), joten mietinnössä keskityttiin pohtimaan muita keinoja, mm. rangaistuksia työntekijän sopimusrikkomuksen tehosteina.

³ *LVK* 1908, 88 s.

⁴ *KM* 1969:A 25, 62.

⁵ *HE* 205/83, 22. — Työsuhtevelvoitteiden henkilökohtaisuutta tarkastellaan laajemmin jäljempänä 163-171 sekä siviili- että hallintotätytäntöönpanolle yhteisenä luontoissuoritusvelvollisuuden rajoituksena.

⁶ *Suviranta*, *Arbetsrätten i Norden* 155-158. Vrt. kuitenkin *sama*, Säännökset työsopimuskaudesta 8. Siinä esitetyn mukaan luontoistäyttöpakon kieltö koskee vain itse työn tekemistä ja sen vastaanottamista.

⁷ *Koskinen* 111.

merkkipariin: työntekijää ei voida oikeudellisin keinoin pakottaa sopimuksen mukaiseen työhön, eikä työnantajaa voida velvoittaa pitämään työssä sopimuksen vastaisesti erotettua työntekijää.⁸ Tämän lisäksi *Sarkko* on nimenomaisesti todennut, »ettei Suomen oikeuden mukaan mikään työsopimuksen luontoistäytäntöönpano ole mahdollinen».⁹ Niin ikään *Tiitinen* on esittänyt, ettei luontoissuoritusvelvollisuuden asettaminen työsuhteissa ole vallitsevan kannan mukaan mahdollista.¹⁰ Toisaalta *Sarkko* on kuitenkin puoltanut luontoistäytäntöpakkoa silloin, kun työnantajan maksettava *vastike* on sovittu suoritettavaksi kokonaan tai osaksi luontoisetuina, kuten elintarvikkeina tms. (TSL 18.1 §).¹¹ Saman kannan ovat esittäneet *Suviranta* ja *Pekkanen*.¹²

Pekkanen on toisessa yhteydessä tarkastellut myös työnantajan *myötävaikutusvelvollisuuksien* rikkomista ja sen seuraamuksia. Työnantajan myötävaikutusvelvollisuuksilla *Pekkanen* viittaa kaikkiin sellaisiin toimiin, jotka ovat tarpeen työntekijälle kuuluvan työntekovelvollisuuden sopimuksenmukaista täyttämistä varten. Siten työnantajan on yhtäältä huolehdittava työskentelypaikan, työvälineiden ja työaineiden järjestämisestä ja siitä, että lainsäädäntöön ja työehtosopimukseen sisältyvät, työn tekemistä koskevat määräykset on täytetty. Toisaalta työnantaja ei saa myöskään aktiivisella toimella estää työntekoa, esim. erottaa työntekijää sopimuksen vastaisesti.¹³ Kummankaan laatuksen myötävaikutusvelvollisuuden rikkomisesta ei kuitenkaan saata olla seurauksena luontoissuoritusvelvollisuus.¹⁴ *Pekkasen* esityksen täydennykseksi mainitsen, että lienee makuasia ja kysymys vain näkökulman valinnasta, katsotaanko esim. työturvallisuudesta huolehtiminen työnantaja-velallisen sivuvelvoitteeksi vai työnantaja-velkojan myötävaikutusvelvollisuudeksi.

Varauksellinen tai kokonaan kielteinen kanta (siviiliseen) luontoistäyttöpakkoon työsuhteissa ilmenee myös muusta *pohjoismaisesta kirjallisuudesta*.¹⁵

⁸ Ks. *Suviranta*, Säännökset työsopimuskaudesta 7 ja siinä alav. 5 mainitut lähteet sekä *Sipilä*, Pääasiat 54 ja *Kallio* 8 s.

⁹ *Sarkko* 56 alav. 25.

¹⁰ *Tiitinen* 170.

¹¹ *Sarkko* 109. Vrt. myös Sarkon panosta työnormi/työolonormi -dikotomiasta käytössä keskustelussa, jota selostetaan tekstissä hieman tuonnempana.

¹² *Suviranta*, Säännökset työsopimuskaudesta 8 ja *Pekkanen* 82.

¹³ *Pekkanen*, Työsuhteen alkamisesta ja päättymisestä 97-102.

¹⁴ *Pekkanen*, mt. 107-109.

¹⁵ Ruotsin oikeudesta ks. *Schmidt* 145-148, jossa käsitellään kysymystä siitä, mitä oikeuksia työntekijät voivat perustaa työympäristösäännöksiin. Schmidt käsittelee asiaa vain työstäpidättäytymisoikeuden, irtisanomisperusteiden ja vahingonkorvausoikeuden kannalta. Vrt. kuitenkin *Sigeman*, Arbetsrätten i Norden 419, jossa tuodaan esille mahdollisuus asettaa uhkasakko työsuhdevelvoitteiden noudattamisen tehosteeksi ulosottokaaren sään-

Erityisen kiintoisia ovat eräät Norjan kirjallisuudessa esitetyt käsitykset. *Fribergin* mukaan nimittäin työntekijöillä ei ole mahdollisuutta kanneteitse vaatia NAML:n työturvallisuussäännösten noudattamista juuri sen vuoksi, että säännökset kuuluvat luonteeltaan julkisoikeudellisina työsuojelun valvonnassa toteutettaviin.¹⁶ Samanlaisen kannan on esittänyt *Evju*, joskaan ei yhtä ehdottomasti.¹⁷

Saksan liittotasavallan oikeudessa katsotaan sen sijaan yleisesti, että työntekijällä periaatteessa on oikeus vaatia työnantajan huolenpitovelvollisuuden (*Fürsorgepflicht*) piiriin kuuluvien ja siis työsopimuksen sisällöksi katsottavien velvoitteiden toteuttamista (*Erfüllungsanspruch*). Samalla on kuitenkin tapana huomauttaa, ettei tällä oikeudella ole juuri käytännön merkitystä. Lisäksi katsotaan olevan epävarmaa, soveltuuko täyttämiskanne muihin kuin niihin tilanteisiin, joissa työsuojelunormi koskee yksittäistä työntekijää välittömästi eikä vain työntekijäkunnan jäsenenä.¹⁸

Myös kotimaisessa kirjallisuudessa on kosketeltu samantapaisia ongelmia keskustelussa, joka koskee ns. työnormeja ja työolonormeja ja niiden välistä erottelua.¹⁹ Yhtenä juonteena näissä pohdinnoissa on ollut kysymys siitä, onko työntekijällä *asialegitimaatiota* vaatia sellaisten, esim. työturvallisuuteen liittyvien velvollisuuksien toteuttamista, jotka eivät koske yksinomaan häntä itseään. Perinteisen suppean käsityksen kritiikissään *Sarkko* on esittänyt, että työntekijä voisi tuomioistuimessa esittää tällaisen vaatimuksen, jos se perustuisi esim. seuraavaan tapaan muotoiltuun (työehtosopimuksen) työnormiin: »Työnantaja on velvol-

loksiä analogisesti soveltaen. Tanskassa *Hasselbalch* 150 on esittänyt, ettei luontoistäyttöpakko työsopimukseen perustuvien velvoitteiden tehosteena tule kyseeseen. Tanskan ja Norjan osalta ei luontoistäyttöseuraamusta tuoda esille myöskään *Arbetsrätten i Norden* -selvityksen asianomaisissa jaksoissa (66-69 ja 297-299).

¹⁶ *Friberg* 34.

¹⁷ *Evju*, *Arbetsretslige emner* 47. *Evju* tuo esiin lähinnä teoreettisena mahdollisuutena sen, että työntekijät voisivat myös kanneteitse sopimuserusteella vaatia työturvallisuustoimien toteuttamista, mt. 48.

¹⁸ Ks. *Hueck—Nipperdey* 396 s. ja 409 s., *Zöllner* 168 ja 278 sekä *Schaub* 645-647 ja 903 s. Laajimmin luontoistäyttövaateen puolesta argumentoivat *Wlotzke*, *Festschrift Hilger—Stumpf* 744-747 sekä *Herschel*, joka vetoaa mm. oikeusvaltioperiaatteeseen ja yksilön autonomian suureen merkitykseen arvojärjestyksessämme, ks. *RdA* 1978, 73 s. — Toiselta puolen työntekijän oikeus vaatia *valvontaviranomaisen* toimenpiteitä näyttää olevan monien rajoitusten alainen: työnantajalle ei saa aiheettomasti hankkia negatiivista julkisuutta, epäkohta olisi ensin koetettava poistaa työntekijän itsensä toimenpitein tai muuten työpaikan sisäisesti jne. Ks. *Wlotzke*, mk. 750-754.

¹⁹ Työolonormidoktriinin kehittymistä ja kaikinpuolista sisältöä ei ole aihetta ryhtyä tässä laajemmin selostamaan, vaan viitataan erityisesti *Tiitisen* ja *Bruunin* viimeksi esittämiin katsauksiin ja arvioihin yleislähteinä. Ks. *Tiitinen* 148-153, 219-222 ja 228-230, *sama*, *DL* 1986, 456-461 ja *Bruun* 194-217.

linen hankkimaan kullekin kaiverrustyötä tekeväälle työntekijälle 100 watin lampulla varustetun kohdevalaisimen».²⁰ *Bruun* puolestaan on samaan tapaan esittänyt, että työntekijällä on oikeus vaatia tuomioistuimessa työ-sopimuksella sovitun työsuojelujärjestelyn toteuttamista.²¹

Omasta puolestani huomautan vain, ettei työntekijän puhevalta ole luontoissuoritus- tms. vaatimuksen hyväksymisen kannalta ratkaisevaa. Asialegitimaatio on vasta kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytys, muttei vielä kanteen hyväksymisen tae. On mahdollista, että esim. *Sarkon* mainitsemassa tapauksessa kohdevalaisimien luovuttamista tarkoittava vaatimus kyllä tutkitaan, mutta hylätään »lakiin perustumattomana». Työolonormeja koskevassa keskustelussa näitä luontoissuoritustuomion velvoiteoikeudellisia ehtoja ei ole pohdittu.

Oikeuskäytännössä on erittäin vähän aineistoa, joka valaisisi nyt käsiteltävää asiaa. KKO:n julkaistusta käytännöstä olen löytänyt vain kuusi luontoistäyttöpakkoon työsuhteissa liittyvää ratkaisua. Niistä kolmessa (*KKO 1931 II 1979*, *1975 II 19* ja *1976 II 43*) työnantaja velvoitettiin antamaan työntekijälle tämän vaatima *työtodistus*. Sen sijaan kiintoisassa ratkaisussa *KKO 24.6.1987 t. 1807* katsottiin, ettei työnantajaa kuitenkaan voitu velvoittaa merkitsemään työntekijän vaatimaa, sinänsä TSL 47.1 §:n edellyttämää *arvolauseetta* työtodistukseen.

Ratkaisussa *KKO 1977 II 113* työnantaja oli irtisanonut työntekijän mm. tämän poliittisen toiminnan vuoksi. Työntekijälle tuomittiin maksettavaksi vahingonkorvausta, mutta hänen vaatimuksensa *työsuhteen palauttamisesta* hylättiin lakiin perustumattomana. Ratkaisussa *KKO 1981 II 161* vahvistettiin, että työnantaja oli menetellyt sopimuksen vastaisesti siirtäessään työntekijän yksipuolisesti tuntikirjurin tehtävistä varastotyöhön. Työntekijän vaatimus työnantajan velvoittamisesta siirtämään hänet takaisin entisiin tehtäviinsä kuitenkin hylättiin lakiin perustumattomana.

Oikeuskäytäntö vastaa hyvin tulkinnan päälinjaa velvoiteoikeudellisessa ja työoikeudellisessa kirjallisuudessa. Luontoistäyttöpakon asettaminen yleisessä tuomioistuimessa ei työoikeusjutuissa juuri tule kysymykseen. Nimenomaisesti tämä on todettu työsuhteen palauttamista tai työntekijän siirtoa tarkoitaviin kanteisiin annetuissa ratkaisuissa. Työtodistuksen antamiseen velvoittaminen on poikkeus, mutta samankaltainen poikkeus tehdään myös velvoite-

²⁰ *Sarkko*, Työrauhavelvollisuudesta 229 s. — »Työolonormiksi» muotoiltuna vastaava työehtosopimusmääräys kuuluisi Sarkon mukaan näin: »Työnantajan velvollisuutena on huolehtia, että kaiverrusosastolla on riittävä määrä kohdevalaisimia käytettävissä.» Tällaisen määräyksen perusteella eivät yksityiset työntekijät voisi vaatia valaisimia sen paremmin yleisessä alioikeudessa kuin työtuomioistuimessakaan.

²¹ *Bruun* 204 alav. 70.

oikeudellisessa doktriinissa: kyseessä on sellainen tilintekoon verrattava, yksinomaan velallisen tahdosta riippuva suoritus, jonka täyttämisellä *in natura* on velkojalle erityisen suuri merkitys.²² Muutoin on työnantajan sopimusrikkomuksesta johtuvan suoritustuomion sisältönä ollut palkkasaatavan tai vahingonkorvauksen, siis tietyn rahamäärän maksamiseen velvoittaminen. Luontoissuoritukseen tähtääviä *kanteitakaan* ei toisaalta näytä oikeuskäytännössä juuri esiintyneen, mikä tietenkin on teknisenä selityksenä käytännön niukkuudelle. Seuraavassa onkin tarkemmin pohdittava tämän ilmiön syitä.

3.2.3 Luontoissuorituksen toimivuudesta siviilisenä oikeuskeinona

Luontoissuoritusta koskevaa työoikeudellista tuomioistuinkäytäntöä on hyvin vähän. Voidaan kysyä, miksi työntekijän luontoissuorituskanteita ei nosteta, vaikka luontoissuoritusta saatettaisiin hyvin pitää periaatteessa ensimmäisenä kysymykseen tulevana ja »parhaana» oikeussuojan muotona.

Kysymykseen on vaikea antaa pitävää vastausta muuten kuin työturvallisuusasioiden osalta, jotka vakiintuneesti ratkaistaan työsuojeluviranomaisissa eikä tuomioistuimissa. Heti alkuun voidaan nähdäkseni kuitenkin hylätä sellainen selitys, että työläinsäädäntöä yleisesti ottaen noudatettaisiin tunnon-tarkasti. Esimerkiksi työsuojelun valvonnassa annetaan vuosittain tuhansia TSV:än 15.1 §:n mukaisia ohjeita työaika- ja vuosilomarikkomusten johdosta.¹ Osa epäkohdista kuitenkin korjaantunee *neuvotteluteitse* ainakin järjestäytyneessä työmarkkinakentässä, jossa osapuolet käsittelevät myös työläinsäädäntöä koskevia riitaisuuksia. Jos samasta asiasta on määräyksiä työehtosopimuksessa, erimielisyys saatetaan neuvottelujen jälkeen viedä myös työtuo-mioistuimeen, jonka — vaikkakin vahvistusluonteista — tuomiota kyllä nou-datetaan. Sen sijaan työaika- ja vuosilomalainsäädännön mukaisia *syytteitä* nostetaan verraten harvoin, eikä niillä muutenkaan liene merkittävää repara-tiivista oikeusturvavaikutusta.²

²² Niinpä *Kivimäki* puhuukin näiden tilanteiden yhteydessä velkojan pakkotilasta, ks. JFT 1957, 161 s.

¹ Ks. esim. *Työsuojeluhallinto 1984*, 48, josta selviää, että työaikalakien rikkomusten johdosta annettiin vuonna 1984 yhteensä noin 3.200 ja vuosilomalain rikkomisen johdosta noin 700 pöytäkirjaohjetta.

² Ks. esim. *Työsuojeluhallinto 1981*, 39, jossa olevasta taulukosta käy ilmi, että vuonna 1980 työsuojeluviranomaiset ilmoittivat syytteeseen yhteensä 69 työaikalain rikkomusta. VLomaL:n mukaisia ilmoituksia ei ole taulukossa erikseen ilmoitettu, vaan ne sisältyvät ryhmään »muut lait», yhteensä 7 syyteilmoitusta.

Työrikostoimikunnan tekemien laajojen selvitysten perusteella syytteeseenjoutumis-

Tuomioistuinkäytäntöä tarkasteltaessa kiinnittyy lisäksi huomio seikkaan, joka ilmeisesti selittää luontoissuoritusvaatimusten vähäisyyttä. *Työntekijöiden kanteita nostetaan pääasiassa vasta työsuhteen päätyttyä*,³ työsuhteen aikaiset kanteet ovat selviä poikkeuksia. Tämä taas on helposti ymmärrettävissä. Työsopimusperusteiset oikeudet ovat henkilökohtaisia ja ne toteutetaan »individuaaliprosessissa», jossa kukin työntekijä erikseen on kantajana. Mahdollisuus käyttää asiamiestä tai siirtää erääntynyt saaminen esim. ammattiliitolle perittäväksi (ks. TSL 7.1 §) ei muuta tätä työntekijän oikeuksien lähtökohtaista henkilösidonnaisuutta. Työsuhteen heikompana osapuolena työntekijän on joka tapauksessa hyvin vaikea »uhmata» työnantajaansa vaatimalla oikeusteitse esim. maksamatta jätettyjä ylityökorvauksia. Mielummin ne peritään vasta työsuhteen päätyttyä.⁴ Esimerkiksi työaikalainsäädännön soveltamisesta 1918-1985 annetuista KKO:n siviilituomioista (yhteensä 38) *vain yhdessä* kanne oli nostettu työsuhteen kestäessä.⁵ Vastaavasti vuosiloma-asioissa annetuista ratkaisuksista (yhteensä 15) *vain kahdessa* kanne oli nostettu työsuhteen aikana.⁶ — Asian perinpohjaiseksi selvittämiseksi olisi luonnollisesti tarpeen tehdä laajempaan aineistoon perustuva tilastollinen tutkimus, mutta jo alustavasti vaikuttaa siltä, että siviiliprosessuaalisten keinojen oikeusturvamerkitys työntekijälle on työsuhteen aikana perin vähäinen. Ja luontoissuorituksen kannalta tilanne on tietysti sitäkin huonompi, sillä oikeutta esim. lainmuokaiseen työympäristöön, työaikaan tai vuosilomaan työntekijä ei voi »varastoida» käytettäväksi työsuhteen päätyttyä.

Luontoissuorituskanteiden käsittelyyn näyttäisi edellä sanotun lisäksi liittyvän joitakin prosessuaalis-teknisiä hankaluuksia. Ensimmäinen ongelma liittyy työntekijöiden *asialegitimaatioon*, jota työoikeudellisessa kirjallisuudessa onkin pohdittu. Perinteisen solidaarinormiopin mukaan työntekijällä on vain työntekijäkollektiivin jäsenenä oikeus lain tai työehtosopimuksen mukaisiin työoloihin.⁷

todennäköisyys eri työlakien rikkomusten johdosta liikkuu 0.1—1 prosentin välillä. Ks. *KM 1973:70*, erit. 222.

³ Kirjallisuudessa myös *Hämäläinen* on todennut, että yleisissä tuomioistuimissa työntekijän ja työnantajan välinen oikeusjuttu ei hevin tule vireille ennenkuin työsuhteen päätyttyä, ks. *DL 1983*, 129.

⁴ Ks. kuit. kanneajan vanhentumisesta esim. *TAL 19 §* ja *VLomaL 15 §*.

⁵ *KKO 1966 II 75*, jossa kantajana oli kunnan paloasemanhoitaja.

⁶ Ratkaisussa *KKO 1984 II 135* työntekijä vaati vuosilomaoikeutensa *vahvistamista* ja eräiden korvausten suorittamista. Ratkaisussa *KKO 1984 II 159* työntekijät olivat *siirtäneet* lomaltapaluurahasaatavansa ammattiliitolle, joka oli jutussa kantajana.

⁷ Ks. esim. *Vuorio 395 s.* ja *Sipilä*, Pääasiat 82. Tällä »perinteisellä» ajattelutavalla on paljon kannatusta myös nykyään, ks. esim. *Kahri—Vihma 102*, *Tiitinen*, *DL 1986*, 457 s. ja 473 s. sekä *Hynönen*, Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1986, 82.

Joissakin uudemmissa esityksissä tätä kantaa on kritisoitu ja haluttu laajentaa yksityisen työntekijän asialegitimaatiota.⁸ Ottamatta kantaa itse kiistakysymykseen totean, että asiaan liittyy työntekijän kannalta ainakin tiettyä epävarmuutta. Tätä epävarmuutta lisää se, että työnantaja voi prosessin aikana disponoida työntekijän asiavaltuudesta esim. siten, että lainmukaisen työajan noudattamista vaatinut työntekijä siirretään toiseen työaikaamuotoon (esim. TAL 5 §:n mukaisesta työaikaamuodosta periodityöhön). Tällöin kantaja menettää asialegitimaationsa, hän ei enää ole »riitautetun intressin siviilioikeudellinen subjekti»,⁹ ja kantajan tilalle päivätyöhön tulleen työntekijän olisi kaiketi nostettava uusi kanne vaatimuksen toteuttamiseksi. Sama ongelma on jäljellä vielä mahdollisen luontoissuoritustuomion *täytäntöönpanovaiheessa-kin*, jossa hakijalta edellytetään asiavaltuutta.¹⁰ Myöskään tuomion *oikeusvoima* ei pääsääntöisesti ulotu jutun asianosaisten ulkopuolelle jne.¹¹ Näin ollen mitä kollektiivisemmin vaikuttavasta, koko työntekijäkuntaa koskevasta oikeudesta on kysymys, sitä enemmän vaikeuksia liittyy sen tehokkaaseen toteuttamiseen »individuaaliprosessissa».

Siviiliprosessia voidaan puheena olevassa suhteessa *verrata* muihin työoikeudellisiin suoja mekanismeihin. *Rikosasioissa* useimmat työsuojelulakien mukaan kriminalisoidut teot ovat virallisen syytteen alaisia (poikkeuksena kuitenkin palkanmaksuun liittyvät laiminlyöntirikokset, ks. esim. TAL 24 §). *Työtuomioistuimessa* ei yksittäinen työntekijä normaalisti esiinny kantajana, vaan työntekijäpuolta edustaa työehtosopimukseen osallinen työntekijäyhdistys (TTuomL 12.1 §). *Työneuvostossa* asia tulee vireille erinäisten viranomaisten taikka työmarkkinakeskusjärjestöjen aloitteesta (TNL 9.1 §:n 3 kohta ja esim. TAL 4 §).

Työsuojelun valvonnassa menettely on viranomaisjohtoista, ja yksityisen työntekijän henkilöllisyyden suojaamiseksi on annettu omat säännöksensä (TSValvL 6 §). Vaikka jotakin työsuojelujärjestelyä olisikin vaatinut yksityinen työntekijä, viranomainen on myös *ex officio* velvollinen toimimaan asiassa, eikä asian jatkokäsittely riipu työntekijän prosessuaalisen tms. aseman säilymisestä (poikkeuksena työntekijää henkilökohtaisesti koskeva asia, esim. TTervHL:n mukaisen lääkärintarkastuksen toimituttaminen). Työsuojelun valvonnassa samoin kuin rikosprosessissa menettelyn viranomaisaloitteisuus ei toisaalta sulje pois yksityisen työntekijän mahdollisuutta käyttää asianosaisten puhevaltaa.¹²

⁸ *Sarkko*, Työrauhavelvollisuudesta 229 s., *Bruun*, Työstäpidättäytymisoikeudesta 108 s. ja *Bruun* 205 s.

⁹ Vrt. *Sarkko*, mt. 231 ja siinä alav. 31 mainittu kirjallisuus.

¹⁰ Ks. *Ellilä*, Ulosotto 185.

¹¹ Ks. *Tirkkonen*, SP II, 298.

¹² Rikosprosessin osalta ks. esim. työaikatarkaisuja *KKO 1985 II 153* ja *1986 II 24*, joissa puhevalta kuului virallisen syyttäjän ohella yksityisille työntekijöille asianomistajina.

Lopuksi kiinnitän vain huomiota niihin hankaluuksiin, joita siviilisen luontoissuoritustuomion *muotoiluun ja täytäntöönpanoon* saattaa liittyä. Yleisellä tuomioistuimella ei liene sellaista asiantuntemusta, jonka pohjalta esim. useisiin työturvallisuusasioihin liittyvä monimutkainen työsuojeluteknologia voitaisiin hallita niin, että epäkohdan poistamisesta voitaisiin antaa riittävän yksilöity päätös.¹³ Liioin ei UL 3 luvun mukainen menettely uskoakseni olisi kovin tehokas työoikeudellisten luontoissuoritustuomioiden täytäntöönpanotienä. Juuri vastaavasta syystähän TSValvL:n säätämisen yhteydessä luovuttiin ammattientarkastuslaitoksen mukaisesta systeemistä, jossa sentään täytäntöönpanoperusteen määräsi asiantuntijaviranomainen, ja täytäntöönpanotieksi valittiin ulosottolinjan sijasta hallintolinja.

3.2.4 Kokoavia päätelmiä

Työnantajalle tuomioistuimessa asetettavaa luontoissuoritusvelvollisuutta on edellä pohdittu kirjallisuuden, oikeuskäytännön ja eräiden reaalisten argumenttien valossa. Kokonaisuutena ottaen tällaisen siviilisen luontoistäyttöseurauksen käyttöala näyttää tällä hetkellä varsin suppealta.

Tarkastelu on tosin osoittanut yleiseen tuomioistuintiehen liittyvän sellaisia piirteitä, jotka vähentävät työntekijöiden tosisiasiallisia mahdollisuuksia edes nostaa luontoissuorituskanteita tai ylipäänsä mitään muitakaan kanteita työsuhteen kestäessä. Luontoissuorituskanteen hyväksyvät KKO:n ratkaisut ovatkin koskeneet vain *työtodistuksen* antamiseen velvoittamista työsuhteen päätyttyä. Kirjallisuuden perusteella pidän kuitenkin mahdollisena, että lisäksi ainakin luontoisetujen muodossa maksettaksi sovitusta, työnantajan pääsuorituksena pidettävästä vastikkeesta voitaisiin antaa suoritustuomio, jos sellainen kanne nostettaisiin. Kirjallisuudessa pelkästään velvoiteoikeudellisista kysymyksenasetteluista lähtevät tarkastelut ovat toisaalta kuitenkin antaneet työoikeudellisesta suojajärjestelmästä virheellisen ja epätäydellisen kuvan sikäli kuin luontoissuoritusseuraamus on mahdollista asettaa *hallintomenettelyssä* (selvimpänä esimerkkinä TTurvL:n mukaiset velvoitteet).

Minkälaiseksi TSValvL 15 §:n mukaisen menettelyn ja siviiliprosessin välinen suhde sitten olisi edellä esitetyn perusteella luonnehdittava? Tarkastelun pohjana oli kaksi päävaihtoehtoa: työsuojeluviranomaisen ja tuomioistuimen

¹³ TTurvL:n *jälkivalvonnassa* tilanne on jossakin määrin toinen, kun tuomioistuimen tehtävänä on »vain» todeta, onko lakia (tuottamuksellisesti) rikottu vai ei ja määrätä rikkomuksesta johtuva rikos- tai vahingonkorvausoikeudellinen seuraamus. Ks. myös TTurvL 50 § työsuojeluviranomaisen kuulemisesta rikosjutuissa.

kompetenssin erillisuus ja itsenäisyys tai toimivaltojen osittainen päällekkäisyys.

Nykyisellään siviilisen luontoistäyttöseuraamuksen käyttöala on niin suppea, ettei mitään toimivaltojen päällekkäisyyttä ainakaan käytännössä esiinny. Mutta tällekin voidaan esittää kaksi selitystä. Yhtäältä voidaan ajatella, että tuomioistuimelta puuttuu *toimivalta* esim. TTurvL:n mukaisissa luontoistäyttöasioissa, koska ne kuuluvat työsuojeluviranomaisen käsiteltäviin. Toisaalta jokseenkin samaan lopputulokseen johtavat ne nykyiset käsitykset, joiden mukaan työnantajan erilaiset myötävaikutusvelvollisuudet jäävät *sivuveivoiteominaisuutensa takia* siviilisen luontoistäyttöseuraamuksen käyttöalan ulkopuolelle.¹

Suomessa asiaa ei ole ylipäänsä pohdittu toimivaltaongelmana, jolloin ei myöskään ole tullut esille, voisiko kanneperusteen valinnaisuus (TSL 32 ja 33 § / TTurvL, TAL, VLomaL jne.) olla perusteena toimivaltojen päällekkäisyydelle. Pohjoismaisessa kirjallisuudessa vain norjalaiset ovat käsitelleet asiaa kompetenssikysymyksenä; kirjoittajat ovat tällöin katsoneet, että tuomioistuimella ei ole toimivaltaa asiassa, joka kuuluu työsuojeluviranomaisen ratkaistavaksi.² Suomen oikeuden osalta en kuitenkaan olisi valmis kiistämään tuomioistuimen tai työsuojeluviranomaisen toimivaltaa jossakin asiassa sen perusteella, että myös toinen näistä viranomaisista on asiassa kompetentti. Kanneperusteen valinnaisuushan ilmenee työsuojeluasioissa myös niin, että *vahingonkorvausta* on mahdollista vaatia joko sopimus- tai rikkomusperusteella, jolloin vastaavasti sovelletaan joko TSL:a tai vahingonkorvauslakia.³

¹ Tässä ei ole ollut mahdollisuutta syventyä siihen, missä määrin mainittu »sivuveivotedoktriini» kestää kriittistä arviointia. Huomaatan kuitenkin parista kirjallisuudessa esiintyvistä luontoistäyttöpakolle kielteisistä perustelutavasta, joita on arvosteltu tai voidaan arvostella. Edellä jo viittasin ns. työolonormeja koskevaan keskusteluun, jossa on esitetty erilaisia käsityksiä siitä, onko työntekijällä *asiavaltuutta* työpaikan oloja koskevissa asioissa. Toiseksi muistutan, että myös *työsuhtevelvoitteiden henkilökohtaisuuden* on katsottu estävän työnantajaan kohdistettavan luontoistäyttöpakon käytön. Koska integriteettisuoja kuitenkin on otettava huomioon myös hallintoäytäntöönpanossa, käsittelen asiaa tuonnempana 163-171 pakkokeinomenettelyn yleistäytäntöönpano-oikeudellisten rajojen kanalta.

² Ks. edellä 133.

³ Tavallisesti TTurvL:n rikkomisesta työntekijälle aiheutunut vahinko määrätään korvattavaksi rikosjutussa vahingonkorvauslain nojalla. Vrt. kuit. esim. *KKO 1982 II 40*, jossa korvaus tuomittiin TSL 32 ja 51 §:n nojalla ja siis sopimusperusteella (altistuminen titaani-pölyyksidille ja keuhkosairaus). — Mitään *oikeussuojateiden valinnaisuutta* tästä kanneperusteen valinnaisuudesta ei tosin aiheudu, sillä kummankin laatuksen vaatimuksen tutkii tuomioistuin.

Oikeastaan tärkein havainto ja johtopäätös edellä esille tulleesta perustuu kuitenkin tarkentuneeseen kuvaan yleisen tuomioistuintien asemasta työoikeudellisessa suojajärjestelmässä. Tuomioistuimessa toteutetaan lähinnä vahingonkorvaus- ja muita työsuhdessaatavia työsuhteen jo päätyttyä. Sen sijaan luontoissuoritusasioissa, joilla on merkitystä työsuhteen kestäessä, näyttäisi tuomioistuimissa ja työsuojeluviranomaisissa nykyään jaettavan oikeussuojan »väliin» jäävän laajoja työlainsäädännön alueita, joilla tätä seuraamusta ei ole lainkaan käytetty. Tämän tutkimuksen teeman kannalta on siten aiheellista jatkaa sen selvittämistä, minkä edellytysten vallitessa TSValvL 15 §:n mukaisen menettelyn käyttöalaa voidaan laajentaa näille alueille.

4 PAKKOKEINOMENETTELYN SUHDE TYÖTUOMIOISTUINPROSESSIIN

4.1 Kysymyksenasettelu

Työsuojeluviranomaisten tehtäviin ei kuulu valvoa kollektiivisopimusten noudattamista. Seuraamuksen määrääminen työehto-, virkaehto- tai toimiehtosopimuksen vastaisesta menettelystä kuuluu työtuomioistuimelle TTuomL 1.1 §:n 3 kohdan mukaan. Ainoastaan TSL 17 §:ssä tarkoitetut *yleissitovat työehtosopimukset* kuuluvat TSValvL 1.1 §:ssä tarkoitettuun, työsuojeluviranomaisten valvonnan alaiseen normistoon. Näin voi eräissä tapauksissa tulla pohdittavaksi, kuuluuko yleissitovan työehtosopimuksen toteuttaminen työsuojelun valvontamenettelyyn vai työtuomioistuinmenettelyyn. Tällöinkään ei kysymys ole *saman oikeuskeinon* (luontoistäyttöseuraamuksen) määräämismenettelyn valinnasta, vaan hallinnollisen luontoistäyttöpakon ja työehtosopimukseen liittyvien tehosteiden (tavallisesti hyvityssakon) suhteesta.

Muilta osin seuraavassa käsiteltävät ongelmat liittyvät TEhtoL 4 §:n nojalla noudatettaviin *normaalisitoviin työehtosopimuksiin* ja pohjautuvat kahteen pääasetelmaan.¹ Ensinnäkin on mahdollista, että työehtosopimuksella *poiketaan* työsuojeluviranomaisten valvonnan alaisuuteen kuuluvasta lainsäädännöksestä. Toiseksi työehtosopimuksessa saatetaan *viitata* tällaiseen lainsäädännöksen tai ottaa se sellaisenaan työehtosopimuksen osaksi. Näissä tilanteissa joudutaan kysymymään, sovelletaanko työehtosopimuksen vai lain määräys-

¹ Virkaehto- ja toimiehtosopimuksiin ei seuraavassa enää erikseen puututa, vaan käsitellään esityksen pelkistämisen vuoksi vain työehtosopimukseen liittyvää problematiikkaa.

tä vai kenties kumpaakin yhtäaikaan. Tämän perusteella taas ratkeaa, mitkä ja missä määrättävät *seuraamukset* ovat käytettävissä (TEhtoL 7 §:n mukainen hyvityssakko / ao. lakiin liittyvät, esim. TSValvL 15 §:n mukaiset keinot). Kuten havaitaan, ongelmat liittyvät varsin läheisesti *työsuhteen ehtojen säännöstyslähteiden etusijajärjestykseen*.

Mainitsin edellä TEhtoL:n mukaisen hyvityssakon työehtosopimukseen liittyvänä tehosteena. Olennaista onkin, ettei *luontoissuoritustuomio* ilmeisesti-kään kuulu työtuomioistuimen määrättäviin seuraamuksiin. Käytännössä tällaista tuomiota ei tiettävästi ole työtuomioistuimessa koskaan annettu. Sen sijaan ratkaisussa *TT 105/1982* katsottiin, ettei neuvottelujen käymiseen velvoittavaa luontoissuoritustuomiota voitu antaa, koska neuvottelumenettelyn laininlyönnin ainoana seuraamuksena oli vastapuolen oikeus nostaa työtuomioistuimessa kanne TTuomL 11.2 §:n mukaisesti.²

TTuomL 1.2 §:n mukaan työtuomioistuin voi kyllä harkintansa mukaan käsitellä ja ratkaista (muutakin kuin hyvityssakkoa koskevan) suorituskanteen, mutta tätä säännöstä on tulkittu silmällä pitäen vain rahasuoritusvaatimuksia eli, kuten *Hämäläinen* on asian ilmaissut, työsuhtesaaatavia.³ Myös TEhtoL 9.2 §:ssä mainitaan nimenomaisesti vain rahamäärän maksamiseen velvoittaminen.⁴ Kirjallisuudessa esim. *Sarkko* ei työehtosopimusmääräysten oikeusvaikutuksia koskevassa tutkimuksessaan tai muuallakaan tuotannossaan ole maininnut luontoissuorituspakkoa työehtosopimukseen liittyvänä, työtuomioistuimen määrättävänä seuraamuksena.⁵ Aivan tuntemattomia eivät viittaukset luontoissuoritustuomion mahdollisuuteen kirjallisuudessa tosin ole.⁶ Mutta

² Ruotsissa sen sijaan AD voi asettaa ja tuomita uhkasakon neuvotteluvetoitteen tehosteeksi, ks. MBL 49 §.

Ks. vielä *TT 52/1972*, jossa ei katsottu asianmukaiseksi edes antaa lausuntoa vastaajan velvoittamisesta lopettamaan »jatkuvan hyvityssakon uhalla» mm. lakon lopettamissopimuksen vastaiseksi väitetty tila. — Tällaisen uhan tuomitsemiseen TEhtoL 7 §:n nojalla suhtautuu epäillen *Sarkko*, Oikeusvaikutukset 150.

³ *Hämäläinen*, DL 1983, 129.

⁴ Lainkohdassa säädetään: »Jos työehtosopimuksen määräyksen rikkominen käsittää sopimukseen perustuvan rahasuorituksen maksamatta jättämisen, voidaan rikkoja myös velvoittaa rahamäärän maksamiseen.» Merkitykseltään jossakin määrin epäselvän säännöksen tulkinnasta ks. *Vuorio* 264 alav. 36. — Uuden TTuomL:n (646/74) säätämisen jälkeen TEhtoL 9.2 §:n tulkinta on nähdäkseni entistäkin vaikeampaa, vrt. TTuomL 1.2 §.

⁵ Ks. esim. *Sarkko*, Oikeusvaikutukset 136-183. Ks. edelleen *sama*, Työrauhavelvollisuudesta 229, jossa *Sarkko* käsittelee tässäkin tutkimuksessa esillä ollutta »kaiverruslampunormia» ja viittaa luontoissuoritustuomion mahdollisuuteen vain yleisen alioikeuden osalta. Vuoden 1974 TTuomL:n säätämisen jälkeen hän on käsitellyt asiaa oppikirjassaan, ks. *Sarkko* 159-161 ja 210-214.

⁶ Ks. *Lampi—Suviranta*, Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1978, 13.

vaikka asiaan ei otettaisikaan ehdottoman kielteistä kantaa, luontoissuoritusvaatimus lienee perin harvoin määrältään ja laadultaan sillä tavoin selvä,⁷ että työtuomioistuin käytännössä katsoisi mahdolliseksi tutkia vaatimuksen. Jos siis työtuomioistuintie jossakin asiassa syrjäyttää työsuojelun valvontamenettelyn, merkitsee tämä esim. työehtosopimuksessa säännellyn työturvallisuuskysymyksen kohdalla asiallisesti sitä, että luontoistäyttöpakko jää seuraamusvalikoimasta pois. Tosin työtuomioistuimen tuomioita noudatettaneen yleensä hyvin, mikä johtuu mm. osallisyhdistysten valvontavelvollisuudesta ja siitä, että työtuomioistuin voi määrätä TEhtol:n mukaisen hyvityssakon myös toistamiseen.

4.2 Yleissitovien työehtosopimusten toteuttamisteistä

Velvollisuus noudattaa TSL 17.1 §:ssä tarkoitetun yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä työsuhteen vähimmäisehtoina perustuu välittömästi lakiin ja koskee ketä tahansa asianomaisten alan työnantajaa.¹ Yleissitovien työehtosopimusten soveltaminen ei kuulu työtuomioistuimelle. Toisin on asian laita vain, jos työnantaja on myös TEhtol 4 §:n nojalla samaan sopimukseen sidottuna velvollinen noudattamaan tällaista sopimusta. Työsuojeluviranomaisen ja työtuomioistuimen välinen toimivaltaongelma syntyy tällöin siitä, että työehtosopimuksessa saattaa olla myös määräyksiä, jotka yleissitovuuden perusteella toteutettaisiin TSValvL 15 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Oma kysymyksensä tietysti on, voidaanko hallintopakkoa ylipäätään käyttää yleissitovan työehtosopimuksen valvonnassa. Lainsäädännön valossa asia näyttää selvältä. TSL 55 §:n nojalla työsuojeluviranomaiset valvovat TSL:n ja siis myös sen 17 §:n noudattamista. Tämän jälkeen ratkaisu riippuu vain siitä, onko työehtosopimuksessa määräyksiä »työpaikan rakennuksista, laitteista tai oloista». Rajatapauksiin puuttumatta totean, että ainakin työehtosopimuksen työturvallisuussuunnitelmien toteuttaminen käy päinsä TSValvL 15 §:n mukaisessa menettelyssä. Myös Sarkko on katsonut, että työsuojeluviranomaiset voivat TSValvL:n mukaisin valtuuksin vaatia yleissitovuuden perusteella noudatettavien, »työsuojeluun liittyvien työolonormien» toteuttamista.²

⁷ Tästä edellytyksestä ks. Sarkko 160 s.

¹ Näin mm. Sarkko 261. Vrt. Kahri—Vihma 98 s., jossa omaksutun kannan mukaan yleissitova työehtosopimus ei velvoita työnantajaa, joka on TEhtol:n nojalla sidottu johonkin muuhun työehtosopimukseen.

² Ks. Sarkko 258. Saman kannan on esittänyt Esko 269. Vrt. kuitenkin Kahri—Vihma 102, jossa katsotaan, ettei yleissitovan työehtosopimuksen noudattamisvelvollisuus lainkaan

Kirjallisuudessa on jonkin verran käsitelty työtuomioistuimen ja *yleisen tuomioistuimen* välistä toimivaltarajaa yleissitovien työehtosopimusten soveltamisessa. *Suvirannan* asiaa koskeva esitys voitaneen tässä olennaisilta osiltaan tiivistää seuraavasti:³

— Jos työsuhteen *molemmat osapuolet* ovat TEhtoL:n mukaan sidottuja yleissitovaan työehtosopimukseen, kaikki vaatimukset, jotka edellyttävät työehtosopimuksen (tai TEhtoL:n) *tulkintaa*, kuuluvat työtuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan. Yleinen tuomioistuin voi vasta työtuomioistuimen vahvistustuomion jälkeen tutkia sopimukseen perustuvaa työsuhdesaatavaa tms. koskevan suoritusvaatimuksen. Jos taas sopimuksen sisällöstä tai oikeasta tulkinnasta ei ole riitaa, alioikeus voi tutkia tällaisen suoritusvaatimuksen hetikin.

— Jos *vain vastaaaja-työnantaja* on TEhtoL:n mukaan sidottu yleissitovaan työehtosopimukseen, yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu *myös sopimuksen tulkinta*.⁴ Ja vaikka *Suviranta* ei asiaa nimenomaan toteakaan, sopimukseen osallisella työntekijäjärjestöllä on TTuomL 12.2 §:n mukaan oikeus tällaisessa tilanteessa vaatia tulkintariidassa myös työtuomioistuimen ratkaisua, jollei työehtosopimuksen (työntekijäkohtaista) sitovuuspiiriä ole erikseen rajoitettu TEhtoL 4.3 §:n nojalla. Tästä puolestaan aiheutunee työtuomioistuimen ja yleisen alioikeuden päällekkäinen toimivalta tietyssä tulkintakysymyksessä.

Kirjallisuudessa ei näitä toimivaltasuhteita pohdittaessa ole kiinnitetty huomiota siihen, että tiettyjen, myös yleissitoviin työehtosopimuksiin perustuvien luontoissuoritusasioiden käsitteleminen kuuluu työsuojeluviranomaisille eikä yleisille tuomioistuimille. Kysymys on nyt siitä, voidaanko näiden asioiden osalta soveltaa työtuomioistuimen ja työsuojeluviranomaisten välisissä toimivaltasuhteissa samoja periaatteita, jotka edellä esitettiin työtuomioistuimen ja yleisen tuomioistuimen välisistä suhteista.

Täysin analoginen soveltaminen ei ole mahdollista sen vuoksi, että työehtosopimukseen sidotulla työnantajalla saattaa olla palveluksessaan sekä sopimukseen sidottuja että sen ulkopuolella olevia, sovellettavan työehtosopimusmääräyksen piiriin kuuluvaa työtä tekeviä työntekijöitä. Alioikeudessaan juttu on käsiteltävä kunkin työntekijän kanteen perusteella ja kiinnittäen huomiota

koskisi työolonormeja, koska niitä ei kuitenkaan voitaisi toteuttaa yleisissä tuomioistuinmis-
sa nostettavin kantein. TSValvL 15 §:n soveltuvuutta kirjoittajat eivät käsittele.

³ Ks. *Suviranta*, LM 1977, 504-506 ja siinä main. kirjallisuus. Ks. myös *Hämäläinen*, DL 1983, 142 s., *Tiitinen*, DL 1986, 479 s. ja *Lehtonen—Äimälä*, LM 1987, 196-208.

⁴ Tällaisessa tilanteessa sidottu työnantaja on velvollinen myös TEhtoL 4.2 §:n nojalla soveltamaan työehtosopimusta niihin työntekijöihinsä, jotka ovat sopimuksen ulkopuolella, jollei sopimuksessa nimenomaan ole rajattu sen sitovuuspiiriä.

siihen, onko kantaja työehtosopimukseen sidottu vai ei. Sen sijaan työsuojelun valvonnassa ei esim. työpaikan sosiaalitiloja koskevaa sopimusmääräystä voitane soveltaa järjestäytymisen tai muunkaan perusteen nojalla vain osaan työntekijöistä.

Tällaisessa tilanteessa on nähdäkseni kaksi ratkaisuvaihtoehtoa. Yhtäältä voidaan ajatella, että jos sopimusmääräyksen piirissä on yksikin sopimukseen sidottu työntekijä, sopimuksen tulkinta kuuluu yksinomaan työtuomioistuimelle. Toisaalta voidaan ajatella, että jos sopimusmääräyksen piirissä on yksikin järjestäytymätön tai muuhun sopimukseen sidottu työntekijä, työsuojeluviranomainen voi ratkaista myös yleissitovan työehtosopimuksen tulkintakysymyksen.

Näistä vaihtoehtoista asetan etusijalle ensin mainitun. Kanta perustuu lähinnä TTuomL 1.1 §:n sanamuotoon ja siitä ilmenevään säännöksen tarkoitukseen, jonka mukaan kaikki (TEhtoL:n mukaan sitovan) työehtosopimuksen tulkintariidat on pysytettävä niiden käsittelyä varten perustetun erikoistuo- mioistuimen, työtuomioistuimen yksinomaisessa toimivallassa.⁵ Sen sijaan jälkimmäinen tulkintavaihtoehto saattaisi tarpeettomasti johtaa saman sopimus- määräyksen erilaisiin tulkintoihin eri viranomaisissa etenkin, kun työsuojelu- viranomainen ei voi — toisin kuin yleinen tuomioistuin — pyytää työehtoso- pimuksen tulkinnasta työtuomioistuimen lausuntoa (vrt. TTuomL 39 §). Jäl- kimmäistä vaihtoehtoa tosin puoltaisi se erityisesti *Bruunin* korostama seikka, että yleissitovat työehtosopimukset on nähtävä työsuojelulainsäädännön eikä työehtosopimusjärjestelmän osana.⁶ Nyt on kuitenkin esillä poikkeustilanne, jossa työnantaja on velvollinen noudattamaan yleissitovaa työehtosopimusta paitsi TSL 17 §:n, myös TEhtoL 4 §:n nojalla.

Käytännön valvontatoiminnan kannalta edellä esitetty merkitsee sitä, että työsuojeluviranomainen voi yleissitovan työehtosopimuksen valvonnassa käyt- tää TSValvL 15 §:n mukaisia pakkokeinovaltuuksia lähinnä vain järjestäyty- mättömässä työmarkkinakentässä. Jos sen sijaan yleissitovaan työehtosopimuk- seen TEhtoL 4 §:n nojalla sidottu työnantaja esittää esim. kuulemisen yhtey- dessä työsuojeluviranomaisen kannasta poikkeavia käsityksiä sopimuksen tul- kinnasta, asia on työehtosopimusriitana jätettävä työsuojeluviranomaisessa tut- kimatta, kunnes tulkintakysymyksestä mahdollisesti on saatu työtuomioistui- men ratkaisu.

⁵ Työtuomioistuimen toimivallan yksinomaisuudesta ks. esim. *Suviranta*, LM 1977, 507 ja *sama*, Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1980, 14.

⁶ Näistä erisuuntaisista lähtökohdista ks. *Bruun* 346-353.

Työsuojeluviranomaisen toimivaltaa voidaan kuitenkin vielä pohtia sen (tosin käytännössä ilmeisesti harvinaisen) tapauksen varalta, että työtuomioistuimen ratkaisua ei edellä selostetussa tilanteessa noudatettaisi. Käsittääkseni on mahdollista, että työsuojeluviranomainen voisi ryhtyä yleissitovan sopimusmääräyksen luontoistäytäntöä tarkoittaviin, työtuomioistuimen antaman tulkinnan mukaisiin toimiin työpaikan rakennuksissa, laitteissa tai oloissa havaitun epäkohdan poistamiseksi. Puheena olevassa suhteessa työsuojeluviranomaisen toimivalta siis rinnastuisi yleisen tuomioistuimen kompetenssiin, johon kuuluu valta määrätä (tosin muuhunkin kuin vain yleissitovaan) työehtosopimusnormiin perustuva esim. palkkasaatava tai vahingonkorvaus työnantajan maksettavaksi sen jälkeen, kun työtuomioistuin on vahvistanut normin oikean tulkinnan.

Käsitystä vastaan tosin puhuu se edellä jo mainittu seikka, että työsuojeluviranomaiselle itselleen ei ole järjestetty mahdollisuutta saada työehtosopimuksen tulkintariitaan työtuomioistuimen lausuntoa. Edelleen voidaan viitata kansainvälisistä sopimuksistakin johdettavaan työmarkkinajärjestöjen »autonomiaan», johon hallintoviranomaisen valvonta ei hyvin sovellu. Ongelmalliseksi voi osoittautua myös työtuomioistuimen ehkä määräämän hyvityssakon ja TSValvL:n nojalla asetetun uhkason kumulaatio. Näitä ongelmia on kuitenkin vaikea välttää, sillä ne johtuvat suureksi osaksi TSL 17.1 §:n yleissitovuussäännöksestä, jota on hankala tulkintateitse saattaa sopusointuun TEhtoL:n mukaisen työehtosopimusjärjestelmän kanssa.

Viranomaiskäytännössä ei kenties edellä mainituista syistä kuitenkaan ole valvottu yleissitovan työehtosopimuksen noudattamista, jos työnantaja on TEhtoL 4 §:n nojalla sidottu tähän tai johonkin muuhun sopimukseen.⁷

Toistaiseksi hallintopakkoa ei tietävästi ole käytetty yleissitovien työehtosopimusten valvonnassa myöskään järjestäytymättämiä työnantajia kohtaan. Työturvallisuusasioissa lieene katsottu päästävän samoihin tuloksiin TTurvL:a soveltamalla. Yleissitovien työehtosopimusten valvonnassa on lisäksi omat hankaluutensa, sillä sopimuksia on suuri määrä, ilmeisesti toista sataa, eikä niiden yleissitovuuden toteamiseksi tai vahvistamiseksi ole järjestetty mitään erityistä menettelyä. Lisäksi työehtosopimusmääräysten tulkinta jossakin määrin poikkeaa samoja asioitakin koskevien lainsäännösten tulkinnasta.⁸

⁷ Ks. *TSH Selvityksiä* 9/1984, 4.

⁸ Näihin valvonnan vaikeuksiin viittaa myös *Sarkko* 263 s. Yleissitovien työehtosopimusten määrästä ks. *TSH Selvityksiä* 9/84. Siinä olevassa luettelossa on 136 sopimusta, joita pidetään yleissitovina.

4.3 Lain ja työehtosopimuksen kollisioista

4.3.1 Lainsäädännös, josta on poikettu työehtosopimuksella

Työsuojeluviranomaisten valvonnan alaisuuteen kuuluva lainsäädäntö on suurimmaksi osaksi *pakottavaa*. Työsuhteen ehtojen säännöstyslähteiden hierarkiassa pakottavat lainsäädännökset ovat korkeimmalla sijalla ja syrjäyttävät niiden kanssa ristiriidassa olevat muut lähteet, esim. työehtosopimuksen määräykset.¹ Kuitenkin työlainsäädännössä on säännöksiä, jotka ovat muuten ehdottomia, mutta joista *saadaan poiketa työehtosopimuksella* (ns. semidispositiiviset säännökset). Yleensä tällainen poikkeamisvalta kuuluu vain valtakunnallisille työmarkkinajärjestöille (esim. TAL 7.1 § ja VLomaL 16.2 §). Joissakin tapauksissa poikkeamisinstrumenttina voi olla myös »tavallinen» työehtosopimus (esim. TSL 28.2 § ja OpintovapaaL 13 §). Näiden säännösten asiallinen merkitys on siinä, että niiden nojalla on mahdollista *rajoittaa* lainsäädäntöön perustuvia työntekijän oikeuksia.² Ilman erityistä säännöstäkin on nimittäin mahdollista sopia työntekijälle laissa säädettyä *paremmista* eduista (ns. edullisemmuussääntö).³ Vaikka siis työehtosopimus normaalisti on työsuhteen ehtojen säännöstyslähteiden »abstraktissa» hierarkiassa lainsäädäntöä alemmalla sijalla, se voi konkreettisessa tapauksessa edullisemmuussäännön nojalla syrjäyttää lainsäädännön.

Uudemmassa kirjallisuudessa työsuhteen ehtojen kollisioita on selvitetty vain silmällä pitäen eri normiryhmien »aineellisten» säännösten keskinäistä etusijajärjestystä.⁴ Ilmeisesti on pidetty itsestään selvänä, että jos jossakin tilanteessa etusija on annettava esim. lainsäädännökselle, sovellettavat seuraamusnormitkin ilmenevät (yksinomaan) laista. Kuitenkin *Vuorio* on erikseen kiinnittänyt huomiota myös toteuttamis- ja valvontakeinojen perusteina olevien normien asemaan kollisioprobleemassa.⁵ Mitään erityistä ongelmaa asiasta ei tosin Vuorionkaan mukaan muodostu, sillä hänen käsityksensä on, että nämä normit liittyvät eri säännöstyslähteiden aineellisiin normeihin »ja kollisioivat — jos niin sanottaisiin — näiden mukana».⁶

¹ Ks. esim. *Sarkko* 286 s.

² Ibid. ja *Bruun* 335-338. Käsiteltävien poikkeamisvaltanormien ominaispiirteistä ks. myös *Saloheimo*, Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1986, 215 s.

³ Ks. esim. *Sarkko* 291.

⁴ Ks. esim. *Pekkanen*, LM 1972, 327-33, *Sarkko* 285-290 ja *Kairinen*, Perusteet 82-84.

⁵ *Vuorio* 412-416.

⁶ Mt. 415. Samassa yhteydessä *Vuorio* huomauttaa, että *työsopimuksen* täyttämiseen velvoittava käyttäytymisnormi kuitenkin tehostaa työehtoja yleensä, ei erikseen mitään erityistä normiryhmää.

Selostettu ratkaisumalli onkin ainoa mahdollinen silloin, kun lainsäädännöksestä, jonka toteuttaminen kuuluisi TSValvL 15 §:n mukaiseen menettelyyn, on erityisen säännöksen nojalla poikettu työehtosopimuksella. Poikkeaminen syrjäyttää lain aineelliset ja seuraamussäännökset, ja sijaan tulee työehtosopimus TEhtol:n mukaisine tehosteinen. Dispositiivisen lainsäädännöksen perusteella sopiminen merkitsee tällöin paitsi disponoimista säänneltävän asian materiaalisesta puolesta, myös mahdollisesti syntyvien riitojen käsittelyjärjestyksestä. Viimeksi sanottu ilmenee myös ratkaisusta *KHO 1978 II 144*, jossa tosin oli kysymys muotoamis- eikä suoritustuomion antamisesta:

Työsuojeluviranomainen oli TSValvA 4.2 §:ään sisältyvän toimivaltanormin nojalla määrännyt työsuojelun yhteistoiminnan perustana olevan työpaikan rajat, kun osapuolet eivät olleet päässeet asiasta yhteisymmärrykseen. KHO purki päätöksen, koska työsuojelun yhteistoiminnasta oli sovittu TSValvL 8.2 §:ssä tarkoitetulla valtakunnallisella työehtosopimuksella ja riita oli näin ollen käsiteltävä työehtosopimuksen mukaisessa neuvottelujärjestyksessä.

Jossakin määrin toisenlainen on asetelma silloin, kun työehtosopimuksella on poikettu pakottavasta lainsäädännöksestä *edullisemmuussäännön* nojalla. Esimerkiksi rakennustyön järjestysohjeiden 5.2 §:n mukaan työntekijöiden ruokailutiloissa on oltava vähintään noin + 15 C asteen lämpötila, kun taas rakennusalan työehtosopimuksen mukaan ruokailutiloissa on kylmänä vuodenaikana pidettävä noin + 18 C asteen lämpötila.⁷ Säännöstyslähde, jota työehtosopimukseen sidotun työnantajan on noudatettava, on luonnollisesti sopimus. Mutta merkitseekö tämä sitä, ettei työnantajaa, joka on päästänyt lämpötilan alle + 15 C asteen, voida TSValvL 15 §:n nojalla velvoittaa noudattamaan vähintään ROJ 5.2 §:ssä säädettyä tasoa? Vastaavasti voidaan kysyä, eikö työnantajaa voida tällaisessa tapauksessa rangaista ROJ 5.2 §:n rikkomuksesta.

Käsitykseni mukaan hallintopakko ja rangaistus ovat tällaisissa tilanteissa käytettävissä TEhtol:n mukaisten seuraamusten ohella. Jos kahden eri säännöstyslähteen noudattamisen tehosteena on laadultaan ja tavoitteiltaan erilaiset seuraamukset, työnantajan menettelyä, joka täyttää kummankin säännöstyslähteen mukaisen tosiseikaston, on voitava arvioida erikseen näiden säännösten nojalla.

⁷ Ks. Suomen Rakennusteollisuusliiton ja Rakennustyöläisten liiton välinen talonrakennusalan työehtosopimus 30.5.1986—29.2.1988, 38 §. — Tekstissä työehtosopimusta tarkastellaan vain siltä pohjalta, että sopimus velvoittaa työnantajaa TEhtol 4 §:n nojalla. Toinen asia on, että mainittu työehtosopimus on myös alan yleissitova valtakunnallinen sopimus. Työsuojeluviranomainen voi viimeksi mainitulla perusteella suoraankin vaatia esim. järjestäytymätöntä työnantajaa noudattamaan sopimuksessa edellytettyä tasoa.

nöstyslähteiden valossa. Vastakkainen kanta merkitsisi sitä, että pakottavaan lainsäädäntöön liittyvistä julkisoikeudellisista seuraamuksista voitaisiin dispo-
noida sopimalla lain aineellisia vähimmäisehtoja paremmista eduista. Kun tässä
käsitellyt ongelmat liittyvät vastaavasti myös *työsopimuksen* ja työlainsäädän-
nön välisiin suhteisiin, edullisemmuussääntö tarjoaisi jälkimmäisellä tavalla tul-
kittuna mahdollisuuden jopa lain ja sen viranomaisvalvonnan kiertämiseen.

Ongelmaa on myös kirjallisuudessa sivuttu. Käsitellessään työntekijän la-
kisäätteistä ja sopimusperusteista irtisanomissuojaa *Suviranta* on pohtinut ti-
lannetta, jossa luottamusmiehen irtisanominen on sekä lain (TSL 53.2 §) että
työehtosopimuksen vastainen. *Suviranta* toteaa, ettei teon rangaistavuus tie-
tenkään poistu sillä, että korvaus ehkä määräytyy työehtosopimuksen eikä
TSL:n mukaan.⁸ Hän toteaa myös, että rangaistusvaatimuksen tutkii tietysti
aina yleinen alioikeus siitä riippumatta, missä korvauskysymys ratkaistaan.⁹
Samoja periaatteita voidaan nähdäkseni soveltaa työsuojelun valvontamenet-
telyn ja työtuomioistuimen välisessä suhteessa.¹⁰

Selostetun kaltaisia asetelmia on syntynyt myös käytännössä. Esim.
ratkaisussa *TT 147/1982* käsiteltiin luottamusmiehen syrjintätapausta
luottamusmiessopimuksen rikkomisena samaan aikaan kun kyseises-
tä syrjinnästä oli vireillä syyte yleisessä alioikeudessa.

Voitaisiin ajatella, että syytetty tällaisessa tilanteessa vetoaisi siihen,
että hän on velvollinen noudattamaan työehtosopimuksessa olevia, la-
kia tiukempia tasaveroisuusnormeja, joiden nojalla hänet on sitä paitsi
tuomittu hyvityssakkoon. Tällaisen väitteen perusteella tuskin kuitenkaan
voitaisiin välttyä TSL:ssä säädetyltä rangaistukselta.

Tässä omaksuttu kanta merkitsee sitä, että työnantajan on tietyissä mieles-
sä noudatettava *sekä* lainsäädännöstä *että* työehtosopimusta, jolla on edullisem-
muussäännön nojalla poikettu laista. Vastaavasti voivat sekä työtuomioistuin
että työsuojeluviranomainen olla samassa tapauksessa toimivaltaisia edellyt-
täen, että TSValvL 15 §:n soveltamiskriteerit täyttyvät lainsäädännön osalta.

4.3.2 Lainsäädännös, johon viitattu työehtosopimuksessa

Työehtosopimuksissa on tavallista viitata toisiin säännöstyslähteisiin tai ot-
taa niitä sellaisenaan sopimustekstin osaksi tai liitteeksi. Työsuojeluviranomai-

⁸ *Suviranta*, LM 1972, 342. — Huomautan, että *Suvirannan* käsittelemissä irtisanomis-
suojausopimuksissa oli TEhtol 7 §:n mukaisen hyvityssakkoseuraamuksen tilalle otettu va-
hinginonkorvaussäännökset. Tästä lähemmin ks. *Sarkko*, Oikeusvaikutukset 152 s.

⁹ *Suviranta*, mk. 343.

¹⁰ Vastaavasti olisi käsittäkseni meneteltävä silloinkin, kun pakottavasta lainsäädännök-
sestä on poikettu sitä edullisemmalla *työsopimuksen ehdolla*: sopimus ei tällöinkään syrjäy-
tä lainsäädännön noudattamista tehostavia seuraamuksia.

sen ja työtuomioistuimen välinen toimivaltaongelma syntyy, kun tällaisena viitattuna lähteenä on TSValvL 15 §:n mukaisessa menettelyssä toteutettava normi.

Viitattujen lähteiden problematiikkaa on kirjallisuudessa käsitelty lähinnä työehtosopimuksen määrämuodon kannalta. Tällöin on ongelmana ollut, saako viitattu lähde työehtosopimuksen oikeusvaikutukset.¹ Kuitenkin viittaus aiheuttaa myös lainsäännöksen ja työehtosopimuksen välisen kollisio-ongelman. *Sarkko* on todennut, ettei viitattu virallisenormi työehtosopimuksen määräykseksi ottamisen vuoksi suinkaan *menetä* omia oikeusvaikutuksiaan tai tehosteitaan.²

Sarkon kantaan on syytä yhtyä osittain edellisessä jaksossa esitetyillä perusteilla. Jos lainsäädännös »säilyttää» oikeusvaikutuksensa edullisemmasta työehtosopimusmääräyksestä huolimatta, sitä suuremmalla syyllä on aihetta päätyä samaan tulokseen, jos työehtosopimuksessa on vain toistettu lainsäädännöksen sisältö. Ja tällöin saattaa siis viimeksi mainitussakin tapauksessa seurauksena olla työsuojeluviranomaisen ja työtuomioistuimen päällekkäinen toimivalta. — Samanlaiseen johtopäätökseen ovat äskettäin tulleet myös *Lehtonen* ja *Äimälä* käsitellessään yleisen tuomioistuimen ja työtuomioistuimen toimivaltaa tilanteissa, joissa samasta asiasta on samanasaiset normit sekä laissa että työehtosopimuksessa.³

4.3.3 Kokoavasti työoikeuden normikollisioista

Työoikeuden normikollisioita on kirjallisuudessa tarkasteltu pääasiassa vain yhden »muuttujan», säännöstyslähteen valossa. Ongelmana on ollut valita kahdesta tai useammasta tiettyyn tosiseikastoon soveltuvasta säännöstyslähteestä se, joka syrjäyttää muut. Niinpä *Sarkko* nimenomaan toteaa, ettei samassa asiassa voida yhtäaikaan soveltaa kahta tai useampaa toisistaan poikkeavaa työsuhteen ehtoa.¹ Kuitenkin edellä (4.3.1) on päädytty siihen, että työnantajan noudatettavana voi samanaikaisesti olla esim. lainsäädännös ja sitä edullisempi

¹ Ks. *Sarkko*, Oikeusvaikutukset 19-22 ja *sama*, Työrauhavelvollisuudesta 238-251. Vrt. myös *Tiitinen*, Virkaehtosopimus-oikeus 142 s.

² *Sarkko*, Työrauhavelvollisuudesta 240. Vrt. *Vuorio* 415 alav. 8, jossa katsotaan, että kysymys tällaisessa tilanteessa syntyvästä »sanktioiden välisestä kollisiosta» on harha-probleema. Jos useissa normiryhmissä on johonkin tilanteeseen soveltuva, samansisältöinen normi, niistä on Vuorion mukaan noudatettava vain yhtä kerrallaan.

³ *Lehtonen—Äimälä*, LM 1987, 201-204. Kirjoittajat tuovat esiin myös, että näissä tilanteissa joskus voi olla perusteltua tulkita tällaisia samanasaisia määräyksiä eri tavoin eri viranomaisissa, koska lain ja työehtosopimuksen tulkintaperiaatteet osin poikkeavat toisistaan.

¹ *Sarkko* 285.

työehtosopimusmääräys. Kirjallisuudessa on myös rajattu kollisio-ongelmien ulkopuolelle se tapaus, että johonkin tilanteeseen soveltuvat normit ovat samansisältöisiä.² Tämä tapaus ei kuitenkaan edellä (4.3.2) esitetyn mukaan merkitse normien täydellistä »sulautumista», sillä normeihin liittyvien, mahdollisesti erilaisten tehosteiden välille jää kollisio-ongelma.

Ylipäätään vaikuttaa siltä, että työoikeudelliset normikollisiot — tai laajemmin: normien yhteensattumatilanteet — ja niiden ratkaisut ovat monimuotoisempia kuin kirjallisuudessa on esitetty. Perinteinen tarkastelutapa ei sisällä kaikkia niitä kysymyksiä, joihin käytännössä mahdolliset tilanteet edellyttävät vastausta. Ongelma-alueen kuvaa voidaan täydentää ottamalla huomioon muitakin yhteensattumatilanteissa vaikuttavia »muuttujia» kuin vain säännöstyslähteet, joiden mukaan työsuhteen materiaaliset ehdot määräytyvät. Merkityksellisiä seikkoja ovat lisäksi ainakin se, mitä *seuraamuksia* rikkomuksista aiheutuu, ja toiseksi se, missä *käsittelyjärjestyksessä* seuraamukset määrätään.

Asiaan laajemmin syventymättä tyydyn seuraavassa lyhyesti ja tiivistelmänomaisesti esittämään, minkälaisiin ongelmanasetteluihin »analyttisen kollisio-opin» ohjelma voisi perustua. Kysymys on nyt vain yhteensattumatilanteissa esiintyvien ongelmien luonnehdinnasta ja luokittelusta (vrt. analyttinen pätemättömyysoppi); ongelmien ratkaisuperusteet ovat asia erikseen. Selvää kuitenkin on, että edellä mainittujen »lisämuuttujien» takia ratkaisuperusteiksi tarvitaan muitakin kriteerejä kuin vanhastaan käytetyt etusijajärjestyksensä ja edullisemmuussääntö.

1. *Kollisioivat normit ovat (a) samansisältöiset tai (b) erisisältöiset.* Tapauksesta (a) on esimerkkinä edellä käsitelty työehtosopimuksen viitattu lähde. Esimerkki (b): Irtisanomisaika on määrätty työ sopimuksessa yhdeksi, laissa kahdeksi ja työehtosopimuksessa kolmeksi kuukaudeksi. Tämä on kirjallisuudessa käsitelty tyyppitilanne.

2. *Kollisioivat normit kuuluvat (a) samaan säännöstyslähteeseen tai (b) eri säännöstyslähteisiin.* Esimerkki (a): Työnantaja on TSL 43 §:n vastaisesti purkanut luottamusmiehen työ sopimuksen ja samalla syrjinyt luottamusmiestä TSL 17.3 §:ssä kielletyllä tavalla. Tapauksesta (b) käy esimerkkinä edellä kohdassa 1.(b) esitetty irtisanomisajan säännöstäminen työ sopimuksella, lailla ja työehtosopimuksella.

3. *Kollisioivat normit säännöstävät (a) samaa asiaa tai (b) eri asioita.* Tapauksesta (a) voitaneen jälleen viitata irtisanomisajan päällekkäiseen säännös-

² Ibid. — Vrt. kuitenkin Lehtonen—Äimälä, LM 1987, 201- 201, jossa tällaista ongelmaa on eritelty.

tämiseen. Esimerkki (b): Lainvastaisten ylitöiden teettäminen esim. moottoriajoneuvon kuljettajalla saattaa rikkoa myös TTurvL:a; nuoren tekstiilityöntekijän siirtäminen karstauskoneen käyttäjäksi voi olla vastoin NTSuojA 3 §:n säännöstä ja lisäksi vastoin työsopimuksessa sovittua toimenkuvausta jne.³

4. *Kollisioivista normeista saadaan tapaukseen soveltaa (a) vain yhtä tai (b) useampia.* Lainsäädännön pakottavuudesta, erityisestä kollisiotilanteen ratkaisunormista (esim. TEhtol 4.3 ja 6 §) tms. syystä voi johtua, että muut kyseiseen tosiseikastoon soveltuvat normit syrjäytyvät (tapaus a). Tapauksesta (b) on kysymys mm. silloin, kun johonkin tilanteeseen on sovellettava lain pakottavaa säännöstä ja sitä edullisempaa työsopimuksen ehtoa; ks. myös tilanteet 1.(a) ja 3.(b). Tällöin myös sovellettavien normien noudattamista saattavat tehostaa joko (ba) samat seuraamukset, kuten vahingonkorvaus jonkin lainsäädännön ja työsopimuksen ehdon noudattamista, tai (bb) eri seuraamukset. Ja viimeksi mainitussa tapauksessa seuraamukset voidaan vielä määrätä joko (bba) samassa menettelyssä, kuten rangaistus ja vahingonkorvaus yleisessä tuomioistuimessa, tai (bbb) eri menettelyissä, kuten hyvityssakko työtuo- mioistuimessa ja luontoistäytantö hallinnollisessa pakkokeinomenettelyssä.

Kaikki edellä kuvatut kollisiotilanteet ovat myös nähdäkseni sellaisia, joissa TSValvL 15 §:n mukaisessa menettelyssä toteutettava normi voi olla yhtenä »osapuolena». Tilanteiden laajemmasta erittelystä on kuitenkin tässä yhteydessä luovuttava.

5 TSVALVL:SSA SÄÄDETYN JA MUUN HALLINNOLLISEN PAKKOKEINOMENETTELYN SUHDE

5.1 Kysymyksenasettelu

Työlakien piiriin kuuluva työ lomittuu monin tavoin ihmisten muiden elämänalueiden kanssa. Autonkuljettaja on työssään paitsi hänelle annetun tehtävän

³ Työoikeudellisessa kirjallisuudessa kollisiotilanteina on tarkasteltu vain niitä, joissa kollisioivat normit koskevat samaa asiaa, ks. *Vuorio* 409 ja *Sarkko* 285. Sen sijaan esim. rikosoikeudessa konkurrenssikysymysten joukkoon on vanhastaan kuulunut myös eri asioita koskevien rikostunnusmerkistöjen kollisio. Toisessa esimerkkitilanteessa 3 (b) olisikin kyseessä *ideaalikonkurrenssi*, yksin teoin tehdyt työaikalain ja työturvallisuuslain säännösten rikkominen (ks. RL 7:1). Jos taas konkurroivat rikossäännökset koskevat samaa asiaa, kyseessä on monessa tapauksessa *lainkonkurrenssi*, ja säännöksistä vain yhtä voidaan soveltaa. Näistä kysymyksistä ks. esim. *Honkasalo II*, 255-265.

suorittaja, myös tienkäyttäjä; maataloustyönantaja on elinkeinonsa harjoittajana samalla ympäristön käyttäjä jne. Tästä aiheutuu myös eri alojen sääntelyn ja edelleen säännösten valvonnan päällekkäisyyttä. Useimmiten kysymys on ihmisen *ulkoisen elinympäristön turvallisuuden* sääntelystä eri lähtökohdista käsin.

Puutteellisesti yhteensovitettu sääntely aiheuttaa kuitenkin sekä tehokkuus- että oikeusturvaongelmia. Näitä on tarkasteltu useissakin komiteanmietinnöissä, viimeksi teknillisen tarkastustoimen kehittämiskomitean mietinnössä.¹ Komitea kuvasi nykytilannetta ensin *hallinnonaloittain*, jolloin kävi ilmi, että erilaista teknistä ja turvallisuusvalvontaa kuului varsin monille eri hallinnonalojen viranomaisille.² Toiseksi komitea selvitti *tarkastuskohteittain*, miten esim. nostolaitteista on säädetty sekä TTurvL:ssa, sähkölaissa että kaivoslaissa, joiden kunkin noudattamista valvovat eri viranomaiset.³ Erityisesti työpaikkojen turvallisuuteen ja terveellisyys- tai hyvin läheisesti liittyviä teknillisiä tarkastuksia kuuluu työsuojeluviranomaisten lisäksi mm. paloviranomaisille, poliisille, rakennustarkastusviranomaisille, sähkö- ja sähkö- ja terveydenhoitoviranomaisille.⁴ — Tässä tarkoitettujen ongelmien ei kuitenkaan liity yksinomaan fyysiseen työympäristöön. Esimerkiksi työntekijöiden kohtelun tasapuolisuutta valvovat omilla tahoillaan TSL 17 ja 55 §:n perusteella työsuojeluviranomaiset ja Tasa-arvoL:n nojalla tasa- arvoviranomaiset. Säädännäinen toimivaltaraja — onko kysymyksessä sukupuoleen vai muihin seikkoihin perustuvan syrjinnän ehkäisy — ei aina ole yksiselitteinen.

Kaikilla edellä mainituilla viranomaisilla on käytettävissään pitkälti samankaltaiset hallinnolliset pakkokeinovaltuudet. Seuraavassa on näin ollen selvítettävä TSValvL 15 §:n mukaista työsuojeluviranomaisten toimivaltaa suhteessa näiden muiden viranomaisten toimivaltaan. Tarkastelu painottuu jo käyttöön otettuihin työpaikkoihin kohdistuvaan valvontaan, joka on TSValvL 15 §:nkin pääasiallista soveltamisaluetta. Taka- alalle jäävät monet muut viranomaistoiminnan yhteensovitusongelmien, jotka voivat koskea esim. norminantotoimintaa, päällekkäisiä lupamenettelyjä jne.⁵ Edelleen tyydyn tarkastelemaan vain

¹ Ks. *KM 1983:1* erit. 5-12, jossa on selostettu teknisen tarkastustoimen aikaisempia koordinoitiehdotuksia.

² Mt. 13-36.

³ Mt. 36-42.

⁴ Mt. 129.

⁵ Teknisen tarkastuksen keinovalikoimasta, jonka käytössä tekstissä tarkoitettuja ongelmia voi syntyä, ks. *KM 1983:1*, 85-88. Eri lupaviranomaisten asiallisista työnjakoon- gelmista yleisesti ks. *Mäenpää*, Hallintolupa 187-211.

toimivallanjako-ongelmien yleisiä ratkaisulinjoja, enkä siis käsittele työsuojeluviranomaisten toimivaltuuksia erikseen suhteessa esim. rakennus-, terveys-, palo- ym. viranomaisten kompetenssiin.

5.2 Toimivaltasuhteet valvontanormien valossa

Työpaikkojen turvallisuus on luonnollisesti se alue, jolla edellä kuvatut ongelmat enimmäkseen esiintyvät. TTurvL:ssa onkin joitakin nimenomaisia viittauksia muiden viranomaisten toimivaltuuksiin. Nämä viittaukset voidaan jakaa kahteen pääryhmään.

Ensinnäkin TTurvL:n materiaalisissa säännöksissä on viittauksia tiettyjen erityisalojen turvallisuusmääräyksiin. TTurvL 27.2 §:n mukaan sähkötyössä on aina noudatettava sähkölaitoksia koskevia kulloinkin voimassa olevia varmuusmääräyksiä ja niiden nojalla annettuja ohjeita. TTurvL 30 §:n mukaan kaikkia 29 §:ssä tarkoitettuja koneita ja laitteita on käytettävä ja hoidettava niistä annettujen määräysten ja ohjeiden (mm. paineastialainsäädännön) mukaisesti. Lain 33 §:ssä on edelleen samanlainen viittaus räjähtävistä, tulenaroista ja syövyttävistä aineista annettuihin määräyksiin.

Näissä tapauksissa voidaan sanoa, että kyseiset erityisalojen turvallisuusmääräykset tulevat *TTurvL:n osaksi* ja siten myös työsuojeluvalvonnan piiriin.¹ Asianomaisten erityisviranomaisten toimivaltaa ei näillä viittauksilla tietenkään ole rajoitettu. Seurauksena on tällöin eri valvontaviranomaisten toimivallan osittainen päällekkäisyys. Käytännössä viranomaisten on pyrittävä järkevään toimintalinjaan keskinäisellä yhteydenpidolla. Tarkastuksissa on otettava huomioon havaitun epäkohdan poistamisen kiireellisyys sekä tilanteessa vaadittavien, »oman» toimialan ulkopuolelle sattuvien erikoistietojen laajuus yms. seikat. Esimerkiksi räjähdysainevalvonnan osalta tällaisista seikoista on annettu erityinen VNp viranomaisten yhteistoiminnasta räjähdysainetarkastusten suorittamisessa (280/78). Päätöksessä on myös säännös (7 §) siitä, miten eri tarkastusviranomaisten jo antamien ohjeiden ja määräysten mahdolliset ristiriidat on pyrittävä poistamaan.²

Toiseksi voidaan tarkastella niitä ympäristönsuojelun ja turvallisuusvalvonnan aloja, joihin TTurvL:ssa ei yksilöidysti viitata. TTurvL 8 §:ssä on vain yleisesti säädetty, että jos *työturvallisuudesta jossakin työssä* on voimassa eri-

¹ Näin myös Koskinen 72 TTurvL 33 §:ssä viitatus räjähdysainelainsäädännön osalta.

² Tarkastustoiminnassa suositeltavista yhteistyömuodoista ks. myös KM 1983:1, 126-128.

tyisiä säännöksiä, noudatettakoon sellaisessa työssä tämän lain ohella myös niitä. TTurvL 46 §:n poikkeuksellisesti muotoillun valvontasäännöksen perusteella taas TTurvL:n noudattamisen valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisille, »jollei edellä 8 §:ssä tarkoitetuista säännöksistä muuta johdu». Näistä pykälistä seurannee, etteivät esim. kaivostyön turvallisuusmääräykset (KaivosL 7 luku) tule edellä kuvatulla tavalla suoraan TTurvL:n osaksi ja siten työsuojeluviranomaisten valvonnan piiriin. Tämä kanta käy ilmi myös TTurvL:n esitöistä.³ Samassa asemassa ovat nähdäkseni myös *yleiset* terveydenhoidolliset määräykset, paloturvallisuussäännökset yms. normit, joita ei ole annettu juuri työturvallisuuden edistämiseksi. Näihin tapauksiin soveltuu TSVAlvA 15 §:n säännös:

Työsuojeluviranomaisen saatua tietoonsa epäkohdan tai puutteellisuuden sellaisessa työpaikan koneessa, laitteessa tai välineessä, jonka turvallisuutta koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvonta kuuluu muulle viranomaiselle, työsuojeluviranomaisen on ilmoitettava asiasta asianomaiselle valvontaviranomaiselle.

Säännöstä saatetaan tulkita siten, että työsuojeluviranomaisen toimivalta rajoittuu ilmoituksen tekemiseen muulle viranomaiselle. TSVAlvL 15 §:n mukainen menettely ei tällöin olisi käytettävissä. Tulkinta olisi myös sopusoinnussa Suomen hallinto-oikeustieteessä omaksutun pääsäännön kanssa, jonka mukaan hallintoviranomaisten väliset asialliset toimivaltarajat ovat jäykkiä.⁴ Viranomaiset eivät vakiintuneen käsityksen mukaan myöskään saa *sopia* keskinäisestä toimivallanjaostaan ilman tähän valtuuttavaa erityissäännöstä.⁵

Toimivaltojen erillisyyttä on saatettu selventää myös erityisillä kompetenssiristiriitojen estämistä tarkoittavilla »toimivallanjakonormeilla». Tällaisena on mainittava TTervHL 10 §, jonka mukaan työterveyshuollon ammattihenkilöiden toiminnan sekä työterveyshuoltopalvelujen sisällön *lääketieteellinen valvonta* kuuluu LääkH:lle ja LH:lle siten kuin siitä on erikseen säädetty (1 mom.). Työsuojeluviranomaisten tehtävät ja myös pakkokeinovaltuudet rajoittuvat sen valvomiseen, että työnantaja on täyttänyt *työterveyshuoltopalvelujen järjestämisvelvollisuutensa* (2 ja 3 mom.). Tulkinnanvaraisuutta saattaa tietysti liittyä siihen, milloin epäkohta koskee työterveyshuoltopalvelujen järjestämisvelvollisuutta ja milloin palvelujen sisältöä, mutta en katso aiheelliseksi syventyä tähän kysymykseen, joka tietävästi ei ole käytännössä aiheuttanut suuria ongelmia.

³ Ks. HE 5/1957, 9, jossa viitataan juuri maanalaisen kaivostyön valvontaan, joka kuuluu erityisviranomaisille.

⁴ Tästä pääsäännöstä ks. *Mäenpää* 247 s.

⁵ Ks. esim. *Mäenpää*, Juhlaulkaisu Olavi Rytkölä 44 ja *Uotila et al.* 32 s.

Toisena esimerkkinä voidaan mainita OpintovapaaA 12 §, jossa OpintovapaaL:n noudattamisen valvonta on eri kysymysten osalta jaettu opetus-, työvoima- ja työsuojeluviranomaisten kesken.

Yleisenä sääntönä tällainen toimivaltajaon jäykkyys osoittautuu kuitenkin ympäristönsuojelun ja turvallisuusvalvonnan rajamailla lähemmin tarkasteltaessa varsin pulmalliseksi. Ensiksikin totean, ettei hallintopakon käyttöön oikeuttavista *toimivaltanormeista* useinkaan löydy kriteeriä toimivaltarajan paikantamiseksi. Työsuojeluvallontaa sivuavan turvallisuusnormiston pakkokeinosisäännökset ovat nimittäin yleensä sisällöltään avoimia, enemmän tai vähemmän blankoluonteisia: hallintopakko on käytettävissä, »jos tätä lakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä rikotaan».⁶

Vrt. kuitenkin esimerkkinä ratkaisusta, jossa toimivaltanormissa itsessään lausuttu tunnusmerkistö ratkaisi käsittelyjärjestyksen, *KHO 1932 II 3199*: Sähkölaitoksesta aiheutuvan häiriön poistamiseen velvoittaminen ei kuulunut maistraatin toimivaltaan poliisijärjestyksen rikkomis-asiana, vaan KTM:lle vuoden 1928 sähkölaitoslain 15 §:n nojalla.

Ks. edelleen *KHO 1931 II 329*: Rokottamisvelvoitteen asettaminen ei kuulunut MH:lle UVA 11 §:n mukaisena asiana, vaan kunnallislautakunnalle erityssäännöksen nojalla. — Toimivaltanormien keskinäinen suhde voitiin siis näissä tapauksissa ratkaista *lex specialis derogat legi generali* -säännön perusteella.

Ilmeisesti tärkein TSValvL 15 §:stä suoraan ilmenevä tämän ja muiden hallinnollisten pakkokeinosisäännösten ero on siinä, että TSValvL 15 §:n mukainen päätös voidaan kohdistaa vain *työnantajaan* tai muuhun työsuojelulaissa velvoitettuun. Jos siis esim. työhuoneistoon tunkeutuva melu ei aiheudu työnantajan, vaan vaikkapa naapurihuoneiston omistajan toiminnasta, melun aiheuttajaan ei voida kohdistaa TSValvL 15 §:n mukaisia pakotteita (paitsi jos melu on peräisin naapurinkin työnantajana harjoittamasta toiminnasta). Kompetentti viranomainen asiassa olisi lähinnä terveyslautakunta TervHL 82 ja 10 §:n nojalla. Toinen asia on, että myös työnantaja voidaan tällaisessa tilanteessa velvoittaa TSValvL:n mukaisessa menettelyssä rajoittamaan melun vaikutuksia (esim. kuulosuojaimin). Järkevintä tietysti olisi aina puuttua terveyshaitan »lähteeseen» eikä tyytyä lievittämään haitan seurauksia. Sen vuoksi työsuojeluviranomaisen on syytä näissä tapauksissa tehdä TSValvL 15 §:n mukainen ilmoitus muulle toimivaltaiselle viranomaiselle, ellei asian kiireellisyydestä muuta johdu.

Jos toimivaltaraja ei kuitenkaan selviä suoraan kompetenssinormien perusteella, ratkaisua on haettava asianomaisten, tapaukseen ehkä soveltuvien sää-

⁶ Ks. PPL 47 §, RakL 144 §, TervHL 82-83 §, MyrkkyL 14 § jne.

dösten *aineellisista normeista* (säädösten *soveltamisalat* huomioon ottaen). Minä aineellisen säännöksen valossa tapausta on arvosteltava? Tämä on tietysti kaiken lainsoveltamisen peruskysymyksiä, johon on vastattava käyttäen tavanomaisia tulkinta-argumentteja, kuten periaatteita »ylemmänasteinen säännös syrjäyttää alemmanasteisen» ja »erityissäännös syrjäyttää yleissäännöksen».

Pulmana on vain ensinnäkin se, ettei elinympäristön turvallisuudesta tai terveellisyydestä annettujen säännösten asiasisällön välillä useinkaan ole varsinaista *ristiriitaa*, joka välttämättä edellyttäisi vain yhden säännöksen soveltamista.⁷ Niinpä *lex superior* -säännön käyttäminen ei nähdäkseni ole järkevää tilanteessa, jossa voidaan ilman loogista ristiriitaa soveltaa esim. sekä RakA:een että elementtirakentamisen turvallisuusmääräyksistä annettuun STMP:een (697/84) sisältyviä säännöksiä.⁸ Hankalaa on myös ratkaista, mikä on jossakin asiassa yleislaki, mikä taas erityislaki. Paloviranomaisten näkökulmasta saattavat kaikki paloturvallisuutta vaarantavat menettelyt, myös työpaikoilla esiintyvät, olla PPL:n mukaisia erityiskysymyksiä. Työsuojeluviranomaisten kannalta taas on luonnollista ajatella — varsinkin kun otetaan huomioon TTurVL 9.1 §:n yleissäännös työnantajan velvollisuuksista — että kaikki työturvallisuutta vaarantavat menettelyt ovat TTurVL:n mukaisia asioita.

Kun säännökset vielä usein ovat väljiä, ei ole mahdollista yksiselitteisesti ratkaista, onko jokin yksittäistapaus terveydenhoito- vai työsuojeluasia taikka palo- vai räjähdysainelainsäädännön mukaan arvosteltava asia. Havainnollisena esimerkkinä tästä on erilaisten haitallisten ympäristöpäästöjen, immisioiden sääntely naapurussuhteissa: »kohtuuttoman rasituksen» aiheuttaminen on kielletty jokseenkin samansisältöisillä yleisklausuuleilla sekä TervHL 20 §:ssä, RakA 76 §:ssä että NaapL 17 §:ssä. Useiden tällaisten säännösten soveltuessa on nähdäkseni luovuttava etsimästä yksinomaisesti toimivaltaista viranomaista. Käsittelyjärjestysten rinnakkaisuus voidaan sen sijaan »selittää» siten, että vaatimuksia voidaan esittää vaihtoehtoisesti eri säännösten nojalla; *kanneperusteet ovat valinnaisia*.⁹ Kukin viranomainen on tietysti sidottu oman toimialansa säännöksiin,¹⁰ mutta yksityinen hakija voi vaatimuksensa yksilöin-

⁷ Tekstissä mainituista laintulkintamaksiimeista nimenomaan ristiriitatilanteiden ratkaisuperiaatteina ks. Ross 150-155. Säännösten ristiriitatilanteista yleensä ks. *Hidén* 28-44.

⁸ Toisin kuitenkin *Hidén* 38, jossa asetetaan seuraava pääsääntö: »Mikäli tiettyä tilannetta koskee alemmantasoinen normi ja ylemmantasoinen normi, on aina seurattava ylemmantasoisista normia, siis silloinkin, kun alemmantasoinen normi olisi antamisajankohtansa suhteen myöhempi tai sisällöltään spesifisempi».

⁹ Vrt. mitä edellä 125 on sanottu kanneperusteiden valinnaisuudesta poikkeuksena tuomioistuimien ja hallintolinjan välisen toimivaltajaon ehdottomuudesta.

¹⁰ Ks. tästä esimerkkinä seuraavassa jaksossa selostettava ratkaisu *KHO 1957 II 123*.

niillä vaikuttaa käsittelyjärjestyksen määräytymiseen.

Kirjallisuudesta on syytä viitata *Sinisaloon*, joka on pohtinut poliisin ja muiden viranomaisten välisiä toimivaltasuhteita. On mielenkiintoista todeta, ettei Sinisalo katso erityisviranomaisten toimivallan välttämättä syrjäyttävän edes sellaisen yleisviranomaisen kuin poliisin toimivaltaa: inhimillistä elämää uhkaavien, etenkin kiireellisiä toimia edellyttävien vaarojen torjumiseksi poliisilla ja erityisviranomaisilla on osittain rinnakkainen toimivalta.¹¹ Eritysalojenkin viranomaisten rinnakkaisiin toimivaltuuksiin on puolestaan kirjallisuudessa viitannut *Kauko Huttunen* käsitellessään markkinatuomioistuimen toimivaltaa. Hänen esityksestään käy ilmi, että markkinatuomioistuimessa ratkaistu asia oli tutkittu tai olisi voitu tutkia myös mm. pankkitarkastusvirastossa, STM:n vakuutusosastossa, LääkH:ssa tai elokuvatarkastamossa.¹²

Päällekkäisestä normeerauksesta aiheutuviin ongelmiin ei lainsäädäntöteitse ole yleensä puututtu (vrt. kuitenkin HM 92.2 §). Poikkeuksena on mainittava TervHL 25 §:ään otettu »toissijaisuuslauseke»: sen mukaan TervHL 5 luvun säännöksiä työhuoneistoista sovelletaan vain sikäli kuin työturvallisuutta ja työsuojelun valvontaa koskevista säännöksistä ei muuta johdu. Tämänkin säännös on tarkoitettu ratkaisemaan vain TervHL:n ja työsuojelulainsäädännön ristiriitatilanteet,¹³ jollaisia esiintyy harvoin. Jonkin verran selväpiirteisemmin on »lainvalinta» järjestetty tasa-arvokysymyksissä. Samalla kun sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä otettiin (myös työelämässä sovellettavat) säännökset Tasa-arvoL:iin, jonka noudattamista valvovat tasa-arvoviranomaiset, sukupuoli poistettiin työsuojeluviranomaisten valvonnan alaisuuteen kuuluvassa TSL 17.3 §:ssä kiellettyjen syrjintäperusteiden joukosta.¹⁴

5.3 Oikeuskäytännön tarkastelua

Jotkin käytännön esimerkit hallinnollisen valvonnan eri aloilta havainnollistavat edellä käsiteltyä problematiikkaa:

KHO 1957 II 123. Paloviranomaisilla oli oikeus kieltää tulisijojen käyttäminen niiden palovaarallisuuden vuoksi, mutta toimivaltaan ei kuu-

¹¹ Ks. *Sinisalo*, Toimivalta 218-220.

¹² *Huttunen*, DL 1986, 230-232.

¹³ Ks. *HE 38/1963*, 3.

¹⁴ Tasa-arvo- ja työsuojeluviranomaisten väliset toimivaltasuhteet eivät kuitenkaan ole täysin selviä, mikä johtuu mm. siitä, että työsuojeluviranomaiset kuitenkin valvovat esim. raskaana olevan naisen erityisen irtisanomissuojan noudattamista (TSL 38.4 §). Ks. *Bruun—Koskinen* 166 s.

lunut kieltää huoneiden käyttämistä asuntona, mistä sinänsä ei aiheutunut palonvaaraa. — LH:n kumotussa päätöksessä oli sovellettu vuoden 1932 rakennussäännön 102 §:ää, jonka mukaan tulenkestämättömästä aineesta rakennetun kaksikerroksisen talon ullakolle ei saanut järjestää asuinhuoneita.

KHO 1958 II 51. Paloviranomaisten toimivaltaan ei kuulunut velvoittaa autotallin omistajaa poistamaan siitä asuinhuoneita, jotka oli rakennettu ilman lupaa.

KHO 1969 II 125. Terveystoimikunnan toimivaltaan ei kuulunut, kun otettiin huomioon VesiL 1 luvun 19 ja 21 §, kieltää pyykinpesua ja -huuhtontaa järvestä eikä autojen pesua järven rannalla.

KHO 13.7.1982 t. 3272. Lääninhallitus ei voinut LHA 13.2 §:n nojalla velvoittaa kuntaa rakentamaan rakennuskaavatietä, kun toimivalta kuului rakennuslautakunnalle. — Kunnan velvollisuudesta rakentaa rakennuskaavatie ks. RakL 113 §.

KHO 1983 II 136. Terveyslautakunnan valvontajaosto oli kieltänyt kenneltoiminnan harjoittamisen omakotitalossa ja määrännyt asunnossa pidettävien koirien lukumäärän rajoitettavaksi kahteen. Päätös kumottiin LO:ssa, ja KHO pysytti ratkaisun lopputuloksen seuraavin perustein:

Koirien pitämisestä ei ollut aiheutunut ympäristölle sellaista TervHL 73 §:ssä tarkoitettua tai muutakaan terveydellistä haittaa, jonka poistamiseksi olisi ollut välttämätöntä rajoittaa koirien lukumäärää TervHL 82 §:n nojalla. Koirien lukumäärän rajoittaminen niiden huonon kohtelun estämiseksi ei taas, kun otettiin huomioon elänsuojelulain 12 ja 13 §, kuulunut terveyslautakunnan toimivaltaan.

Kaikissa näissä tapauksissa KHO:n kumoamat päätökset olivat sisällöltään ilmeisesti sinänsä lainmukaisia, mutta väärän viranomaisen tekeminä virheellisiä.¹ Ensin selostetussa ratkaisussa paloviranomainen oli nimenomaisesti perustellutkin ratkaisuaan muun viranomaisen toimialaan kuuluvalla aineellisella säännöksellä. Myös seuraavassa ratkaisussa paloviranomainen oli päättänyt asiasta, joka kuului rakennusvalvontaviranomaisten toimivaltaan. Ratkaisussa *KHO 1969 II 125* käsitelty tapaus oli asianomaisten säännösten valossa verraten selvästi veden pilaamis- eikä terveydenhoitoasia. Ratkaisussa *KHO 13.7.1982 t. 3272* virheen selvyyttä korostaa se, että LH oli yleishallintoviranomaisena puuttunut erityisviranomaisen toimivaltaan. Viimeksi selostettu ratkaisu perustui keskeisesti säännösten *tarkoitukseen*: vaikka myös TervHL:ssa on säännöksiä eläintenpidosta (11 luku), eläinten kohtelua koskevat säännök-

¹ Saattaa jopa olla niin, että viranomaisenkin on sinänsä oikea, mutta se on toiminut *väärässä ominaisuudessa* ja virheellistä menettelyä noudattaen. Niinpä kahdessa ensin selostetussa ratkaisussa LH olisi kyllä voinut tehdä kerrotut sisältöiset päätökset rakennusviranomaisena rakennuslainsäädännön mukaisessa järjestyksessä.

set ovat eläinsuojelulaissa, jonka toimeenpano ei kuulu terveyslautakunnalle. Selostettujen ratkaisujen tietty ongelmattomuus johtuu siitä, ettei niissä kussakin käsiteltä asiaa voitu luontevasti arvioida kuin yhden säädöksen valossa; mitään ainakaan selvää sääntelyn päällekkäisyyttä ei siis esiintynyt.

Vastakkaisia oikeuskäytännön ratkaisuja, joissa nimenomaan hyväksyttiin aineellisen sääntelyn päällekkäisyys ja viranomaistoimivallan rinnakkaisuus, ei ymmärrettävästi ole paljon. Ilman erityistä syytä ei näet ole tarpeen ratkaisussa todeta, että asia *olisi voitu* käsitellä myös jossakin muussa järjestyksessä. Voidaan kuitenkin selostaa seuraavat ratkaisut, joihin sisältyy myös aineiston ainoa työsuojelutapaus:

KHO 1966 II 48. JO oli RakL 144 §:n ja RakA 76 §:n nojalla velvoittanut liikkenharjoittaja A:n lopettamaan ympäristöä häiritsevän ja rumentavan halkojen varastoinnin, sahauksen ja myynnin asuntotontilla. — LO kumosi päätöksen, koska kyseessä ei ollut rakentaminen eikä po. määräyksen antaminen kuulunut JO:n toimivaltaan. — KHO katsoi, ettei LO:n olisi pitänyt mainitsemillaan perusteilla kumota JO:n päätöstä, ja palautti asian LO:lle uudelleen käsiteltäväksi.

KHO 5.5.1980 t. 2336. KaivosL:n nojalla teknilliselle tarkastuslaitokselle kuuluvat valvontatehtävät eivät rajoittaneet työsuojeluviranomaisen valtaa antaa TTurvL:n ja TSValvL 15 §:n nojalla määräyksiä kaivoksen nostolaitteiden turvallisuudesta. Työnantajan purkuhakemus hylättiin.

KKO 1986 II 135. Markkinatuomioistuimien oli KulSuoJL 3 luvun 1 ja 2 §:n nojalla kieltänyt pankin ja sen asiakkaan välisessä talletussuhteessa noudatetun kohtuuttoman sopimusehdon käyttämisen. Pankki vaati kantelussaan päätöksen poistamista sillä perusteella, että asia ei kuulunut markkinatuomioistuimen vaan LiikepankkiL 42 b §:n mukaan pankkitarkastusviraston tutkittavaksi. — *KKO:* Kun kuluttajansuojaviranomaisen toimivaltaa ei ollut pankkitoiminnan osalta rajoitettu nimenomaisin säännösin LiikepankkiL 42 b §:n säätämisen jälkeenkään ja kun pankin harjoittama ottolainastoiminta oli KulSuoJL:ssa tarkoitettua kulutuspalvelua, markkinatuomioistuin oli ollut toimivaltainen tutkimaan asian. Kantelu hylättiin.

Ensimmäinen tapaus olisi ilmeisesti voitu käsitellä myös terveydenhoitoasiana tai — ehkä vielä pikemmin — NaapL 17 §:n mukaisena, kylläkin tuomioistuimeen kuuluvana asiana. Tapauksista toinen olisi vastaavasti voitu käsitellä myös KaivosL:n nostolaitteita koskevien määräysten sovelteluksena. Kolmas tapaus olisi voitu käsitellä paitsi kuluttajansuoja- asiana, myös LiikepankkiL 42 b §:n mukaisena kohtuuttoman talletusehdon kieltoasiana. Tämän ratkaisun perusteluissa myös torjuttiin mielenkiintoisella tavalla normikollisioiden yleisten ratkaisuperiaatteiden soveltuvuus, vaikka sekä *lex specialis* että

lex posterior -säännöt olisivat edellyttäneet toisenlaista lopputulosta. Kaikki tapaukset ovat nähdäkseni tyypillisesti sellaisia, joissa on hyödytöntä etsiä tilanteeseen soveltuvaa, muut säännökset syrjäyttävää aineellista normia ja sen mukaista »ainoa oikeaa käsittelyjärjestystä».

Oikeuskäytännön tarkastelu osoittaa, että viranomaistoiminnan aiheuttamaan päällekkäisyyteen kyllä puututaan. Jos jonkin epäkohdan poistaminen voidaan enintään väkinäisesti lukea viranomaisen A kompetenssipiiriin ja tilanteeseen nimenomaan soveltuva säännös löytyy viranomaisen B valvonnan alaisesta normistosta, on B asiassa yksinomaisesti toimivaltainen. Selvissä tapauksissa lex specialis -sääntöä siis käytetään. Jos tapaukseen soveltuvien eri normistojen välistä suhdetta ei kuitenkaan tällä tai muullakaan perusteella voida luontevasti ratkaista, viranomaisten rinnakkainen toimivalta on hyväksyttävä. Tätä ei välttämättä ole pidettävä haitallisena: esim. Ruotsin työympäristölain esitöissä on katsottu eduksi, että elinympäristön turvallisuutta ja terveellisyttä valvovat omilla tahoillaan sekä ympäristönsuojelu- että työsuojeluviranomaiset.¹ Erityisesti *henkilöturvallisuutta* valvovan viranomaisen toimivaltaisuutta on nähdäkseni puollettava silloinkin, kun muita intressejä valvova viranomainen myös on selvästi kompetentti.

5.4 Tiivistelmä

Edellä on käynyt ilmi, ettei valvovan hallinnon toimivaltasuhteita voida yksioikaisesti ratkaista käyttäen tavanomaisia normiristiriitojen ratkaisuperiaatteita. Itse asiassa kysymys on laajemmasta ongelmasta, sääntelyn päällekkäisyydestä, joka ei välttämättä merkitse sitä, että säännökset asiasisältönsä puolesta olisivat keskenään ristiriitaisia. Yhteensovitusongelmia silti aiheutuu samansisältöisiksikin tietyssä tilanteessa tulkittavien säännösten erilaisista toteuttamisjärjestyksistä. Olen päätenyt siihen, että jollei luontevaa valintaperustetta ilmene, samaan tilanteeseen soveltuvat säännökset ja niiden mukaiset käsittelyjärjestykset ovat vaihtoehtoisesti käytettävissä. — Työsuojeluviranomaisten kompetenssin kannalta nämä verraten yleisluonteiset päätelmät merkitsevät käytännössä seuraavaa.

TTurvL:ssa ei ole määritely tai rajattu niiden työpaikalla esiintyvien terveydellisten vaarojen luonnetta, joiden torjuminen on työnantajan velvollisuutena. Työsuojeluviranomaisten toimivaltaa ei vastaavasti rajoita se, että tällainen vaara aiheutuu jonkin muun viranomaisen valvottavana olevan lainsään-

¹ Ks. *SOU 1976:1*, 183.

nöksen rikkomisesta. Jos kysymyksessä on vaara, jota tarkoitetaan TTurvL:ssa yksilöidysti viitatuissa muun alan turvallisuusmääräyksissä, TSValvL 15 §:n mukaisen päätöksen perusteluissa voidaan suoraan viitatakin tällaisiin määräyksiin TTurvL:n säännösten ohella. Milloin taas vaara aiheutuu TTurvL:n ohella muiden, esim. yleisöturvallisuuden vuoksi annettujen säännösten rikkomisesta, päätös on perustettava yksinomaan TTurvL:n säännöksiin. Tämä ei tietysti estä sitä, että jos samasta epäkohdasta on aikaisemmin huomautettu esim. palotarkastuksen yhteydessä, niin tällainen seikka tuodaan esiin päätöksen perusteluissa.

Työsuojeluviranomaisen on kuitenkin erityisesti harkittava TSValvL 15 §:n mukaisten pakkokeinojen käytön aiheellisuutta silloin, kun myös muu valvontaviranomainen on asiassa toimivaltainen. Pelkkä TSValvL 15 §:n mukainen ilmoitus muulle viranomaiselle on paikallaan varsinkin, jos

- puutteellisuus tai epäkohta ei edellytä erityisen kiireellisiä toimia,
- tilanteen arvostelu edellyttää sellaisia erikoistietoja, joita työsuojeluviranomaisella ei ole, tai
- työsuojeluviranomaisen toimenpide merkitsisi vain vaaraseurauksen lievitämistä, kun taas muun viranomaisen toimivallassa olisi määrätä vaaran »lähde» poistettavaksi.

6 PAKKOKEINOMENETTELYN YLEISTÄYTÄNTÖÖNPANO-OIKEUDELLISISTA RAJOISTA

6.1 Kysymyksenasettelu

Edellisissä jaksoissa (2-5) on pohdittu TSValvL 15 §:n mukaisen pakkokeinomenettelyn käyttöalaa *relatio-ongelmana*: kysymys on ollut työsuojeluviranomaisen ja muiden viranomaisten keskinäisistä toimivaltasuhteista. Nämä kompetenssisuhteet ovat osoittautuneet siinä määrin väljiksi, joustaviksi tai päällekkäisiksi, ettei niistä kaiken kaikkiaan aiheudu sanottavia rajoituksia työsuojeluviranomaisten toimivallalle. Paljolti samaan lopputulokseen olen päättänyt »työpaikan oloja» koskevan, TSValvL 15 §:ssä säädännäisesti ilmaistun tunnusmerkistön tulkinnan perusteella (jakso 1).

Hallintopakon käyttöalaongelmaksi olen kuitenkin todennut (edellä 1.5.2) myös kysymyksen siitä, onko tietty seuraamuslaji *minkään viranomaisen* käyttämänä sovelias oikeuskeino tietyssä tilanteessa. Sellaisilla vain velvoite- ja

ulosotto-oikeudellisilla luontoistäyttöpakon käyttörajoituksilla, jotka liittyvät esim. pää- ja sivuvelvoitteiden erotteluun ja koskevat vain tuomioistuinasioita, ei tällöin enää ole merkitystä. Mutta onko yleistäytäntöönpano-oikeudellisia sääntöjä, jotka rajoittaisivat myös hallintoviranomaiselle muutoin kuuluvaa luontoistäyttöpakon käyttövaltaa? Lisäksi voidaan ainakin ajatella, että olisi joitakin nimenomaan hallintoprosessille ominaisia täytäntöönpanon rajoituksia.

Tällaisten periaatteiden kehittäminen hallintolainkäytössä ja oikeustieteessä on joka tapauksessa jäänyt melko vähiin. Asiaan on kuitenkin ilmeiset syynsä. Kun nimittäin julkisoikeudellisen valvonnan piiriin kuuluvassa lainsäädännössä asetetaan kansalaisille muita kuin rahasuoritusta tarkoittavia velvollisuuksia, luontoistäyttöpakko on (rangaistuksen ohella) normaali ja tavanomainen seuraamus näiden velvollisuuksien rikkomisesta. Velvoiteoikeudessa tunnettuja, luontoissuoritusvelvollisuuden rinnalla tai vaihtoehtona asetettavia sanktioita (vahingonkorvaus, omasta suorituksesta pidättäytyminen, oikeussuhteen purku jne.) ei sen sijaan juuri ole käytössä julkisen edun turvaamiseksi.¹ Tämän vuoksi hallintopakon käytöstä päättävä viranomainen ei yleensä joudu harkitsemaan, olisiko hallintopakon käytöstä luovuttava sen vuoksi, että jokin muuntyyppinen seuraamus on tilanteeseen ehkä paremmin soveltuva.

Vieläkin suurempi merkitys on nähdäkseni sillä, että luontoistäyttöpakon käytön on hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti *perustuttava laissa säädettyyn toimivaltaan*. Kun siis tavanomaisen pakkokeinosäännöksen mukaan asianomaista lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä rikkonut voidaan sakon uhalla määrätä täyttämään velvollisuutensa, luontoistäyttöpakon mahdollisille rajoitusperiaatteille jää kovin vähän soveltamistilaa: pakon edellytykset on lainsäätäjä tältä osin jo ratkaissut lainsoveltajan puolesta.

Silti soveltajallekin on joissakin tapauksissa jäänyt tällaista hallintopakon käyttöalaaan liittyvää laillisuusharkintaa. Viitataan sellaisiin pakkokeinosäännöksiin, kuten LHA 13 §:ään ja TSValvL 15 §:ään, joiden soveltamisalaan kuuluvia primäärivelvollisuuksia ei ole säädöskohtaisesti tai muuten yksiselitteisellä tavalla määritetty. LHA 13 §:n soveltamiskäytännöstä voidaankin mainita rat-

¹ Joskus voi luvan *peruuttaminen* kuitenkin olla muunlaisen hallintopakon käytön vaihtoehtona silloin, kun luvanvaraisessa toiminnassa on menetelty virheellisesti. Ks. esim. sähkölain (319/79) 13.1 §, jossa luvan peruuttamisedellytykset on säännelty samanlaisin blankeoituina edellytyksin kuin uhkasakon ja keskeyttämisuhan käyttöedellytykset lain 35 §:n mukaan. Ks. myös pankkitarkastuslain 13 § (481/87) ja pankkilakien pakkokeinosäännökset sekä TeletointaL 24 ja 25 §.

Luvan peruuttamisesta luvansaajan virheellisen menettelyn johdosta yleisesti ks. *Mäenpää*, Hallintolupa 272-275.

kaisu *KHO 1967 II 6*, jossa jouduttiin turvautumaan luontoistäytäntöä rajoittavaan, henkilökohtaisen integriteettisuojan periaatteeseen. Ratkaisun mukaan virkavalan vannominen ei ollut sellainen velvollisuus, jonka täyttämiseen viranhaltija voitaisiin sakon uhalla pakottaa.² Luontoistäyttöseuraamusta ei siis ilman muuta voida hallinnossakaan asettaa kaikissa niissä tapauksissa, joissa primäärivelvollisuus ensi katsomalta näyttää kuuluvan toimivaltanormin soveltamispiiriin.

Seuraavassa tarkastellaankin aluksi juuri velallisen henkilökohtaisen vapauden suojaa erityisesti työnantajavelvoitteiden täytäntöönpanon kannalta. Selvittelen ensin joitakin kirjallisuudessa esitettyjä käsityksiä, minkä jälkeen tarkastelen asiaa eräiden työlakien säännösten valossa. Lopuksi käsittelen muita kuin työnantajan integriteettisuojaan liittyviä luontoistäyttöpakon käyttörajoituksia ja esitän joitakin kokoavia päätelmiä.

6.2 Työnantajan integriteettisuojusta

6.2.1 Oppi työsuhtevelvoitteiden henkilökohtaisuudesta

Kirjallisuudessa esitetyt käsitykset luontoissuorituspakon soveltumattomuudesta työsuhteisiin perustuvat osaksi työsuhtevelvoitteiden henkilökohtaisuuteen. Kirjallisuudessa asiaa on tosin tarkasteltu velvoiteoikeudelliselta kannalta, jolloin kysymys on ollut sopimusvelvoitteiden henkilökohtaisuudesta.¹ Tämän opin arviointi on kuitenkin tässä yhteydessä paikallaan siitä syystä, ettei oppi rajoita luontoistäyttöseuraamuksen käyttöalaa yksinomaan velvoiteoikeudessa ja siviiliulosotossa, vaan käsittääkseni myös hallintotäytäntöönpanossa. En näe perustetta sellaiselle käsitykselle, että henkilökohtaisen vapauden suoja riippuisi siitä, millaisessa käsittelyjärjestyksessä jokin velvoite on annettu ja pannaan täytäntöön. Lähdän siis siitä, että henkilökohtaisella eksekuutiolla on yleistäytäntöönpano-oikeudelliset rajansa.

Tarkastelun lähtökohdaksi voidaan ottaa *Pekkasen* esitys, jossa työsopimusvelvoitteiden henkilökohtaisuutta on juuri luontoistäytäntöön kannalta käsitelty laajimmin. Pekkasen argumentointi etenee seuraavasti:²

² Ratkaisusta tarkemmin ks. edellä 106-108.

¹ Ks. edellä jaksossa 3.2.1 erit. sivulla 130 esitettyä. Myös työoikeudellisessa kirjallisuudessa esitettyjen niukkojen, luontoistäyttöpakolle kielteisten kannanottojen taustalla lieenee työsuhtevelvoitteiden henkilökohtaisuus, ks. tekstissä sekä edellä 130-133.

² Ks. *Pekkanen*, Työsuhteen alkamisesta ja päättymisestä 108 s. Vrt. myös *Kallio* 109 ja siinä alav. 337 main. kirjallisuus.

— Vakiintuneen käsityksen mukaan työntekijää ei voida käskytuomiolla velvoittaa täyttämään työntekovelvollisuuttaan.

— Vastaavasti myöskään työnantajaa ei voida velvoittaa ottamaan takaisin työhön oikeudenvastaisesti erotettua työntekijää (myötävaikutusvelvollisuuden *aktiivinen* rikkominen). Myös tämän kannan perusteena Pekkasella on suorituksen henkilökohtainen laatu ja työsuhteen voimakas henkilöoikeudellinen luonne.

— Samat perustelut soveltuvat niihinkin tapauksiin, joissa työnantaja on vain väliaikaisesti *laiminlyönyt* myötävaikutusvelvollisuuttaan: tällöinkään ei työnantajaa voida pakolla määrätä täyttämään velvollisuuttaan.

Pekkasen päättelyä soveltaen voitaisiin siis väittää, että esim. metsäteollisuusyrityksen velvollisuus noudattaa lainmukaista työaikaa tai huolehtia paperikoneen meluhaittojen rajoittamisesta on suorituksena yhtä korostuneen henkilökohtainen kuin sanokaamme yrityksen paperikoneen käyttäjän työsuoritus. Vastaavasti kummassakin tapauksessa luontoissuorituspakko olisi yhtä paljon velallisen henkilökohtaista vapautta loukkaava. — Tällainen työnantajan ja työntekijän aseman ja oikeussuojan tarpeen jäännöksetön rinnastaminen kuvastaa lähinnä 1800-luvun liberalismiin mukaisia käsityksiä työsuhteesta.³ Puuttumatta laajemmin ajattelutavan ideologisiin aspekteihin totean, että kirjallisuudessa on esitetty myös joitakin vastakkaiseen suuntaan käyviä kantoja.

Kotimaisessa työlainopissa *Vuorio* on varoittanut antamasta kysymykselle työsuhteen henkilö- tai varallisuus oikeudellisesta luonteesta erityistä merkitystä.⁴ *Kallio* puolestaan on todennut, että käsitystä työsuhteen luottamuksellisuudesta tulisi tarkistaa merkityssisällöltään tähänastista suppeammaksi.⁵ Ajattelutavan muutos näkyy myös esim. saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa, jossa työsuhteen henkilöoikeudelliselle ainekselle ja siitä tehtäville johtopäätöksille on annettu yhä vähemmän painoa. Työntekijän suorituksen henkilökohtaisuuden vastineena ei sitä paitsi pidetä työnantajan velvoitteiden henkilökohtaisuutta, vaan työnantajalle syntyvää velvollisuutta huolehtia työntekijästä myös henkilönä: hänen turvallisuudestaan, toimeentulosta sairauden aikana jne.⁶

Erityisesti silloin, kun työnantajana (tai muuna velallisena) on *yhteisömuotoinen tai muu organisaatio*, käsityksiin velvoitteiden henkilökohtaisuudesta

³ Vrt. *Bruun* esim. 56 s.

⁴ *Vuorio* 160.

⁵ *Kallio* 264. Po. yhteydessä *Kallio* pohtii de lege ferenda työsuhteen palauttamista irtisanomissuojaan liittyvänä oikeusseuraamuksena.

⁶ Ks. esim. *Schaub* 106 ja *Zöllner* 129 s. — Saksalaisten käsitysten kehityksestä ks. myös *Vuorio* 156-159.

on — mielestäni aiheellisesti — suhtauduttu epäilevästi. Suomessa tämä kanta on varovaisesti ilmaistu IML:n esitoissa, joissa viitataan työsuhteen henkilöoikeudellisiin piirteisiin »varsinkin työntekijän ollessa luonnollinen henkilö».⁷ Kirjallisuudessa *Sarkko* ja *Kallio* ovat selvästi luopuneet työsuhteen henkilöoikeudellisista elementeistä argumenttina silloin, kun työntekijänä on suuri yritys tai oikeushenkilö.⁸ Vielä totean, että *Ruotsin* uuden ulosottokaaren tulokinnassa on tehty samansuuntaisia johtopäätöksiä. Ulosottokaaren kommentaarissaan *Walin—Gregow—Löfmarck* selostavat ensin säädöksen 16:12:n soveltamista rajoittavaa, luontoistäytäntöön liittyvää velallisen henkilökohtaisen vapauden suojaa. Tämän jälkeen kirjoittajat esittävät: »När svaranden är juridisk person behöver man knappast tveka att ge föreläggande att fullgöra en prestation av ena eller andra slaget.»⁹ Sen seikan ohella, onko täytäntöönpanovelallisen fyysinen vai juridinen henkilö, täytynee kuitenkin ottaa huomioon myös yrityksen tai organisaation *koko*.

Mitään yhtenäistä tai yksilöityä käsitystä työntekijävelvoitteiden henkilökohtaisuuden asteesta ja asian käytännöllisestä merkityksestä ei kirjallisuuden perusteella kuitenkaan voida muodostaa.

6.2.2 Työsuhdevelvoitteiden henkilökohtaisuudesta työlainsäädännön valossa

Työsuhteen henkilöoikeudellisten piirteiden analysoimiseksi voidaan työlainsäädäntöä tarkastella kahdelta kannalta. Perussäännökset, jotka vaikuttavat työoikeudellisen normiston soveltamiseen laajemminkin, sisältyvät TSL:iin. Toiseksi voidaan joitakin yksittäisissä työlaeissa omaksuttuja seuraamusjärjestelyjä tarkastella osoituksena siitä, mihin asti työsuhteen henkilökohtaisuus lain mukaan rajoittaa erityisesti työntekijään kohdistuvan luontoistäyttöpakon käyttöä.

Työntekijän suoritusvelvollisuus (työvelvollisuus) on TSL 6 §:n mukaan henkilökohtainen. Vain lainkohdassa säännelty mahdollisuus käyttää apulaisia on tästä poikkeuksena. Sen sijaan työntekijän velvollisuudet eivät TSL:n säännösten mukaan ole tällä tavoin henkilöön sidottuja. Työntekijä voi työntekijän suostumuksella siirtää velvollisuuksiaan kokonaan ulkopuolisillekin (arg.

⁷ HE 205/83, 22.

⁸ Ks. *Sarkko* 89 sekä *Kallio* 109 s. ja 264.

⁹ Ks. *Walin et al.* 558.

TSL 7.1 §).¹ Näin tapahtuu esim. työvoiman vuokrauksessa, jossa työnantajan myötävaikutusvelvollisuudet suureksi osaksi siirtyvät vastaanottajalle.² Ilman työntekijän suostumustakin työnantaja voi panna sijaansa toisen henkilön johtamaan tai valvomaan työtä (TSL 8.1 §).³ Tällä viitataan siihen joka-päiväiseen ilmiöön, että työnantajalla voi olla työnjohtotehtävissä ylempiä ja alempia esimiehiä, joilla on oma vastuunsa mm. työnantajan myötävaikutusvelvollisuuksien täyttämisestä. Työnantajavelvoitteet voivat toisin sanoen TSL:n mukaan jakautua *työnantajaorganisaation* eri portaille. Tämä tulee käytännössä kysymykseen erityisesti silloin, kun työnantajana on oikeushenkilö. Näiden havaintojen perusteella meikäläisessä työlainopissa onkin eritelty *työnantajafunktioiden jakaantumiseksi* kutsuttua, työnantajan organisoitumiseen liittyvää ilmiötä.⁴

TSL:iin läheisesti liittyvässä IML:ssa työsuhteen henkilökohtaisuus on saanut melko suuren painon. Lainvastaisella yksilöperusteella irtisanottu työntekijä ei IML:n mukaan voi vaatia työsuhteensa palauttamista.⁵ Työsuhteen jatkuvuuden toteuttaminen tässä muodossa merkitsisikin tavanomaisesta luontoistäytännöstä jossakin määrin poikkeavaa ja sitä pidemmälle menevää ratkaisua, *luontoispalautusta* (restitutio in natura).⁶ — Sen sijaan *työturvallisuusasioissa* luontoistäyttöpakko on vanhastaan ollut työnantajavelvoitteiden keskeinen (hallinnollinen) toteuttamiskeino. Velvoitteen henkilökohtaiseen laatuun ei liene edes vedottu täytäntöönpanolta välttymiseksi, oli sitten kysymys

¹ Säännöksessä tosin puhutaan vain sopijapuolten *oikeuksien* siirtämisestä, mutta esitöistä selviää, että sama periaate koskee *sopimusvelvoitteiden* siirtämistä. Ks. *KM 1969:A 25*, 26.

² Ks. *Pekkanen*, LM 1968, 299-306 ja *Koskinen* 121 s.

³ Tästä säännöksestä nimenomaan poikkeuksena työsopimuksen henkilökohtaisuudesta ks. *Saloheimo* 44.

⁴ Ks. *Pekkanen*, LM 1968, 304 ja *Kairinen* 277-280.

⁵ *HE 205/83*, 22. — IML:ssä omaksuttu kielteinen kanta työsuhteen jatkuvuuteen ei kuitenkaan johdu työsuhteen henkilökohtaisuudesta minään »annettuna», universaalina periaatteena, vaan kysymys on työsuhdeturvan uudistamisvaiheissa vaikuttaneiden poliittisten voimasuhteiden sanelemasta ratkaisusta. Esim. *Norjan* työympäristölain mukaan tuomioistuin voi julistaa irtisanomisen pätemättömäksi, jolloin työsuhde ei katkea (ks. *NAML* 62 § sekä siitä *Friberg* 403 s. ja *Evju*, *Arbeidsretslige emner* 145-161). Myös *Saksan liittotasavallassa* tuomioistuin voi määrätä irtisanotun työsuhteen jatkumaan, joskin käytännössä tämänsäilytöinen ratkaisu on harvinainen. Ks. esim. *Zöllner* 243-245.

Ruotsissa työsuhde jatkuu tuomioistuimen päätöksen antamiseen asti irtisanomisesta huolimatta, jos työntekijä katsoo irtisanomisen perusteettomaksi ja vaatii sen julistamista pätemättömäksi. Jos työnantaja ei noudata kanteen hyväksyvää tuomiota, seurauksena on kuitenkin vain korotettu vahingonkorvaussanktio. Ks. esim. *Schmidt* 125 s.

⁶ Luontoispalautuksesta ks. esim. *Hakulinen* 359 s.

koko työntekijäkuntaa koskevan meluepäkohdan poistamisesta tai esim. yksittäiselle työntekijälle annettavasta suojavaatetuksesta. Tässä kohden lainsäädäntö (TTurvL, TSValvL) ja käytäntö ovat ilmeisessä ristiriidassa niiden kirjallisuudessa esitettyjen kantojen kanssa, joiden mukaan työnantajan myötävaikutusvelvollisuudet jäävät henkilökohtaisen laatunsa takia luontoistytöntönnäpanon ulkopuolelle.

Hallinnollisen valvonnan näkökulmasta asiaa on syytä vielä tarkastella vastikään säädetyn *Tasa-arvoL:n* valossa. Kysymyksessä on työsuojeluviranomaisten toimivaltapiiristä erotettu, mutta — tässä käsiteltäviltä osiltaan — työolainsäädännön osaksi katsottava alue, jolla käytetään TSValvL 15 §:ssä säädettyihin rinnastettavia pakkokeinoja. Minkä laatuisten primääriovelvollisuuksien toteuttaminen siis kuuluu Tasa-arvoL:n mukaisen hallintopakon käyttöalaan?

Tasa-arvoL 21 §:n mukaan tasa-arvolautakunta voi *sakon uhalla kieltää* lain 7, 8 tai 14.1 §:n vastaisen menettelyn jatkamisen tai uusimisen. Uhkakosäännöksessä mainituista primääriovelvollisuuksista tässä yhteydessä kiintoisin on 8 §:n säännös syrjinnästä työelämässä. Pykälän 1 momentin mukaan kiellettyä on sukupuoleen perustuva syrjintä henkilöä *työhön otettaessa taikka tehtävään tai koulutukseen valittaessa*. Pykälän 2 momentin mukaan työnantajan menettelyä on samoin pidettävä syrjintänä, jos työnantaja:

1) soveltaa työntekijään epäedullisempia palkka- tai muita palvelussuhteen ehtoja kuin vastakkaista sukupuolta olevaan työntekijään, joka on työnantajan palveluksessa samassa tai samanarvoisessa työssä; 2) johtaa työtä, jakaa työtehtävät tai muutoin järjestää työolot siten, että työntekijä joutuu selvästi huonompaan asemaan kuin vastakkaista sukupuolta oleva työntekijä; tai 3) irtisanoo, purkaa tai muutoin lakkauttaa palvelussuhteen taikka siirtää tai lomauttaa työntekijän tämän sukupuolen perusteella.

Selostetut kieltomenettelyn piiriin kuuluvat säännökset kattavat erittäin laajasti palvelussuhteeseen kuuluvat kysymykset oikeussuhteen alkamisesta sen päättymiseen saakka. Niinpä lain 8.2 §:n 1 kohdan perustelujen mukaan »palvelussuhteen ehtoihin» kuuluvat kaikki työn tekemiseen liittyvät ehdot, kuten palkan lisäksi mm. lounas-, auto- ja asuntoetu, siis kaikki työnteosta suoritettavat erilaiset vastikkeet. Lain 8.2 §:n 2 kohdan soveltamisalalta mainitaan perusteluissa esimerkkeinä työn ja työajan käytön valvonta, työtilojen järjestely, työvälineiden ja työtehtävien jakaminen sekä työntekijöiden tehtävien ja ammattitaidon kehittäminen. Saman momentin 3 kohta kattaa ns. työsuhte-

⁷ Säännöksen tulkinnasta tarkemmin ks. *Bruun—Koskinen* 103-148.

⁸ *HE 57/1985*, 19.

⁹ *Main.* lähde 20.

turvan alueen. Vihdoin jos jokin työelämän syrjintätilanne jää lain 8 §:n yksityiskohtaisten säännösten ulkopuolelle, tapaukseen voidaan soveltaa lain 7 §:n yleistä syrjintäsäännöstä uhkasakkotehosteineen. Lain 8 §:n rikkomuksesta voi työnantajalle seurata kieltopäätöksen ohella lain 11 §:ssä säädetty velvollisuus suorittaa loukatulle *hyvitystä*.

Tasa-arvoL 21 §:n mukaisen pakkokeinomenettelyn vaikein soveltamisalaongelma liittyy lain 8.2 §:n 3 kohdassa säädettyyn suojaan palvelussuhteen perusteetonta päättämistä vastaan. Voidaanko työnantaja pakkokeinoin velvoittaa jatkamaan esim. raskauden takia irtisanotun työntekijän palvelussuhdetta? Tämä merkitsisi työsuhteen ns. jatkuvuusperiaatteen omaksumista Tasa-arvoL:n soveltamisalalla. Myönteistä vastausta voitaisiin puoltaa lain sanamuodolla; onhan Tasa-arvoL 21 § (viittaussineen lain 8 §:ään) käyttöalaltaan erittäin täsmällisesti määritelty toimivaltanormi.

Käsitykseni mukaan vastaus esitettyyn kysymykseen on kuitenkin kielteinen. Edellä totesin, että irtisanotun työsuhteen palauttaminen on seuraamustyyppinä luonnehdittava *luontoispalautukseksi*. Hallinnossa tällaisen seuraamuksen asettaminen nähdäkseni edellyttää, että siitä on nimenomaisesti säädetty — joko asianomaisessa toimivaltanormissa tai primäärivelvollisuutta osoittavassa aineellisessa normissa. Esimerkkejä tällaisista sääntelyistä on ympäristöoikeudessa, jossa luontoispalautusta on kutsuttu myös *ennallistamiseksi*.¹⁰

Tasa-arvoL 21 §:n ja mm. TSValvL 15 §:n kaltaisten pakkokeinosaännösten soveltaminen tarkoittaa norminvastaisen tilan poistamista. Ympäristöoikeudessa tällaisena seuraamuksena voi olla esim. puuttuvien puhdistuslaitteiden asentaminen. Sen sijaan ennallistaminen menee oikeusseuraamuksena astetta pitemmälle: se voi tarkoittaa esim. puuttuvien puhdistuslaitteiden johdosta likaantuneen vesistön ennalleen saatamista. Aina tämä erottelu ei ole tehtävissä, sillä norminvastaisena tilana saattaa olla juuri melua aikaansaava toiminta, ympäristöä rumentava varastointi tms., jolloin norminvastaisen tilan poistaminen samalla merkitsee ennallistamista.

Monissa ympäristönsuojelun pakkokeinosäännöksissä ennallistamisseuraamus on kuitenkin erikseen otettu huomioon. Esim. maa-aineslain 14 §:n mukaan asianomainen voidaan velvoittaa sakon tai teettämisen uhalla »noudattamaan säännöksiä tai määräyksiä, *poistamaan tai muuttamaan tehdyn työn vaikutukset taikka palauttamaan vallinnut olotila*». Samaa sanontaa on käytetty RakL 144 §:ssä. Lyhyemmin asia on ilmaistu vesilain 21:3:ssa ja ilmansuojelulain 22 §:ssä, joiden mukaan rikkoja voidaan velvoittaa »*oikaisemaan* sen, mitä on oikeudettomasti tehty tai lyöty laimin». Ks. edelleen jätehuoltolain 33 §, rakennussuojelulain (60/85) 16 §, meluntorjuntalain (382/87) 21.1 § jne.

¹⁰ Näin myös Bruun—Koskinen 105 s.

¹¹ Ks. esim. Pietilän artikkelia ennallistamiskanteista LM 1975.

Tasa-arvoL 21 §:ssä tällaisesta seuraamuksesta ei ole säädetty, eikä myöskään lain 8.2 §:n 3 kohdassa puhuta velvollisuudesta palauttaa lainvastaisesti erotetun työntekijän palvelussuhde. Näin ollen kieltomenettelyn merkitys viimeksi mainitun lainkohdan kohdalla jää siihen, että työnantajaa voidaan kieltää jatkamasta syrjivin perustein päätettyä lomautusta, siirtoa toisiin tehtäviin tms. (norminvastaisen tilan poistaminen). Sen sijaan jo katkenneen oikeussuhteen palauttaminen ei Tasa-arvoL 21 §:n mukaisessa järjestyksessä nähdäkseni käy päinsä.

Edellä sanotusta huolimatta Tasa-arvoL:n mukainen kieltomenettely merkitsee asiallisesti erittäin laaja-alaisen luontoistäyttöseuraamuksen käyttöönottoa.¹² Huomionarvoista onkin, ettei laissa tyydytty pelkkään hyvitysvelvollisuuteen tai esim. siihen seuraamukseen, että lain kanssa ristiriidassa oleva työsopimuksen tai työehtosopimuksen ehto on mitätön,¹³ vaan syrjintä voidaan viranomaisaloitteisessa menettelyssä kieltää. Kiellon asettamiselle ei ole säädetty mitään työnantajan integriteettisuojaan viittaavia rajoituksia, vaan ainoastaan se edellytys, että kieltä »on pidettävä aiheellisenä tasa-arvon toteutumisen kannalta» (21.1 §).¹⁴ Käytännössä kieltoseuraamusta voidaan soveltaa ja yleensä sovellettaneenkin myös positiivisen suorituksen aikaansaamiseksi: kieltopäätöksen ja koko lain tarkoitus lienee, että tasa-arvo saavutetaan nimenomaan *parantamalla* syrjinnän kohteeksi joutuneiden asema yhtä hyväksi kuin muiden.

Uusinta työlaissäädäntöä edustavan Tasa-arvoL:n perusteella voidaan nähdäkseni laajemminkin tehdä johtopäätöksiä työsuhteen henkilökohtaisuudesta ja työnantajavelvoitteiden luontoistäytäntöönpanon mahdollisuudesta. Jos nimittäin esim. luontoisetu-, työaika- tai vuosilomajärjestelyt voidaan niihin liittyvän sukupuolisyrynnän perusteella määrätä korjattavaksi, on vain johdonmukaista ottaa sama kanta silloin, kun kyseiset järjestelyt ovat TSL:n,

¹² Tasa-arvoL:n tuoreessa kommentaarissaan *Bruun ja Koskinen* käsittelevät kieltomenettelyä verraten vähän. He kirjoittavat kuitenkin mm. seuraavaa: »Kiellolla voidaan yhtä hyvin puuttua yksityisen työntekijän työsuhteen ehtoihin kuin erilaisiin syrjiviin menettelytapoihin. Kiellon soveltamisala on näin ollen selvästi laajempi kuin sen esikuvana olleen kulluttajansuojalain (2:7) markkinointia koskevan elinkeinonharjoittajan kohdistuvan kiellon.» *Bruun—Koskinen* 190.

¹³ Perusteluissa kyllä viitataan myös mitättömyysseuraamukseen työehtosopimuksen ja Tasa-arvoL:n välisessä ristiriitatilanteessa, ks. *HE 57/1985*, 20. Työsopimuksen ehdon ja pakottavan lainsäädännön ristiriitatilanteesta ks. TSL 50 § sekä *Bruun—Koskinen* 205 s.

¹⁴ Ensisijaisia keinoja Tasa-arvoL:n valvonnassa ovat tasa-arvovaltuutetun ohjeet ja neuvot (19 §). Lain perustelujen mukaan kiellon määrääminen on aiheellista esim. silloin, kun syrjivän menettelyn jatkaminen olisi muutoin todennäköistä, kun menettelyn kohteeksi joutuneiden piiri on suuri tai kun sen vaikutukset yksittäiselle henkilölle ovat tuntuvat taikka kun kiellolla halutaan erityisesti korostaa menettelyn lainvastaisuutta. *HE 57/1985*, 28.

TAL:n tai VLomaL:n vastaisia. Edelleen jos työpaikalla esiintyvä sukupuolisyryntä voidaan Tasa-arvoL:n nojalla kieltää, saatetaan aiheellisesti kysyä, eikö vastaavasti esim. työntekijöiden ammattiyhdistystoimintaan perustuvaa syrjintää voida TSL 17.3 §:ää soveltaen määrätä lopetettavaksi jne. Verrattain myöhään sääntelyn piiriin tullutta sukupuolisyryntää tuskin voidaan pitää niin ras-kauttavana menettelynä, että sitä ja muita työlainsäädännön rikkomuksia olisi työoikeuden seuraamusjärjestelmässä arvosteltava eri tavoin.¹⁵

Toisaalta Tasa-arvoL:lla voidaan havainnollistaa eräitä *hallinto- ja siviilitäytäntöönpanon eroja*. Kuten edellä kävi ilmi, Tasa-arvoL 21 §:n ja 8.2 §:n 3 kohdan nojalla työnantajaa voidaan sakon uhalla kieltää jatkamasta syrjivin perustein toteutettua työntekijän siirtoa toisiin tehtäviin. Sen sijaan verraten tuoreen ratkaisun *KKO 1981 II 161* mukaan sopimuksen vastaisesti toiseen työhön siirretty työntekijä ei voinut siviili-prosessissa saada tuomiota, jolla työnantaja olisi velvoitettu siirtämään hänet takaisin entisiin tehtäviinsä. Ratkaisussa on käsittääkseni sovellettu aikaisemmin (3.2.1) esille tullutta sivuvelvoitedoktriinia, jonka mukaan luontoistäytäntö ei tule kysymykseen sopimuksen sivuvelvoitteiden toteuttamiseksi. En näet usko, että lopputulos olisi tässä tapauksessa johtunut työnantajan (Finnair Oy) integriteetin suojaamisesta tms. Sivuvelvoiteopilla ei kuitenkaan ole merkitystä hallintotäytäntöönpanossa, kuten Tasa-arvoL:n sääntelistäkin ilmenee.

Kaiken kaikkiaan voidaan edellä analysoidun työlainsäädännön perusteella varovasti asettaa yleisemmäksikin lähtökohdaksi, *ettei työnantajavelvoitteiden luontoistäytäntöönpanolle ole työnantajan »vapauspiiristä» johtuvia esteitä*. Käytännössä tämän johtopäätöksen merkitys ilmenee ennen muuta *hallintotäytäntöönpanossa*, jossa eivät vaikuta velvoite- ja ulosotto-oikeudelle ominaiset luontoistäytännön oikeudelliset ja tosiasialliset esteet. Työnantajan integriteettisuoja näyttäisi kuitenkin *irtisanomissuojan* alueella olevan sellainen luontoissuoritusvelvollisuuden yleistäytäntöönpano-oikeudellinen rajoitus, joka vaikuttaa myös hallintopakon käyttöalaan. IML:n ja Tasa-arvoL:n tarkastelusta edellä on käynyt ilmi, että lainvastaisella yksilöperusteella irtisanottua työsuhdetta ei — työsuhdeturvan nykyisessä kehitysvaiheessa — saada oikeudellisin keinoin palautetuksi.

¹⁵ Tasa-arvoL:n esitöissä lain säätämistarvetta perusteltiin mm. sillä, että YK:n naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen ratifioimiseksi oli tarpeen saattaa voimaan *yleinen* eikä vain työelämää koskeva sukupuolisyryntäkielto. Työelämässäkään eivät voimassa olleet syrjintäkiellot koskeneet *työhönottoa*. Lisäksi oli tarpeen saada aikaan sellaiset *oikeusturvakeinot*, että mm. leimautumisen ehkäisemiseksi syrjintätapauksen selvittely ei olisi syrjityksi joutuneen kansalaisen omatoimisuuden varassa. Ks. *HE 57/1985*, 8 s.

Näin ollen Tasa-arvoL:n mukainen kieltomenettely tuskin sinänsä on se syy, jonka vuoksi sukupuolisyrynnästä oli tarpeen antaa erillinen ja esim. muiden syrjintäperusteiden sääntelyä seikkaperäisempi normisto.

Käytännön sovellutusesimerkkinä työsuhdeturvaakin sivuavasta työnantajan integriteettisuoja on tuore ratkaisu *KKO 24.6.1987 t. 1807*. Siinä katsottiin, ettei työnantajaa voitu velvoittaa antamaan arvolausella määrätyn sisältöistä työtodistusta. Perustelujen mukaan työtodistukseen merkittävä arvolaus käsittää työnantajan *henkilökohtaisen arvioinnin* työntekijän kysymyksessä olevasta ominaisuudesta. Sen vuoksi, vaikka arviointi todettaisiin virheelliseksi, *työnantajaa ei voida vastoin tahtoaan velvoittaa* antamaan toisen sisältöistä työtodistusta. Sen sijaan työnantaja voidaan velvoittaa korvaamaan virheelliseksi todetusta arvioinnista työntekijälle aiheutunut *vahinko*, ratkaisussa todetaan.

6.3 Muista täytäntöönpanorajoituksista

Täytäntöönpanovelallisen henkilökohtainen vapaus ei ole ainoa seikka, joka rajoittaa luontoissuorituspakon käyttöä, joskin tällaisia muita rajoituksia on kirjallisuudessa systemaattisesti käsitelty perin vähän.

Huomionarvoisia näkökohtia on kuitenkin esitetty *Pietilän* artikkelissa »Ennallistamiskanteista» vuodelta 1975. Kuten edellisessä jaksossa kävi ilmi, ennallistamista voidaan pitää yhtenä luontoissuoritusseuraamuksen lajina: kysymyksessä on velvollisuus palauttaa oikeudenvastaisesti muutetut tai vahingoitetut olosuhteet ennalleen.¹ Ennallistamisvelvoite voidaan kanteen perusteesta riippuen asettaa joko tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa.

Ennallistamistuomion edellytyksistä *Pietilä* mainitsee ensiksikin sen, että ennallistamisen on oltava *teknisesti mahdollista*. Toiseksi ennallistamisesta aiheutuvien *kustannusten on oltava kohtuullisessa suhteessa* aiheutettuun vahinkoon ja haittaan. Kolmanneksi *Pietilä* viittaa ennallistamisharkinnassa esiin tuleviin *tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin*.² Kiintoisaa on panna merkille, että nämä edellytykset ovat *Pietilän* mukaan yhteisiä siviilisille ja hallinnollisille ennallistamisvelvoitteille.

Pietilän mainitsemia näkökohtia voidaan nähdäkseni soveltuvien osin hyödyntää kaikessa luontoistäyttöharkinnassa. Se, että päätöksen adressaatilla on oltava tekniset ja muut tosiasialliset mahdollisuudet noudattaa päätöstä, on hallintotäytäntöönpanossa jo entuudestaan noudatettu periaate.³ Kohtuullisuus taas viittaa hallinto- ja ulosottopakon käytössä yleisesti sovellettavaan *suhteellisuusperiaatteeseen*: käytetyn pakon tulee olla kohtuullisessa ja jär-

¹ Ks. edellisessä jaksossa esitettyjä samoin kuin *Pietilän* esimerkkejä ennallistamista koskevista seuraamussäännöksistä LM 1975, 172-179.

² *Pietilä*, mk. 179-182.

³ Asiasta tarkemmin ks. jäljempänä 210.

kevässä suhteessa siihen, mitä viranomaisen toimenpiteellä tavoitellaan.⁴ Suhteellisuusperiaatteen suurin merkitys ei tosin ole luontoistäyttöpakon *käyttöalaharkinnassa*, vaan oikeasuhtaisuuden vaatimus kohdistuu enemmänkin pakon *mitoitusharkintaan*, jollainen esim. TSValvL 15 §:ää sovellettaessa lähinnä liittyy päävelvoitetta tehostavan uhkasakon suuruuteen. Kuitenkin TTurvL 9.1 §:ään sisältyvä kohtauslauseke osoittaa, että suhteellisuusperiaatteella voi olla merkitystä myös päävelvoitteen sisällön kannalta.⁵

Kohtuullisuuteen liittyy läheisesti vaatimus *toimenpiteen tarpeellisuudesta*.⁶ Jos kohtuusharkinnassa painopiste on hallintopakon henkilölliselle kohteelle aiheutuvien haittojen ja kustannusten arvioinnissa, tarpeellisuusvaatimus tuo esiin pakkokeinoilla toteutettavien intressien tärkeyden. TSValvL:n ja mm. Tasa-arvoL:n mukaisessa valvonnassa onkin — ehkä korostetummin kuin muussa valvovassa hallinnossa — otettava huomioon *yksityisen kansalaisen suojantarve*: yhtäältä se, missä määrin työnantajan menettely on loukannut työntekijää, toisaalta myös se, mitä yksityisoikeudellisia tai muita oikeuskeinoja loukatulla on käytettävissään asemansa turvaamiseksi. Tasa-arvoL 21.1 §:ssä on tästä nimenomainen, edellä jo mainittukin säännös, jonka mukaan kieltopäätöksen edellytyksenä on kiellon *aiheellisuus* tasa-arvon toteutumisen kannalta.

Käsitellyt harkintaperiaatteet ovat osaksi toisensa peittäviä ja kieltämättä muutenkin melko epämääräisiä. Käytännössä toimenpiteen kohtuullisuus, järjestyminen, tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus lieneekin punnittava väljän kokonaisarvostuksen ja -harkinnan varassa. Tämän harkinnan väljyyttä voidaan nähdäkseni hyvin kuvata Ruotsin vanhan ulosottolain 38.2 §:ään otetulla oikeusohjeella, jonka mukaan luontoistäyttöinen uhkasakko voitiin asettaa »*där det finnes lämpligt*».⁷

Lopuksi huomautan parista rajoituksesta, jotka tavallaan johtuvat luontoistäytännössä käytettävien tehosteiden ominaislaadusta. Ensiksikään *raha-*

⁴ Näin *Merikoski* 68. Ulosottopakon osalta ks. *Ellilä* 431 ja *Halila—Havansi* 99. Ks. edelleen *Lavin I*, 74, jossa käytetään nimitystä »lindrigaste ingreppets princip».

⁵ Kohtuullisuusvaatimuksesta TTurvL 9.1 §:n mukaan ks. *Koskinen* 173-179. Vaatimuksen soveltuvuudesta muussakin hallintotäytäntöönpanossa ks. *KHO* 1964 I 1 ja *Sinisaalo*, Toimivalta 181 alav. 49 selostettu ruotsalainen oikeustapa.

⁶ Näiden vaatimusten suhteesta ks. *Sinisaalo*, Toimivalta 161. Tarpeellisuusvaatimuksen merkityksestä hallinnollisen pakkokeinopäätöksen sisällön kannalta ks. *KHO* 1950 II 219: Palovaarallista autokorjaamoa ei määrätty purettavaksi, koska tulenvaaran ehkäisemiseksi olisi riittänyt, että rakennuksen käyttö autokorjaamona kiellettiin. Ks. myös *KHO* 1958 II 345 ja 1962 II 565.

⁷ Säännöksestä ks. esim. *Ekelöf* 154 s.

suorituksiin ei voida velvoittaa välillisiä pakkokeinoja käyttäen sen enempää ulosotossa kuin hallintotäytäntöönpanossakaan.⁸ Tällaisessa täytäntöönpanossa ei olisi juuri mieltä; esim. uhkasakon käyttö vain heikentäisi maksuvelallisen suorituskykyä. Lisäksi voidaan todeta, että esim. erilaisia työsuhtesääntöjä koskevien maksuvelvoitteiden asettaminen kuuluu tuomioistuimelle ja jää myös tästä syystä hallinnollisen valvontaviranomaisen toimivallan ulkopuolelle. Vihdoin mainitsen, että myöskään mm. *hädät* ei voida panna täytäntöön välillistä pakkoa käyttäen.⁹ Tämäkin johtuu siitä, että velvoituksen toteuttamiseksi on olemassa muunlaiset, soveliaammat täytäntöönpanokeinot.¹⁰

6.4 Kokoavia päätelmiä

Tarkastelu on osoittanut ensinnäkin, että *käsitykset henkilökohtaisen vapauden suojasta* ja sen merkityksestä ovat aikojen kuluessa vaihdelleet. Saatetaan kysyä, merkitseeko edellä Tasa-arvoL:n yhteydessä kuvattu uusi kehitys paluuta 1800-luvulle ominaisiin »mieskohtaisen ulosoton» aikoihin.¹

Näin ei asiaa voida luonnehtia, vaan kehityksen johdonmukaisuus paljastuu, kun tarkastellaan luontoistäyttöpakkoa *erikseen työntekijään ja työnantajaan* kohdistuvana seuraamuksena. Kehityksen suurena linjana on ollut työntekijään henkilökohtaisesti kohdistuvan täytäntöönpanon rajoittaminen, kun taas käsitykset työnantajan henkilökohtaisen vapauden suojasta luontoissuoritusvelvollisuuden esteenä ovat lainsäädännössä, soveltamiskäytännössä ja kirjallisuudessa vähitellen — eri tahdissa mutta kuitenkin yhdensuuntaisesti — väistyneet, ensin työturvallisuusasioissa ja viimeksi Tasa-arvoL:n yhteydessä muissakin palvelussuhdekysymyksissä. Kehityksen syistä tyydyn tässä vain viittaamaan tuotantotoiminnan keskittymiseen ja siihen liittyvään keskimääräisen yrityskoon suurenemiseen sekä ylipäänsä niihin taloudellis-yhteiskunnallisiin syihin, joiden vaikutuksesta työntekijää suojaava lainsäädäntö on vähitellen laajentunut ja täydentynyt. Viime kädessä kysymys on on *valtiointer-*

⁸ Ks. erityisesti hallintolainkäytön ratkaisuja *KHO 1919 II 86, 1920 II 369, 1922 I 65, ja 1933 II 1460*. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulinja ei tosin ole ollut täysin johdonmukainen, vrt. oikeustapauksia *KHO 1922 II 199 ja 1925 II 1987*.

⁹ Ks. *KHO 1944 II 792*, jossa opettaja velvoitettiin luovuttamaan asunto kunnan vapaaseen hallintaan. KHO poisti LH:n päätökseen liitetyn sakon uhan.

¹⁰ Näistä ks. *Halila—Havansi 241-245*, jossa yhtenä hädän perusteena mainitaan myös hallintopäätös.

¹ Vrt. esim. palveluspakosta ja siihen liittyneestä noutoinstituutiosta *LVK 1908, 80 s. ja Vuorio 3-5*.

vention laajenemisesta, valtion yhä syvemmälle ulottuvasta puuttumisesta yksityisten subjektien ja niiden intressien välisiin suhteisiin ja ristiriitoihin.

Merkille pantavaa ja sinänsä ymmärrettävää on, että juuri *hallintomenettely* (tai siihen verrattava menettely esim. markkinatuomioistuimessa) on havaittu käyttökelpoisimmaksi tällaisen intervention välineeksi. Tämähän ei ole vain työelämää koskeva ilmiö, vaan liittyy muihinkin elämäalueisiin, joilla julkisoikeudellinen sääntely ja valvonta on laajentuvasti ulotettu pohjimmiltaan yksityisoikeudellisiin suhteisiin (kuluttajansuoja, kilpailunedistämislainsäädäntö, ympäristönsuojelu, elinkeinovalvonta jne.).² Valvontamenettelyn käyttökelpoisuus perustuu useisiin seikkoihin. Se voidaan käynnistää *viranomaisen aloitteesta*. Sen on tehokasta myös siinä mielessä, että sillä voidaan turvata laajankin työntekijä-, kuluttaja- tms. kansalaisryhmän *kollektiivisia etuja*. Edelleen hallinnollisen *luontoistäyttöseuraamuksen* käytölle ei ole sellaisia esteitä, jotka rajoittavat vastaavan velvoiteoikeudellisen oikeuskeinon käyttöä (sivuvelvoiteoppi, menettelyn ja siinä annettavan päätöksen sidonnaisuus kantajan henkilöön jne.).³

Erityisesti työsuojeluviranomaisten toimivallan kannalta tarkastelun tulokseksi voidaan tiivistää, että luontoistäyttöpakon käyttöperiaatteista (samoin kuin pakkokeinomenettelyn suhteesta muihin prosessilajeihin) aiheutuu suhteellisen vähän rajoituksia TSValvL 15 §:n mukaisen kompetenssin käytölle. Rajoituksista voidaan ensinnäkin todeta se, että *rahasuoritusta* tarkoittavien velvoitusten määrääminen jää jo suorituksen laadun takia kokonaisuudessaan työsuojeluviranomaisten toimivallan ulkopuolelle. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että hallintopakon käyttöalaa on rajoitettava joidenkin tapausten osalta jopa TSValvL 15 §:n sanamuodon vastaisesti. Hallintopakkoa voidaan nimittäin säännöksen mukaan käyttää mm. silloin, kun työnantaja ei noudata hänelle TSValvL:ssa itsessään asetettuja velvollisuuksia. Tällaisia ovat mm. työnantajan velvollisuudet korvata työsuojeluvaltuutetulle ja työsuojelutoimikunnan jäsenille työsuojelun yhteistoimintatehtäviin osallistumisesta aiheutuneet *ansionmenetykset* (11.3 ja 14.2 §). Ansionmenetykskorvausten täytäntöönpanokeinona on kuitenkin ulosmittaus, ja täytäntöönpanoperusteen sitä paitsi mää-

² Vrt. valtiointervention kehityksestä myös *Hydén*, Oikeus 1981, 113-116. — Tuoreena esimerkkinä voidaan viitata KulSuoJL:n uuteen, kulutusluottoja koskevaan 7 lukuun (385/86). Sen 10-20 §:ssä on seikkaperäiset säännökset yksittäisissä kulutusluottosuhteissa noudatettavista ehdoista. Valvonnassa ovat käytettävissä KulSuoJL:iin liittyvä kontrollimekanismi ja mm. kieltouhkasakkomenettely (7:23). Tämän ohella kuluttaja voi tietysti turvautua siviilioikeudellisiin oikeuskeinoihin.

³ Näistä ks. edellä 129-138.

rää tuomioistuin.⁴ Toiselta puolen TSVälvL 15 §:n sanamuoto (»työpaikan — — — oloissa») ei ole ratkaiseva silloinkaan, kun pohditaan *Koskinen* ta-
voin sitä, voidaanko lainkohdan mukaisessa järjestyksessä velvoittaa työnan-
taja maksamaan *sairausajan palkka*.⁵ Kielteinen kanta voidaan mielestäni täs-
säkin perustaa ensisijaisesti siihen, että palkkasaatavat toteutetaan tuomioistuin-
ja ulosmittausteitse.

Toiseksi voidaan todeta, että lainvastaisesti irtisanottua tai purettua *työ-
suhdetta ei saada palautetuksi* TSVälvL 15 §:n mukaisessa menettelyssä ilman
nimenomaisen, takaisinottovelvollisuutta osoittavan säännöksen tukea. Myös
tässä suhteessa on perusteltua rajoittaa TSVälvL 15 §:n sanamuodon mukais-
ta tulkintaa. Yksi TSVälvL:ssa itsessään säädetyistä työnantajan velvollisuuk-
sista nimittäin koskee *työsuojelevaltuutetun irtisanomissuojaa*, joka määräy-
tyy samoin perustein kuin luottamusmiehen irtisanomissuoja TSL 53.2 §:n mu-
kaan (TSVälvL 11.4 §). Edellä esitetyn perusteella työnantajaa ei kuitenkaan
voitane pakkokeinomenettelyssä velvoittaa palauttamaan lainvastaisesti irtisa-
notun työsuojelualtuutetun työsuhdetta.

Selostettujen rajoitusten ulkopuolelle jää kuitenkin laajoja työläinsäädännön
alueita. Näiltä osin edellä käsitellyt rajoituskriteerit (työnantajan integriteetti-
suoja, kohtuus, tarkoituksenmukaisuus jne.) ovat niin väljiä, ettei niiden pe-
rusteella voida osoittaa työsuojeluviranomaisten valvonnan alaisesta normis-
tosta mitään kokonaista säädöstä tai muuten määräytyvää erityistä lohkoa, jolla
hallintopakon käyttö lähtökohtaisesti ei tulisi kysymykseen. Aikaisemmin esi-
tettyyn on lisättävä vain se, että mainittujen kohtuus-, järkevyys- ja tarpeelli-
susargumenttien soveltamisharkinta on suuressa määrin *arvostuksenvarais-
ta*. Työlainsäädännön tulkintatilanteille ovat ominaisia työnantajan ja työntekijän
väliset suuret intressivastakohtaisuudet.⁶ TSVälvL 15 §:n nykyinen,
suppea tulkinta on epäilemättä työnantajaintressien mukainen ja voidaan itse
asiassa historiallisilta alkujuuriltaan osoittaaakin »toisen» — kansalaissodan voit-
taneen — osapuolen tulkinnaaksi, joka sittemmin on »juridisoitunut» ja kät-
keytynyt osaksi lainkohdan sanamuodon virallista ymmärtämistapaa.⁷

⁴ Ks. myös *Tiitinen* 339 alav. 7 (YTL 13 §:ssä tarkoitettun ansionmenetyskorvauksen toteuttamisjärjestyksestä).

⁵ Vrt. *Koskinen* 99.

⁶ Perustutkimus näiden kysymysten merkityksestä työoikeudellisessa tulkinnassa on *Bruun*, *Kollektivavtal och rättsideologi*, ks. erit. 25-28 ja 363-369. Erityisesti työsuojelunormien toteuttamiseen liittyy voimakkaita työntekijäintressien ja työnantajan kannattavuus-intressien välisiä ristiriitoja, joiden vaikutuksesta valvontaviranomaisten toimintaan ks. *Lundberg* 109-122.

⁷ Tästä ks. edellä 58-63.

Tässä tutkimuksessa on näistä syistä koetettu kiinnittää erityistä huomiota asiaan liittyviin työntekijäintresseihin. Esille otettu ja analysoitu oikeudellinen materiaali tarjoaa ainekset sellaisille työsuojeluoikeuden yleisille opeille, joiden mukaan TSValvL 15 §:n mukaista menettelyä voidaan soveltaa *käyttöalaltaan laajana työntekijän suojamenettelynä*. Tulkintalinjan valinnan perusteena on tällöin viime kädessä työntekijän suojeluperiaate ja se, että suojantarve TSValvL:n mukaisessa valvonnassa on juuri työntekijäpuolella.⁸ Työntantajalle sitä paitsi ei välttämättä aiheudu mitään lisärasitusta siitä, että hänet määrätään noudattamaan häntä muutenkin velvoittavia työoikeuden normeja. Lisäksi pakkokeinoteitse toteutettavien primääriovelvollisuuksien piiriä joka tapauksessa määrittää TSValvL 1.1 §, jonka mukaisen materiaallisen normiston alueella valvontamenettelyn on pysyttävä. Tässä mielessä TSValvL 15 §:n sanamuodon väljimmillekin tulkinnoille on selväpiirteiset, TSValvL 1.1 §:stä ilmenevät äärirajansa.

Enempää TSValvL mukaisen hallintopakon käyttöalasta tuskin kannattaa yleisellä tasolla lausua. Tarkastelu on siirrettävä koskemaan konkreettisia mm. työaika-, vuosiloma- ja työsopimuslainsäädännön soveltamistilanteita ja hallintopakon käyttömahdollisuuksia niissä. Tällainen tarkastelu käy kuitenkin sopivimmin päinsä teoksen viimeisessä luvussa, joka muutenkin sisältää sitä edeltävissä jaksoissa saatujen tutkimustulosten sovellutukset esimerkkitilanteisiin. Käytännön johtopäätökset eivät toisaalta olisi mahdollisiakaan, ennen kuin selvitetään *myös muut* kuin hallintopakon käyttöalaan liittyvät TSValvL 15 §:n soveltamisedellytykset.

⁸ Vrt. myös *Wilhelmsson* 23-27 ja 31 s., jossa pohditaan, minkälaisilla edellytyksillä sopimusoikeuden yleisiä oppeja voidaan muotoilla heikompaa osapuolta paremmin suojaaviksi. *Wilhelmsson* huomauttaa myös osuvasti, että sovellettavan systematiikan valintaperusteet ovat viime kädessä poliittisia ja että ne siis on etsittävä *oikeuden ulkopuolelta* (mt. 27).

III HALLINTOPAKON MUISTA KÄYTTÖ- EDELITYKSISTÄ

1 TARKASTELTAVISTA ONGELMISTA

Hallintopakon käyttöedellytykset voidaan ymmärtää joko suppeasti tai laajasti. Suppeassa mielessä voitaisiin puhua pakkokeinomenettelyn *aloittamisen* edellytyksistä. Tällöin tarkoitettaisiin osapuilleen samaa kuin yleisprosessissa prosessinedellytyksillä, kuten mm. sitä että työnantaja *niskoittelee* tai ettei asia siedä *viivytystä* (vrt. oikeussuojan tarve yleisprosessissa) ja että pakkokeinomenettelyn henkilöllinen *kohde* on oikea (vrt. vastaajan asialegitimaatio yleisprosessissa). Luonnollisesti myös viranomaisen asteellinen, alueellinen ja asiallinen toimivaltaisuus, mitä olen jo edellisissä luvuissa käsitellyt, kuuluu näihin hallintomenettelyn edellytyksiin.

Siviiliprosessin edellytyksiksi katsotaan asianhaarat, joiden tulee olla olemassa, jotta itse pääasia voidaan ottaa tutkittavaksi ja ratkaistavaksi. Vastaavasti prosessinedellytyksen puuttumisen seurauksena on yleensä asian (kanteen) tutkimatta jättäminen.¹ *Hallintomenettelyn* edellytyksen puuttuminen puolestaan saattaa *Merikosken* mukaan aiheuttaa esim. hakemuksen hylkäämisen, toisinaan sen tutkimatta jättämisen; erolla ei ole juuri merkitystä, koska negatiivinen hallintopäätös ei yleensä saa oikeusvoimaa.² Kuten jäljempänä käy ilmi, viranomaisaloitteisessa työsuojelun valvonnassa hallintomenettelyn edellytyksen puuttuminen käytännössä johtaa siihen, että valitusviranomaisen kumoaa virheellisen päätöksen (tai sitten asiaa ei lainkaan oteta TSVäVL 15 §:n mukaisen päätöksenteon kohteeksi).

Hallintopakon käyttöön kuuluu kuitenkin myös *uhan täytäntöönpanovaihe*: uhkasakon tuomitseminen tai muun uhan määrääminen täytäntöön pantavaksi. Monet näkökohdat puoltavat sitä, että tutkimuksessa tehdään selkoa myös tähän vaiheeseen kuuluvista hallintopakon käyttöedellytyksistä. Näin saa-

¹ Ks. *Tirkkonen*, SP I, 466 s.

² *Merikoski* 94.

daan mukaan tehosteiden käyttöön liittyvä problematiikka ja voidaan esittää kokonaiskuva pakkokeinomenettelystä alusta loppuun etenevänä prosessina. Luvun dispositio noudattelee tätä ongelma- ja tulkintatilanteiden normaalia esiintymisjärjestystä.

Metodiselta kannalta huomautan kuitenkin, että pakkokeinouhat ovat funktioltaan vain TSValvL 15.1 §:n mukaisen velvoittavan päätöksen *täytäntöönpanokeinoja* ja siinä suhteessa merkitykseltään liitännäisiä. Kun kirjallisuudessa (*Sinisalo, Lavin*) on käsitelty hallinnollista pakkokeinomenettelyä, asioita on tarkasteltu täytäntöönpanokeinon (uhkasakon) näkökulmasta, vaikka itse asiassa kysymys on suureksi osaksi sen *päätöksen* edellytyksistä ja muotoiluperiaatteista, jota uhkasakolla tehostetaan. Tässä tutkimuksessa on menetelty päinvastoin ja tarkasteltu asioita päävelvoitteen asettamisen kannalta, minkä vuoksi tehosteiden kohdalla käsiteltävää asiaa on jäänytkin jäljelle verraten vähän.

Tutkittaviin ongelmiin liittyy läheisesti oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla laadittu *ehdotus laiksi pakkokeinomenettelystä*.³ PMenLE sisältää soveltamisalaltaan yleiset säännösehdotukset tavallisimpien pakkokeinouhkien eli TSValvL 15 §:ssäkin mainittujen uhkasakon, teettämisuhan ja keskeyttämisuhan asettamisesta ja täytäntöönpantavaksi määräämisestä. Monet sellaiset seikat, jotka nykyään ovat oikeuskäytännön varassa, tulisivat lailla säännellyiksi. Tämän ohella PMenLE sisältää uudistusehdotuksia, joista tärkeimmät koskevat ns. juoksevan uhkasakon käyttöön ottoa sekä päävelvoitteessa tarkoitettujen erilaisten esineiden, kuten kiinteistöjen, rakennusten ja työkojen omistajanvaihdosten sääntelyä. PMenLE:n säännökset olisivat kuitenkin *toissijaisia* muiden lakien säännöksiin nähden (1.3 §). Seuraavassa pidetään silmällä työsuojeluvallonnalle ominaisia pakkokeinomenettelyn ongelmia, mutta tuodaan sopivissa yhteyksissään esille PMenLE:ssä esitetyt sääntelyt.

2 VELVOITTAVAN PÄÄTÖKSEN NORMIPOHJAN ONGELMIA

2.1 Yleisohjeet pakkokeinomenettelyssä

Kysymys kompetenssista sitovien, alemmanasteisten työsuojelunormien antamiseen ei kuulu tämän tutkimuksen aihepiiriin. Pakkokeinopäätöksen normipohjan tarkastelussa on kuitenkin otettava huomioon TSValvL 1.1 §:ssä tar-

³ Ks. *LAVO 17/1985*.

koitettujen sitovien työsuojelunormien ja sitomattomien yleisohjeiden erottele ja selvitettävä tämän erottelun merkitystä.

Käytännössä ero sitovien normien ja yleisohjeiden välillä on valvonnan kannalta seuraava: työsuojeluviranomaisten valvontatehtävä kohdistuu juuri sitovien normien — lakien ja alemmanasteisten työsuojelusäädösten — noudattamiseen, kun taas yleisohjeissa annetaan vain opastavassa tarkoituksessa tietoja, suosituksia ja sovellutusvaihtoehtoja työpaikan työsuojeluongelmien ratkaisemiseksi.¹ Yksittäistapaukselliset hallintopäätökset on hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti aina voitava perustaa johonkin sitovaan normiin.² Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että yleisohjeeseen sisältyvän säännöksen konkretisoiva hallintopäätös olisi lainvastainen. Tuleehan viranomaisten antamien yleisohjeidenkin tavallisesti olla sopusoinnussa ylemmänasteisten, sitovien normien kanssa.³ Sanotusta syystä on paikallaan lähemmin tarkastella yleisohjeiden (ja samalla muidenkin sitomattomien normien) oikeudellista ja faktista merkitystä pakkokeinomenettelyssä. Tarkastelun pohjaksi voidaan esittää seuraavat oikeustapaukset:

KHO 20.11.1975 t. 4551. Valmistajan edustaja määrättiin TSValvL 15 §:n nojalla sakon uhalla määrääjassa poistamaan messuilla näytteillä ollut hengityssuojain, joka ei täyttänyt TTurvL 20 ja 40 §:n määräyksiä eikä STM:n vahvistamien teknillisten turvaohjeiden n:o 12 vaatimuksia.

KHO 1977 II 107. Rakennustietosäätiön yhteistoiminnassa STM:n kanssa laatima pysyvien työpaikkojen sosiaalituloja koskeva RT-kortti n:o 975:31 ei ollut työnantajaa sitova ohje. Työsuojeluviranomaisen päätös, jolla työpaikan sosiaalitulot oli TSValvL 15 §:n ja TTurvL 10 §:n nojalla määrätty saatettavaksi samanlaiseen kuntoon kuin kortissa edel-

¹ Ks. yleisohjeista valvonnan kannalta *Merikoski—Vilkkonen* 138. *Holopainen* toteaa TSH:n antamilla yleisohjeilla olevan merkitystä keinojen ja välineiden käyttämisessä ja valitsemisessa, ks. lausunto 30.12.1975, 10. Pankkivalvonnan osalta asiaa tarkastelee *Kallima* 269-271 ja toteaa valvontaorganin antamat ohjeet luonteeltaan sitomattomiksi. Norminannon eri muodoista ks. myös *Mäenpää* 212-216 ja 219-229.

Työsuojeluhallinnossa yleisohjeiden antaminen perustuu lähinnä TSHall 3 §:n 4 kohtaan, jonka mukaan työsuojeluhallinnon tulee erityisesti antaa ohjeita, neuvoja ja lausuntoja työsuojelusta annettujen säännösten ja määräysten soveltamisesta. Velvoittamattomista työturvallisuusohjeista ks. *Koskinen* 47 s.

² Ks. työsuojeluvälvonnan osalta erityisesti *Holopainen*, em. lausunto 11.

³ TSH:n norminantovaltaa täsmentäneessä STM:n kirjeessä 4.7.1977 n:o 1497/302/77 todetaan kuitenkin, että koulutus- ja tiedotustoiminnan yhteydessä voidaan antaa tietoja myös sellaisista työsuojeluratkaisuista, joita TTurvL:n perusteella ei voitaisi edellyttää. Tällainen materiaali on kuitenkin julkaistava ja levitettävä siten, että annettava työsuojelutietous voidaan selvästi erottaa velvoittavista työsuojelumääräyksistä, kirjeessä todetaan. Ks. *TSH Selvityksiä 11/78*, liite 3, 4.

lytettiin, ei kuitenkaan perustunut ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Työnantajan purkuhakemus hylättiin.

Kummassakin tapauksessa ratkaisuperusteina mainitut virallisenormit olivat TTurvL:iin sisältyviä väljä, työn turvallisuutta tai terveellisyyttä koskevia määräyksiä. Lisäksi ensin selostettua ratkaisua perusteltiin nimenomaisesti viittaamalla luonteeltaan sitomattomaan STM:n turvaohjeeseen.⁴ Ratkaisussa *KHO 1977 II 107* vaatimustaso perustui yksityisen yhteisön laatimaan, käytännön valvontatoiminnassa usein sovellettuun työpaikan sosiaalityloja koskevaan ohjeeseen.⁵ TSValvL 15 §:n mukaiset päätökset voitiin siis molemmissa tapauksissa asiasisältönsä puolesta perustaa ohjeelliseen normiin. Vastaavaa oikeuskäytäntöä on muiltakin hallinnonaloilta: esim. ratkaisussa *KHO 1983 II 134* terveyslautakunnan asettaman velvoitteen perusteena olivat LääkH:n yleiskirjeessä julkaistut melutason ohjeavrot.

Jos selostetut KHO:n ratkaisut kuvaavat velvoittamattomien ohjeiden asemaa *hallinnon lainalaisuusperiaatteen* kannalta, niin vastaava merkitys on työsuojeluviranomaisten julkaisemille ja eräille muillekin ohjeille annettu *rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen* kannalta KKO:n käytännössä, jossa ohjeiden vastaisesta menettelystä on saatettu tuomita rangaistukseen.⁶ Tällaisen hallinto- ja rikosoikeudellisen lainkäyttölinjan taustalla on tietenkin se, ettei yleisohjeen tavallisesti voida osoittaa olevan *ristiriidassa* sitovan normin kanssa, vaan ainoastaan täydentävän väljän virallisenormin sisältöä.⁷

Kun alemmanasteisten normien sitovuudesta (tai pätevyvyydestä) on oikeuskirjallisuudessa keskusteltu, lähtökohta on tavallisesti ollut valtiosääntöoikeudellinen ja asiaa on tarkasteltu normihierarkian huipulta käsin.⁸ Tältä kannalta katsoen oikeusnormin sitovuudelta on edellytetty paitsi ristiriidattomuutta, myös asianmukaista delegointiyhteyttä suhteessa ylemmänasteiseen normiin.⁹

⁴ Luettelo sitomattomaksi todetuista STM:n ja TSH:n turvallisuusohjeista on edellisessä alaviitteessä mainitun STM:n kirjeen liitteenä 3.6. Kirjeen jälkeen annetut sitomattomat ohjeet (ns. turvallisuustiedotteet) on julkaistu eri sarjassa ja erilaisin muodoin kuin sitovat normit, joten epätietoisuutta normien luonteesta ei enää syntyne.

⁵ Sosiaalityloihin kohdistuvan valvonnan suuresta osuudesta ks. esim. *Työsuojeluhallinto 1981*, 31.

⁶ Ks. *Saloheimo* 16 s. sekä *KKO 11.6.1980 p. 573* (STM:n antamien riipputelineohjeiden vastainen menettely). Legaliteettiperiaatteesta rikosoikeudessa ks. esim. *Honkasalo I*, 37-51 sekä *Lahti* 85-88, jossa periaatetta vertaillaan hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen.

⁷ Vrt. kuitenkin *Mikkola* erit. 274-298 työllisyyslakiin (946/71) liittyvien alemmanasteisten normien lainmukaisuudesta.

⁸ Ks. esim. *Sipponen* 283. Normihierarkiaan liittyvistä ongelmatyypeistä ks. *Hidén* 25 s.

⁹ Sitovuutta vailla oleva normi on yleensä katsottu mitättömäksi, ks. esim. *Vilkkonen*,

Jos kuitenkin kysymys on niinkin alas kuin esim. keskusvirastotasolle uskottusta norminantovallasta, epäselvyyttä voi aiheutua *lisäksi* siitä, onko ylipäänsä tarkoitettu tavalla tai toisella sitovaa normikompetenssia vai pelkästään ohjeellisten normien antovaltaa.¹⁰ Mikäli annettavat normit katsotaan tarkoitettunkin vain sitomattomiksi yleis- yms. ohjeiksi, voivat ne tällaisina olla täysin »päteviä», kun taas esim. perustuslainsäätämisyjärjestystä edellyttävää seikkaa koskeva asetus olisi »mitätön».

Velvoittamattomien yleisohjeiden oikeudellinen asema on kuitenkin hankala ongelma,¹¹ jota saattaa olla hyödyllistä lähestyä kokonaan toiselta suunnalta, »alhaalta käsin» ja silmällä pitäen ohjeiden merkitystä ratkaisutoiminnassa. Jos esim. yleisohjeita *sovelletaan käytännössä ja niillä tällöin on sisältönsä mukaiset, tuomiostuin- tai hallintoratkaisuissa konkretisoituvat vaikutukset* — kuten edellä viitatussa KHO:n ja KKO:n käytännössä on ollut — ohjeiden tosiasiallinen merkitys lähestyy suuresti oikeudellista sitovuutta.¹² Tällöin myös ero samaa asiaa koskevaan ylemmänasteiseen, sitovaan normistoon hämärtyy. Ratkaistavana olevat oikeuskysymykset eivät nekään jäsenny selviin kyllä tai ei -vaihtoehtoihin, kuten jos ongelmana olisi yksinomaan se, onko normi annettu asianmukaisessa säätämisyjärjestyksessä. Niinpä esim. työsuojeluvalvontaan kuuluvan hallintopakon käytössä aiheutuu tulkinnanvaraisuutta yhtä lailla siitä, että sitovat normit ovat monesti joustavia ja yleisluonteisia, kuin siitä, että yksityiskohtaisemmat normit ovat luonteeltaan sitomattomia.¹³

Mitättömyydestä 81 s. Vilkkonen viittaa kuitenkin mahdollisuuteen, että normi voi olla myös kumottavissa oleva, ks. mt. 84 s. Ks. myös *Mäenpää* 397 s.

¹⁰ Ks. tästä kysymyksestä yleisesti *Mäenpää* 213 ja 225-234.

¹¹ Tämän toteaa myös *Holopainen*, LM 1981, 284.

¹² Tässä esitetty ei tarkoita sellaisen teoreettisen käsityksen omaksumista normien voimassa oloa koskevaan ongelmaan, jonka mukaan voimassa olon ainoana kriteerinä olisi normin faktinen soveltaminen viranomaisissa. Vrt. *Ross* 47-51. Tällaista käsitystä ovat aiheellisesti arvostelleet mm. *Makkonen* 74-76 ja *Aarnio*, Oikeuskäytännön tulkinnasta 53.

Aikaisemmin mainittu, normin asettamisprosessista käsin asiaa tarkasteleva tutkimus- asenne voidaan viime kädessä luonnehtia *idealistiseksi*, kun taas normien toimintaa käytännössä painottava tutkimusasenne on *realistinen*. Nämä perusnäkökulmat eivät ole yhteensovittamattomia, vaan oikeuselämän ilmiöitä — mm. norminantoa — voidaan tasapuolisesti tutkia kummaltakin kannalta. Ks. *Aarnio*, LM 1976, 557-559.

¹³ Samasta ongelmasta Ruotsin työsuojeluvalvonnassa ks. *Lundberg* 111 s.

2.2 Yksittäistapaukselliset ennakkokannanotot pakkokeinomenettelyssä

Työsuojelun ennakkovalvontaan kuuluu mm. ohjeiden, neuvojen ja lausuntojen antaminen käyttöön otettavien rakennusten, laitteiden, työaineiden tms. turvallisuusominaisuuksista.¹ Myöhemmin käsiteltävät, puutteellisuuksien ja epäkohtien johdosta TSValvL 15.1 §:n nojalla annettavat ohjeet ovat tosin käytännössä ainakin määrällisesti tärkeämpiä kuin tässä tarkoitetut ennakkolliset toimet, mutta toisaalta valvonnan kohteen usein oma-aloitteisesti pyytämä ennakkollinen ohjaus on yleensä tehokas ja taloudellinen valvontakeino. Samalla tällaisen ohjauksen pyytäminen on työnantajalle eräänlainen »oikeusturvakeino», jonka avulla voidaan välttää — paitsi tietysti tapaturmien sattumista — myös joutumista pakkokeinojen ja syytetoimien kohteeksi.² Selostetut piirteet koskevat myös niitä tapauksia, joissa jokin laite tai aine on TTurvL 47 §:n tai TSValvL 23 §:n nojalla säädetty *pakollisen* ennakkotarkastuksen tai tyyppihyväksymisen kohteeksi.³

Vapaaehtoisesti pyydetty ja pakolliset ennakkokannanotot aiheuttavat myös työsuojeluviranomaisten toimivaltaa ja pakkokeinomenettelyn normipohjaa koskevan kysymyksen, *onko viranomainen työpaikkavalvontaa suorittaessaan sidottu* laitteesta tai aineesta annettuun lausuntoon tai hyväksymispäätökseen, vai voiko viranomainen tällaisesta ennakkokannanotosta riippumatta ratkaista asian TSValvL 1.1 §:ssä tarkoitettujen yleisten työsuojelunormien perusteella. Tämän ongelman merkitys korostuu sitä mukaa kuin työsuojeluvalvonnan painopistettä tullaan siirtämään ennakkovalvonnan puolelle.

Työsuojeluhallinnossa on korostettu esim. koneiden ja laitteiden turvallisuudesta vapaaehtoisesti pyydettyjen TSH:n lausuntojen ohjeellista ja alustavaa luonnetta. Lausuntojen ei katsota sitovan sen enempää niitä työsuojeluviranomaisia kuin tuomioistuimiakaan, jotka joutuvat myöhemmin harkitsemaan, täyttääkö laite työympäristöön sijoitettuna TTurvL:n vaatimukset.⁴ Käytännössä tätä tarkoittava varaus sisällytetään myös annettaviin lausuntoihin. Viime kädessä tämä kanta perustuu siihen, että sitomattomat neuvot tms. aktit katsotaan tosiasiallisiksi hallintotoimiksi, jotka eivät saa (positiivis-

¹ Nämä ennakkokannanotot perustuvat edellisessä jaksossa käsiteltyjen yleisohjeiden tavoin TSHA 3 §:n 4 kohtaan. Lainkohdasta ks. myös Holopainen, lausunto 30.12.1975, 7.

² Myös STK:n ja LTK:n jäsenyönantajiaan varten laatimissa »Työsuojelutarkastusohjeissa», 2, viitataan mahdollisuuteen, että työnantaja itse kutsuu tarkastajan paikalle tai perehtymään esim. suunnitelmiin.

³ Tällaisista laitteista ja aineista ks. teoksissa Koskinen 91 s. ja KM 1984:65, 39 s. olevia luetteloita.

⁴ Ks. TSH Selvityksiä 11/78, liite 5, 8.

ta) *oikeusvoimaa*.⁵ Esimerkiksi TSH:n antama vapaaehtoisesti pyydetty lausunto ei näin ollen sido TSValvL 15 §:n mukaista pakkokeinovaltaa useimmissa tapauksissa käytävää piiri- tai paikallishallinnon viranomaisista, joskin lausunnon *tosiasiallinen merkitys* lienee suuri.

Lausunnon merkitys on tullut esille mm. ratkaisussa *TSHp 1/1981*. Tapauksessa oli työsuojelutoimisto määrännyt velvoittavassa päätöksessään työnantajan mm. varustamaan särmäyspuristimen standardissa SFS 2965 mainituin käsivahinkojen suojalaittein. Edelleen työsuojelutoimisto oli erinäisistä työmenetelmiin liittyvistä syistä katsonut, etteivät standardissa mainitut kaksinkäsinlaukaisulaitteet olleet käyttökelpoisia, vaan ainoaksi hyväksyttäväksi ratkaisuksi oli katsottava standardin mukainen valoverho.

Valituksessaan TSH:lle työnantaja toi esiin mm., että puristimeen kuitenkin oli jo hankittu suojalaitteiksi kahdet kaksinkäsinlaukaisulaitteet. TSH totesi, että tällaiset laitteet oli TSH:n aikaisemmin antamassa *lausunnossa* katsottu valmistajan ilmoittamissa tavanomaisissa käyttöolosuhteissa ja käyttötavoissa siksi turvallisiksi suojalaitteiksi, ettei TTurvL 40 §:stä johtuvaa estettä niiden käyttöön ottamiselle ollut. Kuitenkin TSH katsoi selvitystä puuttuvan siitä, *miten laitteet olivat käytännössä toimineet* ja mitä työvaiheita puristimilla jouduttiin suorittamaan ilman kaksinkäsinlaukaisulaitetta. Mm. näistä syistä TSH palautti asian tältä osin työsuojelutoimistolle uudelleen käsiteltäväksi.

Ratkaisu siis osoittaa, ettei koneen varustaminen TSH:n lausunnon hyväksytyin suojalaittein estänyt TSValvL 15 §:n mukaista menettelyä, vaan koneen turvallisuus voitiin vielä erikseen selvittää sen käyttömenetelmät ja -ympäristö huomioon ottaen.

Jonkin verran toisista lähtökohdista käsin on arvioitava pakollisten, *lakisääteisten* ennakkotarkastus- ja tyyppihyväksymispäätösten sitovuutta myöhemmin vireille tulevassa pakkokeinomenettelyssä. Tyyppihyväksyminen tarkoittaa sananmukaisesti tietyn, yleensä sarjatuotannossa valmistettavan tuotteen tyyppin hyväksymistä maahantuontia tai muuta luovutusta varten, kun taas ennakkotarkastuksen perusteella annettavat hyväksymiset koskevat yksittäisen koneen, laitteen tai aineen hyväksymistä työpaikalla käyttöön otettavaksi. Molemmat toimet ovat kuitenkin luonteeltaan yksittäistapauksellisia akteja sen hallinto-oikeudellisen terminologian mukaan, jonka avulla tehdään ero konkreettisen hallintotoimen ja abstraktin normin välillä. Kummankinlaiset päätökset ovat myös sellaisia »varsinaisia hallintotoimia», joiden voidaan ajatella tule-

⁵ Tosiasiallisilta hallintotoimilta puuttuvasta oikeusvoimasta ks. esim. *Merikoski II*, 63. Ks. myös Ruotsin osalta *SOU 1976:1*, 189, jossa todetaan, että sikäläiseltä työsuojeluhallitukselta vapaaehtoisesti pyydetty ennakkokannanotot ovat palvelutoimen luonteisia, sitomattomia ilmoituksia viranomaisen kokemuksista ja tiedoista.

van oikeusvoimaisiksi ja sitovan samaa asiaa myöhemmin käsitteleviä viranomaisia. Hallintotoimien jaottelussa tyyppihyväksymispäätös voitaneen edelleen luokitella *lupapäätökseksi*: sen nojalla on laillista esim. myydä laitetta, jonka luovuttaminen muuten olisi kiellettyä.⁶

Oikeusvoimaoppeihin laajemmalti puuttumatta voidaan aluksi tarkastella muutamaa kirjallisuudessa käsiteltyä näkökohtaa. *Merikosken* mukaan hallintotoimen oikeusvoimaiseksi tuloa puoltaa ensinnäkin se, jos toimella on perustettu yksityiselle *taloudellista laatua olevia oikeuksia*. Toinen *Merikosken* mainitsema ja hänen mukaansa viimekätinen kriteeri on se, onko hallintotoimi *tarkoitettu muuttumattomaksi vai ei*.⁷

Mäenpää puolestaan on hallintoluvan sitovuutta käsitellessään korostanut *asiakohtaisuuden periaatetta*: sitovuus liittyy vain siihen asiaan, joka asianomaisen toimivaltasäännöksen mukaan kuuluu luvasta päättäneen viranomaisen ratkaistavaksi. Lisäksi sitovuus ulottuu vain sellaisiin myöhempiin hallintotoimiin, jotka ovat *funktioltaan samansuuntaisia* kuin lupapäätös.⁸ Vihdoin on kiinnitettävä huomiota siihen, *ovatko olosuhteet pysyneet ennallaan* lupapäätöksen antamisen jälkeen.⁹

Nyt esillä oleviin tapauksiin sovellettuna mainitut näkökohdat merkitsevät seuraavaa. Ensinnäkin merkittäviä yksityisen asemaa koskevia taloudellisia vai-

⁶ Niinpä *Hallberg* 338 rinnastaa tarkastuksen perusteella annettavat hyväksymiset lupahakemuksen johdosta annettuihin päätöksiin ja katsoo tällaiset hyväksymiset myös muutoksenhakukelpoisiksi.

Erilaisista ja eri nimillä kutsutuista hallintoluvista ks. *Mäenpää*, Hallintolupa 4-10, jossa tosin tyyppihyväksymistä ei esimerkkinä mainita, »hyväksyminen» kylläkin.

⁷ *Merikoski II*, 65 s. Jälkimmäisestä kriteeristä ks. myös *Westerberg* 75.

⁸ *Mäenpää*, Hallintolupa erit. 195 ja 201.

Mäenpää käsittelee eri kysymyksinä ja toisistaan erillään yhtäältä hallintoluvan *sitovuutta*, jota siis tavanomaisesti on pidetty oikeusvoimavaikutuksen positiivisen puolen ongelmana, ja hallintoluvan *pysyvyyttä* (vast. negatiivinen oikeusvoima). Hän myös kytkee päätöksen sitovuuden ja pysyvyyden erilaisiin edellytyksiin. Ks. mt. 187-211 ja 257-323. Näiden ongelmien läheinen »sukulaisuus» paljastuu kuitenkin *Mäenpään* omasta esityksestä. Hän nimittäin käsittelee hallintoluvan pysyvyysongelmana viranomaisen (joko hallintoluvasta päättäneen tai kokonaan muunkin) *oikeutta antaa jo myönnettyä lupaa koskevia määräyksiä*, esim. terveyslautakunnan oikeutta antaa määräyksiä aikanaan hyväksytyn kaatopaikan uudelleen järjestämisestä jne., ks. mt. 299-303. Juuri saman ongelman kanssa ollaan tekemisissä, kun pohditaan työsuojeluviranomaisen oikeutta määrätä tyyppihyväksytyssä laitteessa tms. havaittu epäkohta korjattavaksi. Käsitteäkseni tällöin on kuitenkin — *Mäenpään* jaottelua seuraten — kysymys pikemminkin hyväksymispäätöksen sitovuudesta kuin sen pysyvyydestä. — Sitovuusongelmaksi asian näyttää ymmärtäneen myös *Hallberg*, Ylimääräinen muutoksenhaku 63.

⁹ *Mäenpää*, mt. 288-304, erit. 298-304, jossa siis asiaa kuitenkin tarkastellaan lupapäätöksen pysyvyyden eli negatiivisen oikeusvoiman kannalta, vrt. edell. alav.

kutuksia epäilemättä on esim. päätöksellä, jolla maahantuotava moottorisaha on tyyppihyväksytty edelleen luovutettavaksi (ks. VNp 636/71) tai päätöksellä, jolla työnantajan hankkima torninosturi on tarkastuksessa hyväksytty työssä käytettäväksi (ks. VNp 648/72). Ongelmallisempaa on se, onko mikään nyt tarkoitetuista ennakkokannanotoista sellainen, joka — *Merikosken* sanoin — esiintyisi »ulospäin pysyväiseksi, lopulliseksi tarkoitetun järjestelyn luonteisena». Esimerkiksi tyyppihyväksyminen yhtäältä kyllä merkitsee tuotteen luovuttajalle ja käyttäjälle annettavaa taetta siitä, että viranomainen katsoo tuotteen täyttävän lainsäädännön asettamat vaatimukset.¹⁰ Tyyppihyväksymisvelvollisuuden pääfunktio ei kuitenkaan ole tämä, vaan sen seikan valvominen, ettei markkinoille pääse turvallisuutta vaarantavia tuotteita. Siten tyyppihyväksymistä ei pidäkään rinnastaa sellaiseen (esim. verotuslain 69 §:n mukaiseen) *ennakkotietoon*, jollaista asianosainen pyytää *vapaaehtoisesti* ja jonka tarkoituksena on juuri vahvistaa ja etukäteen tiedottaa tulevien viranomaisratkaisujen sisältö. Tällaisten ennakkotietojen sitovuuden edellytykseksi on kirjallisuudessa katsottu riittävän niiden pelkkä lakisääteisyys.¹¹

Tosin tyyppihyväksymistenkin joukossa on tapauksia, jotka luonteeltaan ovat tällaisia sitovia ennakkotietoja. Esimerkkinä voidaan mainita RakL 151 a §:n mukainen tyyppihyväksyminen, jonka antaa ympäristöministeriö asianosaisen vapaaehtoisesta hakemuksesta. Kuvaavaa kuitenkin on, että päätöksen rakennusvalvontaviranomaisia sitova vaikutus on säännöksessä erikseen lausuttu, mikä viittaa siihen, ettei yksinomaan tyyppihyväksymisen käsitteestä voida tällaista sitovuutta johtaa. Sitä paitsi tällaisenkaan tyyppihyväksymisen tarkoituksena ei ole kokonaan korvata tuotteeseen kohdistuvaa rakennusvalvontaa, vaan tarkastuksissa on edelleenkin valvottava esim. rakennuksen sijoitusta sekä sen soveltuvuutta rakennuspaikkaan ja ympäristöön.¹²

Mainittakoon vielä, että RakA 150 a §:n mukaan (verr. RakL 151 a.1 §) nyt kyseessä oleva tyyppihyväksymispäätös on vapaaharkintaisesti peruutettavissa. Vastaavasti on Ruotsin työsuojeluhallinnossa katsottu, että SAML:iin perustuvat tyyppihyväksymispäätökset eivät ole »ikuisia», vaan viranomainen voi uusien kokemusten ja muuttuneiden käsitysten perusteella peruuttaa hyväksymispäätöksen.¹³

¹⁰ Ks. esim. RJO 13.3 §, jossa on seuraava määritelmä: »Tyyppihyväksyntä tarkoittaa sen toteamista, että laite täyttää tämän päätöksen ja sen nojalla annettujen määräysten vaatimukset sekä että asennus-, käyttö- ja hoito-ohjeet sisältävät turvallisuuden kannalta tarpeelliset tiedot.»

¹¹ Ks. *Andersson*, NAT 1973, 271, *Hallberg* 289 verr. 298 ja 303, *Uotila et al.* 134 ja *Mäenpää*, Hallintolupa 205.

¹² Ks. *HE 231/1973*, joka on siteerattuna teoksessa *Larma et al.* 587 s.

¹³ Ks. *Gullberg et al.* 105. Ks. myös *SOU 1976:1*, 179, jossa yleisesti todetaan, etteivät nyt puheena olevat ennakkokannanotot ole lopullisia.

Oikeuskäytännöstä voidaan mainita työsuojeluakin läheisesti sivuava ratkaisu *KHO 21.12.1983 t. 5496*:

Sahatoimintaa harjoittavalle yhtiölle TervHL:n nojalla myönnetyssä sijoituspaikkaluvassa oli mm. sahan melutasoa koskevia ehtoja. TervHL 82 §:n nojalla voitiin yhtiölle antaa lupaehdoista poikkeavia määräyksiä ympäristölle aiheutuvan terveydellisen haitan poistamiseksi. Esitettyä ei aiheuttanut sekään, että melua aiheuttanut pyörökuormaaaja oli tyyppihyväksytty.

Esitetyt näkökohdat viittaavat siihen, että työsuojelulainsäädännön mukaisessa pakollisessa menettelyssä tyyppihyväksytyn tuotteen turvallisuusominaisuudet voidaan ottaa TSValvL 15 §:ää sovellettaessa uudelleen arvioitavaksi.¹⁴ Tyyppihyväksymisellä luodun oikeustilan pysyvyys rajoittunee — nimenomaisen, sitovuutta osoittavien säännösten puuttuessa — siihen, että hyväksymisestä poikkeavan viranomaispäätöksen tekemiseen täytyy olla objektiivisesti perusteltavat syyt. Sellaisina tulevat kysymyksen esim. ne käyttöönoton jälkeen havaitut tuotteen ominaisuudet, joihin ennakkokannanottoa tehtäessä ei ole voitu kiinnittää huomiota, ja tuotteen tavanomaisesta poikkeavat käyttöolosuhteet.

Erilaisten *ennakko- ja määräaikaistarkastusten* perusteella annettavien hyväksymislausuntojen sitovuus on tyyppihyväksymisten sitovuutta vielä vaikeammin puollettavissa. Voidaan viitata suoraan tarkastusvelvollisuutta koskeviin oikeussääntöihin, joissa saatetaan mm. todeta, ettei laitetta saa käyttää, ellei sitä ole tarkastettu *ja ellei se ole muutoin luotettavassa kunnossa*.¹⁵ Lisäksi on säännöksiä uusintatarkastuksista, joiden toimittamista on pyydetävä määrääjoin *tai lyhyemminkin väliajoin*, jos *aihetta* siihen ilmenee.¹⁶ Tällaiset säännökset ovat ilmausta siitä, että koneiden, laitteiden ja aineiden turvallisuusominaisuudet eivät ole staattisia vaan käytön, kulumisen yms. seikkojen takia tuotantoprosessissa muuttuvia ja muusta työympäristöstä riippuvia. Näistä syistä tarkastuksessa annettu hyväksyminen ei voi rajoittaa TSValvL 15 §:n mukaisen pakkokeinomenettelyn käyttöä, mikäli jokin edellä esitetyn kaltainen seikka tai olosuhteiden muutos on tuonut tarkastuksen kohteessa esiin pakkokeinosäännöksessä tarkoitettua puutteellisuuden tai epäkohdan.

Lopuksi on korostettava sitä, että edellä käsiteltyjen ja muidenkin päätös-

¹⁴ Vastaavasti Norjan oikeudessa *Jakhelln*, Arbeidsrettslige emner 401. Samassa yhteydessä kirjoittaja käsittelee Norjan oikeudessa esiintyvää ongelmaa, missä määrin viranomainen voi *sopimuksin* luopua käyttämästä kontrollikeinoja vastaisuudessa.

¹⁵ Ks. esim. yksiköysiratojen osalta VNp 380/68 2.1 § ja torninosturien osalta VNp 648/72 2 §.

¹⁶ Ks. edell. alav. mainitun torninosturipäätöksen 4 §.

ten mahdollinen sitova vaikutus voi tulla kysymykseen vain niissä tapauksissa, joissa kannanoton on antanut työsuojeluviranomainen tai muu orgaani työsuojelulainsäädännön nojalla. Muiden hallinnonalojen viranomaisten muun lainsäädännön nojalla antamat luvat tms. ennakkokannanotot eivät sido samaa kysymystä työsuojeluasiana käsitteleviä työsuojeluviranomaisia ja päinvastoin: hallintomenettelyn kohteena ei ole *sama asia*, mikä olisi oikeusvoimavaikutuksen objektiivisen ulottuvuuden edellytys.¹⁷ Tästä periaatteesta ovat esimerkkinä seuraavat ratkaisut:

KHO 1921 II 1225. Ammattientarkastajan sosiaalihuoltokunnalle ja SosH:n MH:lle tekemän ilmoituksen johdosta työnantajayhtiötä kiellettiin mm. AVA 4 §:n nojalla ja yhtiön johtokunnan jäsenille asetetun sakon uhalla käyttämästä maanpinnan alapuolella olevaa varastohuonetta työhuoneena, vaikka terveydenhoitolautakunta oli aikanaan tarkastuksen jälkeen myöntänyt luvan huoneen käyttöön po. tarkoitukseen.

KHO 1973 II 103. Kun asunto-osakeyhtiön jätteenpolttouuniin käyttämisestä aiheutui lähiympäristön asukkaille terveydellistä haittaa, terveyslautakunnalla oli TervHL:n nojalla oikeus antaa yhtiölle ne määräykset, jotka olivat tarpeen haitan poistamiseksi, vaikka polttouuni oli rakennettu lainvoimaisen rakennusluvan mukaisesti.

Selostetusta periaatteellisesta lähtökohdasta huolimatta on tietenkin suotavaa, että eri viranomaiset käytännössä pyrkivät toimimaan yhdensuuntaisesti eivätkä aseta yksityisille keskenään ristiriitaisia vaatimuksia. Tämän turvaamiseksi onkin annettu säännöksiä viranomaisten keskinäisestä yhteydenpidosta ennen asian ratkaisemista (esim. RakA 51.4 §:n säännös työsuojeluviranomaisen rakennuslupaviranomaiselle annettavasta lausunnosta).

3 MISSÄ VAIHEESSA VELVOITTAVA PÄÄTÖS TEHDÄÄN?

3.1 Primäärivelvollisuuden rikkomisesta

TSvalvL 15 §:n mukaisen päätöksen tekeminen edellyttää, että työpaikan rakennuksissa, laitteissa tai oloissa on *puuteellisuuksia tai epäkohtia*, joiden korjaaminen on työnantajan velvollisuutena, tai *ettei työnantaja noudata* hänelle

¹⁷ Samansuuntaisesti *SOU 1976:1*, 183, työsuojeluviranomaisten ja ympäristönsuojeluviranomaisten kompetenssista. Hallintotoimen oikeusvoimaisuuden edellytyksenä olevasta identiteetti vaatimuksesta yleisesti ks. *Westerberg*, Rättskraft 570 ja *Sundberg* 203. Asiakohtaisuuden periaatteesta ks. myös *Mäenpään* esittämiä, edellä selostettuja näkökohtia.

TSValvL:n perusteella kuuluvia velvollisuuksia. Kursivoidut ilmaisut merkitsevät sitä, että lainkohdan mukainen velvoittava päätös voidaan tehdä vain olemassa olevan, jo aktualisoituneen epäkohdan johdosta; vasta kun primääri-velvollisuuden noudattaminen on laiminlyöty.¹ Kyseessä on pitkälle sama asia kuin siviiliprosessin edellytyksenä oleva oikeussuojan tarve, josta aiheutuu mm., että suoritusvelvollisuuden on yleensä oltava *erääntynyt* ennen kuin suorituskanne voidaan ottaa tutkittavaksi ja suoritustuomio antaa.²

Vertailun vuoksi mainitsen, että Ruotsin työympäristölaissa velvoittavan päätöksen tekemiselle ei ole asetettu vastaavaa edellytystä. SAML 7:7:n mukaan ammattientarkastusviranomaiset voivat antaa sellaisia käskyjä ja kieltoja »som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas». Päätös voidaan tällöin antaa jo ennakkoidun, mutta vielä aktualisoitumattoman epäkohdan varalta.³ Sen sijaan suomalaisten uhkasakko-, teettämishu- ja vastaavien pakkokeinosäännösten soveltamis-edellytykseksi on säännönmukaisesti asetettu joko normista tai yksittäistapauksellisesta hallintotoimesta ilmenevän primääri-velvollisuuden rikkominen.⁴

KHO:n käytännössä primääri-velvollisuuden rikkomisedellytys on tullut esiin ensinnäkin sellaisissa tapauksissa, joissa hallintopakkoa voidaan käyttää yksittäistapauksellisen *hallintopäätöksen*, esim. lupapäätöksen rikkomistapauksissa. Tällainen menettely on mahdollista paitsi TSValvL 15 §:n, myös esim. UVA 11 §:n, LHA 13.2 §:n ja RakL 144 §:n nojalla. Kyseinen edellytys merkitsee tällöin sitä, ettei hallintopäätökseen voida

¹ Ks. myös *Müller* 4, jossa vastaava lähtökohta mainitaan yleisenä hallinnollisen pakkokeinomenettelyn edellytyksenä.

² Ks. *Tirkkonen* SP I, 385-387 ja myös *Hakulinen* 19. Tirkkonen tosin huomauttaa siitä, että oikeuskäytännön ja vanhemman kirjallisuuden mukaan erääntymätöntä saamista koskeva kanne olisi hylättävä eikä jätettävä tutkimatta. Hallintomenettelyssä vastaavalla erottelulla ei kuitenkaan ole sanottavaa merkitystä, ks. *Merikoski* 93 s.

³ Ks. *Gullberg et al.* 186. Samalla kannalla ovat Ruotsin arbetstidslagen (1982:673), ks. 22 §, ja hälsoskyddslagen (1982:1080), ks. 18.1 §.

Vastaavalla kannalla on edelleen ainakin sanamuotonsa mukaan NAML 77 §. Tosin *Evju*, Arbetsretslige emner 155, näyttää tulkitsevan säännöstä toisin. Sen sijaan DAML 77 §:stä primääri-velvollisuuden rikkomisedellytys käy selvästi ilmi: »Arbejdstilsynet kan påbyde, at forhold, der strider mod loven eller med regler eller afgørelser i medfør af loven, bringes i orden straks eller inden en frist.»

Suomen oikeudessa primääri-velvollisuuden rikkoutumista ei edellytetä kaivoslain 60.1 §:ssä, joka koskee mm. lain työturvallisuussäännösten toteuttamista ja jonka mukaan tarkastuksessa voidaan »määrittää, että kaivoksessa on tehtävä laitteita tai suoritettava töitä 47 §:ssä, 51 §:n 4 momentissa tai 56-58 §:ssä säädettyssä tarkoituksessa».

⁴ Poikkeuksina voidaan mainita prosessuaaliset uhkasakot esim. lääninoikeuslain 21 §:n ja liikevaihtovero-oikeudesta annetun lain 9 §:n mukaan. Vrt. myös OK 16 luvun 5, 6 ja 8 §.

heti liittää pakkokeinouhkaa: ensin on todettava, ettei päätöstä suosiolla noudateta, ja vasta tämän jälkeen voidaan velvoittaa noudattamaan päätöstä sakon tms. uhalla.⁵ Niinpä esim. rakennuslupapäätöksessä luvan ehtoa tehostamaan asetettu sakon uhka on poistettu ennenaikaisena (*KHO 1963 II 128*). Vastaavalla tavalla on menetelty, kun sakon uhka on heti liitetty sellaiseen velvoittavaan päätökseen, joka ei ole johtunut rakennuslain vastaisesta adressaatin menettelystä (vrt. RakL 144 §), vaan on annettu esim. kaupungin rakennusjärjestyksen nojalla. Tällöin KHO on todennut, ettei adressaatti ole niskoitellut päätöstä vastaan, minkä vuoksi päätökseen liitetty sakon uhka on ennenaikaisena poistettu (*KHO 12.3.1980 t. 1391*; samoin vuoden 1932 rakennussäännön 114 §:n nojalla *KHO 1960 II 55* ja tilastotietojen antamisvelvollisuutta koskevana tapauksena *KHO 1982 II 66*). Pakkokeinouhan poistaminen näissä tapauksissa on siis johtunut siitä, ettei hallintopäätöksen kohteelle ollut edes annettu tilaisuutta vapaaehtoisesti täyttää päätöksellä perustettua velvollisuutta.

Toiseksi voidaan tarkastella KHO:n ratkaisuja, joissa on ollut esillä *normista* ilmenevän primäärivelvollisuuden rikkomisedellytyksen puuttuminen. Ratkaisussa *KHO 1930 II 3280* katsottiin, että kun kaupunki ei vielä ollut suorittanut sen velvollisuutena olevia kadun avaus- ja tasoittamistöitä, talonomistajia ei voitu velvoittaa kadun päällystämiseen, ja uhkasakkopäätös poistettiin ennenaikaisena. Ratkaisusta *KHO 20.11.1975 t. 4565* ilmenee, ettei Vesil 21:3:n mukaista virka-apua voitu antaa, kun oikeudettomaan toimenpiteeseen ei ollut vielä ryhdytty, vaan sellaista vasta suunniteltiin.

Kuluttajansuoja-asioissa primäärivelvollisuuden rikkomisedellytystä joudutaan arvioimaan muista pakkokeinonormeista jossakin määrin poikkeavien säännösten valossa. KulSuoJL 2:7:n mukaan elinkeinonharjoittajaa voidaan kieltää jatkamasta lain 2 luvun vastaista *tai siihen rinnastettavaa* markkinointia sakon uhalla (ks. myös lain 3:2). Merkitseekö tämä sitä, että voidaan kieltää sellainenkin markkinointi, johon ei vielä ole ryhdytty? Ongelma tuli esille ratkaisussa *MT 1982:20*, jossa kuluttaja-asiamies vaati, että lehtiyhtiötä kiellettäisiin jatkamasta sopimattomien arpajaisten järjestämistä suoramarkkinoinnin yhteydessä. Tämän ohella kuluttaja-asiamies vaati, että myös tähän rinnastettava menettely mm. TV- ja ulkomainonnan yhteydessä kiellettäisiin. Yhtiö vastusti tätä vaatimusta ja esitti, ettei tällaista markkinointia ollut edes harjoitettu. Markkinatuomioistuin hylkäsi vaatimuksen.

Kuluttajansuoja-asioissakin sovelletaan siis lähtökohtaisesti samaa primäärivelvollisuuden rikkomisedellytystä kuin muissakin valvonta-asioissa. Niinpä *Bernitz* lausuu selostetusta ratkaisusta, että »vad marknadsdomstolen har att bedöma är en konkret, faktiskt redan företagen marknadsföringsåtgärd (eller flera sådana). KO kan inte påfordra att domstolen

⁵ Näin myös *Kurvinen* 169.

prövar en förbudstalan mot en *hypotetisk* marknadsföringsåtgärd, som faktiskt inte har blivit företagen».⁶

Työsuojelun valvonnassa primääriovelvollisuuden rikkomisedellytys merkitsee käytännössä kahta asiaa. Ensinnäkään TSValvL 15 §:n mukaan ei voida velvoittaa poistamaan epäkohtaa, joka *ei vielä ole ilmennyt*, vaikka se esim. asennustyötä koskevasta suunnitelmasta olisikin pääteltävissä. Tästä esimerkkinä voidaan mainita seuraavat ratkaisut:

TSHp 13/1980. Työnantaja oli velvoitettu mm. huolehtimaan siitä, että lämpötila pysyy työskentelyalueella työskentelyn aikana +15 ja +21 C asteen välillä. TSH poisti päätöksestä lämpötilan ylärajaa koskevat vaatimukset ennenaikaisina siihen nähden, ettei työpaikalla ollut todettu liian korkeita lämpötiloja. Asiallisesti samanlainen ratkaisu sisältyy päätökseen *TSHp 14/1980*.

TSHp 6/1982. Työsuojelutoimisto oli todennut, että kaivoksessa oli korkeat nikkelin ym. syöpävaaraa aiheuttavien aineiden pitoisuudet. Tämän vuoksi toimisto määräsi 19.1.1980 antamallaan päätöksellä, että työnantajan piti TTurvL:n soveltamisesta syöpää aiheuttaviin aineisiin ja menetelmiin annetun VNp:n (952/75) ja sen perusteella annettujen alemmanasteisten määräysten nojalla pitää luetteloa kaivoksessa esiintyvistä syöpäsairauden vaaraa aiheuttavista aineista ja niille kaivoksen eri osissa *vuonna 1979 ja 1980* altistetuista työntekijöistä päätöksessä lähemmin mainituin tavoin. Luettelot oli laadittava 1.3.1981 mennessä ja niihin kuuluvat tiedot toimitettava työsuojelutoimistoon vuoden 1979 osalta 1.3.1981 mennessä ja vuoden 1980 osalta 31.5.1981 mennessä.

TSH pysytti päätöksen muuten, mutta kun *laiminlyöntiä ei ollut vuoden 1980 osalta ennen päätöksen antamista vielä voinut tapahtua*, päätös kumottiin tältä osin ennenaikaisena. — Samanlainen ratkaisu on *TSHp 21.11.1985 n:o 2763/052/85*.

Toiseksi jos epäkohta on ilmennyt, mutta se *on jo korjattu*, velvoittavaa päätöstä ei enää saa tehdä. Normaalisti hallintopakon käyttöön ei tällöin ole mitään järkevää tarvettakaan. On kuitenkin huomattava, ettei epäkohtaa voida katsoa korjatuksi, jos se vain väliaikaisesti on menettänyt ajankohtaisuutensa. Jos esim. tietyt laitteiston säätö- tai puhdistustoimenpiteet joudutaan suorittamaan säännöllisesti, vaikkakin vain harvoin, toimenpiteen yhteydessä kerran havaittu vaarallinen työmenetelmä voidaan määrätä korjattavaksi myös vastaisuudessa esiintyviä säätö- tai puhdistuskertoja silmällä pitäen. Täysin epä-määräiseen tulevaisuuteen nähden ei kuitenkaan voida velvoittaa pitämään yllä tiettyä turvallisuustasoa tms. (esim. velvoittaa sulattamaan vastedes talvisin muodostuva jää työpaikan kulkureiteiltä). Tämä johtuu osaksi myös *määrä-*

⁶ *Bernitz*, Ylöstalon juhlaulkaisu 50.

ajan asettamisvaatimuksesta eli siitä, että TSValvL 15 §:n mukaan päätöksessä on ilmentävä, milloin päävelvoite viimeistään on täytettävä ja mistä lähtien velvoitteeseen mahdollisesti liitetty uhka voidaan määrätä täytäntöön pantavaksi.⁷ Jos päätöstä on noudatettu mutta epäkohta ilmenee uudestaan määräajan jo kuluttua, epäkohdan poistamiseksi on tehtävä uusi päätös. Tästä huolimatta velvoittavan päätöksen *tarkoitus* luonnollisesti on, että määräajan päättymishetkellä vallitsevaksi vaadittua työsuojelullista tasoa on vastaisuudessa noudatettava.⁸ Selostettua problematiikkaa kuvaavat seuraavat ratkaisut:

TSHp 12.6.1986 n:o 104/052/86. Työsuojeluviranomainen oli lainvoimaisella päätöksellään velvoittanut työnantajan 3 kuukauden määräajassa huolehtimaan siitä, ettei työpaikan lämpötila ylitä +28 C astetta. Työsuojelutoimiston *noin viisi vuotta myöhemmin* toimittamassa tarkastuksessa havaittiin työpaikalla edelleen samoja epäkohtia. Edellisessä päätöksessä asetettua uhkaa ei kuitenkaan tuomittu, vaan työsuojelutoimisto asetti uuden lämpötilan alentamisvelvoitteen, jonka TSH pysytti.

Vrt. TSHp 20.2.1986 n:o 1861/052/85, joka annettiin ravintolatyöpaikan melutason alentamista koskevassa asiassa. Työpaikalla oli havaittu meluepäkohtia *noin 1 v 3 kk* pakkokeinopäätöksessä asetetun määräajan päättymisen jälkeen. Asetettu uhkasakko tuomittiin, mutta määrältään puoleen alennettuna, kun otettiin huomioon mm. määräajan päättymisestä epäkohdan havaitsemiseen kulunut pitkä aika.

Kieltomuotoisten päätösten osalta on kuitenkin huomattava, että määräajan päättymisajankohta on suorituksen täyttämismenettelyn *alkamishetki* eikä velvoitteen viimeinen täyttämisaikajako.⁹ Tästä syystä kieltopäätös ei lakkaa olemasta voimassa, vaikka kielletystä suhtautumisesta jonkin aikaa pidätyttäisiinkin määräajan päätyttyä. Nimenomaisesti kieltoja koskevissa pakkokeinosäännöksissä onkin usein todettu erikseen, että kieltopäätös tarkoittaa velvollisuudenvastaisen menettelyn jatkamista *tai uudistamista*.¹⁰

3.2 Pöytäkirjaohjeiden antamisesta pakkokeinomenettelyn esivaiheena

Pelkkä TSValvL 15.1 §:ssä tarkoitettujen puutteellisuuden tai epäkohdan ilmeneminen tai TSValvL:iin perustuvien velvollisuuksien rikkominen ei vielä oikeuta työsuojeluviranomaista tekemään lainkohdan mukaista velvoittavaa pää-

⁷ Päätökseen liitettävästä määräajasta tarkemmin ks. jäljempänä jakso 6.

⁸ Ks. myös *Lavin I*, 93.

⁹ Ks. mt. 76 ja 99. Ks. myös *Bruun—Koskinen* 192, jossa todetaan, että Tasa-arvoL 21 §:n mukainen kielto ja sen tehosteeksi asetettu uhkasakko ovat voimassa ilman määräaikaa.

¹⁰ Ks. esim. SopMenL 6 §, KulSuoJL 1:7, TupakkaL 18 § ja Tasa-arvoL 21 §.

töstä. Lisäksi edellytetään, että työnantaja on *niskoitellut* hänelle annettujen ohjeiden ja neuvojen noudattamisessa, tai vaihtoehtoisesti, *ettei asia siedä viivytystä*.¹ Näitä edellytyksiä voidaan jälleen verrata siviiliprosessin edellytyksiin ja todeta, että kysymyksessä on eräänlainen *kvalifioitu oikeussuojan tarvekynnys*. Tämä väistämättä hidastaa valvontamenettelyä, eikä sillä myöskään ole vastinetta monissa muissa hallinnollisissa pakkokeinosäännöksissä, kuten jäljempänä selviää. — Mainituista edellytyksistä käsitellään ensin niskoittelua, mutta aluksi on hieman laajemmin pohdittava tarkastuksen perusteella annettavien ohjeiden ja neuvojen oikeudellista asemaa yleiseltä kannalta.

Työsuojeluvalvonnan, kuten aikaisemmin ammattientarkastuksenkin, lähtökohtana ja tärkeimpänä toimintamuotona havaittujen epäkohtien poistamiseksi on viranomaisen antama ohjaus ja neuvonta.² Kuitenkin vasta TSValvL:a säädettäessä otettiin tätä koskeva nimenomainen säännös lakiin ja täsmennettiin ohjeiden asema pakkokeinomenettelyssä; aikaisemmin ohjeista ja neuvoista oli säädetty hyvin niukasti ja lakia alemmanasteisin normein.³

Muilla hallinnonaloilla näyttää lainsäädäntökäytännön valossa jokseenkin sattumanvaraiselta, onko pakkokeinopäätöksen antamisedellytykseksi asetettu ohjeen, neuvon, kehotuksen tms. toimen vastainen menettely vai ei. Tällainen edellytys on asetettu mm. SähköL 35 §:ssä, jonka mukaan pakkokeinopäätös voidaan tehdä vasta kun sähkölaitteiston haltija ei noudata tarkastuksessa annettua *korjauskehotusta*. Annettujen ohjeiden tai kehotusten vastaista menettelyä tarkoitettaneen asiallisesti myös eräissä muissa turvallisuusvalvontaa koskevissa säädöksissä, kun pakkokeinopäätöksen edellytykseksi on säädetty, ettei »asianomainen *viivytyksettä* ryhdy todetun epäkohdan korjaamiseen». ⁴ Nimenomaisesti mainitaan kehoitus poliisilain (84/66) kahdessakin säännöksessä. Poll 27 §:n mukaan kehotuksen laiminlyöminen on edellytyksenä sille, että poliisipäälikkö voi tehdä lainkohdassa tarkoitetun teettämispäätöksen. ⁵ Poll 12.1 §:ssä on yleisesti säädettyä, että poliisin on ensisijaisesti toimittava antamalla neuvoja, kehotuksia ja (sitovuudessaan hie-

¹ TTervHL:n mukaisissa asioissa on näiden lisäksi vielä edellytyksenä, että työsuojeluviranomainen ennen velvoittavan päätöksen tekemistä hankkii *lausunnon* asiantuntijaviranomaiselta (lääninhallitukselta). Ks. TTervHL 10.3 §.

² Ks. HE 122/1972, 8 ja Työsuojelun valvonta, 8.

³ Ks. vuoden 1889 ATJoS 1 §, 21.6.1918 annettun ammattientarkastajien ja näiden työläisapulaisten johtosäännön 7 § sekä VNp (73/27) ATL:n voimaannpanosta 2 §. Ohjeiden asemasta ATL:n mukaisessa kirjallisessa käskymenettelyssä ks. *Helo* 39 s. sekä *Ellilä* 72 ja 74.

Neuvovan ja käskävän työsuojeluvalvonnan osuuksista *muissa pohjoismaissa* ks. edellä 19 s. esitettyjä tietoja.

⁴ Ks. RäjähdystarvikeA (85/80) 99.1 §, A palavista nesteistä (335/54) 59.1 § ja A öljylämmityslaitoksista (691/71) 16.1 §.

⁵ Ks. tarkemmin *Sinisalo*, Toimivalta 98.

man eri kategoriaan kuuluvia) käskyjä.⁶ Mainittakoon myös, että kuluttaja-asiamiehestä annetun lain (40/78) 6 §:n mukaan kuluttaja-asiamiehen on ennen pakkotoimiin ryhtymistä pyrittävä saamaan elinkeinonharjoittaja *vapaaehtoisesti* luopumaan lainvastaisesta toimenpiteestä.

Monista nimenomaan käytännössä tärkeistä hallinnollisista pakko-keinosäännöksistä tällainen ohjeidenantomenettely kuitenkin puuttuu. Näitä säännöksiä ovat esim. RakL 144 §, TervHL 82 §, PPL 47 § sekä LH:lle yleisen uhkasakkovalan perustava LHA 13.2 § (vrt. myös UVA 11 § ja PMenLE 4.2 §). Kuitenkin myös näitä säännöksiä sovellettaaneen käytännössä siten, että ennen hallintopakoon turvautumista monesti annetaan vapaamuotoisia neuvoja, korjaamiskehotuksia jne.⁷ Tällainen menettely on tietenkin taloudellista ja riittävääkin silloin, kun joltisellakin varmuudella tiedetään, että valvonnan kohde vapaaehtoisesti suostuu tekemään vaaditut toimet. Lienee myös melko lailla makuasia, min-käläinen juridinen perustelu tällaiselle käytännölle esitetään.

Joka tapauksessa voidaan viitata hallinnossa yleisesti noudatettavaan *suhteellisuusperiaatteeeseen*, jonka mukaan käytettävien keinojen on ankaruudeltaan oltava kohtuullisessa ja järkevässä suhteessa hallintotoimella tavoiteltaviin päämääriin ja mm. vastustuksen määrään. Ohjeiden ja neuvojen antamista on perusteltu myös viittaamalla yleisesti ao. viranomaisille säädettyyn valvontatehtävään.⁸ Kuitenkin on huomattava, että asiaan liittyvä *julkinen intressi*, kuten ilmeinen terveyden- tai palonvaara, saattaa edellyttää sitovan päätöksen tekemistä heti ja riippumatta adressaatin ehkä myötiämielisestä suhtautumisesta.⁹

Ohjausta ja neuvontaa on pidetty oikeudelliselta luonteeltaan ns. *tosiasiallisena hallintotoimintana*.¹⁰ Tällaiselle toiminnalle on ominaista, ettei sillä ole (välittömiä) oikeudellisia vaikutuksia.¹¹ Ilmeisesti tästä syystä on niin ikään

⁶ Ks. mt. erit. 169 s.

⁷ Tällaisia kehotuksia käsittelee erityisesti valituskelpoisuuden kannalta *Hallberg* 329-346. Ks. myös *Andersson* 40-46. Ks. vielä *Kalima* 319, jossa käsitellään tähän säännösr ryhmään kuuluvia pankkilakien pakkokeinonormeja. *Kalima* toteaa aivan oikein, ettei pankkitarkastusvirastolla ole po. säännösten nojalla velvollisuutta laiminlyöntitapauksissa tehdä LH:lle esitystä uhkasakkomenettelyyn ryhtymisestä, koska toivottu valvontatulos voidaan saavuttaa myös käyttämättä pakotteita (so. ohjein ja neuvoin, joista säännöksissä ei kuitenkaan ole mainittu, JS). *Kalima* kuitenkin antaa ymmärtää, että pakkokeinomenettelyyn *ei saisi* ryhtyä kehotusta tai ohjetta antamatta, sillä hänen mukaansa esitystä ei saatane tehdä, ennen kuin velvollisuuden täyttämiseksi varattu *määräaika* on kulunut umpeen. Tämä kanta lienee tulkintasuosituksena lakiin perustumaton, joskin se käytännön menettelytapaohjeena voi olla paikallaan.

⁸ Niinpä *Hallberg* 335 viittaa rakennusvalvonnan osalta RakL 9 §:ään.

⁹ Näin *Lavin I*, 37 s. uhkasakon asettamispäätöksistä.

¹⁰ Näin esim. *Uotila* 180 ja *Uotila et al.* 134.

¹¹ Tavallisesti on tässä yhteydessä viitattu teiden rakentamiseen, toimituskirjan laatimiseen, oppitunnin pitämiseen jne. tosiasiallisena hallintotoimintana, ks. esim. *Ståhlberg*

katsottu, *ettei* ohjaus ja neuvonta ole *toimivallan käyttämistä*,¹² ja ettei ohjeiden antamisessa siten voi myöskään tapahtua toimivallan *ylitystä*. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että ohjeita voitaisiin antaa vapaasti mistä seikoista tahansa, vaan puuttuminen esim. viranomaisen toimialaan kokonaan kuulumattomiin asioihin voi tulla arvioitavaksi virkavelvollisuuksien vastaisena menettelynä.¹³ Erityisesti TSValvL 15.1 §:stä on huomattava, että siinä on ohjeiden antamiseen oikeuttavat tilanteet määriteltä samalla tavoin kuin velvoittavan päätöksen käyttöala. Käytännössä työsuojeluhallinnon virkamiehelle onkin kerran tuomittu varoitus muun ohella sen johdosta, että tämä oli pöytäkirjaohjeella kehottanut työnantajaa poistamaan kaivostyön haittoja mm. alen-tamalla työntekijöiden eläkeikää.¹⁴ Vielä on ohjeista ja neuvoista yleiseltä kan-nalta todettava, että ne ovat vain norminmukaista käyttäytymistä koskevia muistutuksia, joilla ei sitovasti voida ratkaista kysymystä jonkun velvollisuu-desta ryhtyä tiettyyn toimeen; siten niistä *ei* myöskään voi *valittaa*.¹⁵

TSValvL 15 §:n mukaisten ohjeiden ja neuvojen muodosta ja antamis-menettelystä on säädetty verraten yksityiskohtaisesti. Ohjeet ja neuvot anne-taan tavallisesti tarkastuksen yhteydessä, ja tällöin niiden johdosta on *kuulta-va* työnantajaa tai tämän edustajaa sekä työsuojelupäällikköä ja työsuojelu-valtuutettua (TSValvA 11 §). Kaikki tarkastuksessa annettavat huomautukset, ohjeet ja neuvot on merkittävä tarkastuksesta pidettävään *pöytäkirjaan*, josta on viipymättä toimitettava jäljennös työnantaja- ja työntekijäpuolen edusta-jille (12 §). TSH:n hallinnollisen kiertokirjeen mukaan täydellinen ohje sisäl-tää 1) havaitun puutteen riittävän yksilöinnin, 2) selvityksen lainsäädännössä ja sitovissa määräyksissä asetetuista vaatimuksista, 3) maininnan, mihin lain-

315 s., *Merikoski II*, 20 ja *Uotila*, Päätösvalan delegoiminen 72. Oikeusvaikutusten välittö-myyden vaatimuksesta hallintotoimen käsitettä määriteltäessä ks. erit. *Vilkkonen*, Mitättö-myydestä 60 s. ja *Forsthoff* 198. Erilaisiin kehotuksiin ja muistutuksiin eräissä tapauksissa kuitenkin liittyvistä oikeusvaikutuksista ks. *Herlitz III*, 333-337.

Erityisesti TSValvL:n mukaisten ohjeiden vaikutuksesta *rikosprosessissa* ks. *Salohei-mo*, Oikeus 1981, 123 s.

¹² Näin poliisin antamista ohjeista ja kehotuksista *Sinisalo*, Toimivalta 169 erit. alav. 25 sekä pankkien valvonnassa annettavista ohjeista *Kalima* 271. Ks. myös *Tuori II*, 497 i.f.

¹³ Ks. *Sinisalo* *ibid*.

¹⁴ *TSHp* 16.3.1978 n:o 43/039/78.

¹⁵ Ks. *Hallberg* 331-346, erit. 341 s. Uusimmassa oikeuskäytännössä on kuitenkin ke-hotusten valituskelpoisuutta joissakin tapauksissa tulkittu väljemmin. Tapausten erityispiir-teisiin syventymättä tyydyn vain mainitsemaan ratkaisut *KHO* 1978 I 1 ja 1982 II 117 (vero-valvonnassa annetut kehotukset) ja 1979 II 94 (PolL 12 §:n nojalla annettu kehotus).

kohtiin ja sitoviin määräyksiin ohje perustuu, ja 4) tarkastajan neuvoja ja suosituksia siitä, miten lainsäädännön vaatimukset esimerkiksi voitaisiin täyttää.¹⁶

3.3 Niskoitteluedellytyksestä

Työnantajan niskoittelu on käytännössä asian kiireellisyyttä selvästi yleisempi peruste, joka johtaa TSValvL 15 §:n mukaisen velvoittavan päätöksen tekemiseen. Niskoittelu on kysymyksessä silloin, kun työnantaja ilman hyväksyttävää syytä jättää noudattamatta tarkastuksessa annettuja pöytäkirjaohjeita tai muuten osoittaa vastustavansa ohjeissa edellytettyjen toimien suorittamista.

Tavallisimmin niskoittelu ilmenee pelkkänä *passiivisuutena*: uusintatarkastuksessa havaitaan tai muulla tavoin, esim. työpaikalta saadun ilmoituksen perusteella saadaan selville, ettei työnantaja ole noudattanut ohjetta tarkastuksessa ehkä antamistaan lupauksista huolimatta. Toisinaan niskoittelu voi olla *aktiivista*: työnantaja tavalla tai toisella ilmaisee vastustavansa ohjeiden noudattamista tai väittää vaadittuja toimia kohtuuttomiksi, mahdottomiksi suorittaa tms. Esimerkiksi ratkaisussa *TSHp 17.4.1974 n:o 832/072/74* niskoittelun katsottiin ilmenneen pöytäkirjaohjeiden antamisen jälkeen käydyissä työnantajan ja työsuojelutarkastajan välisissä keskusteluissa, joissa työnantaja oli mm. katsonut ohjeissa edellytetyt toimet tarpeettomiksi. Minkälaisen sanakänteiden käyttäminen on katsottava niskoitteluksi, on tapaus kerrallaan harkittava ottaen huomioon sen, ettei tavallisesti lisäkustannuksia merkitsevien pöytäkirjaohjeiden saaminen välttämättä ilahduta lainkuuliaistakaan työnantajaa.

Erityisesti »aktiivista niskoittelua» voidaan havainnollistaa vielä seuraavilla Hämeen työsuojelupiirin työsuojelutoimiston ratkaisuilla: työnantaja oli vedonnut aikatauluvaikeuksiin, muihin kiireisiin ja taloudellisiin syihin (16.12.1974); työnantaja oli vedonnut siihen, että yritys toimi myyntiuhan alaisessa vuokrahuoneistossa (25.1.1975); ravintolatyönantaja oli melutason alentamista koskevassa asiassa selittänyt, ettei orkesteri tahtonut uskoa henkilökunnan huomautuksia ja ettei laitteita äänitason mittaamiseksi ollut (11.3.1975). Selvimmillään aktiivinen niskoittelu on silloin, kun työnantaja ilmoittaa olevansa eri mieltä korjauksen tarpeellisuudesta (esim. Turun ja Porin työsuojelupiirin työsuojelutoimiston ratkaisut 12.5.1975 ja 6.5.1974 sekä Oulun työsuojelupiirin työsuojelutoimiston ratkaisu 15.8.1974).¹

¹⁶ *TSH hallinnollinen kiertokirje 4/79*, 6. Ohjeidenantomenettelystä ks. myös *Koskinen 97-99*.

¹ TSValvL 15.1 §:ssä tarkoitettusta niskoittelusta ks. myös *TSH kiertokirje A 1/74*, 4 ja *Työsuojelun valvonta* 60 s.

Tärkeää on huomata, että TSValvL 15.1 §:n mukaisella niskoittelukäsittellä on *toinen merkityssisältö* kuin eräissä muissa keskeisissä hallinnollisissa pakkokeinosäännöksissä, joista tässä mainittakoon RakL 144.1 §, UVA 11 § ja LHA 13.2 §. Näissä säännöksissä niskoittelu ei tarkoita mitään pakkokeinopäätöstä edeltävien ohjeiden tai kehotusten vastaista suhtautumista, vaan yksinkertaisesti asianomaisten primäärivelvollisuuksien vastaista menettelyä, olipa tästä erikseen huomautettu ja johtuipa tämä hyväksyttävästä syystä tai ei. Edellisessä jaksossa on kuitenkin ollut puhe niistä monista eri hallinnonalojen säännöksistä, joiden mukaan pakkokeinouhan asettaminen edellyttää kehotuksen, muistutuksen tms. toimen vastaista menettelyä. Näihin tapauksiin voitaneenkin soveltaa sitä, mitä TSValvL 15.1 §:n mukaisesta niskoittelusta tässä selvitetään.

Jotta pakkokeinopäätös voitaisiin tehdä niskoitteluperusteella, edellytetään seuraavia asioita:

1) Primäärivelvollisuuden rikkomisesta on annettu *pöytäkirjaohje*, jonka noudattamisen asianomainen on *laiminlyönyt*, 2) ohjeen noudattamatta jättämiselle *ei ole hyväksyttävää syytä*, ja 3) laiminlyöty ohje ja asetettava päävelvoite ovat olennaisilta osiltaan *samansisältöiset*.

Ensimmäinen edellytys ei ole oikeuskäytännössä aiheuttanut suuria tulkin-
taongelmia. Ratkaisussa *TSHp 12/1975* jouduttiin kuitenkin toteamaan, että kun ohjeita ei ollut lainkaan annettu, velvoittavaa päätöstä ei voitu tehdä. Ratkaisussa *TSHp 14/1978* taas työnantaja katsoi niskoittelun puuttuvan, koska työsuojeluviranomaiselle oli annettu kaikki pyydyt selvitykset ja vastineet; työnantaja oli siis tässä mielessä osoittanut auliuttaan asia käsittelyn eri vaiheissa. Tällä ei kuitenkaan ollut merkitystä, koska pöytäkirjaohjeissa edellytetyt materiaaliset velvoitteet olivat täyttämättä.

Toinen edellytys ei käy ilmi laista, vaan johtuu asian luonteesta. Jos ohjeen noudattamisen on estänyt esim. tosiasiallinen tai oikeudellinen mahdottomuus tai muu hyväksyttävä syy, velvoittavan päätöksen tekeminen niskoitteluperusteella ei ole mielekästä. Muussa tapauksessahan ohjeidenantomenettelyn tarkoituksiksi hallintopakon käytön esivaiheena jäisi lähinnä vain ajallisen viivytyksen aikaansaaminen. Kysymystä valaisevaa oikeuskäytäntöä ei ole paljon, mikä johtunee TSValvL 15 §:ää sovellettaessa noudatettavasta *opportunitteettiperiaatteesta*, jonka mukaan pakkokeinopäätöksen tekeminen on yleensä viranomaisen harkinnassa. Jos siis jokin hyväksyttävä syy on estänyt pöytäkirjaohjeen noudattamisen, velvoittavan päätöksen tekemisestä luovutaan. Oikeuskäytännöstä voidaan kuitenkin mainita ratkaisu *TSHp 5/1975*, jossa kaupunki oli työsuojelutoimiston päätöksellä velvoitettu järjestämään koulun hen-

kilökunnalle sosiaalililat. Kaupungin ei kuitenkaan katsottu niskoitelleen, koska vaatimukset täyttävän rakennussuunnitelman mukaisen rakennustyön aloittaminen oli viivästynyt sen vuoksi, ettei suunnitelmaa ollut vahvistettu kouluhallituksessa, mikä puolestaan olisi ollut rakennusavustuksen ja kuoletuslainan saamisen edellytys. Toisaalta ratkaisussa *TSHp 16/1977* katsottiin, ettei työnantajan valituksessaan esille tuoma yhtiön huono taloudellinen asema ollut oikeuttanut laiminlyömyään pöytäkirjaohjeessa edellytettyjä, kohtuullisiksi katsottavia toimia, vaan työnantajan todettiin niskoitelleen.

Hyväksyttävä syy merkitsee siis jonkinlaisen subjektiivisen moitittavuuden puuttumista, vaikka ohjetta ei objektiivisesti ottaen olekaan noudatettu. Pakkokeinopäätöksen tekemiseen liittyvä harkinta rinnastuu tältä kannalta katsoen jossakin mielessä *rikosoikeudelliseen syyllisyysarkintaan*, jossa niin ikään edellytetään objektiivisesti velvollisuudenvastaiseen menettelyyn syyllistymistä subjektiivisesti moitittavalla tavalla.² Rikosoikeudellisten analogioiden käyttöön on kuitenkin suhtauduttava varovaisesti siitäkin syystä, että TSValvL 15 §:n mukainen velvoittava päätös yleensä kohdistuu yhteisömuotoisiin työnantajiin, jollaisten kohdalla (*de lege ferenda*) esitetyt syyllisyyden arviointikriteerit ovat osoittautuneet pulmallisiksi.³ Sen sijaan tarjolla on toinen ja sattuvampi analogia, jota tosin ei kirjallisuudessa ole havaitakseni käytetty. Kun nimittäin uhkasakko tai muu *pakkokeinouhka määrätään pantavaksi täytäntöön* ja harkitaan, onko asettamispäätöksen laiminlyömiselle ollut »laillista syytä», on tämä harkinta laadultaan samanlaista kuin TSValvL 15.1 §:n mukaisen niskoitteluedellytyksen »subjektiivisen puolen» tutkiminen. Itse asiassa nämä kaksi harkintalajia *yhtyvät* uhkasakon tuomitsemisvaiheessa: tällöinhän säännönmukaisesti asetetaan uusi, suuremman sakon uhka päävelvoitteen tehosteeksi, mutta pöytäkirjaohjeen ja sen noudattamiseen liittyvän niskoitteluarvioinnin tilalla ovat nyt edellinen asettamispäätös ja sen noudattamatta jättämistä koskevan syyn arviointi. Seuraava ratkaisu havainnollistaa asiaa:

TSHp 10/1981. Työsuojelutoimisto oli velvoittanut kuntainliiton sakan uhalla korjaamaan mielenterveystoimiston lämpöolosuhteissa havaitut epäkohdat sekä sittemmin tuominnut asetetun uhan ja asettanut uuden, korkeamman sakon uhan velvoitteen täyttämiseksi.

Kuntainliiton valitettua TSH katsoi päätöksessään, että valittaja oli ryhtynyt moniin päätöksessä tarkemmin selostettuihin toimiin vuokrati-

² Ks. esim. *KM 1976:72*, 111, jossa on perinteisen tuottamuskäsitteen lyhyt esittely.

³ Mt. 144-156. Tällaisten analogioiden soveltamisesta ks. kuitenkin *Müller 43*. Vrt. myös TEhtL 10 §, jonka mukaan *hyvityssakkoon* tuomittaessa on otettava huomioon mm. »syyllisyyden määrä» — siitä riippumatta, onko esim. vastaaja-työnantaja fyysinen vai juridinen henkilö.

loissa toimivan mielenterveystoimiston lämpöolojen korjaamiseksi. Lämpötilavaatimuksen alitukset olivat olleet tilapäisiä ja valittajan toimenpiteistä riippumattomia. Sen vuoksi kuntainliiton oli katsottava tässä vaiheessa tehneen voitavansa eikä sen katsottu *niskoitelleen*. Kun uhkasakon tuomitsemiselle tai uuden uhan asettamiselle ei ollut muitakaan edellytyksiä, työsuojelutoimiston nämä päätökset kumottiin.

Uhkasakon tuomitsemisvaiheeseen liittyvää niskoitteluarviointia valaisevaa TSH:n ja KHO:n käytäntöä on kuitenkin niin vähän, ettei »hyväksyttävän syyn» kaikenkattaviin kuvailuyrityksiin sen pohjalta kannata ryhtyä.⁴ Voidaan vain yleisesti todeta juuri käytännön vähäisyyden osaltaan osoittavan, että niskoitteluarviointi on tässä suhteessa ilmeisesti verraten ankaraa. »Hyväksyttävän syyn» problematiikkaan liittyvistä erilliskysymyksistä kannattaa tässä yhteydessä mainita vain se, että adressaatille täytyy — »aktiivisen niskoittelun» tapauksia lukuunottamatta — varata *riittävä aika* pöytäkirjaohjeessa edellytettyjen toimien suorittamiselle, ennen kuin niskoitteluperusteen käyttöä voidaan edes harkita.

Käytännön työsuojeluvalvonnassa on melko yleistä, että pöytäkirjaohjeissa itsessään on ilmoitettu määräaika, johon mennessä korjaukset on tehtävä. Jos tällainen määräaika on asetettu, työsuojeluviranomainen ei voi ennen määräajan loppuun kulumista tehdä velvoittavaa päätöstä »passiivisen niskoittelun» perusteella. Työnantajalla on ollut oikeus luottaa ohjeessa annettuun määräaikaan, ja epäkohdan korjaamisen siirtymiseen on ollut hyväksyttävä syy — kenties lukuunottamatta niitä tapauksia, joissa laajakantoisia korjaus- tai muutostöitä ei ole edes aloitettu määräajan lopun jo lähestyessä.

Ks. *KHO 1951 II 169*: Katselmusmiesten toimittamassa katselmuksessa oli yhtiö määrätty kaupungin rakennussäännön nojalla suorittamaan tietty kadun päällystämistyö. Yhtiön anottua maistraatilta määräajan pidentämistä maistraatti *ennen määräajan päättymistä* velvoitti yhtiön suorittamaan osan työstä katselmuksessa määrätynä aikana uhalla, että työ muuten teetettiin yhtiön kustannuksella. KHO vuoden 1932 rakennussäännön 114.2 §:ään viitaten kumosi ja poisti maistraatin päätöksen enenaikaisena. — Vastaavanlainen oli tilanne uhkasakon asettamista koskevassa ratkaisussa *KHO 18.5.1983 t. 1755*.

Kolmantena niskoitteluedellytyksen tunnusmerkkinä on tietynasteinen ohjeen ja päävelvoitteen sisällön *identtisyysvaatimus*: päätöksellä TSValvL 15.1 §:n mukaan toteutettavat »tarpeelliset toimenpiteet» ovat juuri niitä toimia, joita pöytäkirjaohjeissa on edellytetty. Jos siis työsuojeluviranomaisen mielestä tietyissä tapauksessa annettava lainmukainen ja tarkoituksenmukai-

⁴ Ks. kuitenkin jäljempänä jaksossa 7.2.2 uhkasakon tuomitsemisedellytyksistä esitettyä.

nen ratkaisu olisi sisällöltään toisenlainen kuin ohjeessa edellytetty, velvoittavaa päätöstä ei voida niskoitteluperusteella tehdä.⁵

Identtisyysvaatimuksen merkityksestä käytännössä voidaan ensin selostaa ratkaisu *TSHp 14/1980*. TSValvL 15 §:n mukaisessa päätöksessään työsuojelutoimisto oli, katsottuaan työnantajan niskoittelun, velvoittanut työnantajan mm. rajoittamaan liiallisessa lämpörasituksessa työskentelevien *altistusaiakaa* sanotussa työssä. TSH kuitenkin katsoi tältä osin, ettei työnantaja ollut niskoitellut, koska työnantajalle annetuissa ohjeissa oli puhuttu *lepotauoista* eikä altistusajan lyhentämisestä, ja pakkokeinopäätös kumottiin.

Ratkaisussa *TSHp 1/1981* sen sijaan sekä pöytäkirjaohjeessa että velvoittavassa päätöksessä oli annettu määräyksiä mm. liuotin- ja vesihöyryistä aiheutuvien haittojen poistamiseksi tietystä *pesutilasta*. Valituksessaan työnantaja esitti, että tilaa käytettiin toistaiseksi vain joko varastona tai eräiden laitteiden *asennustilana*. Tämän jälkeen työsuojelutoimisto lausunnossaan TSH:lle ilmoitti huonetilan ilmanvaihdon olevan puutteellinen myös viimeksi mainittuun tarkoitukseen. TSH kuitenkin katsoi, ettei tarkastuksessa annettuja ohjeita sellaisenaan voitu pitää asennustilan osalta ohjeina, joita TSValvL 15 §:n mukaan työnantajalle tulee epäkohtien korjaamiseksi antaa. Yhtiön ei katsottu niskoittelun, joten päätöksen tämä kohta poistettiin. — Vastaavanlainen oli asetelma ratkaisussa *TSHp 26.4.1984 n:o 2413/052/83*: pöytäkirjaohjeet olivat koskeneet vain paperitehtaan teollisuuspaperiosaston salissa 2 työskenteleviä, mutta velvoittava päätös, joka siis kumottiin, koski koko osaston työntekijöitä.

Joissakin tapauksissa tarkastuspöytäkirjassa esitetyt ohjeet on tosin katsottu yleisluonteisiksi tai sanamuodoltaan epäselviksi, mutta kun työnantajan on esim. suorittamiensa kokeilujen tai tarkastuksen muun kulun perusteella *katsottu ymmärtäneen* ohjeiden tarkoituksen, väite niskoittelun puuttumisesta on hylätty (näin *TSHp 15/1978* ja *5/1979*). Toisenlainen on lopputulos ollut silloin, kun pöytäkirjaohjeet ovat olleet epäselviä tai puutteellisia, eikä työnantajalta ole katsottu voitavan edellyttää ohjeiden tarkoituksen ymmärtämistä (näin *TSHp 25/1980* ja *7-9/1982*).

Tässä käsitelty identtisyysvaatimus on kuitenkin vain lähtökohta, jota nähdäkseni ei pidä soveltaa tiukan muodollisesti. Muussa tapauksessa on näköpiirissä useitakin haittoja. Ensinnäkin vaarana on se, että *päätösvalta TSValvL 15 §:n mukaisissa asioissa faktisesti siirtyy* työsuojeluviranomaiselta tarkastuksen toimittajalle. Samalla voivat menettää merkityksensä ne säännökset, joilla

⁵ Mm. tästä syystä työsuojeluhallinnon sisäisissä ohjeissa on korostettu pöytäkirjaohjeiden laatimisessa noudatettavaa huolellisuutta varsinkin niissä tapauksissa, joissa pakkokeinopäätöksen tarve on odotettavissa. Erityisesti pöytäkirjaohjeiden *yksilöintiin* on kehoitettu kiinnittämään huomiota. Ks. *TSH hallinnollinen kiertokirje 4/79*, 6.

mm. oikeusturvaa ja riittävää asiantuntemusta silmällä pitäen on järjestetty työsuojeluviranomaisen sisäinen päätöksenteko pakkokeinoasioissa.⁶ Vihdoin identiteettivaatimuksesta tarkoin kiinni pitäminen voi heikentää valvonnan tehoa, jos jokainen pöytäkirjaohje — keltataksaan pakkokeinomenettelyn pohjaksi — pitäisi laatia ja viimeistellä lopullisen hallintopäätöksen tasoa vastaavalla tavalla.

Lopuksi totean, että jos velvoittava päätös on tehty niskoitteluperusteella, mutta valitusviranomainen (TSH) katsoo niskoittelun puuttuneen, TSH käytännössä tutkii ja ottaa viran puolesta huomioon, *olisiko päätös ollut tehtävissä kiireellisyysperusteella* (ja päinvastoin).⁷ Niskoittelun puuttuminen ei näin ollen ilman muuta johda päätöksen kumoamiseen.

3.4 Kiireellisyysedellytyksestä

Kuten edellä on todettu, velvoittava päätös voidaan TSValvL 15.1 §:n mukaan tehdä paitsi työnantajan niskoittelussa, myös silloin kun »asia ei siedä viivytystä». Mutta ennen kuin tämän ilmaisun merkityssisältöä käydään pohtimaan, on selvitettävä toinen ongelma. Edellyttääkö velvoittavan päätöksen tekeminen kiireellisyysperusteella sitä, että asiassa on noudatettu aikaisemmin selostettua pöytäkirjaohjeiden antamismenettelyä?

TSValvL 15.1 §:n sanamuoto viittaa siihen, että pöytäkirjaohje on annettava aina, kun havaitaan epäkohtia. Tämä tarkoittaa kuitenkin kiireellisyytapauksissa nähdäkseni vain sitä, että vaikka velvoittavan päätöksen tekemisestä opportunitaattiperiaatteen nojalla luovuttaisiinkin, vähintään pöytäkirjaohje on havaitun epäkohdan johdosta annettava. Jos sen sijaan asiassa on tarkoitus edetä velvoittavan päätöksen tekemiseen asti, ei yleensä ole järkevää antaa ohjetta, kun asianosaiselle kuitenkin tulee pikimmiten annettavaksi päätös. Ohjeen noudattamisella tai noudattamatta jättämisellä ei ole asian kiireellisyyden — toisin kuin työnantajan niskoittelun — arvioinnissa mitään merkitystä. Pöytäkirjaohjeiden mielekäs käyttö kiireellisyytapauksissa liittyy lähinnä siihen tilanteeseen, että tarkastuksen toimittaja katsoo aiheelliseksi antaa ns. pika-

⁶ Työsuojelupiirin työsuojelutoimistossa TSValvL 15 §:n mukaisen päätöksen tekee esittelystä piiripäällikkö, ellei asian ratkaisemista ole työjärjestyksessä määrätty työsuojelutoimiston muulle virkamiehelle. Terveyslautakunnassa tällaisen päätöksen tekee käytännössä lautakunnan valvontajasto esim. taluspäällikön tai valvontaosaston päällikön toimiessa asian esittelijänä. Ks. TSHaL 39 § ja KM 1979:59, 206.

⁷ Ks. TSHp 12/1975, 1/1978, 12/1978, 25/1980, 1/1981 ja 3/1981.

pöytäkirjan muodossa ohjeet vaaratilanteiden välttämiseksi heti tarkastuksen yhteydessä ja ennen viranomaisen päätöksen saamista.¹

Ilmaisu »asia ei siedä viivytystä» on jälleen sellainen merkitykseltään väljä normiformulointi, jonka kattamien tilanteiden tyhjentävää luettelointia on turha edes yrittää. Myös asiaa valaisevaa käytäntöä on vähän. Nähdäkseni voidaan kuitenkin hahmottaa kaksi päättilannetta, joissa kiireellisyysperustetta voidaan soveltaa:

1) *epäkohdan vaarallisuuden* vuoksi ei ole aikaa antaa pöytäkirjaohjetta ja odottaa, noudatetaanko sitä, tai 2) *päätös kävisi merkityksettömäksi*, ellei sitä voida antaa heti: esim. meluallistusta aiheuttava työskentelyvaihe päättyy tai rakennustyömaa valmistuu verraten pian sen jälkeen, kun epäkohta on havaittu tarkastuksessa.²

Oikeuskäytännössä annetut ratkaisut liittyvät lähinnä ensin mainittuun tilanteeseen. Ratkaisussa *TSHp 12/1978* työsuojelutoimisto oli niskoitteluperusteella velvoittanut liikennöitsijän erinäisiin toimiin niiden vaarojen poistamiseksi, jotka aiheutuivat siitä, että autonkuljettajat peittäessään jäisiä ja liukkaita kartonkirullia joutuivat liikkumaan kartonkirullakuorman päällä. TSH vahvisti päätöksen eräin muutoksin katsoen, ettei asia ilmenneen vakavan tapaturmanvaaraan takia sietänyt viivytystä. Samanlainen oli lopputulos ratkaisussa *TSHp 28.3.1985 n:o 2260/052/84*, jossa epäkohta koski työntekijöiden jatkuvaa altistumista yli + 28 C asteen lämpötilalle seisomatyössä. Kiireellisyysperuste ei sen sijaan ollut sovellettavissa seuraavissa tapauksissa:

— Pesulan henkilökunnan sosiaalituloissa havaitut puutteellisuudet (*TSHp 1/1978*).

— Työnantajan laiminlyönti toimituttaa varastotyöntekijöille VNp (131/73) 1 §:ssä tarkoitetut lääkärintarkastukset (alkutarkastukset, *TSHp 12/1975*).

Näitä esimerkkitapauksia laajemmin ei käsillä olevan, käytännössä siis melko harvoin sovelletun kiireellisyysperusteen sisältöön ole aihetta tässä perehtyä. Totean vain, että kiireellisyysperuste on niskoitteluperusteeseen nähden *ensisijainen*, jos molempien edellyttämä tilanne on käsillä. Tämä käy ilmi edellä

¹ Vrt. *TSH hallinnollinen kiertokirje 4/79*, 8, jossa todetaan, että yleensä tarkastuspöytäkirja tulisi laatia ja toimittaa asianosaisille työpaikan koosta riippuen 1-3 viikon kuluessa tarkastuksesta.

² Nämä tilanteet rinnastuvat läheisesti niihin, joissa hallintopäätös voidaan *HValL 14.2 §:n* nojalla määrätä pantavaksi täytäntöön valituksesta huolimatta. Tarkoitan seuraavia lainkohdassa mainittuja tilanteita: 1) päätöksen voimaan tulemista ei voida yleisen edun vuoksi siirtää tuonneemmaksi, ja 2) päätös on luonteeltaan sellainen, että se on heti täytäntöön pantava.

selostetusta ratkaisusta *TSHp 12/1978*. Toisaalta TSValvL 16 §:ssä mainitut, hengen tai terveyden menettämisen vaaran johdosta heti annettavat *kiellot* tulevat kysymykseen »asia ei siedä viivytystä» -tapauksia vieläkin kiireellisemmissä tilanteissa. Mitä valvontakeinoja kulloinkin käytetään, on kuitenkin ratkaistava tapaus kerrallaan.³

3.5 Aikaisempien käsittelyvaiheiden merkityksestä

Seuraavassa esille otettavat pakkokeinopäätöksen edellytykset eivät toistaiseksi perustu nimenomaisiin lainsäädännöksiin, vaan hallintopakkoa koskevassa oikeuskäytännössä kehittyneisiin periaatteisiin. Yhteistä näille edellytyksille on se, että ne tavalla tai toisella liittyvät saman asian aikaisempiin käsittelyvaiheisiin.

a) Ensimmäinen edellytys on, että jos *samasta asiasta on aikaisemmin tehty velvoittava päätös*, uutta päätöstä ei saa tehdä, ennen kuin edellinen päätös on *lainvoimainen*, paitsi jos edellinen päätös on määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta.¹ PMenLE 10.1 §:n mukaan tämä edellytys — johon ei ehdoteta asiallista muutosta — kuuluu näin: pakkokeinopäätöstä ei saa tehdä ennen kuin aikaisempi samassa asiassa tehty pakkokeinopäätös on *täytännönpanokelpoinen*. Tämän säännön tarkoituksena on, ettei samassa asiassa tulisi noudatettavaksi erisisältöisiä päävelvoitteita, jotka voisivat perustua esimerkiksi valitusviranomaisen muuttamaan ja pakkokeinoviranomaisen entisen sisältöisenä uusimaan päätökseen.² — Esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat ratkaisut:

TSHp 23.10.1974 n:o 2725/072/74. Työsuojelutoimisto oli 20.6.1974 antamallaan päätöksellä velvoittanut työnantajan korjaamaan päätöksessä tarkemmin yksilöidyt 4 epäkohtaa. Työnantajan valituksen johdosta TSH kuitenkin totesi, että työsuojelutoimisto oli 5.11.1973 antanut työnantajalle määräyksen niistä seikoista, joita jälkimmäisenkin päätöksen

³ Ks. myös *Müller 127*, jossa suhteellisuusperiaatteen yhteydessä esitetään, ettei pakkokeinojen käytölle voida etukäteen asettaa jäykkää käyttöjärjestystä (*Rangordnung*). Vrt. myös *Sinisalon*, Toimivalta 167-176, esittämiä näkökohtia poliisin toimivallan käytölle asetettavasta tarpeellisuusvaatimuksesta.

¹ Lainvoimaisuusedellytys asetetaan myös Ruotsin oikeudessa, ks. Lag om viten 2.2 §. Kirjallisuudesta ks. esim. *Westerberg 66*, *Ragnemalm*, FT 1974, 71 ja *Lavin I*, 58-72.

Vrt. kuitenkin kotimaisesta oikeuskäytännöstä *KKO 1976 II 15* ja *1981 II 79*, joissa tätä sääntöä ei noudatettu ulosottoasioissa.

² Näin *LAVO 17/1985*, 35.

2-4 kohdat koskivat. Koska aikaisemmasta päätöksestä oli valitus vireillä, TSH poisti jälkimmäisen päätöksen viimeksi mainitut kohdat.

Sama periaate ilmenee ratkaisuista KHO 1924 II 2561 ja 1925 II 157, joista tässä selostettakoon vain edellinen: Lainvoimaa vailla olevan päätöksen perusteella asetettua uhkaa (virantoimituksesta pidättäminen) ei olisi pitänyt määrätä täytäntöönpantavaksi eikä uutta, osittain samojen virkavelvollisuuksien täyttämiseksi asetettua uhkaa asettaa, ennen kuin ensimmäistä päätöstä koskeva valitus oli KHO:ssa ratkaistu.

Selostetuista päätöksistä käy ilmi se puheena olevan säännön soveltamis-edellytys, että aikaisempi ja uusi päätös koskevat *samaa asiaa*; lisäksi täytynee edellyttää, että päätöksen henkilöllinen *kohde* ja päätöksissä sovelletut *normit* ovat samat.³ Lyhyesti sanoen kysymyksessä on yksi asian *vireilläolon* (lis pendens) vaikutuksista.⁴ Se ei edellytä, että ensimmäisestä päätöksestä on valitettu, vaan riittää, ettei *valitusaika* ole kulunut umpeen.⁵

Suomessa on asian vireilläolon ensi asteen viranomaisessa katsottu kestävän valitusajan loppuun asti tai kunnes valitus on tehty, jolloin asia tulee vireille valitusviranomaisessa.⁶ Ruotsissa esitettyjen eräiden käsitysten mukaan sitä vastoin asian vireilläolossa on katko toimituskirjan antamisen ja sen ajankohdan välillä, jolloin asia tulee vireille valitusinstanssissa.⁷ Tämä käsitys on antanut aiheen mm. sellaiseen konstruktion, että hallintopäätös voi saada (negatiivisen) oikeusvoiman jo toimituskirjan antamisen jälkeen (ja siis ennen päätöksen lainvoimaiseksi tuloa). Tällöin olisi hallintopäätöksen — tosin harvoin kysymykseen tuleva — *oikeusvoima* esteenä uuden päätöksen tekemiselle aikaisemmin ratkaistussa asiassa, josta ei valitusta kuitenkaan ole vielä tehty.⁸

Uuden päätöksen tekeminen on kuitenkin aikaisemman päätöksen lainvoimasta riippumatta tehtävissä, jos aikaisempi päätös on *säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta*. Tämä ilmenee ratkaisusta KHO 1974 II 68, jossa RakL 144 §:n mukainen uhkasakkopäätös oli saman lain 141 §:n nojalla määrätty heti täytäntöönpantavaksi; tällöin myös uusi päävelvoite voitiin asettaa riippumatta ensimmäistä päätöstä koskevan valituksen vireilläolosta.⁹ Myös TSValvL:ssa on säännös (20.2 §), jonka mukaan velvoittava päätös voidaan määrätä noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta edel-

³ Vrt. myös *Lavin I*, 59 s. ja 62.

⁴ Asian vireilläolon vaikutuksista hallinto-oikeudessa erityisesti verrattuna samaan kysymyksen yleisprosessissa ks. *Wennergren*, FT 1974, 59—64.

⁵ Ks. myös *Lavin I*, 72, jossa tätä kantaa tosin ei perusteta lis pendens -vaikutukseen.

⁶ Ks. *Merikoski* 410. Samoin siviiliprosessin osalta *Tirkkonen*, SP II, 343.

⁷ Ks. *Westerberg* 48 s. ja *Ragnemalm*, FT 1974, 60 s.

⁸ *Ragnemalm*, mk. 58 s. erit. alav. 4.

⁹ Ratkaisusta tältä kannalta ks. myös *Lavin I*, 71 alav. 25.

lyttäen, että kyseessä on »työn turvallisuutta ja terveellisyttä vaarantava niskoittelu».

b) Toinen tässä yhteydessä käsiteltävä sääntö on, että velvoittavan päätöksen *määräajan on kuluttava loppuun*, ennen kuin samaa asiaa koskeva uusi päätös voidaan tehdä. Myös tämä sääntö kirjattaisiin lakiin PMenLE 10.1 §:n mukaan. Sääntöä sovellettiin mm. ratkaisussa *KHO 1960 II 547*, jossa maistraatti oli ensin velvoittanut osuuskunnan 1.11.1957 mennessä päälystämään tietyn katuosuuden ja sitten antanut 4.10.1957 samansisältöisen päätöksen, johon nyt liittyi myös teettämishukka. KHO kumosi maistraatin jälkimmäisen (ja LO:n pysyttämän) päätöksen tältä osin ennenaikaisena, koska maistraatin ensimmäisessä, lainvoimaisessa päätöksessä asetettu määräaika ei ollut toista päätöstä tehtäessä kulunut umpeen.

Käsiteltyjen sääntöjen soveltaminen voi osoittautua pulmalliseksi, jos *olosuhteet ovat muuttuneet* ensimmäisen päätöksen jälkeen niin, ettei päätös alkuperäisen sisältöisenä enää vastaa tarkoitustaan. Samoin voi käydä niin, että asiaan saadaan päätöksen antamisen jälkeen sellaista *uutta selvitystä*, joka edellyttäisi päävelvoitteen muuttamista tai esim. sen täyttämistä asetettua lyhyemmässä määräajassa. Voidaanko uusi, muutettu päätös antaa? Asiaan on tällä hetkellä vaikea antaa varmaa vastausta. Totean vain, että PMenLE 10.2 §:n mukaan aikaisempi päätös — oli se sitten lainvoimaa vailla tai lainvoiman jo saanut — ei näissä tilanteissa estäisi uuden päätöksen tekemistä.¹⁰ Myös nykyään voidaan lainvoimaisten päätösten osalta todeta, että velvoittavat hallintopäätökset eivät tule samalla tavoin oikeusvoimaisiksi kuin esim. tuomioistuinpäätökset yleisprosessissa, joten juuri esim. muuttuneiden olosuhteiden niin vaatiessa voidaan samassa asiassa tehdä uusi ja asianosaiselle epäedullisempikin päätös.¹¹

c) Kolmanneksi selostan edellytystä, joka PMenLE:n mukaan tulisi poistettavaksi. Nykyään nimittäin katsotaan uhkasakkoasioissa, että *aikaisemmassa päätöksessä asetettu uhka on tuomittava*, ennen kuin samassa asiassa annetaan uusi päätös ja asetetaan sen tehosteeksi uusi uhka. Tätä sääntöä sovellettiin ratkaisussa *TSHp 11/1980*, jota perusteltiin mm. seuraavasti: »Vakiintuneen käytännön mukaan aikaisemmin asetettu uhkasakko on tuomittava maksettavaksi viimeistään samanaikaisesti, kun uusi uhkasakko asetetaan. Työsuojelutoimiston ei olisi näin ollen tullut tuomita asettamaansa uhkasakkoa maksettavaksi enää sen

¹⁰ Säännöshdotuksen perusteluista ks. *LAVO 17/1985*, 35 s., jossa todetaan, että säännös merkitsisi tilanteesta riippuen rajoitusta joko päätöksen vireilläolovaikutukseen tai oikeusvoimavaikutukseen.

¹¹ Velvoittavien hallintopäätösten oikeusvoimasta ks. esim. *Westerberg*, Rättskraft 467-519, *sama*, FT 1966, 299, *Strömberg* 81, *Lavin I*, 129-143 ja meillä *Uotila et al.* 135 s.

jälkeen, kun se oli velvoitteen täyttämiseksi asettanut uuden uhkasakon.» Ks. myös *KHO 1923 II 560*.

PMenLE:n perustelujen mukaan tällaista edellytystä ei kuitenkaan pidetä enää tarpeellisena. Saattaa nimittäin osoittautua, että päävelvoitteen noudattamatta jättämiseen määräaikana on ollut hyväksyttävä syy, kuten noudattamisen estänyt tosiasiallinen mahdottomuus. Tällöin viranomaisella olisi esteen poistuttua uusia pakkokeinopäätöksen, vaikka edellistä uhkaa ei ole määrätty täytäntöönpantavaksi.¹²

d) Viimeiseksi voidaan käsitellä tähän yhteyteen kuuluva, mutta edellisistä hieman poikkeavassa tilanteessa sovellettavaksi tuleva sääntö. Jos nimittäin kysymys on *luvanvaraisesta toiminnasta* ja asiaa koskeva lupahakemus on vireillä, haetun luvan kanssa ristiriidassa olevaa tai luvan mitätöivää *velvoittavaa päätöstä ei saa ennen lupahakemuksen ratkaisemista tehdä*. Käytännössä tätä sääntöä on sovellettu rakennusvalvonnassa, ja kyseessä on tavallisesti ollut luovuttoman rakennuksen purkamiseen velvoittaminen ennen kuin rakennusta koskeva, vireillä oleva lupahakemus on ratkaistu. Tällaisessa tilanteessa asia on yleensä palautettu ensi asteen viranomaiselle uudestaan käsiteltäväksi.¹³

Nyt voidaan kuitenkin kysyä, onko tällainen sääntö sellaisenaan sovellettavissa työsuojelun valvonnassa, kun ajatellaan esim. NTSuojA:ssa tarkoitettuja lupia. Tietynlaiseksi lähtökohdaksi voitaisiin kyllä ajatella asetettavan, että jos kerran jokin toiminta voidaan luvan perusteella sallia, kysymyksessä tuskin on niin vaarallinen työ, ettei lupahakemuksen ratkaisua voitaisi odottaa ennen velvoittavan päätöksen tekemistä. Mutta tämän ohjeen soveltaminen saattaa käytännössä olla vaikeaa, sillä esim. nuoren henkilön käyttämiseen vaarallisessa työssä saattaa liittyä työntekijän nuoruudesta, lupahakemuksesta ja lupaan ehkä liitettävistä ehdoista kokonaan riippumattomia työsuojelullisia epäkohtia. Tällaiset epäkohdat voidaan nähdäkseni epäilyksettä määrätä korjattavaksi työsuojeluviranomaisen päätöksellä ennen mahdollisen lupa-asian ratkaisemista. Nimenomaan on pantava merkille se, ettei NTSuojA:ssa tarkoitettujen *lupien ehdoilla* voida velvoittaa korjaamaan sellaisia epäkohtia, jotka työnantajan on *muutenkin* ja lupa-asian vireilläolosta riippumatta korjattava (näin *TSHp 7.8.1975 n:o 2189/072/75*). Luvan ehdot eivät voi korvata TSValvL

¹² Ks. *LAVO 17/1985*, 35. Samalla kannalla on Ruotsin oikeus, ks. *Lavin I*, 65-67 ja *Westerberg* 66 s. Vrt. myös Saksan liittotasavallan oikeuden osalta VwVG 13.6 § ja Sveitsin oikeuden osalta *Müller* 121: näissä maissa riittää, että uhka on osoittautunut tehottomaksi ja *edellytykset* sen tuomitsemiselle ovat olleet käsillä.

¹³ Ks. esim. *KHO 1950 II 152* (teettämisuhtatapausta) ja *KHO 1978 II 90* (uhkasakko-tapausta). Vrt. kuitenkin *KHO 1983 II 102*, jossa uhkasakon asettamispäätös pysytettiin purettavaksi määrättyä rakennusta koskevan lupahakemuksen vireilläolosta huolimatta, kun samansisältöiset hakemukset oli aikaisemmin jo kahdesti hylätty.

15 §:n mukaista päävelvoitetta; sen sijaan lupaehdot ovat yksi niiden primääriovelvollisuuksien lähde, joiden noudattamista mm. TSVaLV 15 §:n mukaisessa menettelyssä valvotaan.

Jos viranomainen joutuu tekemään pakkokeinopäätöksen sen vuoksi, että luvanvaraista työtä teetetään tai esim. ennakkotarkastuksessa vielä hyväksymätöntä laitetta käytetään työssä *kokonaan ilman lupaa tai hyväksymistä*, päätöksessä on syytä antaa *ohjaus* luvan tai hyväksymisen hankkimismahdollisuudesta ja -menettelystä. Samalla voidaan, mikäli tapauksen kiireellisyys ei muuta edellytä, asettaa määräaika niin pitkäksi, että asianosainen voi sen kuluessa hankkia tarvittavan luvan.¹⁴

4 VELVOITTAVAN PÄÄTÖKSEN HENKILÖLLISISTÄ KOHTEISTA

4.1 Kohteen hallintomenettelyllisistä edellytyksistä

a) Ensimmäinen velvoittavan hallintopäätöksen henkilölliselle kohteelle asetettava edellytys on *asianosaiskelpoisuus*. Päätöksen kohteina voivat olla sekä luonnolliset että juridiset henkilöt.¹ Luonnolliselta henkilöltä edellytetään lisäksi *hallintomenettelykelpoisuutta* eli pääsääntöisesti täysivaltaisuutta.² Toisaalta asianosaisina voivat hallintomenettelyssä ja -lainkäytössä samoin kuin siviiliprosessissakin esiintyä myös tietyt oikeuskelpoisuutta vailla olevat oikeusmuodostumat, tyyppiesimerkkeinä avoin yhtiö ja jakamaton kuolinpesä.³ Lisäksi aivan uusimmassa KHO:n käytännössä on hyväksytty oikeus- ja asianosaiskelpoisuutta vailla oleviin subjekteihin kohdistetut pakkokeinopäätökset, jos adressaatti on päätöksessä muuten katsottu riittävästi *yksilöidyksi*. Tällä

¹⁴ Vastaavat näkökohdat on rakennusvalvonnan osalta esittänyt *Paajanen*, Rakennusvalvonta 3/1979, 5.

¹ Ks. esim. *Merikoski II*, 215 ja *Uotila et al.*, 143 (uhkasakkopäätöksen kohteesta).

² *Uotila et al.* 143. Vajaavaltaisen puhevallan käytöstä hallintomenettelyssä ks. HMEnL 16 §.

³ Asianosaiskelpoisuudesta hallinto-oikeudessa ks. esim. *Merikoski* 92 ja 317-320 sekä *Uotila et al.* 30 s. Nimenomaan uhkasakkopäätösten osalta Ruotsin oikeudesta ks. *Lavin I*, Adressat 11-38, jossa kohteina kysymyksen tulevista käytetään yhteisnimitystä »behörig adressat». Ks. vielä *Sinisalo* 48-63, jossa käsitellään yleisesti TSVaLV:n mukaisten uhkasakkopäätösten kohteita. Vrt. siviiliprosessin osalta *Tirkkonen*, SP I, 308-312.

Avointa yhtiötä on ehdotettu oikeuskelpoiseksi subjektiksi, ks. hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä n:o 6/1987 vp., 3 §.

perusteella pysytettiin ratkaisussa *KHO 23.5.1985 t. 1980* toiminimelle »Rakennusliike M. Hyytiäinen» asetettu uhkasakko ja ratkaisussa *KHO 13.2.1987 t. 462* säätiön hallitukselle asetettu, sakon uhalla noudatettava tietojenanto-velvollisuus.⁴

Työsuojelun valvonnassa kohteen asianosaiskelpoisuus on toisinaan aiheutanut pulmia. Tapauksessa *TSHp 8/1976* kohdistettiin työmaan sosiaalilitoja koskeva velvoittava päätös (äänestyksen jälkeen) kahden osakeyhtiön muodostamaan »työyhtymään». Tapausselostuksesta ei kohteen organisaatiomuoto käy tämän lähemmin ilmi. Toisaalta lausunnossa *TN 55/85* katsottiin, ettei rakennusyhtiöiden tilapäinen yhteenliittymä voi olla työnantajavelvoitteiden subjektina. Voidaankin olettaa, että juuri *projektirakentamisen* valvonnassa kohteiden asianosaiskelpoisuus saattaa aiheuttaa tulkintaongelmia.⁵

Avointa yhtiötä koskeva, ainakin perusteluiltaan virheellisenä pidettävä ratkaisu sen sijaan on *TSHp 3/1978*. Tapauksessa oli työsuojelutoimisto velvoittanut Kuljetusliike A. & K.K:n toimitusjohtaja K.K:n työnantajana poistamaan työpaikan ilmanvaihtoa koskevia puutteellisuuksia. TSH lausui ratkaisussaan mm., että velvoite olisi pitänyt kohdistaa avoimeen yhtiöön työnantajana, vaikkakin sakon uhka oli TSVälvL 15.2 §:n nojalla voitu asettaa yhtiön toiselle osakkaalle K.K:lle. — Perustelu on virheellinen ensinnäkin sikäli, että avoimen yhtiön osakkaat vastaavat henkilökohtaisesti yhtiön kaikista velvoitteista, myös julkisoikeudellisista.⁶ Toiselta puolen avoimen yhtiön osakasta ei voida pitää TSVälvL 15.2 §:ssä tarkoitettuna työnantajan edustajana (vrt. TSL 8.1 §).⁷ Näillä seikoilla ei kuitenkaan ollut merkitystä asian lopputuloksen kannalta, sillä valitus jätettiin tutkimatta, koska kyseinen yhtiö oli lopettanut toimintansa ja valittajana oli yhtiön toimintaa jatkanut Kuljetusliike K.K. Oy, jolla taas ei katsottu olevan asiassa valitusoikeutta.⁸

⁴ Vrt. aikaisemmasta oikeuskäytännöstä *KHO 1966 II 159*: toiminimi ei voinut olla hallintopäätöksen kohteena ja *KHO 1942 II 644*: »K:n ja L:n kuntien välisen maantien varrella asuvia maanomistajia ja -haltijoita» ei voitu sakon uhalla kieltää johtamasta yksityisiltä alueilta vettä maantiejoaan.

Vrt. myös säätiölain 14 § (349/87), jonka mukainen uhkasakko asetetaan säätiön hallituksen jäsenille.

⁵ Ks. tässä yhteydessä *Heikonen 21 s.*, jossa esitetään, että avoin yhtiö edellyttää jatkuvaa toimintaa. Heikonen toteaa kuitenkin, ettei mitään yhtiön kestävyysminimialikaa voida määrittellä.

⁶ Siitä, mitkä ovat avoimen yhtiön velkoja, ks. *Heikonen 284-286*.

⁷ Sen sijaan on mahdollista, että kun päävelvoite on kohdistettu avoimeen yhtiöön, *sakon uhka* kohdistetaan osakkaaseen yhtiön puolesta. Ks. *Sinisalo 28* ja uhkasakon kohteista yleensä jäljempänä 7.2.1.

⁸ Ratkaisun kritiikkiä myös tältä osin ks. *Saloheimo, LM 1984, 789 alav. 26*, jossa olen esittänyt, että osakeyhtiölle olisi *asianosaisseuraajana* voitu myöntää valitusoikeus.

Sikäli kuin kysymys on *valtioon* tai sen laitokseen, viranomaiseen tms. kohdistettavasta päätöksestä, voidaan tässä viitata *Sinisalon* perusteelliseen esitykseen. Sinisalo suosittaa, että päätös kohdistettaisiin Suomen valtioon sellaiseenaan. Jos jollakin viranomaisella kuitenkin on sekä *puhevalta* asiassa että organisaationormeihin perustuva *velvollisuus* huolehtia epäkohdan poistamisesta, päätös voidaan kohdistaa tähän viranomaiseen valtion puolesta.⁹ PMenLE 7.2 §:n mukaan asiasta säädettäisiin, että »valtion puolesta voidaan pakkokeinopäätöksellä velvoittaa asianomainen viranomainen». Tämä ei merkitsisi nykyisen oikeustilan muuttumista.¹⁰ Sen sijaan on huomattava, että jos pakkokeinopäätöksellä velvoitetaan esim. valtioenemmistöinen osakeyhtiö, valtion itsenäinen teollisuuslaitos tai ns. itsenäinen laitos, jolla on oma hallintonsa ja varallisuuspiirinsä, päävelvoite kohdistetaan tällaiseen oikeussubjektiin itseensä.¹¹

Kunnallisten orgaanien asianosaiskelpoisuudesta voidaan todeta, ettei *kunnan toimielin* voi olla velvoittavan hallintopäätöksen kohteena yhtä vähän kuin työnantajanakaan. Niinpä ratkaisussa *KHO 1944 II 708 LH* oli kohdistanut uhkasakkopäätöksen kunnanhallitukseen, mutta KHO kohdisti velvoitteen ja uhan kunnanhallituksen puheenjohtajaan.¹²

b) Toinen pakkokeinomenettelyn yleinen lähtökohta on, että päävelvoite voidaan kohdistaa vain siihen, johon päätöksellä toteutettava primäärivelvollisuuskin kohdistuu. Niinpä Merikoski lausuu uhkasakosta, että sitä voidaan käyttää vain jonkun pakottamiseksi täyttämään *laillinen velvollisuutensa*.¹³ Asia voitaneen ilmaista myös siten, että pakkokeinopäätös on kohdistettava *primäärivelvollisuuden rikkojaan*. Nämä vaatimukset ovat johdettavissa jo hallinnon lainalaisuusperiaatteesta ja viime kädessä asianomaisista pakkokeino-

⁹ *Sinisalo* 51-58.

¹⁰ Säännösehdotuksen perusteluista ks. *LAVO 17/1985*, 28.

¹¹ *Ibid.* ja *Sinisalo* 51 s.

¹² Ks. myös *Merikoski II*, 215, *Holopainen* 390 ja *Sinisalo* 62. Toisin *Hannus* 592. Myös varhempi KHO:n käytäntö oli toisella kannalla: ratkaisussa *KHO 1929 II 1027* uhkasakkopäätöksen kohteena oli köyhäinlaitoslautakunta ja ratkaisussa *KHO 1939 II 3117* kunnanvaltuusto. Ruotsin oikeudessa kehitys näyttää olleen samansuuntainen kuin meillä, ks. *Lavin*, Adressat 31 s.

¹³ *Merikoski II* 214 (kursiv. tässä). Samoin *Ståhlberg* 358 s. ja *Sinisalo*, Poliisi 114 sekä Ruotsin oikeuskirjallisuudessa *Westerberg* 66.

Oikeuskäytännöstä ks. esim. *KHO 1968 II 84*: Kun tehtävät (eräiden rakennustöiden valvonta) oli säädetty kunnan rakennuslautakunnan ja rakennustarkastajan velvollisuudeksi, ei velvoitusta sakon uhalla huolehtia noista tehtävistä voitu kohdistaa kuntaan.

säännöksistä, joissa adressaattia tosin ei monessa tapauksessa ole tämän täsmällisemmin ilmoitettukaan.¹⁴

TSValvL 15 § ei nyt puheena olevassa suhteessa aiheuta suuria tulkintaongelmia. Lainkohdan mukainen velvoittava päätös voidaan kohdistaa *työnantajaan* (1 mom.) tai eräisiin muihin työsuojelulaeissa velvoitettuihin (4 mom.), jotka ovat laiminlyöneet noudattaa 15 §:ssä tarkoitettuja velvollisuuksiaan. Aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna (ATA 6.1 ja ATL 7.1 §) on tullut se muutos, ettei päätöstä enää voida kohdistaa *työnantajan edustajaan*. Sen sijaan edustaja voi TSValvL 15.2 §:n mukaan olla *sakon uhan* kohteena. Tästä havaitaan, etteivät päävelvoitteen ja siihen liitettävän uhan kohteet aina ole yhtenevät.

TSH:n käytännössä on joissakin tapauksissa jouduttu kumoamaan päätöksiä, jotka ovat kohdistuneet muuhun subjektiin kuin asianomaisen primääri-velvollisuuden adressaattiin. Ratkaisu *TSHp 18/1978* koski terveyslautakunnan päätöstä, jolla asunto-osakeyhtiö oli velvoitettu sakon uhalla korjaamaan yhtiön tiloissa toimivan elintarvikeliikkeen kellariin johtavissa rapuissa olleet puutteellisuudet. TSH kumosi päätöksen, jolla yhtiö oli tuomittu asetettuun uhkasakkoon, koska TTurVL 6 ja 42 §:n mukaan rakennuksen omistaja on velvollinen ainoastaan sallimaan, että rakennuksessa toimiva työnantaja suorittaa rakennuksessa TTurVL:n edellyttämät korjaukset tai muutokset. Korjausvelvoite olisi siis pitänyt kohdistaa asianomaiseen vuokratiloissa toimivaan työnantajaan (näin esim. *TSHp 13/1979*). Myös ratkaisussa *TSHp 4/1981* kumottiin virheellisesti rakennuksen omistajaan kohdistettu suoritusvelvoite.

Edellä käsitellyn, kohteen valintaa koskevan kriteerin soveltaminen voi aiheuttaa vaikeita tulkintaongelmia lähinnä kahdessa tapauskategoriarissa. Ensinnäkin jos ns. *yhteisellä työpaikalla* työskentelee usean työnantajan työntekijöitä siten, että yhden työnantajan toiminnasta aiheutuu vaaraa muillekin — tai kenties yksinomaan muille — kuin hänen omille työntekijöilleen, niin kuka on velvoittavan päätöksen oikea kohde: vaaraa aiheuttava työnantaja vai kunkin vaaralle altistetun työntekijän oma työnantaja? Nähdäkseni TTurVL:n säännökset kohdistuvat tällaisessa tapauksessa myös siihen työnantajaan, jonka toiminnasta vaara aiheutuu, riippumatta siitä ovatko toiminnan ja vaaran piirissä olevat työntekijät hänen palveluksessaan. Vaaran aiheuttaja voidaan tällöin valita myös TSValvL:n mukaisen velvoittavan päätöksen kohteeksi. Tämän käsityk-

¹⁴ Tyypiesimerkkinä KalastusL 106 §: »Jos *joku laiminlyö* tähän lakiin tai sen nojalla annettuun säännökseen tai määräykseen perustuvan *velvollisuutensa*...» Joissakin pakokeinosäännöksissä adressaatiksi sen sijaan on täsmennetty esim. elinkeinonharjoittaja (KulSuojL 2:7), liikepankin eräät toimihenkilöt (LiikepankkiL 96 §), kunta (RakL 143 §) jne.

seni tueksi joudun kuitenkin viittaamaan TTurvL:n soveltamisalasta muussa yhteydessä esittämäni.¹⁵

Toisenlaisia ongelmia syntyy silloin, kun valvonnan kohde koettaa erilaisin *omaisuudensiirto- tms. järjestelyin* välttää (tavallisesti jotakin hallitsemaansa esinettä koskevan) pakkokeinopäätöksen noudattamiselta. Esimerkiksi luvaton rakennus tai puutteellinen työkonse saatetaan siirtää perheenjäsenen omistukseen joko pakkokeinopäätöksestä tehdyn valituksen ollessa vireillä tai päätöksen saatua lainvoiman. Ongelmana on tällöin se, onko alkuperäinen pakkokeinopäätös voimassa uutta omistajaa kohtaan. Koska näitä ongelmia kuitenkin esiintyy enimmäkseen RakL:n ja TervHL:n mukaisessa valvonnassa, viitataan nytkin asiasta muualla esittämäni ja PMenLE:ssä esitettyihin uudistuksiin.¹⁶

c) Kolmas velvoittavan päätöksen kohteen valintakriteeri voidaan muotoilla seuraavasti: adressaatilla on oltava *oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus* noudattaa päävelvoitetta.¹⁷ Tällainen säännös sisältyy myös PMenLE 7.1 §:ään, mutta jo nykyinen käytäntö on sen mukainen. Toivottua täytännöpanotulosta ei saada aikaan, jos velvoitettava on estynyt noudattamasta pakkokeinopäätöstä.

Oikeudellisen esteen vaikutus tuli esiin ratkaisussa KHO 1979 II 94: Valtionrautateita ei voitu PoL 12 §:n nojalla velvoittaa tekemään avolouhoksella yleistä vaaraa poistavia toimenpiteitä, kun valtionrautateiden hallintaoikeus alueeseen oli päättynyt. *Tosiasiallisen* mahdollisuuden vaatimus taas tarkoittaa esim. sitä, ettei pakkokeinopäätöstä voida kohdistaa henkilöön, joka sairauden tai ulkomaanmatkan tms. syyn vuoksi ei voi tehdä tiettyä ajankohta-

¹⁵ *Saloheimo*, LM 1981, 780-810 ja *sama*, In memoriam Kaarlo Sarkko 157 s. — On kuitenkin huomattava, että myös kunkin työntekijän oman työnantajan on osaltaan huolehdittava siitä, etteivät työntekijät joudu työskentelemään vaarallisissa oloissa: näin siitä riippumatta, kuka on vaaran aiheuttaja (ks. myös *Koskinen* 65). Tämän mallin mukainen ratkaisu on TSHp 16.10.1974 n:o 799/072/73: Työnantaja velvoitettiin poistamaan meluhaitta, jonka aiheuttavat koneet sijaitsivat toisen työnantajan hallitsemissa tiloissa. Ratkaisu tosin aiheuttaa kysymyksen, miksei velvoitettavaa päätöstä kohdistettu tuohon toiseen työnantajaan tämän omienkin työntekijöiden suojaamiseksi meluhaitoilta.

¹⁶ Ks. *Saloheimo*, LM 1984, 774-792 sekä PMenLE 11-14 § ja LAVO 17/1985, 37-46.

¹⁷ Ulkomaisesta kirjallisuudesta ks. *Lavin*, Adressat 39-45, *Fosnes* 45, *Andersen* 555 ja *Müller* 38.

Ruotsin uhkasakkolain 2.2 §:ssä asia on ilmaistu näin: »Vite får inte föreläggas, om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet.» Säännöksen tällaisella muotoilulla haluttiin korostaa sitä, ettei uhkasakkoviranomaisella ole kuin erityisten syiden vaatiessa velvollisuutta selvittää, voiko velvoitettava esteettä noudattaa päätöstä. Ks. *Reg. prop.* 1984/84:96, 25.

na suoritettavia toimia. Tilapäisen esteen takia ei velvoitetta tietenkään tarvitse jättää asettamatta, jos vaadittaville toimille voidaan varata riittävän pitkä määräaika.¹⁸

4.2 Työnantajasta ja muista työn teettäjistä velvoittavan päätöksen kohteina

TSValvL 15.1 §:n mukaan pakkokeinopäätös kohdistetaan työnantajaan. Työnantaja-asema puolestaan määräytyy asianomaisten aineellisten työlakien mukaan niissä säädetyn työsuhteen tunnusmerkistön perusteella. Työlakien yleiseen soveltamisalaproblematiikkaan ei ole kuitenkaan aihetta syventyä tässä yhteydessä, ja tyydynkin vain muutamaa huomautukseen työsuojeluvalvonnan kannalta tärkeimmän lain, työturvallisuuslain 1 §:stä.¹

Säännöksessä on mainittu samat työsuhteen tunnusmerkit kuin muissakin työlaeissa. TTurvL:a sovelletaan »työhön, jota työntekijä sopimuksen perusteella vastikkeesta tekee työnantajalle tämän johdon ja valvonnan alaisena». Näitä tunnusmerkkejä on tulkittava *kokonaisarvostuksen* pohjalta siten, että arvostusta ohjaavana kriteerinä on — TTurvL:n erikoistarkoituksen mukaisesti — *työn vaarallisuus*. Työnantaja-aseman ja siihen liittyvien velvollisuuksien on katsottava olevan käsillä sitä helpommin, mitä vaarallisempaa teetetävä työ on.² Toisaalta tulkinnanvaraiset rajatapaukset ovat ilmeisesti harvinaisempia kuin useimpien muiden työlakien soveltamistilanteissa, koska työn teettäjän työnantaja-asema on tavallisesti selvä jo sillä perusteella, että hänellä on *useita* riidattomasti työsuhteessa olevia työnsuorittajia palveluksessaan kyseisessä työssä. Tällöin ei TTurvL:n tarjoaman, yleensä kollektiivisen suojan kannalta ole merkitystä sillä, täyttyvätkö kaikki työsuhteen tunnusmerkit jonkun yksittäisen työnsuorittajan kohdalla.³

¹⁸ Selostetuista edellytyksistä ks. vielä *LAVO 17/1985*, 27, jossa lisäksi käsitellään tapausta, jossa edellytykset täyttyivät *usean asianomaisen* kohdalla: esim. valta määrätä huoneistossa tarvittavista korjauksista kuuluu sekä vuokralaiselle, omistajalle että asunto-osakeyhtiölle. Tällaisessa tilanteessa pakkokeinopäätös olisi PMenLE:n mukaan kohdistettava ensisijaisesti siihen, jolla on parhaat mahdollisuudet ja toisaalta suurin intressi noudattaa päävelvoitetta. Jollei mitään tällaista valintakriteeriä ole osoitettavissa, päätös olisi kohdistettava kaikkiin edellytykset täyttäviin.

¹ Työlakien soveltamisalaproblematiikasta ks. esim. *Sarkko 19-56* ja *Kairisen* erikoistutkimus perussuhdeteoriasta ja sen kehityksestä. TTurvL 1 §:stä ks. *Saloheimo*, LM 1981, 780- 810 ja *sama*, In Memoriam Kaarlo Sarkko 156-166 sekä *Koskinen 54-57*.

² Ks. tarkemmin *Saloheimo*, In memoriam Kaarlo Sarkko 165 s.

³ Ongelmallisiksi jäävät siis lähinnä vain sellaiset tapaukset, joissa työtä teetetään vain

Työoikeudellisten yleislakien yleinen soveltamisala ei kuitenkaan sellaiseen ja kaikissa tapauksissa ratkaise, kuka on TSValvL 15 §:n mukaisen pakkokeinomenettelyn oikea kohde. Tähän kysymykseen ei ole yhtä ainoata ja koko työlaainsäädännön kattavaa vastausta: asiaa on pohdittava silmällä pitäen erikseen kutakin työlakia, niiden soveltamisaloja ja niissä säädettyjä velvollisuuksia.

Ensinnäkin on työoikeudellisia *erikoislakeja*, joiden soveltamisalasäännökset rajaavat lakien mukaisten velvollisuuksien kohteiden piiriä. Niinpä TalomTAL koskee vain kiinteistöalan työnantajia, NTSuojL vain 18 vuotta nuorempien työntekijöiden työnantajia jne. Mutta myös yleislaeissa on niiden yleistä soveltamisalaa supistavia ja toisaalta myös laajentavia poikkeuksia. Tässä ei ole tarpeen käydä järjestelmällisesti läpi kaikkien työlakien soveltamisalasäännöksiä tältä kannalta,⁴ vaan riittää, kun esimerkinomaisesti käsitellään joitakin sellaisia säännöksiä, joilla työsuojelulakien soveltamisalaa on *laajennettu* koskemaan muitakin kuin normaalitunnusmerkistön mukaista »työnantajaa». Esille otettavat säännökset koskevat työnantajaa verrattavia subjekteja, joista tämän jakson otsikossa on käytetty yhteisnimitystä »työn teettäjät». TSValvL 15.4 §:ssä tarkoitettuja, muita työsuojelua koskevissa laeissa velvoitettuja (kuten koneiden ja laitteiden luovuttajia) käsitellen tuonnempana omassa jaksossaan.

TTurvL:a sovelletaan sen 1.2 §:n (27/86) nojalla *virkasuhteessa* tehtävään työhön sekä oppilaan työharjoitteluun ja harjoitustöihin ja laitoksessa pidettävien tai hoidettavien suorittamaan työhön.⁵ Virkasuhteissa tehtävään työhön sovelletaan myös NTSuojL:a (1.2 §) ja OpintovapaaL:a (3.1 §), minkä lisäksi työaikalainsäädäntö koskee laajalti virkasuhteita (esim. TAL 3.3 § sekä ase-

yhdellä henkilöllä, työnantajuus on hyvin lyhytaikainen tms. Näillä tapauksilla ei kuitenkaan ole valvonnan kannalta käytännössä suurta merkitystä. TSValvL 21 §:ssä edellytetäänkin työn alkamisilmoitus tehtäväksi vain silloin, kun aiotaan ryhtyä teettämään kuukautta kauemmin kestäväksi tarkoitettua työtä useampaa kuin kymmentä työntekijää käyttäen. Tämä ei kylläkään luonnollisesti rajoita työsuojeluviranomaisten toimintavaltuuksia pienemmälläkin työpaikoilla.

Ks. kuitenkin *TN 3/85*, jossa TTurvL 1 §:n mukainen soveltamisala tuli työneuvoston ratkaistavaksi, kun työsuojeluviranomainen harkitsi TSValvL 15 §:n mukaisten keinojen käyttöä liikkeenharjoittaja A:ta vastaa. Ratkaisussa katsottiin, että A:lle hitsaustöitä 1-2 kertaa kuukaudessa 3-8 tuntia päivässä tehnyt B, joka oli saanut vapaasti valita työskenteilyajan, -paikan ja -tavan, ei ollut tehnyt työtä A:n johdon ja valvonnan alaisena. A:lla oli ollut palveluksessaan yksi työsuhteinen henkilö muunlaisissa työtehtävissä.

⁴ Sekä yleislakien että erikoislakien soveltamisalasäännöksistä tältä kannalta ks. teoksessa *Sarkko*, Erityinen osa I, eri lakien kohdalla esitettyä.

⁵ Lisäksi TTurvL 2 §:n 1 kohdan mukaan asetuksella säädetään lain soveltamisen laajentamisesta *asevelvollisen* suorittamaan työhön. — Näistä TTurvL:n soveltamisalan laajennuksista tarkemmin ks. *Koskinen* 57-62.

tukset 472/68 ja 782/75). Näissä tapauksissa on virastosta ja laitoksesta sekä niissä työskentelevistä soveltuvien osin voimassa, mitä TSValvL:ssa — mm. sen 15 §:ssä — säädetään työnantajasta ja työntekijästä (TSValvL 2 § ja A 324/78).

Valvonnan kannalta jonkin verran ongelmallisempia ovat TTurvL 4 ja 5 §:ssä säädetty TTurvL:n soveltamisalan laajennukset. TTurvL 4 §:n mukaan lakia sovelletaan ns. yhteisessä yrityksessä työskenteleviin, jotka katsotaan työnantajiksi, vaikka yrityksessä ei olisi yhtään lain 1.1 §:ssä tarkoitettua työntekijää työssä. TTurvL 5 § puolestaan velvoittaa työnantajan ohella niitä, joille sataman hallinto kuuluu, laivanisäntää, aluksen päällikköä tai muuta henkilöä, jonka huostassa alus on, noudattamaan soveltuvien osin TTurvL:a aluksen lastaus- ja purkutöissä ja polttoainetta alukseen otettaessa.

TTurvL 4 ja 5 §:ssä mainittuihin on kirjaimellisesti ottaen sovellettava vain, mitä *TTurvL:ssa* säädetään työnantajasta, eikä TSValvL:ssa ole säännöstä, jonka mukaan näihin työn teettäjiin sovellettaisiin, mitä *TSValvL:ssa* on työnantajasta säädetty. Tästä huolimatta täytyy TSValvL 15 §:ssä käytetyllä työnantajakäsitteellä katsoa tarkoitettuna kaikkia niitä, joita TSValvL 1.1 §:ssä tarkoitetuissa työsuojelumääräyksissä olevat, lähtökohtaisesti työnantajaa koskevat normit velvoittavat. Viime kädessä voidaan samaan lopputulokseen päätyä TSValvL 15.4 §:n perusteella, jossa pakkokeinomenettely on ulotettu koskemaan nimenomaan muita kuin työnantajia. Tämän säännöksen selvä sanamuoto huomioon ottaen ei merkitystä liene sillä, että säännös esitöidensä mukaan oli tarkoitettu koskemaan muita kuin työn teettäjiä (ks. tästä seuraavassa). — Sen sijaan TSValvL:n muita säännöksiä, kuten lain 2 luvun työsuojeluyhteistyötä koskevia, ei voitane millään perusteella soveltaa TTurvL 4 ja 5 §:ssä tarkoitettuihin työn teettäjiin.

4.3 TSValvL 15.4 §:ssä tarkoitetuista kohteista

TSValvL 15.4 §:n mukaan pakkokeinomenettelyä voidaan käyttää myös sitä kohtaan, joka olematta työnantaja on *työsuojelua koskevassa* laissa veloitettu noudattamaan *työsuojelua koskevia* säännöksiä. Lainkohta on esitöidensä mukaan tarkoitettu sovellettavaksi lähinnä TTurvL 6 §:ssä mainittuihin eli koneiden ja laitteiden sekä terveydelle vaarallisten aineiden valmistajiin, maahan-tuojiin ja luovuttajiin, tavarakollin lastaajiin ja lähettäjiin, niihin jotka itsenäisenä yrittäjänä harjoittavat koneiden tai laitteiden asentamista, kiinteistön tai rakennuksen omistajiin ja haltijoihin sekä suunnitelmien luovuttajiin.¹

¹ HE 122/1972, 9. Ks. myös *Työsuojelun valvonta* 63.

TTurvL 6 §:ssä mainitut eivät tässä ominaisuudessaan ole velvollisia noudattamaan muita TTurvL:n säännöksiä kuin 40-43 §:ää. Lisäksi TTurvL 6 §:ssä mainituilla maahantuojilla, myyjillä ja asentajilla on TSValvL 23 §:n nojalla TSH:n määrittämiä ilmoitus- ja tarkastusvelvollisuuksia sekä esim. terveydelle vaarallisten aineiden käyttöturvallisuustiedotteiden toimittamista koskevia velvollisuuksia (VNp 286/78).

TSValvL 15.4 §:n tulkintakysymykset koskevat tässä yhteydessä sitä, ketkä kuuluvat TTurvL 6 §:ssä tarkoitettujen joukkoon ja koskeeko TSValvL 15.4 § mahdollisesti joitakin muitakin kuin TTurvL 6 §:ssä tarkoitettuja ryhmiä. Lisäksi on tarkasteltava TSValvL 15 §:n mukaisen menettelyn ajallista sovellettavuutta säännöksen 4 momentissa tarkoitettuihin erilaisiin luovuttajiin. Ongelmana on se, pääseekö valmistaja pakkokeinomenettelyn kohteiden piirin ulkopuolelle luovutettuaan laitteen tai aineen myyjälle ja myyjä luovutettuaan tuotteen työnantajalle jne.

a) TTurvL 6 §:ssä on siinä tarkoitettut työturvallisuusvelvoitteiden adressaatit määritelty verraten yksityiskohtaisesti, ja näiden adressaattien piiriä selvittävät vielä TTurvL 40-43 §:ssä säädetyt, kyseisiä ryhmiä koskevat materiaaliset velvoitteet. Siten ei ole tarpeen syventyä TTurvL 6 §:n soveltamistilanteisiin niiden koko laajuudessa, etenkin kun *Koskinen* on käsitellyt asiaa seikkaperäisesti.² Tämän vuoksi tarkastelu rajataan koskemaan lähinnä uusinta työneuvoston ratkaisukäytäntöä, jossa ongelmana on ollut TTurvL 6 §:n 1 kohdassa tarkoitettujen erilaisten *laitteiden luovuttajien* piirin määrittäminen TTurvL 40.1 §:n avulla. Viimeksi mainittu momentti on paikallaan tässä lainata ja jakaa se vielä havainnollisuuden vuoksi kolmeen osaan seuraavasti:

— Koneen, välineen tai muun *teknillisen laitteen* valmistajan, maahantuojan tai myyjän taikka henkilön, joka luovuttaa sellaisen esineen *toisen käyttöön*, on huolehdittava siitä, että esinettä, kun se jätetään maassa käyttöön otettavaksi tai myytäväksi tahi asetetaan nähtäväksi, seuraa sen tavallista käyttöä varten tarpeelliset suojalaitteet,

— samoin kuin siitä, ettei se muutoinkaan, kun sitä työssä käytetään, tarpeettomasti aiheuta *työntekijälle* tapaturman eikä sairastumisen vaaraa.

— Esineen ohella tulee olla saatavissa asianmukaiset *ohjeet* sen asentamista, käyttöä ja hoitoa varten.

Lainkohta sisältyy TTurvL:n osastoon »eräiden muiden kuin työnantajien velvollisuudet». Tästä huolimatta voitaneen katsoa, että »luovuttajana» voi-

² Ks. *Koskinen* 232-246.

Ruotsin vastaavista säännöksistä (SAML 3:8-3:11) ks. *Gullberg et al.* 92-96. NAML:n osalta ks. *Friberg* 148-157 ja DAML:n osalta *Falk et al.* 99-104.

daan pitää myös kotityöntekijän työnantajaa, jota TTurVL:n säännökset koskevat vain rajoitetusti.³ Sittemmin tämä kanta on hyväksytty työneuvoston ratkaisussa *TN 1015*, jossa tosin ei ollut kysymys kotityöstä, vaan työstä, jota muutoin tehdään sellaisissa olosuhteissa ettei työnantajan asiaksi voida katsoa valvoa sen järjestelyä ja johon TTurVL:a ei myöskään kaikilta osin sovelleta. Tarkemmin sanoen asia koski sammutusvälineitä, jotka yritys oli luovuttanut palveluksessaan oleville teollisuuspalokuntalaisille käytettäväksi paloviranomaisten johtamassa sammutustyössä. Työneuvosto totesi, että TTurVL:n osaston edellä mainitusta otsikosta huolimatta luovuttajan vastuu ei voi jäädä pienemmäksi sillä perusteella, että luovutuksensaaja on TTurVL:n kotityösäännöksessä tarkoitettu luovuttajan työntekijä. Vastaavilla perusteilla voidaan nähdäkseni katsoa, että TTurVL 40 §:n säännös laitteiden luovuttamisesta samoin kuin 40 a §:n säännös terveydelle vaarallisten aineiden luovuttamisesta velvoittaa myös niitä työn teettäjiä, joita TTurVL lain 2 §:n supistavien soveltamisalasäännösten nojalla koskee vain osittain.

Luovutuskäsitteen muusta tulkinnasta voidaan mainita seuraavaa:

Ratkaisusta *TN 1015* selviää vielä, että TTurVL 6 ja 40 §:ssä tarkoitettu »luovuttaminen työntekijän käyttöön» on kyseessä silloinkin, kun vapaapalokunta (r.y.) ja kunta luovuttavat sammutuskalustoa teollisuuslaitoksen palveluksessa oleville palokunnan jäsenille. Samoin oli asian laita ratkaisussa *TN 977*, jossa voimalaitoksen omistava yritys oli valmistanut rakennustelineet ja luovuttanut ne maalausliikkeen työntekijöille käytettäväksi voimalaitoksen turbiinikammion hiekkapuhallus- ja maa-laustyötä varten.

Ratkaisu *TN 1073* poikkeaa edellisistä sikäli, että kyseessä ei ollut luovuttaminen työntekijälle työssä käytettäväksi. Tapauksessa oli A yhdessä eräiden muiden saman kaupunginosan omakotitaloasukkaiden kanssa tilannut rautakaupasta autotallielementtejä pystyttääkseen omakotialueen paikoitusalueelle autotalleja. Elementit oli kuormattu puoliperävaunuliseen kuorma-autoon ja kuljetettu paikoitusalueelle, jonne perävaunu oli jätetty. Siellä autotallinrakentajat olivat itse purkaneet kuormaa, jolloin viisi elementtiä oli kaatunut lavalla olleen A:n päälle aiheuttaen tälle vakavia vammoja.

Työneuvosto katsoi ensinnäkin, että perävaunua siihen lastattuine elementteineen voitiin pitää TTurVL 6 ja 40 §:ssä tarkoitettuna »teknillisenä laitteena» samoin kuin ratkaisussa *TN 977* tarkoitettuja rakennustelineitäkin. Tältä osin työneuvoston tulkinta on siis varsin väljä.⁴ Lisäk-

³ TTurVL 2 §:n 2 kohdan mukaan lakia sovelletaan kotityöhön ja siihen verrattavaan työhön vain asetuksella määrättävin osin. Tällaista asetusta ei vielä tätä kirjoitettaessa ole annettu. — Ks. myös *Koskinen* 240.

⁴ Ks. myös ratkaisu *TN 1127*, jossa teknilliseksi laitteeksi katsottiin lankkunipun ympärillä ollut teräsvanne. Edelleen ratkaisussa *TN 1144* tällaiseksi laitteeksi katsottiin katto-

si työneuvosto katsoi, että perävaunun jättäminen autotallinrakentajien purettavaksi oli lainkohdissa tarkoitettua »luovuttamista». Mutta kuten sanottu, laitetta ei ollut luovutettu työntekijöiden työssä käytettäväksi, eikä TTurvL 6 ja 40 §:ää siten voitu tässä tapauksessa soveltaa. Ratkaisuun sisältyy se lausumaton kannanotto, että tapaturman syynä ei ollut TTurvL 40.1 §:n alussa tarkoitettujen suojalaitteiden eikä lopussa tarkoitettujen ohjeiden puuttuminen (vrt. säännöksen sanamuoto ja ryhmittely eri osiin edellä). Näiltä osinhan lainkohdan soveltaminen ei edellytä luovuttamista »työssä» käytettäväksi, vaan pelkkä luovuttaminen toisen käyttöön riittää.

Tässä yhteydessä voidaan mainita vielä *Koskisen* nähdäkseni perusteltu käsitys, jonka mukaan luovuttaminen työntekijän käytettäväksi on kysymyksessä myös silloin, kun työtä tehdään TTurvL 1.1 §:n mukaista soveltamisalaa laajentavien säännösten mukaisesti esim. virkasuhteessa.⁵

Vihdoin voidaan mainita ratkaisu *TN 1054*, jossa katsottiin, ettei edes luovutuskriteeri täyttynyt. Tapauksessa oli liikkeenharjoittaja A sopinut maanviljelijä B:n kanssa siitä, että B kuljettaa omistamallaan, perävaunulla varustetulla traktorilla A:n valmistaman jalasmökin sijoituspaikalleen korvausta vastaan. A oli itse seurannut mukana ja avustanut perillä jalasmökin purkamisessa, jolloin hän oli loukkaantunut korjatessaan traktorin vinnsilaitteen paikoiltaan luiskahtanutta hammaspyörää. Ratkaisussa perusteltiin laajasti ja erilaisten esimerkkien valossa sitä, ettei kuljetusvälinettä käyttävää välineen omistajaa tällaisessa tilanteessa voida katsoa TTurvL 6 §:ssä tarkoitetuksi välineen luovuttajaksi.

b) Toiseksi on pohdittava TSValvL 15.4 §:n *ajallista ulottuvuutta* ja hallintopakon kohdistettavuutta tuotteen luovutusketjun eri »lenkkeihin». Yksinkertaisuuden vuoksi ongelma voidaan pelkistää seuraavaan kysymykseen: Voidaanko TSValvLn mukainen pakkokeinomenettely kohdistaa esim. puutteellisesti suojatun laitteen luovuttajaan sen jälkeen, kun laite on jo työnantajan hallussa? Vertailun vuoksi voidaan todeta, että TTurvL 49 §:n mukainen rangaistusvastuu epäilyksittä koskee tällaisessa tapauksessa luovuttajaa. Toisaalta hallinnollisilla pakkokeinoilla on eri funktio kuin rangaistuksilla: hallintopakkoa ei käytetä pelkästään negatiivisen seuraamuksen asettamiseksi menneisyydessä sattuneen rikkomuksen hyvitys- tms. tarkoituksessa.

Näiden kovin yleisten argumenttien ohella vastausta voidaan etsiä myös hallintopakon kohteita koskevista konkreettisemmista oikeussäännöistä. Aikaisemmin olen esittänyt, että hallintopakon kohteeksi voidaan valita vain se, jota pakkokeinomenettelyssä toteutettava primäärivollisuus koskee. Tältä kannalta katsoen on kiinnitettävä huomiota TTurvL 40.1 §:n sanamuotoon. Sen

tikkaat. Vrt. Ruotsin oikeudesta SAML 2:5, jossa on laissa tarkoitettujen teknillisten laitteiden yhteismääritelmä.

⁵ *Koskinen* 239.

mukaan luovuttajan velvollisuudet aktualisoituvat, kun esine »jätetään maassa käyttöön otettavaksi tai myytäväksi tahi asetetaan nähtäväksi». Tämä viittaa siihen, ettei hallintopakkoa enää voida käyttää luovuttajaa kohtaan sen jälkeen, kun luovutus on tapahtunut. Samaan lopputulokseen johtaa sen hallintopakon käyttöedellytys, että kohteella on oltava *oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus* täyttää päätöksellä asetettava velvoite. Tämä edellytys ei täyty sen jälkeen, kun tuote ei enää ole luovuttajan hallussa. Pakkokeinopäätöksen oikea kohde on tällöin luovutuksensaaja, askeisessa esimerkissä työnantaja. Hänen velvollisuutensa huolehtia tuotteen turvallisuudesta ei kuitenkaan perustu luovuttajia koskeviin TTurVL 40-40 b §:ään, vaan TTurVL:n muihin säännöksiin (esim. suojauksen osalta 29 §:ään).⁶ Poikkeuksena tässä esitetystä on kuitenkin terveydelle vaarallisten aineiden *käyttöturvallisuustiedotteiden* toimittamista (TTurVL 40 a § ja VNp 286/78, 3 §) koskeva valvonta, sillä tällaiset tiedotteet on mahdollista toimittaa itse tuotteen luovuttamisen jälkeenkin. Samoin *suunnitelman* luovuttaja voidaan käsittääkseni jälkeenkäinkin — mutta ennen suunnitelman toteuttamista — velvoittaa korjaamaan suunnitelma, jos luovuttaja ei ole »suunnitelman kohteen ilmoitetun käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla» huolehtinut siitä, että »suunnitelmassa on otettu huomioon työsuojelua koskevat säännökset ja määräykset» (TTurVL 40 b §). — Viranomaisvalvontaan kuulumaton kysymys on sitten se, että luovutuksensaaja voi *sopimusoikeudellisten* sääntöjen nojalla vaatia puutteellisen tuotteen korjaamista tai sopimuksenmukaista kokonaan uutta tuotetta luovuttajalta.

Esimerkkitapauksesta jonkin verran poikkeva tilanne oli esillä seuraavassa ratkaisussa:

TSHp 12/1980. Työsuojelutoimisto oli havainnut, että urakoitsija G oli luovuttanut puutteellisen ja vaarallisen paalutuskoneen eräälle kommandiittiyhtiölle työssä käytettäväksi. Sen vuoksi ja kun asia ei sietänyt viivytystä, työsuojelutoimisto velvoitti G:n sakon uhalla määräajassa varustamaan laitteen tarpeellisilla suojavälineillä ennen kuin laitetta luovutetaan työssä käytettäväksi. — Päätöksen yksilöintiin liittyvien puutteellisuuden takia TSH kuitenkin kumosi valituksenalaisen päätöksen ja palautti asian työsuojelutoimistolle uutta käsittelyä varten.

TSH ei siis tässä tapauksessa katsonut pakkokeinomenettelyä aiheettomaksi, vaikka laite oli jo luovutettu työnantajalle. Syy tähän ei tapausselostuksesta selvästi ilmene, mutta kyseessä on nähtävästi ollut työnantajien käyttöön

⁶ Ks. myös *KM 1954:10*, 68, josta selviää, ettei työnantaja vapaudu vastuusta vaikka luovuttaja tai asentaja olisi laiminlyönyt TTurVL:n mukaiset velvollisuutensa. Samoin Ruotsin oikeudessa *Gullberg et al.* 93.

vuokra- tai muulla vastaavalla sopimuksella luovutettava laite. Näin ollen TSValvL 15 §:n mukaisella päätöksellä oli mahdollista velvoittaa urakoitsija korjaamaan laitteen suojauksessa olevat puutteet ennen vastaisuudessa tapahtuvia muita luovutuksia.

Samat näkökohdat, jotka tässä on esitetty luovuttajista velvoittavan päätöksen kohteina, koskevat myös TTurvL 6 §:n 2 kohdassa tarkoitettujen *asentajien* TTurvL 40.2 §:ssä säädettyjen velvollisuuksien toteuttamista.

Edellä selostetusta työneuvoston ja TSH:n käytännöstä saattaisi saada sen käsityksen, että TTurvL 6 ja 40 § sekä vastaavasti TSValvL 15.4 § koskisivat vain satunnaisia ja valvonnan kannalta perifeerisiä luovutus-, asennus- ym. tapauksia. Näinhän ei tietenkään ole, vaan kyse on siitä yleisemmästäkin ilmiöstä, että soveltamisalaongelmia monissa tapauksissa aiheuttavat säännösten soveltamiskenttää ajatellen marginaaliset tapaukset. Siten on muistettava, että esim. TTurvL 6 §:ssä tarkoitettujen luovuttajien piiriin kuuluvat ylipäänsä kaikki teollisuudelle, kaupalle ym. elinkeinoille ja työaloille tuotantovälineitä ja työaineita luovuttavat valmistajat, maahantuojat, myyjät, alihankkijat jne. Näihin ryhmiin kohdistuvan ennakkovalvonnan painopiste ei kuitenkaan ilmeisesti ole luovutustapahtumien valvonnassa. Sen sijaan valvonta on pyritty järjestämään TTurvL 47 §:n ja TSValvL 23 §:n nojalla luovuttajille ja asentajille määrätyillä ennakkoilmoitus- ja -tarkastusvelvollisuuksilla sekä TTurvL 40 a §:ään perustuvalla terveydelle vaarallisten aineiden tunnistus- ja merkin-täjäjärjestelmällä (TVATM). Näiden säännösten valvonnassa on sitten TSValvL 15 §:lläkin oma käyttöalansa, mutta tämä problematiikka otetaan esille, kun tutkimuksen viimeisessä luvussa käsitellään hallintopakon erilaisia käyttötilanteita mm. työsuojelun ennakkovalvonnassa.

c) Kysymys siitä, koskeeko TSValvL 15.4 § mahdollisesti muitakin kuin TTurvL 6 §:ssä mainittuja adressaatteja, jotka olisi »työsuojelua koskevassa laissa» velvoitettu noudattamaan »työsuojelua koskevia määräyksiä», voi jäädä melko lyhyen pohdinnan varaan. Työsuojelua koskevalla lailla ei voitane tar-koittaa muuta kuin niitä säädöksiä, joiden noudattamista työsuojeluviran-omaiset valvovat (TSValvL 1.1 §). TNL 1 §:ssä tarkoitettuja, työneuvoston käsiteltäviin kuuluvia »työntekijän suojelua koskevia lakeja» ei voitane yhdis-tää TSValvL 15.4 §:n säännökseen.⁷ Viimeksi mainitussa lainkohdassa tarkoi-tetut »työsuojelua koskevat määräykset» puolestaan voidaan ymmärtää vain materiaalisiksi työsuojelunormeiksi (käyttäytymisnormeiksi), eikä siis viran-omaisia koskeviksi organisaationormeiksi. Siten esim. poliisin velvollisuus an-

⁷ Nämä lait on lueteltu työneuvoston käsiteltävistä asioista annetun asetuksen (485/79) 1 §:ssä.

taa virka-apua työsuojeluviranomaisten päätösten täytäntöönpanossa (TSValvL 17 §) ilman muuta jää TSValvL 15 §:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Varsinaisten työsuojelunormien adressaateista myös *työntekijät*, nähdäkseni työsuojeluvaltuutettu mukaan lukien, ilmeisesti jäävät pakkokeinomenettelyn kohteiden ulkopuolelle.⁸ Yhtään tämänsisältöistä ratkaisua ei tiettävästi ole annettu. Käytäntöä voidaan perustella sillä, että työsuojelun valvonnassa ei ole kysymys työnantajalle kuuluvien oikeuksien toteuttamisesta (sikäli kuin työntekijän työsuojelovelvoitteet edes voidaan ymmärtää työnantajan oikeuksiksi).⁹ Samalla perusteella katson, ettei myöskään esim. *lääkärin* velvollisuutta antaa työnantajalle kirjallinen lausunto työturvallisuuteen liittyvistä lääkärintarkastuksista (VNp 673/71, 6 §) voida toteuttaa TSValvL 15 §:n mukaisessa järjestyksessä. Edellä tarkasteltujen, TTurvL 4-6 §:ssä mainittujen adressaattien lisäksi voitaneen pakkokeinomenettely TSValvL 15.4 §:n nojalla kuitenkin kohdistaan esim. *varustamoon*, joka on laiminlyönyt sille MerimL:ssa säädettyjä velvollisuuksia (mm. lääkärintarkastuksen toimituttaminen, 82 §).

5 VELVOITTAVASTA PÄÄTÖKSESTÄ »SUORITUSTUOMIONA»

5.1 Kysymyksenasettelu

TSValvL 15.1 §:n mukainen päätös sisältää sen, että työnantaja velvoitetaan havaittujen puutteellisuuksien tai epäkohtien johdosta *suorittamaan tarpeelliset toimenpiteet* sopivan määräajan kuluessa. Sanotusta käy ilmi, että päätökseen liittyy selvä velvoittamis- eli suorituselementti. Suoritukseen velvoittaviin viranomaistoimiin kytkeytyvä eksekutiivinen vaikutus, *täytäntöönpanopiirre*, puolestaan ilmenee TSValvL 15.2 §:ssä säädettyistä velvoittavan päätöksen täytäntöönpanokeinoista.

Näitä velvoittavan päätöksen piirteitä on TSValvL:n esitöissä luonnehdit-

⁸ Näin myös *Sinisalo* 51 alav. 53. *Koskinen* 103 s. katsoo TSValvL 15.4 §:n tulkinnan tältä osin epäselväksi.— Työntekijän työturvallisuusvelvoitteista ks. esim. TTurvL 9.3, 21 ja 35 § ja näistä säännöksistä *Koskinen* 226-231.

⁹ Niinpä esim. työnantajan »oikeutta tuotantotoiminnan häiriöttömään kulkuun» tms. lienee vaikea perustella ainakaan työsuojelunormeilla. Vrt. kuitenkin *Eklund—Suikkanen*, Työsuojelutoiminta työpaikoilla 155, jossa uuteen työsuojeluparadigmaan halutaan sisällyttää mm. materiaalivahingot ja muut tuotannolliset häiriötilanteet.

tu pitämällä päätöstä eräänlaisena *suoritustuomiona*.¹ Oikeuskäytännössä tämä on tullut ilmi siten, että *pelkästään vahvistamisen* sisältävää päätöstä ei ole katsottu TSValvL 15 §:n nojalla voitavan antaa:

TSHp 23.10.1974 n:o 3388/072/74. Työsuojelutoimisto oli antanut päätöksen VLomaL:n soveltuvuudesta työnantajan palveluksessa olleeseen edustajaan. TSH katsoi, että kysymys VLomaL:n soveltamisalasta työpaikan yhteen työntekijään kohdistuvana ei ollut sellainen työpaikan oloissa oleva puute tai epäkohta, jonka poistamiseen tai korjaamiseen työsuojeluviranomainen voi työnantajan velvoittaa. Päätös kumottiin.

TSH:n päätöksen perustelut ovat osin epämääräisiä. Soveltamisalakysymyksen kohdistuminen useampaan kuin yhteen työntekijään ei käsittääkseni olisi edellyttänyt toisenlaista suhtautumista työsuojelutoimiston päätökseen. Toisaalta työsuojeluviranomaisen toimivaltaan tietenkin kuuluu ratkaista *esikysymyksenä* jonkin työlain soveltamisala ennen lain materiaalisten säännösten soveltamista.

Lopputulokseltaan TSH:n ratkaisua voidaan kuitenkin pitää oikeaan osuneena. Pelkkien vahvistuspäätösten antamiseen ei työsuojeluviranomaisilla ole tarvettakaan, sillä *työneuvoston* tehtäviin kuuluu antaa — mm. työsuojeluviranomaisten pyynnöstä — ratkaisuja TNL 1 §:ssä tarkoitettujen työsuojelulakien soveltamisalakysymyksistä samoin kuin antaa lausuntoja muistakin näiden lakien tulkintakysymyksistä (TNL 9.1 §:n 1 ja 3 kohta ja esim. VLomaL 2 §).

Suoritus- eli velvoittamistuomiot jaetaan tavallisesti kolmeen ryhmään:² 1) käskyihin eli varsinaisiin suoritustuomioihin, jotka sisältävät velvoittamisen positiiviseen suhtautumiseen, 2) kieltotuomioihin sekä 3) sietämistuomioihin, jotka sisältävät velvollisuuden alistua johonkin tai sallia jotakin. Hallinnollisessa pakkokeinomenettelyssä annettavissa ratkaisuissa esiintyy näiden kaikkien tuomioiden vastineita. Yksinomaan systematisoinnin tai kuvailun halusta ei tässä kuitenkaan ole syytä paljoakaan pohtia TSValvL 15 §:n mukaisen päätösten sijoittumista näihin ryhmiin, vaan etualalla ovat asialliset ongelmat, mm. se, voidaanko TSValvL 15 §:n nojalla antaa kieltopäätöksiä. Samalla palautan mieliin pakkokeinopäätöksen *luontoissuoritusta* tarkoittavan ominaisuuden, joka on yhteinen kaikille TSValvL 15 §:n mukaisille ratkaisuille.

¹ HE 122/1972, 8. Samaan tapaan ATL 7 §:n mukaisesta kirjallisesta käskystä *Ellilä* 74. Vrt. myös Ruotsin vuoden 1949 työturvallisuuslain toteuttamista tarkoittavista hallintopäätöksistä ja niiden rinnasteisuudesta siviilituomioihin *Herlitz* III, 324 s.

² Ks. esim. *Tirkkonen*, SP II, 241.

5.2 Velvoittavasta päätöksestä käskynä tai kieltona

Valtaosa TSValvL 15 §:n mukaisista päätöksistä on luonteeltaan positiiviseen suhtautumiseen velvoittavia *suorituskäskyjä*. Koska asian tämä puoli ei työsuojeluviranomaisten toimivallan kannalta aiheuta ongelmia, en puutu siihen tätä huomautusta laajemmin.

Enemmän on syytä pohtia TSValvL 15 §:ään mahdollisesti perustuvaa *kieltovaltaa*. Säännöksen soveltamiskäytännössä ei kieltoja toistaiseksi ole juuri esiintynyt. Tämän vuoksi voidaan kysyä, onko työsuojeluviranomaisilla säännöksen nojalla ylipäänsä toimivaltaa antaa kieltoja. Ongelmaa on pohdittava lähtien TSValvL 15.1 §:n sanamuodosta, mutta tämän lisäksi on kiinnitettävä huomiota kieltomuotoisten päätösten asialliseen tarpeeseen työsuojelun valvon-
nassa, niiden »ankaruuteen» käskyihin verrattuna yms. seikkoihin.

TSValvL 15.1 §:n sanamuoto kieltämättä viittaa lähinnä positiivisiin toimintavelvoitteisiin. Lainkohdan mukaisella päätöksellä työnantaja veloitetaan »suorittamaan tarpeelliset toimenpiteet». Sanamuoto ei kuitenkaan nähdäk-
seni sulje pois kieltoja, joiden toimeenpano sitä paitsi saattaa vaatia työnanta-
jalta positiivisiakin valmistelu- tms. toimia. Lainkohdan alussa esiintyvä ilmaisu »puutteellisuuksien tai epäkohtien korjaaminen tai poistaminen» — johon näh-
den ensinnä lainattu kohta on alisteisessa viittaussuhteessa — näyttää katta-
van sekä varsinaiset suoritustoimet että jostakin toiminnasta pidättymisen. Jo
ATL 7.1 §:n mukainen kirjallinen käsky saatettiin antaa kiellon muodossa. Täl-
laiset kiellot koskivat yleensä terveydelle vaarallisten työhuoneiden käyttöä.¹
Samaten kirjallisuudessa *Ellilä* on katsonut, että kieltohukasakon asettaminen
oli ATL 7 §:n ration mukaista.²

ATL 7.1 §:n soveltamiskäytäntö osoittaa myös, ettei toimivaltanor-
min sanonnallinen epäjohtonmukaisuus ole estänyt normin järkevää so-
veltamista erään toisenkin »positiivinen-negatiivinen» -rajalinjan molem-
min puolin. Lainkohdassa nimittäin määriteltiin kirjallisen käskyn käyttö-
ala ilmaisulla »työpaikan oloissa tai laitteissa on *puutteellisuuksia*, joiden
poistaminen lain mukaan on työnantajan velvollisuus». Kirjaimellisesti
tulkiten normia ei olisi voinut soveltaa tilanteissa, joissa työpaikalla on
liikaa ilman epäpuhtauksia, melua, lämpöä jne. Tästä huolimatta kir-
jallisia käskyjä annettiin myös viimeksi mainitun kaltaisissa tilanteissa.³

¹ Tämänsisältöisiä valitusviranomaisen ratkaisuja ovat esim. *SosMp* 5.4.1929 n:o 2158, 25.2.1941 n:o 962, 8.3.1941 n:o 1228, 20.8.1945 n:o 2925 ja 27.10.1948 n:o 2545.

² *Ellilä* 85.

³ Tähän seikkaan on huomiotani kiinnittänyt ammattienylitarkastaja *Järvenpää* haas-
tattelussa 10.12.1982.

TSValvL 15.1 §:n osittain epäselvästä sanamuodosta tehtäviä päätelmiä tärkeämpiä ovat nähdäkseni ne asialliset syyt, jotka joko puoltavat työsuojeluviranomaisten kieltovaltaa tai puhuvat sitä vastaan. Tältä kannalta katsoen on huomattava, että työnteon keskeytyminen ei ole sen enempää työnantajan kuin yleensä työntekijänkään edun mukaista. Työsuojelulait koskevat jo soveltamisalojensa perusteella *työtä tekevän* työntekijän suojaamista (esim. TTurVL 1.1 §), ja tämän mukaisesti useimmat työsuojelunormit ja vastaavasti niiden toteuttamista tarkoittavat työsuojeluviranomaisten ratkaisut ovat työnteon turvallisuutta vaarantavien epäkohtien poistamiskäskyjä. Toisaalta ei voida lähteä siitä, että työn teettäminen olisi aina ja kaikissa tilanteissa sallittava, kunhan vain on ryhdytty kohtuullisiin ja taloudellisesti järkeviin varotoimiin (vrt. TTurVL 9.1 §).⁴ Tämä ilmenee selvimmin siinä, että työsuojelulainsäädännössä on myös enemmän tai vähemmän ehdottomia *kieltonormeja* (esim. RJO 74.1 §: Rakennusten räjäyttämiseen ei saa käyttää aikatulilankasytytystä.). Sanotun johdosta voidaan kysyä: Millä tavoin kieltonormit on viranomaisvalvonnassa tarkoitus toteuttaa?

Vastaukseksi ei nähdäkseni riitä viittaus TSValvL 15.2 §:ssä mainittuun keskeyttämisuhkaan taikka TSValvL 16 §:ssä tarkoitettuun käyttökieltoon. Keskeyttämisuhan ja käyttökieltopäätöksen sisältönä nimittäin on laitteen tai työmenetelmän käyttämisen taikka työnteon jatkamisen estäminen, *kunnes epäkohta on korjattu*. Siten näidenkin viranomaistoimien ensisijaisena tarkoituksena on positiivisen suorituksen aikaansaaminen, ja kiello vaikuttaa pelkkänä uhkana (15.2 §) tai väliaikaistoimenpiteenä (16.1 §).⁵ Tosin ratkaisusta *KHO 1975 II 111* ilmenee, että TSValvL 16.1 §:n nojalla voidaan antaa myös »varsinainen», päävelvoitteellinen kiello ainakin silloin, kun *primäärivelvollisuuden sisältönä* on jostakin pidäytyminen (päätöksessä kiellettiin torninosturin käyttö henkilökuljetuksiin VNp 648/72 2 §:n mukaisesti). Kieltonormin rikkominen ei kuitenkaan aina merkitse TSValvL 16.1 §:n erityisten soveltamisedellytysten täyttymistä (hengen tai terveyden menettämisen vaara). Näissä tapauksissa on siitä huolimatta voitava ryhtyä valvonnallisiin toimiin.

Käytännössä tämä tarve on ilmennyt mm. siten, että asiallisesti kielon sisältävä TSvalvL 15 §:n mukainen päätös on kielellisesti puettu suo-

⁴ Vrt. *Koskinen* 192 s., jossa TTurVL 9.1 §:n yleissäännöksestä on johdettu periaate »työn tekemisen tulee olla mahdollista». Tämän johdosta ks. *Saloheimo* 12 ja siinä mainittu KKO:n käytäntö, jossa työnantajalta on edellytetty työnteon keskeyttämistä.

⁵ Tarkastuksessa annettavalla kiellolla on ollut tällainen väliaikaaisfunktio siitä lähtien kun tämä valvontakeino on lainsäädännössämme ollut. Ks. *Työväenasiainvaliokunnan mietintö n:o 1/1909 II vp.*, 9 ja ATA 6.3 §.

rituskäskyn muotoon.⁶ Tällainen ratkaisu on esim. *TSHp 9/1976*, jossa työnantaja veloitettiin TTurvL 9.1 §:ään viitaten määräpäivään mennessä *muuttamaan* lankkujen lastausmenetelmä työmenetelmän käytön keskeyttämisen uhalla siten, että yli 15 kg painavat lankut pinottiin *enintään* 115 cm korkeisiin pinoihin. Päätöksen sisältönä oli siis yhden työmenetelmän sulkeminen pois sallittujen joukosta, eikä vaadittuja toimia ollut muulla tavoin yksilöitykään. Tällainen menettely ei kuitenkaan aina ole mahdollinen, eikä tällä tavoin muotoiltu päätös ole myöskään yhtä selkeä kuin samansisältöinen kiello.⁷

Toisena esimerkkinä voidaan mainita ratkaisu *TSHp 6.3.1986 n:o 3669/052/85*, joka asiallisesti sisälsi *yksintyöskentelyn kiellon*. Päätös muotoiltiin siten, että metsäteollisuusyritys veloitettiin TTurvL 9.1 §:n nojalla järjestämään olosuhteet sellaisiksi, että sen työvaiheen aikana, jolloin työntekijä liikkuu tukkien päällä tukkialtaalla, on toisella henkilöllä oltava työntekijään jatkuva kuulo- ja näköyhteys.

Edellä esitetyn perusteella katson, että TSValvL 15 §:n mukaisessa menettelyssä tulee, lainkohdan sanamuodon epäselvyydestä huolimatta, kysymykseen myös negatiivisten päävelvoitteiden asettaminen. Tämä johtopäätös koskee kuitenkin vasta kieltomuodon käyttöä sinänsä. Toinen asia on, *missä tilanteissa* kieltopäätöksiä voidaan tehdä. Kirjallisuudessa *Lavin* on käsitellyt uhkasakkopäätösten muotoilua tältä kannalta ja katsonut, että päätöksen muodon valinta on suuressa määrin tarkoituksenmukaisuuskysymys, jonka ratkaisu riippuu menettelyn tehosta ja adressaatin etujen kohtuullisesta huomioon ottamisesta.⁸

Työsuojelun valvonnassa asetettava kiello merkitsee tuntuva puuttumista työnantajan toimintaan ja sellaista direktio-oikeuden rajoittamista, joka ilmeisesti on mahdollista käskyn antamista harvemmin. Käytännöstä voidaan mainita ratkaisu *TSHp 12/1978*: Työsuojelutoimisto oli putoamisvaaran torjumiseksi veloitannut työnantajan järjestämään peittojen levityksen kuljetusta varten kuormattujen kartonkirullien päälle siten, ettei työntekijöiden tarvinnut nousta kuorman päälle. TSH poisti kuorman päälle nousemista koskevan kiellon sinänsä lakiin perustumattomana ja määräsi sen sijaan, että putoamisvaara piti estää varaston kattoon kiinnitetyin turvavöin tai muin teknisin toimenpitein. Ratkaisua ei voitane ymmärtää siten, ettei kieltomuodon käyttäminen TSValvL 15 §:n mukaisessa päätöksessä olisi sallittua, vaan kysymys

⁶ Vrt. *Herlitz III*, 120 s., jossa pohditaan positiivisten ja negatiivisten velvollisuuksien erottelun vaikeutta pelkän kieliasun perusteella. *Herlitz* katsookin, ettei ratkaisevaa ole kielallinen muoto vaan velvollisuuden asiallinen sisältö.

Käsky- ja kieltonormien suhteesta filosofiselta kannalta ks. *von Wright* 71 ja 83-85.

⁷ Kiellon selkeydestä käskyyn verrattuna yleensäkin ks. *Lavin I*, 76 s.

⁸ *Lavin I*, 74-78.

oli siitä, että kielto — epäkohdan ainoana korjaamistapana — liiaksi ja »lakiin perustumattomalla tavalla» rajoitti työnantajan direktio-oikeutta.

TSValvL 15 §:n mukaisten kieltojen selväpiirteisintä käyttöaluetta ovat näin ollen ne tapaukset, joissa kielto ilmenee suoraan normista.⁹ Useimmiten kieltonormit ovat »ehdottomia», jäykkiä oikeusnormeja (esim. ROJ 18.1 §:n 4 kohta: Teräsköyttä ei saa käyttää, jos köyden pintalangat ovat kuluneet puoleen alkuperäisestä läpimitastaan.). Toisinaan kieltonormiin saattaa sisältyä tulokinnanvaraisia elementtejä (esim. VNp 244/72, 13.6 §: Teräsköyttä, jossa on vaarallisessa määrässä ulospistäviä piikkejä, ei saa käyttää.). Mutta myös luonteeltaan positiivisen normin soveltaminen saattaa edellyttää, että työsuojeluviranomaisen on konkreettisesti tapauksessa harkittava, onko norminvastainen menettely kokonaan kiellettävä (esim. jos käskynormin edellyttämät toimet ovat teknisesti mahdottomia). Viime kädessä ratkaisevaa ei siis sittenkään ole *normin* yksityiskohtaisuus tai sen luonne kieltona tai käskynä, vaan normin *tulkinta* kunkin yksittäistapauksen asettamien vaatimusten mukaan.¹⁰ Niinpä edellä selostetussa ratkaisussa *TSHp 9/1976* kieltopäätös (lankkujen lastausmenetelmän »muuttamisvelvoite») voitiin antaa suorituskäskyn muotoon puetun yleissäännöksen, TTurvL 9.1 §:n nojalla.

5.3 Sietovelvoitteiden asettamisesta

Kolmas »suoritustuomion» laji on jonkin sietämiseen tai johonkin alistumiseen velvoittaminen. Myös hallinnollisessa pakkokeinomenettelyssä tunnetaan sietovelvoitteen sisältävät päätökset. Tämän tutkimuksen kannalta relevanttien, välillisten pakkokeinojen piiristä voidaan mainita yksi nimenomainen säännöskin, RakL 145 a §, jossa säädetään sietovelvoitteen asettamisesta: säännöksen mukaan rakennusvalvontaa toimittavan viranomaisen pääsy rakennukseen tai huonetilaan voidaan toteuttaa RakL 144 §:n mukaisessa pakkokeinomenettelyssä. Myös muiden välillistä hallintopakkoa koskevien säännösten nojalla on oikeuskäytännössä saatettu velvoittaa kohde alistumaan johonkin.¹

⁹ Eri tyyppisistä kielloista ja niiden ryhmittelystä ks. myös *Herlitz III*, 177-183.

¹⁰ Ks. myös *Herlitz III*, 122: positiivisen normin nojalla voidaan tehdä negatiivinen päätös ja päinvastoin.

¹ Ks. *KHO 1938 II 2230*: Jakamattoman tontin toisen puoliskon haltija velvoitettiin sallimaan, että toisen puoliskon omistaja sai käyttää ensimmäintä puoliskolla olevaa viemärikanavaa veden ja juoksevan loan poisjohtamiseksi jälkimmäiseltä puoliskolta. Ks. myös *KHO 3.12.1980 t. 1391*, jossa oli kysymys mm. tontinomistajan velvollisuudesta alistua naapurin rakennettavaksi kuuluvan aidan pystyttämiseen.

TSValvL 15.1 §:n sanamuoto ei tässäkään tapauksessa kovin luontevasti sovellu pakkokeinomenettelyn käyttämiseen muiden kuin varsinaisten suorituskäskyjen toteuttamiseksi. Mutta aikaisemmin mainituilla perusteilla katson, ettei ratkaisevaa nytkään ole toimivaltanormin sanamuoto, vaan primäärivelvollisuuden sisältö. Siten pidän mahdollisena, että esim. vuokranantaja velvoitetaan TSValvL 15 §:n ja TTurvL 42 §:n nojalla sallimaan vuokralaisena olevan työnantajan toimet työtilojen saattamiseksi TTurvL:n edellyttämään kuntoon. Muita sallimiseen velvoittavia työsuojelunormeja ei kuitenkaan juuri ole annettu,² ja esim. tarkastuksen toimittaminen on turvattu välittömän hallintopakon käyttömahdollisuuden avulla (poliisin virka- apu, TSValvL 17 §). Näistä syistä sietovelvoitteiden asettamista TSValvL 15 §:n nojalla ei liene tarpeen pohtia tämän enempää.

6 MÄÄRÄAJASTA

6.1 Määräajan asettamisvaatimus

Määräajalla on hallinnollisessa pakkokeinomenettelyssä tavallisesti se merkitys, että jos käskyä ei noudateta määräajan loppuun mennessä tai kieltoa rikotaan määräajan kuluttua umpeen, asetettu uhka voidaan määrätä täytännön pantavaksi.

Määräaika käsitetäänkin helposti vain *pakkokeinouhan* käyttömenettelyyn kuuluvaksi seikaksi. Tämä ei kuitenkaan tarkkaan ottaen pidä paikkaansa. On ensinnäkin useita pakkokeinonormeja, joiden mukaan ensin asetetaan päävelvoite ja sen noudattamista varten määräaika, ja vasta kun määräaika on laiminlyöty, seuraa esim. uhkasakon asettaminen uusine määräaikoineen.¹ Myös muiden säännösten mukaan voidaan tyytyä asettamaan pelkkä tehosteeton päävelvoite ja siis jättää uhka pois, jolloin kuitenkin päävelvoitteen noudattamista varten on asetettava määräaika.² TSValvL 15 § on tässä suhteessa

² Vrt. kuitenkin TSL 52.2 §:n säännös työnantajan velvollisuudesta sallia työntekijöiden kokoontuminen työnantajan tiloissa.

¹ Ks. esim. PPL 47 §, VäestönsuojeluL 30 § ja TietolL 7.3 §.

² Ks. esim. KHO 1979 II 83, jossa jouduttiin toteamaan, että RakL 144 §:n mukainen velvoittava päätös määräaikoineen oli tehosteettomanakin valituskelpoinen ratkaisu. — Monissa pakkokeinonormeissa on kuitenkin säädetty, että päävelvoite voidaan antaa tehosteettomana vain *erityisestä syystä*. Ks. esim. KuljSuoJL 2:7 ja TuoteturvallisuusL 15.1 § sekä myös PMenLE 6.1 §, jonka mukaan uhan asettaminen tulisi pääsäännöksi muillakin hallinnonaloilla.

varsin selkeä, sillä lainkohdan 1 momentissa säädetään velvoittavan päätöksen tekemisestä ja siihen liitettävästä määräajasta, ja 2 momentissa on erikseen säännökset uhista, jotka »tarpeen vaatiessa» voidaan liittää päävelvoitteeseen.

Hallinnolliset pakkokeinopäätökset näyttävät siis määräaikavaatimuksensa puolesta poikkeavan yleisprosessuaalisista vastineistaan, luontoissuoritus-tuomioista, joiden täyttämistä varten asetetaan tarvittaessa määräaika vasta erillisessä täytäntöönpanomenettelyssä.³ Toisaalta hallinnossa on tavallisesti mahdollista myös määrätä jokin velvollisuus täytettäväksi heti ja siis ilman mitään määräaika.⁴

6.2 Määräajan pituus

Määräajan pituudesta hallinnollisessa pakkokeinomenettelyssä on *Merikoski* esittänyt mielipiteen, jonka mukaan tarkoituksenmukaisuusperiaate on tähän kysymykseen nähden määrävänä.¹ Tätä ei kuitenkaan ole ymmärrettävä niin, että määräajasta päättäminen kuuluisi tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin. Niinpä KHO:n käytännössä määräajan pituutta koskevia valituksia ei ole siirretty hallituksen ratkaistavaksi (vrt. KHOL 5 §).² Tosin useimmat määrä-

³ Määräajan UL 3:4.1:n mukaisessa uhkasakkomenettelyssä mainitsee *Ellilä*, Ulosotto 294. TSValvL 15 §:n mukaisiin ja yleisprosessissa annettaviin päätöksiin liittyvistä määräaika- ja täytäntöönpanokysymyksistä ks. myös *Sinisalo* 71 s.

⁴ Ks. tällaisista päätöksistä KHO:n käytännössä *Sinisalo*, Oikeustiede-Jurisprudentia 1976, 164 erit. alav. 34. Vrt. myös ratkaisuja *KHO* 1934 II 2274 ja 1935 II 1000 ja niiden johdosta *Kuuskoski*, Maalaiskunta 1944, 21 alav. 15.

Myöskään PMenLE 9 §:n määräaikasäännöksen perustelujen mukaan määräajan asettaminen ei käsitteellisesti edellyttäisi tietyn pituisen ajanjakson varaamista päävelvoitteen täyttämiseksi, vaan päävelvoite voitaisiin määrätä täytettäväksi myös heti. Ks. *LAVO* 17/1985, 33. Tällaisessakin tapauksessa on kuitenkin päätöksessä ilmoitettava, että sitä on noudatettava heti. Näin myös ratkaisussa *TSHp* 3.1.1985 n:o 1863/052/84, jossa valituksenalaisesta päätöksestä puuttui ilmoitus määräajasta.

¹ Ks. *Merikoski* II, 214, jossa mielipide esitetään uhkasakkomenettelyä koskevassa jaksossa.

² Ks. KHO:n käytännöstä *Sinisalo*, Oikeustiede-Jurisprudentia 1976, 141 ja 163-166 olevaa esitystä. TSValvL 15 §:n mukaisista ratkaisuksista ks. vielä *KHO* 20.11.1975 t. 4551.

Vrt. *Koskinen* 100, jossa TSValvL 15 §:n mukaisten määräaikojen asettamisen katsotaan kuuluvan vapaan harkinnan piiriin. Perusteltuna on kuitenkin pidettävä teoksessa *Uotila et al.* 38 esitettyä kantaa: »Jos hallintoviranomaisen tehtävänä on määrätä jokin haitallinen seuraamus normin vastaisesta toiminnasta, tuon seuraamuksen valinta ja sen mitoittaminen tapahtuvat oikeusharkintaa käyttäen.»

aikasäännökset ovat niin väljiä, että ne tarjoavat ratkaisijalle runsaasti harkintavaltaa, jonka rajoja etsittäessä kyllä voidaan turvautua hallinnossa sovellettaviin harkintavallan rajoitusperiaatteisiin.³

Monissa pakkokeinosäännöksissä ei ole lausuttu määräajan pituudesta tai ylipäätään määräajasta mitään. Sen sijaan PMenLE 9 §:n mukaan määräajan pituudesta säädettäisiin seuraavaa:

Määräaika on asetettava sopivan pituiseksi ottaen huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun mahdollisuudet noudattaa päätöstä ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

Säännösehdotus on laadittu useimmilla hallinnonaloilla jo nykyään noudatetun käytännön mukaiseksi.⁴ Myös TSValvL 15.1 §:n mukaan määräajan on oltava »sopiva». PMenLE 9 §:n jossakin määrin seikkaperäisempää säännöstä voidaan aikanaan soveltaa TSValvL 15.1 §:n rinnalla sitä täydentävästi.⁵

Työsuojelun valvonta -teoksessa esitetyn mukaan määräajan pituuteen vaikuttavat mm. epäkohdan suuruus, korjaamisen kiireellisyys ja työnantajan mahdollisuudet selviytyä velvoitteistaan määräajassa.⁶ Yhteensovittavana on siis kaksi intressiä: työntekijöiden suojantarpeen kiireellisyys sekä työnantajan tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet korjata epäkohta. Viimeksi mainittujen kohdalla tulee tietenkin jossakin vaiheessa tietty fyysisluonteinen raja eteen, ja jos työntekijöiden suojantarve ei ole näiden työnantajan toimintamahdollisuuksien kanssa yhteensovittavissa, kysymykseen voi tulla TSValvL 16 §:n mukaisen kieltomenettelyn käyttäminen.

Tätä tutkimusta varten ei ole tehty erillistä selvitystä TSValvL 15 §:n mukaisten määräaikojen pituudesta käytännössä, mutta *Sinisalon* työsuojelupiirien käytäntöä koskevan tutkimuksen mukaan määräaikojen mediaani oli noin kolme kuukautta, joskin määräajat vaihtelivat suuresti (12 tunnista yli vuoteen).⁷ Määräaikojen pituuteen vaikuttavia tekijöitä on sen sijaan tässä tutkimuksessa tarkasteltu sellaisten TSH:n ratkaisemien valitusasioiden pohjalta,

³ *Konstari* toteaaakin, ettei harkintavallan rajoitusperiaatteiden käyttöala ole sidoksissa vapaaharkintaisen ja sidotun hallinnon väliseen rajaan, ks. *Konstari* 88. Samoin *Uotila et al.* 41.

⁴ Säännöksen perusteluista ks. *LAVO 17/1985*, 33 s.

⁵ Ehdotetun pakkokeinomenettelylain ja erityislakien rinnakkaisesta soveltamisesta ks. PMenLE:n toissijaisuussäännös 1.3 § ja sen perusteluista *LAVO 17/1985*, 17. Vrt. vastaavasta asetelmasta HMenL:n ja erityislakien välisessä suhteessa *Uotila et al.* 53.

⁶ Mt. 61. Ks. myös *Koskinen* 100 sekä määräajan pituudesta pakkokeinoasioissa yleensä *Lavin I*, 102-107 ja *Müller* 123.

⁷ *Sinisalo* 27 s.

joissa kysymys on ollut ainoastaan tai osaksi lisämääräajan saamisesta. Aluksi on kuitenkin paikallaan tuoda esiin se seikka, että käytännössä valitusviranomaisen lähes aina pidentää alemman viranomaisen asettamaa määräaikaa yksinomaan tehdyn valituksen johdosta, vaikka päävelvoitetta koskeva valittajan muutosvaatimus hylättäisiinkin.⁸

Määräajan pidentämistä koskevien valitusasioiden eräänlainen peruskategoria koostuu niistä TSH:n ratkaisuksista, joissa velvoittavan päätöksen täyttämiseksi tarvittavien toimien *laatu ja laajuus* on aiheuttanut muutoksen ensi asteen viranomaisen päätökseen. Työnantajat ovat vedonneet investointien kalteuteen, korjaustoimien teknisiin toteuttamismahdollisuuksiin tms. seikkoihin, ja TSH on useasti hyväksynyt valitukset perustellen päätöstään lähinnä vain viitaten päävelvoitteen laatuun ja laajuuteen (*TSHp 1/1976, 4/1977, 12/1981 ja 2/1982*), kun taas toisinaan valitukset on riittävien perusteiden puuttumiseen viittaavin lyhykäisin perusteluin hylätty (*TSHp 10.4.1974 n:o 1060/072/74*).

Teknis-taloudellisten seikkojen lisäksi määräaikojen pituuteen ovat toisinaan vaikuttaneet muut olosuhteet. Yksi tällainen tyypillinen tapauskategoria on se, että määräaika asetetaan koneen, laitteen, rakennuksen tms. *lyhyen jäljellä olevan käyttöajan* mukaiseksi. Jos nimittäin työnantaja uskottavin perustein ilmoittaa esim. muuttavansa kokonaan uusiin toimitiloihin, ei ole tarkoituksenmukaista velvoittaa työnantajaa kalliisiin toimenpiteisiin ilmanvaihdon tms. uusimiseksi vanhoissa toimitiloissa, varsinkin jos epäkohdan lieventämiseksi on käytettävissä kohtuullinen ja hyväksyttävä väliaikaisratkaisu.

Tähän ryhmään kuuluvista tapauksista voidaan ensin mainita ratkaisu *TSHp 1/1975*: Työsuojelutoimisto oli velvoittanut työnantajan korjaamaan mm. työpaikan sosiaalitiloissa olleet puutteellisuudet 1 vuoden ja 6 kuukauden määräajassa. Työnantaja haki muutosta määräajan osalta vedoten siihen, että sosiaalitilojen laajentaminen yhtiön senhetkisissä toimitiloissa olisi edellyttänyt jonkin tuotanto-osaston sulkemista, eikä sosiaalitilojen rakentaminen myöskään erillisratkaisuna ollut asemakaavalisista syistä mahdollista. Sen vuoksi velvoite saatettiin täyttää vasta tuotantolinjojen laajentamisen tai uuteen toimipaikkaan siirtymisen yhteydessä. TSH harkitsi kohtuulliseksi pidentää työsuojelutoimiston asettaman määräajan kahdeksi vuodeksi päätöksen tiedoksi saamisesta. — Sosiaalitilojen korjaamiseksi asetetun määräajan pidentämisestä oli kysy-

⁸ Tästä menettelystä uhkasakkoasioissa yleensä ks. *Sinisalo*, Oikeustiede-Jurisprudentia VII, 163-166. Samanlaisesta käytännöstä Ruotsissa ks. *Lavin I*, 171-173.

Poikkeuksena tästä käytännöstä ks. esim. *TSHp 9/1976*: Työsuojelutoimisto oli määrännyt päätöksen noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta, ja asetetun määräajan päättymisen jälkeen annetulla TSH:n päätöksellä pysytettiin työsuojelutoimiston päätös. Samalla TSH totesi lausunnon antamisen raukeavan siitä valituksessa esitetystä vaatimuksesta, että päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva määräys kumottaisiin.

mys myös ratkaisuisissa *TSHp 4/1976*, *TSHp 5/1980*, *TSHp 8.8.1985 n:o 664/052/85* ja *n:o 853/052/85*.

Ratkaisussa *TSHp 3/1976* puolestaan oli kysymys satamanostureista, joiden ohjauslaitteissa olleet ergonomiset epäkohdat työsuojelutoimisto oli määrännyt korjattavaksi noin vuoden määräajassa. Työnantaja haki määräajan pidentämistä vedoten korjauskustannuksiin (1-2 milj. mk/nosturi) ja siihen, että kyseisiä nostureita aiottiin käyttää enää kaksi vuotta. Tänä aikana nosturinkuljettajien yhtämittäinen päivittäinen ajoaika oli enintään kaksi tuntia, jota seurasi vähintään kahden tunnin lepo. TSH pidensi määräaikaa vuodella, koska puutteellisuuksista ei aiheutunut työntekijöille sellaista vaaraa, joka vaadittujen toimien laatuun ja laajuuteen nähden kohtuuden mukaan olisi esteenä määräajan pidentämiselle. Tämän viimeksi selostetun ratkaisun perusteluissa ilmenee selvästi aikaisemmin käsitelty vastakkaisten intressien punninta ja ratkaisun perusteluissakin viitatus, TTurVL 9 §:n mukaisen *kohtuusperiaatteen soveltaminen*. — Tähän kategoriaan kuuluvista tapauksista voidaan vielä mainita ratkaisu *TSHp 6/1981*, jossa ravintolan keittiön lattian liukautta ja ravintolanhoitajan työhuonetta koskevien velvoitteiden täyttämiseksi asetettua määräaikaa pidennettiin ajankohtaan, jona ravintolahuoneiston *vuokra-aika* työnantajan ilmoituksen mukaan päättyi.

Aina ei vetoaminen uusien laitteiden tai toimitilojen käyttöön ottoon kuitenkaan menesty. Esim. tapauksessa *TSHp 18.9.1974 n:o 2309/072/74*, jossa työnantaja ei ollut lainkaan järjestänyt laboratorio-työntekijöille pesu-, puku- ja ruokailutiloja, hylättiin työnantajan vaatimus määräajan muuttamisesta sellaiseksi, että »uuden keskuslaboratorion rakentamistöihin on ryhdyttävä vuoden 1975 aikana». — Monissa määräajan pidentämisasiossa onkin kysymys työnantajan ilmoituksen ja suunnitelmien uskottavuudesta.

Toinen määräaikojen asettamiseen vaikuttavien erityistekijöiden ryhmä koostuu niistä tapauksista, joissa veloitteen täyttämisaika riippuu (muun) *viranomaisen luvasta tai toimenpiteestä*. Sosiaalityötilojen järjestämisvelvollisuutta koskevassa tapauksessa *TSHp 9/1978* määräaikaa pidennettiin sen vuoksi, että museoviraston asiaan puuttuminen oli aiheuttanut toimitilojen (vanha asemarakennus) saneeraussuunnitelmiin muutoksia. Sosiaalityötiloja koskivat myös kaksi seuraavaa tapausta: Ratkaisussa *TSHp 3/1979* määräaikaa pidennettiin silmällä pitäen työpaikan saamista kunnallisen vesijohdon piiriin, ja ratkaisussa *TSHp 11/1981* määräaikaa pidennettiin ottaen huomioon se, että työnantaja (kunta) tarvitsi velvoitteiden toteuttamiselle ainakin olennaiselta osalta kouluhallituksen hyväksymisen ja opetusministeriön luvan.

Silloin kun määräaika on tarpeen asettaa verraten lyhyeksi, saattaa vaikeuksia aiheutua siitä, että *valitusaika on määräaikaa pitempi*. OKa on päätöksessään 21.5.1975 n:o 1591 katsonut, että työsuojelutoimiston tämänsisältöinen

päätös oli lainvastainen.⁹ *Sinisalo* on kuitenkin nähdäkseni hyvin perustein esittänyt, että työsuojelutoimiston päätös oli pikemmin epätarkoituksenmukainen kuin lainvastainen. Lainvoimaa vailla oleva päätöshän ei normaalisti kuitenkaan ole täytäntöön pantavissa.¹⁰ Sen vuoksi valitusaikaa lyhyempi määräaika on järkevällä tavalla käytettävissä vain silloin, kun TSValvL 20.2 §:n nojalla samalla määrätään, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Tämän säännöksen nojalla on mm. määrätty turvallisuusnormien vastainen hengityssuojain poistettavaksi messuilta 12 tunnin määräajassa. Samoin on veloitettu työnantaja *heti* ryhtymään tiettyihin väliaikaistoimenpiteisiin jo ennen hissilaitteiden rakenteellisten korjausvelvoitteiden täyttämiseksi varatun määräajan päättymistä.¹¹

Määräajan ilmoittamistapana on käytännössä ollut yleensä joko tietyn, velvoitteen täyttämiseksi varatun viimeisen kalenteripäivän ilmoittaminen tai määräajan asettaminen esim. kuukausina päätöksen tiedoksisaamisesta taikka toisinaan päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta.¹² Useimmiten on tarkoituksenmukaista ilmoittaa jokin ajanjakso päätöksen tiedoksisaamisesta, sillä esim. lainvoimaiseksi tulo saattaa epävarmuutta aiheuttavalla tavalla jäädä riippumaan valitusmenettelyn kestosta.

7 TÄYTÄNTÖÖNPANOKEINOISTA

7.1 Yleistä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta ja -keinoista

Velvoittavan hallintopäätöksen täytäntöönpanossa voidaan erottaa kolme pääjärjestelyä.¹ Ensinnäkin on mahdollista, että käytössä ovat *ulosottolinjan* mukaiset keinot. Tällä kannalla oli vielä ammattientarkastuslainsäädäntö, jonka

⁹ TSH muutti sittemmin valituksen johdosta määräajan 1 kuukaudeksi ratkaisussaan *TSHp 2.10.1974 n:o 2526/072/74*.

¹⁰ *Sinisalo* 71 s.

¹¹ Ks. ratkaisut *KHO 20.11.1975 t. 4551* sekä *TSHp 2/1979* ja sen johdosta *KHO 5.5.1980 t. 1423*, jossa päätöksen täytäntöönpano ennen asian ratkaisemista kuitenkin kiellettiin HPurkuL 11 §:n nojalla.

Muita muutoksenhausta huolimatta täytäntöön pantavaksi määrättyjä ratkaisuja, joissa määräaika on ollut valitusaikaa lyhyempi, ovat ratkaisut *TSHp 9/1976*, *12/1977*, *12/1979*, *15-18 ja 22/1980*. Ks. myös *Sinisalon* 27 selostamia tapauksia.

¹² Ks. myös *Sinisalo* 72 ja Ruotsin uhkasakkokäytännöstä *Lavin I*, 100-102.

¹ Selostettavasta ryhmittelystä ks. *Hallberg* 442-452, *Ellilä* 20 s. ja *Kulla*, Hallintopakko 9 s.

mukaan kirjallisen käskyn täytäntöönpanoa pyydettiin ulosotonhaltijalta. Toiseksi *hallintolinjalla* tapahtuva täytäntöönpano saattaa olla järjestetty *virka-aputeitse*. Melko tavallista on, että viranomainen pyytää päätöksen täytäntöönpanoa LH:lta, jolla on käytettävissään LHA 13 §:n mukaiset keinot, mm. yleinen uhkasakkovalta.² Kolmanneksi on mahdollista, että *hallintoviranomaisella itsellään* on toimivalta määrätä päätöstensä täytäntöönpanosta. Tämän mukainen järjestely on nimenomaan tehokkuus- ja nopeussyistä omaksuttu mm. TSValvL:ssa.³

Työsuojeluviranomainen voi TSValvL 15.2 §:n nojalla määrätä säännöksen 1 momentin mukaisen päätöksen täytäntöön pantavaksi a) sakon uhalla (*uhkasakko*), b) uhalla, että tekemättä jätetty teetetään asianomaisen kustannuksella (*teettämishukka*), taikka c) uhalla, että työnteko työpaikassa tai sen osassa keskeytetään taikka että laitteen tai työmenetelmän käyttäminen estetään (*keskeyttämishukka*). Kaikille näille tehosteille on yhteistä se, että niillä koetetaan adressaatin tahtoon vaikuttamalla saada tämä itse täyttämään TSValvL 15.1 §:n nojalla asetettu päävelvoite. Tässä mielessä TSValvL 15.2 §:n mukaisia tehosteita voidaan pitää *välillisen hallintopakon* keinoina.

Välillisten ja välittömien pakkokeinojen ero on kuitenkin epäselvä eikä ole TSValvL:n mukaistenkaan pakkokeinojen kohdalla selkeästi osoitettavissa. Tavallisesti eroa on luonnehdittu siten, että välillisen pakon tarkoituksena on saada asianomainen itse täyttämään velvollisuutensa, kun taas välittömän pakon avulla toteutetaan tavoiteltu asiantila viranomaistoimin, heti, ilman erillisen uhan asettamista ja viime kädessä voimakeinoja käyttäen.⁴ Tämän määritelmän valossa uhkasakko on »puhtaimmin» välillisen pakon keino, sillä sen vaikutus on yksinomaan psyykkinen eikä uhan laadulla (maksuvelvollisuus) ole mitään yhteyttä vaadittuun suoritukseen.⁵ Sen sijaan jo teettämishukka muistuttaa välittömiä pakkokeinoja siinä mielessä, että uhan sisältönä on vaaditun tuloksen toteuttaminen kohteen kustannuksella ja tarvittaessa voimakeinoja käyttäen.

² LH:lta saatavaan virka-apuun viittaavia täytäntöönpanosäännöksiä on kymmenittäin: mainitsen vain esimerkkeinä yksityisiin kohdistuvasta täytäntöönpanosta KirjanpitoL 38.1 §:n, Tietol 7.3 §:n ja VäestönsuojeluL 30.1 §:n sekä viranomaisiin kohdistuvasta täytäntöönpanosta KunL 145 §:n.

Tässä täytäntöönpanojärjestelyjen ryhmässä voidaan erottaa vielä tapaukset, joissa päävelvoitteen asettaa virka-apua pyytävä viranomainen (esim. PPL 47.2 §) ja tapaukset, joissa LH asettaa sekä päävelvoitteen että täytäntöönpanouhan (esim. L taloudellisen kilpailun edistämisestä 19.2 §).

³ Tähän järjestelmään siirtymisen perusteluista ks. HE 122/1972, 8.

⁴ Näin esim. Merikoski II, 208 ja 219.

⁵ Näin Müller 34 s., jossa käytetään uhkasakosta ja siihen verrattavista tehosteista yhteisnimitystä »Beugezwang».

Toiselta puolen välittömiinkin pakkokeinoihin liittyvä niiden pelkkä käyttömahdollisuus vaikuttaa välillisen uhan tavoin,⁶ minkä lisäksi viranomainen voi konkreettisesti tapauksessakin ennen välittömän pakon käyttämistä vapaamuotoisesti muistuttaa vastustelun seurauksista. Ja vihdoinkin voidaan todeta, että esim. työsuojelutarkastuksessa annettu, TSValvL 16.1 §:n mukainen ja välittömänä pakkokeinona pidetty laitteen käyttökielto ei johda tavoiteltavan asiantilan toteutumiseen (laitteen suojaamiseen tms.), vaan on — kuten *Westerberg* on vastaavia tapauksia luonnehtinut — »surrogaatti».⁷ Välillisen ja välittömän hallintopakon raja on siten häilyvä, mutta toisaalta rajanvedolla on vain systemaattista tai esitysteknistä merkitystä, ei sen sijaan mitään erityistä lain-tulkinnallista relevanssia.

TSValvL 15.2 §:n mukaiset uhat voidaan normaalisti määrätä täytäntöön pantavaksi vasta sitten, kun päävelvoite on *lainvoimainen* ja siihen liitetty määräaika on kulunut umpeen. Oikeassa ajassa tehdyllä valituksella on siis päätöksen täytäntöönpanoa siirtävä vaikutus (HValL 14.1 §).⁸ Tästä pääsäännöstä on kuitenkin TSValvL 20.2 §:ssä säädetty *poikkeus*.⁹

TSValvL 20.2 §:n mukaan työsuojeluviranomainen voi määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jos kyseessä on lain 15.2 §:ssä tarkoitettu *työn turvallisuutta ja terveellisyttä vaarantava niskoittelu*.¹⁰ Säännöksen merkitys on siinä, että vaikka pakkokeinopäätöksestä on valitettu tai valitusajaksi ei ole kulunut umpeen, tehoste voidaan määrätä täytäntöön pantavaksi ja uhkasakko myös ulosmitata säännöksessä mainittujen edellytysten vallitessa.¹¹ Näiden edellytysten selvittäminen kohtaa kuitenkin tiettyjä vaikeuksia, sillä ne on ilmaistu termein »niskoittelu» ja »työn turvallisuus ja terveellisyys», joita on käytetty TSValvL:ssa muuallakin mutta ilmeisesti ainakin osin *eri merkityksessä*:

⁶ Tässä suhteessa välittömien pakkokeinojen vaikutusmekanismi on jokseenkin sama kuin rangaistusten, jotka *Merikoski* lukee hallintopäätöksiä tehostaviksi välillisiksi pakkokeinoiksi, ks. *Merikoski II*, 209.

⁷ *Westerberg* 64. Välillisten ja välittömien pakkokeinojen erottelun vaikeudesta ks. myös *Uotila et al.* 138, *Kulla*, Hallintopakko 17 s. ja *Eckhoff*, NAT 1983, 30 s.

⁸ Päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta HValL:n mukaan yleensä ks. esim. *Merikoski II*, 72 s. ja *Uotila et al.* 138–140.

⁹ TSValvL:n mukaisissa asioissa ei siten sovelleta HValL 14.2 §:n yleissäännöksiä lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta.

¹⁰ Säännöstä ei ole TSValvL:n esitöissä perusteltu eikä kirjallisuudessaakaan juuri käsitelty. Vrt. uhkasakkopäätösten määräämisestä heti täytäntöön pantavaksi Ruotsin oikeudessa *Lavin I*, 110–117 ja *Lavin II*, 32 s.

¹¹ Sen sijaan uhkasakkopäätöksen nojalla ulosmitattua omaisuutta *ei saa realisoida* ennen päätöksen lainvoimaa. Ks. UL 3:1.2 ja 3:18.

Ensinnäkin on pantava merkille se, että TSValvL 20.2 §:ssä puhutaan 15 §:n 2 *momentissa* tarkoitetusta niskoittelusta. »Niskoittelulla» tarkoitetaan tässä siis muuta kuin TSValvL 15 §:n 1 momentin mukaisista, velvoittavan päätöksen edellytyksenä olevaa niskoittelua pöytäkirjaohjeen noudattamisessa. Jos niskoittelulla tarkoitettaisiin TSValvL 15.1 ja 20.2 §:ssä samaa, johduttaisiin siihen kummalliseen lopputulokseen, että vain niskoitteluperusteella tehty päätös voitaisiin määrätä heti täytäntöön pantavaksi. Tämä ei selvästikään voi olla lain tarkoitus, sillä pikaisen täytäntöönpanon tarve koskee varmastikin useammin päätöksiä, jotka on tehty »asia ei siedä viivytystä» -perusteella (esimerkkinä lämpöaltistuksen rajoittamispäätös *TSHp 28.3.1985 n:o 2260/052/84*). Siten TSValvL 20.2 §:ssä tarkoitettaneen sekä niskoittelu- että kiireellisyysperusteella tehtyjä velvoittavia päätöksiä.

Toisaalta TSValvL 20.2 §:ssä käytetty käsite »työn turvallisuus ja terveellisyys» esiintyy myös TSValvL 26 §:n rangaistussäännöksessä ja TSValvL 10.4 §:ssä, jossa tämän käsitteen avulla on määritelty työsuojeluvaltuutetun ja luottamusmiehen edustusalojen suhde. Lakisysteemaattisten argumenttien perusteella ei tällä kertaa voida sanoa mitään varmaa siitä, onko kyseisellä käsitteellä näissä kolmessa lainkohdassa sama vai ehkä eri merkitys. Sen sijaan voidaan todeta, että *käytännössä* »työn turvallisuus ja terveellisyys» on ainakin TSValvL 10.4 §:n mukaisessa merkityksessään saanut varsin väljän ja työturvallisuuslainsäädännön ulkopuolellekin menevän tulkinnan (ks. tästä jäljempänä IV.2.2).

TSValvL 20.2 §:ssä käytettyjen käsitteiden perusteella olisi siis mahdollista väittää, että säännöksen mukainen täytäntöönpanodekreetti voidaan liittää valtaosaan TSValvL 15 §:n nojalla tehtävistä päätöksistä, ainakin kaikkiin työturvallisuuslainsäädännön toteuttamista tarkoitaviin päätöksiin. Tämä ei kuitenkaan liene TSValvL 20.2 §:n tarkoitus. Säännöksen vähäiseksi jäänyt soveltamiskäytäntö ja vertailu HValL 14.2 §:ssä säädettyihin vastaaviin edellytyksiin pikemminkin viittaavat siihen, että TSValvL 20.2 §:n mukainen määräys on liitettävissä verraten harvoin ja työntekijän suojantarpeen kannalta kiireellisiin päätöksiin.¹² Tämän täsmällisempää TSValvL 20.2 §:n soveltamis-edellytyksistä tuskin on lausuttavissa. Totean vain sen, että HValL 14.3 §:n mukaisesti valitusviranomainen voi aina *kieltää* päätöksen täytäntöönpanon, jos viranomainen esim. katsoo, etteivät TSValvL 20.2 §:n edellytykset täyty tai ettei lainvoimaa edeltävään täytäntöönpanoon muuten ole syytä.

¹² *Sinisalón* tutkimista, TSValvL 15 §:n mukaisista ensi asteen päätöksistä (yhteensä 127) vain neljässä tapauksessa annettiin TSValvL 20.2 §:n mukainen määräys, ks. *Sinisalo* 27 verr. 21 alav. 17. Nyt esillä olevassa tutkimuksessa selvitetystä TSH:n valitusviranomaisena antamista päätöksistä (runsaat 200) vain kahdeksassa tapauksessa oli valituksenalaiseen päätökseen liitetty täytäntöönpanodekreetti.

HValL 14.2 §:ssä säädettyistä edellytyksistä ks. edellä alav. 9 mainittu kirjallisuus.

Lopuksi ja ennen TSValvL 15.2 §:n mukaisten uhkien yksityiskohtaista käsittelyä on syytä pohtia sellaisten velvoittavien päätösten merkitystä, joihin ei ole liitetty mitään kyseisessä säännöksessä mainittua uhkaa. Työsuojelun valvonnassa ja muillakin valvovan hallinnon aloilla on silloin tällöin esiintynyt tällaisia tehosteettomia päätöksiä. Syynä tähän on joissakin tapauksissa saatanut olla se, ettei uhkasakon aikaisemmin katsottu soveltuvan valtiolle asetettavan velvoitteen tehosteeksi (esim. *TSHp 9/1978*: tehosteeton, valtionrautateihin Suomen valtion puolesta kohdistettu päätös). Toisaalta uhka on saatettu jättää pois niissä tapauksissa, joissa kohteen on voitu olettaa täyttävän velvoitteen ilman vastustusta, mutta joissa asiaa ei kuitenkaan ole haluttu jättää pelkän pöytäkirjaohjeen varaan. PMenLE:n mukaan tällaiselle käytännölle säädettäisiin melko tiukat edellytykset, sillä ehdotuksen 6 §:n mukaan päävelvoite voitaisiin jättää tehosteettomaksi vain painavin perustein.

Pakkokeinouhkaa vailla olevan päätöksen tehosteena voi kuitenkin tulla kysymykseen TSValvL 26 §:ssä säädetty *rangaistusuhka*¹³. Säännöksessä kriminalisoidaan työsuojeluviranomaisen yksittäistapauksessa antamien, työn turvallisuutta tai terveellisuutta koskevien määräysten tahallinen rikkominen. TSValvL 15.1 §:n mukaista velvoittavaa päätöstä voitaneen pitää lainkohdassa tarkoitettuna työsuojeluviranomaisen yksittäistapauksellisenä määräyksenä edellyttäen, että päätös on annettu työturvallisuusnormien nojalla. Lisäksi täytynee edellyttää, että päätöksessä asetettu *määräaika* on kulunut umpeen ja että päätös on lainvoimainen; sen sijaan ns. jälkitäytöllä tuskin on vastuusta vapauttavaa merkitystä. Näiden kysymysten selvittäminen ylipäänsä on kuitenkin epävarmalla pohjalla sen vuoksi, että TSValvL 26 §:ää on tiettävästi sovellettu käytännössä vain pari kertaa. Selvyyden vuoksi totean kuitenkin vielä, että säännös on sovellettavissa myös niissä tapauksissa, joissa velvoittavaan päätökseen on liitetty jokin TSValvL 15.2 §:ssä mainittu uhka.

7.2 Uhkasakko

7.2.1 Uhkasakon asettaminen

Uhkasakko voidaan luonnehtia viranomaispäätöksen noudattamista tehostamaan liitettyksi ja ennalta määrätyn suuruiseksi maksuvelvollisuudeksi, joka

¹³ Säännöksestä ks. myös *Työsuojelun valvonta* 80, Koskinen, Scandinavian Studies in Law 1980, 230 s. ja *Saloheimo* 4 s. Rangaistussäännöksistä hallintopäätösten tehosteena yleensä ks. *Merikoski II*, 209.

määrätään päätöksen kohteen täytettäväksi, jos tämä ei ole asetetussa määräajassa noudattanut päätöstä.¹ Uhkasakko on TSValvL 15.2 §:n mukaisista täytäntöönpanokeinoista selvästi yleisin,² kuten ilmeisesti niillä muillakin hallinnonaloilla, joilla se on yksi valinnainen täytäntöönpanokeino.

Uhkasakon käytön yleisyyden syinä voidaan pitää sen joustavuutta ja soveltuvuutta erilaisiin tilanteisiin. Uhkasakko voidaan asettaa sekä »erikoistäyttöisten» että »yleistäyttöisten» velvoitteiden tehosteeksi.³ Sen käyttöalaa kuuluu kaikenlaisten luontoissuoritusvelvoitteiden täytäntöönpano: käskyjen, kieltojen ja sietovelvoitteiden.⁴ Käyttötilanteesta ja mm. asetettavan uhkasakon suuruudesta riippuen uhkasakko voi olla joko ankarampi tai lievempi tehoste kuin esim. muut TSValvL 15.2 §:ssä mainitut uhat.⁵

Uhkasakon henkilöllinen kohde on normaalisti sama kuin primäärivelvollisuuden ja siis myös päävelvoitteen kohde (ks. edellä 4.1). Tästä pääsäännöstä on kuitenkin kaksi poikkeusta. Ensinnäkin oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että jos päävelvoite kohdistetaan *oikeushenkilöön*, uhkasakko voidaan kohdistaa oikeushenkilön johtoelimen (hallituksen, johtokunnan,

¹ Uhkasakkoa koskevasta kirjallisuudesta ks. *Ståhlberg* 356-362, *Willgren* 472-476, *Merikoski II*, 211, *Makkonen*, Säädosvalta 75-78, *Hannus* 591-593, *Larma et al.* 558-567, *Sinialo* passim. ja *Uotila et al.* 142-145.

Pohjoismaisessa kirjallisuudessa on uhkasakkoa laajimmin käsitellyt ruotsalainen *Lavin* teoksissaan Vitesföreläggandets adressat ja *Lavin I-II*. Ruotsin osalta ks. myös uhkasakkolain valmistelumietintöä *SOU 1982:21*, erit. 24-31 ja vielä erityisesti SAML:n kannalta *Gullberg et al.* 187-189. Norjan oikeudessa uhkasakkoa muistuttavasta »tvangsmulkt»-nimisestä tehosteesta ks. esim. *Eckhoff*, NAT 1983, 31-34 ja *Fosnes* 37-58 ja NAML:n mukaisena tehosteena *Friberg* 442 ja 545-551. Tanskan oikeuden »tvangsbøde»-tehosteesta ks. esim. *Andersen* 549-557.

Saksan liittotasavallassa uhkasakkoa vastaa »Zwangsgeld», josta ks. *Forsthoff* 299 s., *Engelhardt* 84-90 ja *Drews et al.* 316-319.

² Esim. tutkimusmateriaaliin kuuluneista runsaasta 200:sta TSH:n ratkaistavaksi tulleesta päätöksestä 12:ssa oli asetettu keskeyttämisuhka, teettämisuhkaa ei ollut käytetty kertaakaan, minkä lisäksi muutama päätös oli tehosteeton; muissa tapauksissa oli käytetty uhkasakkoa.

³ Erikoistäyttöisistä velvoitteista ks. esim. *Ellilä*, Ulosotto 291 s. Tällaisille velvoitteille on ominaista se, että ne voi täyttää vain tietyssä asemassa oleva tai tietyt taidot omaava henkilö, yleensä vain päätöksen adressaatti itse.

⁴ Tämän toteavat *Drews et al.* 317.

⁵ Tosin OKa on ratkaisussaan 21.5.1975 n:o 1591, 53, katsonut, ettei uhkasakkoa ole käytettävä siten, että se muodostuu lopputulokseltaan ankarammaksi kuin sitä voimakkaamat, muut TSValvL 15.2 §:ssä mainitut tehosteet. Tällaista käsitystä lainkohdan mukaisten tehosteiden jäykästä ankaruusporrastuksesta ovat aiheellisesti arvostelleet *Sinialo* 67 s. ja *Koskinen* 101. Ks. myös *Forsthoff* 298 ja *Müller* 127. Vrt. kuitenkin *Drews et al.* 307, jossa esitetyn mukaan uhkasakko yleensä koetaan lievemmäksi tehosteeksi kuin teettämisuhka.

kunnallisen luottamuselimen tms.) jäseniin.⁶ Tämän mukainen säännös sisältyy myös PMenLE 7 §:ään, jossa lisäksi säädettäisiin, että sakon uhka voidaan kohdistaa myös yhteisön tai säätiön toimitusjohtajaan tai vastaavassa asemassa olevaan henkilöön.⁷ Nykyisessä työsuojelun valvontakäytännössä uhkasakko tosin on näissä tapauksissa lähes aina kohdistettu oikeushenkilöön itseensä. Oikeushenkilöön kohdistettavista uhkasakoista on tässä aiheellista mainita, että myös *valtioon* on nykyisen oikeuskäytännön mukaan mahdollista kohdistaa sakon uhka (ks. *KHO 1979 II 86* ja *TSHp 8.8.1985 n:o 664/052/85*, joissa pakkokeinopäätös kohdistettiin rautatiehallitukseen Suomen valtion puolesta).

Toinen poikkeus pääsäännöstä on käsillä silloin, kun erityisen säännöksen nojalla uhka voidaan kohdistaa muuhunkin kuin päävelvoitteen adressaattiin. Tällainen säännös on TSValvL 15.2 §:ssäkin: sen mukaan sakon uhka voidaan asettaa työnantajalle tai tämän *edustajalle* taikka molemmille.⁸

Työnantajan edustaja on osoitettu seuraamusten kohteeksi mm. useimmissa työlakien noudattamista tehostavissa rangaistussäännöksissä (esim. TTurvL 49.4 §). Näitä säännöksiä samoin kuin TSValvL 15.2 §:ää sovellettaessa voidaan lähtökohtana pitää TSL 8.1 §:ää, jossa on yleismääritelmä työnantajan edustajasta (»sijaisesta»). Säännöksen mukaan edustaja on henkilö, jonka työnantaja on pannut sijaansa *johtamaan tai valvomaan työtä*. Säännöksen analyysissä on syytä erottaa toisistaan kaksi ongelmaa: edustajan suhde toisaalta työnantajaan, toisaalta työntekijöihin. Ensimmäinen mainittuna relaationa on tavallisesti työsuhte. Mutta koska TSL 8.1 §:ssä ei ole millään tavoin osoitettu tai rajattu työnantajan ja tämän edustajan välisen oikeussuhteen laatua, edustajana — ja siis mm. uhkasakon kohteena — tulee kysymykseen esim. *työvoiman vuokraaja*, jolle työn johto- ja valvontaoikeutta on siirretty.⁹

Suhteessa työntekijöihin edustaja taas on henkilö, joka TSL 8.1 §:n mukaisesti »johtaa tai valvoo työtä». Useimmiten tämä kriteeri ei aiheuta

⁶ Ks. esim. *KHO 1974 II 68* sekä kirjallisuudesta *Merikoski II*, 215, *Uotila et al.* 143 s. ja *Sinisalo* 49. Sinisalo huomauttaa vielä siitä, ettei uhkasakkoa kuitenkaan saa kohdistaa sekä oikeushenkilöön että sen johtaelimen jäseniin, mt. 62 s. Samoin *LAVO 17/1985*, 28. — Ruotsin oikeuden osalta ks. *Lavin*, *Adressat* erit. 26 s.

⁷ Säännösehdotuksen perusteluista ks. *LAVO 17/1985*, 28, jossa esimerkkeinä ehdotuksen mukaisista uhkasakon kohteista mainitaan toimitusjohtajan lisäksi asunto-osakeyhtiön isännöitsijä, säätiön asiamies ja kunnanjohtaja. Lisäksi ilmeisesti myös esim. osuuskunnan hallinnon hoitaja (OsuuskuntalL 80 §) voisi tulla kohteena kysymykseen.

⁸ Vastaavanlainen säännös on Tasa-arvoL 21.3 §:ssä. Tästä säännöksestä tai sen esitöistä ei tosin selviä, mitä päävelvoitteen (kiellon) adressaatin »edustajalla» tarkoitetaan silloin, kun kielto ei koske syrjintää työelämässä, vaan esim. yhdistystoiminnassa. — Työnantajan edustajasta ks. tekstissä seuraavaksi esitettävää. Vrt. uhkasakon kohdetta koskevista erityissäännöksistä Ruotsissa *Lavin*, *Adressat* 45-55.

⁹ Tästä ongelmasta tarkemmin ks. *Saloheimo* 45 ja siinä mainittu kirjallisuus.

tulkintaongelmia, ja pelkistään voitaisiin sanoa, että työnantajan edustajia ovat kaikki *esimiesasemassa* olevat henkilöt riippumatta siitä, onko kysymyksessä toimitusjohtaja vai esim. työnjohtaja. Joissakin tapauksissa saattaa ongelmia aiheuttaa työnjohtajan ja »suoritusportaan työntekijän» välinen rajanveto eli kysymys työn johto ja valvonta -kriteerin vähimmäissisällöstä, mutta TSVValV 15.2 §:n soveltamistilanteita ajatellen nämä ongelmat eivät liene merkityksellisiä.¹⁰ Käytännössä uhkasakon kohdistaminen työnantajan edustajaan ylipäänsä on harvinaista.

Julkishallinnon työpaikkojen työsuojeluvalvontaa varten on työnantajan edustajasta annettu erityissäännös. TSVValV 3 §:n mukaan julkis-yhteisöä työnantajana edustaa *viraston tai laitoksen päällikkö*, jollei erikseen ole toisin säädetty tai määrätty. Säännöstä lienee sovellettava riippumatta siitä, minkälaisessa palvelussuhteessa (työ- vai virkasuhteessa) olevaa henkilöstöä työpaikalla työskentelee.

Silloin kun pakkokeinopäätöksellä veloitetaan useita sakon uhalla, kullekin adressaatille on asetettava *erillinen sakon uhka*. Tämä vaatimus johtuu viime kädessä HMenL 23 §:stä, jonka mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia on muuten ratkaistu. Solidaarinen vastuu yhteisestä uhkasakkosummasta aiheuttaisi myös epävarmuutta siinä tapauksessa, että tuomituista uhkasakoista jouduttaisiin määräämään muuntorangaistukset. Näistä syistä PMenLE 7.3 §:ssä esitetään nimenomaista säännöstä uhkasakkosumman erittelystä. Tästä pääsäännöstä olisi kuitenkin mahdollista poiketa, jos asian vähäisyys sitä puoltaisi.

Uhkasakon suuruus on yksi niistä harvoista asioista, joista jo tätä nykyä on koko uhkasakkoinstituuttia koskevia yhteisiä säännöksiä. Rikoslain 2 luvun 4 b §:n 1 momentissa nimittäin säädetään, että uhkasakko pakkokeinona asetetaan markkamääräisesti, huomioon ottaen myös asianomaisen maksukyky. Uhkasakon suuruudesta päättäminen ei siten kuulu vapaan vaan oikeusharjinnan piiriin.¹² Rikoslain säännöstä jonkin verran täsmällisempi säännös uhkasakon suuruudesta on PMenLE 8.1 §:ssä. Koska säännösehdotus on nykyisen oikeuskäytännön mukainen, myös voimassa olevaa oikeutta on järkevää tarkastella sen pohjalta:

¹⁰ Työnantajan edustajan suhteesta työntekijöihin erityisesti TTurVL:n soveltamisen kannalta ks. *Saloheimo* 46-49. Ks. myös *Sinisalo* 24 s. ja 62-64.

¹¹ Työnantajan edustajasta valtion ja kuntien työpaikoilla tarkemmin ks. *Sinisalo* 60-62.

¹² Toisin *Koskinen* 101. Asialla on työsuojelun valvonnassa mm. se merkitys, että kun TSH:n (joko ensi asteessa tai valitusviranomaisena) tekemästä päätöksestä saa TSVValV 18 §:n mukaan valittaa KHO:lle vain laillisuusperusteella, niin tässä yhteydessä voidaan vaatia muutosta myös uhkasakon määrään.

Uhkasakko on asetettava suuruudeltaan sellaisena, että se on omiaan taivuttamaan velvoitetun noudattamaan päävelvoitetta. Tällöin on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja hänen osoittamansa vastustus sekä muut asiaan vaikuttavat seikat.

Uhkasakon suuruutta harkittaessa on siis otettava huomioon ensinnäkin se *vastustus*, jota kohde osoittaa veloituksen täyttämisestä kohtaan ja joka on voinut ilmetä esim. asian aikaisemmissa käsittelyvaiheissa. Vastustelu on myös pääperuste, jonka vuoksi uusi uhkasakko vakiintuneen käytännön mukaan asetetaan edellistä korkeampana. *Päävelvoitteen laatu ja laajuus* tarkoittavat työsuojeluasioissa mm. epäkohdan vaarallisuutta ja työntekijöiden suojantarvetta sekä niiden kustannusten suuruutta, joita epäkohdan korjaaminen vaati. *Velvoitetun maksukyvyllä* viitataan mm. siihen, että kovin suuri uhkasakko on kohtuuton ja jää tehostevaikutukseltaankin pieneksi, jos velvoitetun varallisuusasema on huono. Kun lisäksi myös muut asiaan vaikuttavat seikat on otettava huomioon, uhkasakon suuruuden harkinta perustuu viime kädessä *kokonaisarvostukseen*. PMenLE 8.1 §:n perustelujen mukaan säännöksen soveltamisharkinta olisikin välttää, eikä säännöksessä mainittuja harkintakriteerejä voitaisi asettaa keskenään mihinkään ehdottomaan järjestykseen.¹³

Uhkasakon suuruudelle ei ole työsuojelun valvonnassa kuten yleensä muillakaan hallinnonaloilla asetettu mitään *ylärajaa*.¹⁴ Valvontakäytäntöä kuvastaa se, että TSH:n ratkaistavaksi vuosina 1980-1982 tulleissa uhkasakkoasioissa asetettujen ja tuomittujen uhkasakkojen keskiarvo oli noin 8.900 mk. (pienin uhkasakko oli 100 mk ja suurimmat 50.000 mk). Näitä lukuja arvioitaessa on otettava huomioon se, että yhdessä päätöksessä on kohteelle varsin usein asetettu useita velvoitteita, joita kutakin tehostamaan on asetettu erillinen uhkasakko; tällaiset tapaukset ovat em. luvuissa mukana itsenäisinä uhkasakkoina.

PMenLE 6.2 §:n mukaan olisikin, jos pakkokeinopäätöksessä määrätään sakon (tai keskeyttämisen) uhalla noudatettavaksi *itsenäisiä päävelvoitteita*, kunkin tehosteeksi asetettava oma uhkansa, ellei asian väheisyydestä johdu muuta. Esimerkkinä epäitsenäisistä, yhteisellä uhkasakolla tehostettavista velvoitteista voidaan jo nykyisestä käytännöstä mainita ratkaisu *TSHp 13/1981*: Työnantajalle asetettiin yhteinen 30.000 markan suuruinen sakon uhka työntekijöiden sosiaalitulojen korjaamis-

¹³ Ks. *LAVO 17/1985*, 29-31. Uhkasakon suuruuteen vaikuttavista seikoista ks. myös *Sinisalo 65-71* ja *Lavin I*, 117-128.

¹⁴ Poikkeuksia tästä yleisestä säännöstä ovat A asevelvollisuuslain soveltamisesta (63/51) 83.2 § (uhkasakon yläraja 10 mk), A merenkulkuhallinnosta (299/25) 50 § (10 mk) ja TervHL 83.2 § (terveyslautakunnan asettaman uhkasakon yläraja 2.000 mk; LH voi terveydenhoitoasioissa asettaa uhkasakon ilman ylärajaa). TervHL:n mukaisen uhkasakon ylärajasäännös tulisi PMenLE:n mukaan kumottavaksi, ks. *LAVO 17/1985*, 64.

ta koskevien viiden erikseen mainitun, mutta toisiinsa liittyvän velvoitekohdan tehosteeksi.¹⁵

Uhkasakon asettamispäätös on *valituskelpoinen*. Päätöksestä voidaan valittaa siinäkin tapauksessa, että tehosteettomaan päävelvoitteeseen myöhemmin pelkästään vain liitetään sakon uhka. Samoin voidaan valittaa, kun maksettavaksi määräämisen yhteydessä päävelvoitteen tehosteeksi asetetaan uusi, korkeampi sakon uhka. Valituksen tekemisjärjestyksestä on tarkemmat säännökset TSVäVL 18 §:ssä.¹⁶

Edellä on ollut puhe tavanomaisesta, markkamäärältään kiinteästä ns. *ker-
tauhkasakosta*. Tämän rinnalle on PMenLE 8.3 §:n mukaan tulossa ajan kulumisen mukaan määräytyvä *juokseva uhkasakko*. Säännöksen mukaan juokseva uhkasakko asetettaisiin määräämällä uhkasakon kiinteän peruserän lisäksi juokseva erä kutakin sellaista päätöksessä ilmoitettavaa ajanjaksoa (uhkasakkojaksoa) varten, jonka kuluessa päävelvoitetta ei ole noudatettu. Perusajatuksena on, että uhka tarvitsisi asettaa vain kerran, jolloin sakon uhka karttuisi ja voitaisiin toistuvasti määrätä maksettavaksi niin kauan kunnes päävelvoitteen täyttämistä kohdannut vastustus on väistynyt. Tällöin olisi myös vain yksi asettamispäätökseen liittyvä tilaisuus hidastaa täytäntöönpanoa valituksella.¹⁷ Vastaavanlainen uhkasakkomuoto on jo käytössä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa.¹⁸ Jottei juokseva uhkasakko kuitenkaan nousisi ajan mittaan kohtuuttoman korkeaksi, PMenLE 17 §:ssä on säännökset kerrallaan maksettavaksi määrättävien uhkasakkoerien enimmäismääristä.

7.2.2 Uhkasakon maksettavaksi määrääminen

Uhkasakon määrää Suomen oikeuden mukaan maksettavaksi sama viranomainen, joka on uhan asettanutkin, ellei toisin ole erikseen säädetty. Tämä kävisi ilmi myös PMenLE 15 §:stä, joka koskee myös teettämisen ja keskeyttämisen määräämistä täytäntöön pantavaksi.¹

¹⁵ Selostetusta uhkasakon erittelyvaatimuksesta ks. myös *Sinisalo* 38-42.

¹⁶ Muutoksenhausta ks. myös *Koskinen* 108-110.

¹⁷ Säännöshedotuksen sisällöstä ja perusteluista tarkemmin ks. *LAVO 17/1985*, 31-33.

¹⁸ Ruotsin osalta ks. Lag om viten 4 §. Norjassa juokseva uhkasakko voidaan yleisesti asettaa eri aloille annettujen säännösten nojalla, ks. *Eckhoff*, NAT 1983, 33 ja *Fosnes* 52 s. sekä työsuojeluasioissa *Friberg* 545. Tanskan osalta ks. *Andersen* 550.

¹ Vrt. L kuluttaja-asiamiehestä 10.2 §, jonka mukaan kuluttaja-asiamiehen asettaman uhkasakon tuomitsee markkinatuomioistuin. Vastaavasti tasa-arvovaltuutetun asettaman uhkasakon määrää maksettavaksi tasa-arvolautakunta Tasa-arvoL 17.3 §:n mukaan. Ks. edelleen

Uhkasakon maksettavaksi määräämisen (tuomitsemisen) edellytykset voidaan tietyssä mielessä jakaa objektiivisiin ja subjektiivisiin.²

a) Objektiivisista edellytyksistä ensimmäinen on, kuten myös PMenLE 15 §:n mukaan säädettäisiin, että asettamispäätös on *täytäntöönpanokelpoinen*. Normaalisti tämä merkitsee sitä, että asettamispäätöksen on oltava lainvoimainen. Poikkeuksena tästä on se tilanne, että asettamispäätös on säädetty tai määrätty — esim. TSValvL 20.2 §:n nojalla — noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta (näin rakennusasiassa *KHO 1974 II 68*). Toisena maksettavaksi määräämisen edellytyksenä on, että *määräaika on kulunut umpeen* ja käskyä ei ole täytetty tai kieltoa on rikottu. Myös tämä edellytys käy ilmi PMenLE 15 §:stä. Kuitenkin nykyisen oikeuskäytännön mukaan määrääjän ylittäminen ei ole ratkaisevaa, jos päävelvoite on ehditty täyttää ennen tuomitsemista (ns. *jälkitäyttö*).³ Tällainen käytäntö merkitsee sitä, ettei päävelvoitteeseen liitetillä määrääjällä ole kovinkaan suurta merkitystä, koska velvoitteen voi seuraamuksitta täyttää vasta esim. tuomitsemismenettelyn aloittamisen jälkeen. Niinpä PMenLE:n mukaan jälkitäytöllä ei olisi tällaista kokonaan vastuusta vapauttavaa vaikutusta; sen sijaan jälkitäyttö voisi olla uhkasakon alentamisperuste lakiehdotuksen 16 §:n mukaan.⁴

Kolmanneksi uhkasakon maksettavaksi määrääminen saattaa edellyttää *asettamispäätöksen lainmukaisuutta*. Tämän tutkimiseen tuomitsemisvaiheessa ei tosin olisi erityistä velvollisuutta muuten kuin esim. siinä tapauksessa, että velvoitettu tuomitsemista edeltävän kuulemisen yhteydessä kiinnittää asiaan huomiota tai jos tuomitsemispäätöksestä on valitettu. KHO:n käytännön mukaan on mahdollista tuomitsemisvaiheessa tutkia lainvoimaisenkin asettamispäätöksen lainmukaisuus sekä päätöksen sisällön kannalta (*KHO 1974 II 68*) että asettamismenettelyn kannalta (*KHO 1978 I 1*). Tällaiseen mahdollisuuteen ei PMenLE:n mukaan tulisi muutosta.⁵

Neljänneksi uhkasakon maksettavaksi määrääminen edellyttää, kuten jäl-

TupakkaL 21 §, L taloudellisen kilpailun edistämisestä 11 ja 19 §, L kilpailuasiamiehestä 4 a § ja LääkeL 93.3 §.

Myös Ruotsissa on uhkasakkolain 6 §:llä siirrytty järjestelmään, jossa uhkasakko tuomitaan pääsääntöisesti hallintolinjalla; aikaisemmin tämä toimivalta kuului yleiselle tuomioistuimelle, kuten *Lavin II*, 11-15 tekee selkoa.

² Uhkasakon tuomitsemisesta voidaan tässä yleisesti viitata *Sinisalon* esitykseen 73-77. Ks. myös *Uotila et al.* 144 s. ja Ruotsin osalta *Lavin II*, passim.

³ Ks. esim. *KHO 1952 II 536* ja *1985 II 72*.

⁴ Ks. *LAVO 17/1985*, 47.

⁵ *LAVO 17/1985*, 47. Nimenomaista säännöstä asettamispäätöksen lainmukaisuusedellytyksestä ei lakiin kuitenkaan ehdoteta.

leen PMenLE 15 §:ssäkin lausutaan, että *olosuhteet eivät ole muuttuneet asiaan vaikuttavilta osilta* asettamispäätöksen jälkeen. Kysymys voi olla *faktilisista* oloista, mistä esimerkkinä seuraavat tapaukset:

KHO 1960 II 549 (ään.). Kunta oli laiminlyönyt perustaa uhkasakopäätöksessä asetetussa määräajassa kolmannen opettajanviran. Määräaika oli päättynyt 30.6.1958. Kun KHO:ssa oli selvitetty, ettei koulu-piirissä lukuvuonna 1959-1960 oleva oppilasmäärä enää edellyttänyt kolmatta opettajaa, KHO kumosi uhkasakon tuomitsemis- ja uuden uhkasakon asettamispäätöksen. (Vähemmistö olisi pysyttänyt uhkasakon tuomitsemispäätöksen.).

Ks. myös rakennuksen kunnostusvelvoitetta koskeva ratkaisu *KHO 1973 II 99*, jossa muuttuneet olosuhteet johtuivat vireille tulleista asemakaavan muutos- ja moottorien rakentamissuunnitelmista.

Toisaalta kysymys voi olla myös *oikeudellisten* olojen muuttumisesta:

KHO 1971 I 3. Muuttuneiden olosuhteiden vuoksi ei ollut laillista perustetta rakennuksen purkamiseksi asetetun uhkasakon tuomitsemiselle ja uuden uhkasakon asettamiselle. Tapauksessa oli uudisrakennuslupaani liittynyt ehto, jonka mukaan tilalla ollut vanha asuinrakennus oli poistettava. Ehto oli perustunut kaavamääräykseen, jonka mukaan alueen rakennustonteille saatiin säännönmukaisesti rakentaa vain yksi rakennus. Uhkasakon asettamispäätöksen jälkeen ja ennen uhan tuomitsemista tila oli kuitenkin lohottu kahdeksi tilaksi siten, että kumpikin rakennus sijaitsi omalla tilallaan.

Ks. myös tuoreena, vuosikirjassa julkaistavana ratkaisuna *KHO 3.2.1987 t. 299*: Vesioikeus oli velvoittanut yhtiön sakon uhalla mm. rajoittamaan vuosittain tuottamansa kalamäärän 20.000 kiloksi. Uhkasakko määrättiin pantavaksi täytäntöön vesioikeuden päätöksellä 13.3.1986. KHO oli kuitenkin jo 16.9.1985 antanut kalankasvatusta koskevassa hakemusasiassa yhtiölle päätöksen, jolla kasvatettava kalamäärä vahvistettiin 25.000 kiloksi vuodessa. Kun lainvastainen tilanne siten oli jo päätynyt vesioikeuden määrätessä uhkasakon maksettavaksi, vesioikeuden päätös kumottiin.

Edellä selostetut tilanteet muistuttavat jälkitäytön tapauksia siinä, että määräivellisuuden edellyttämä tilanne on saavutettu, joskin määräajan päättymisen jälkeen. Epäkohdan korjaantuminen ei kuitenkaan ole velvoitetun itsensä aikaansaannosta, vaan on johtunut olosuhteiden muuttumisesta. Toisaalta näissä samoin kuin jälkitäytön tapauksissakin edellytetään, että tilanne on korjaantunut ennen tuomitsemispäätöksen tekemistä, jotta asialle voitaisiin antaa uhkasakkovastuusta vapauttava merkitys. Valitusviranomaisen ei siis poista jo tuomittua uhkasakkoa, jos olosuhteet ovat muuttuneet vasta tuomitsemisen jälkeen.

Viidenneksi uhkasakon tuomitseminen edellyttää, *ettei asetettu uhka ole rauennut* (vanhentunut). Tästä ei ole toistaiseksi nimenomaisia säännöksiä, ja on epävarmaa, voitaisiinko analogisin perustein soveltaa yleistä kymmenen vuoden tai VeroUL 11 §:ssä julkisoikeudellisille maksuille säädettyä viiden vuoden vanhentumisaikaa.

Sen sijaan PMenLE 18 §:ssä säädettäisiin, että pakkokeinouhka raukeaa, ellei sen täytäntöönpanoa koskevaa asiaa ole annettu asianomaiselle tiedoksi *kahden vuoden kuluessa* määräajan päättymisestä. Säännöksessä asetettaisiin viranomaiselle siis melko tiukka seuranta- ja reagointivelvollisuus. Pakkokeinouhan raukeaminen ei kuitenkaan merkitsisi itse päävelvoitteen vanhentumista, vaan täyttämättä olevan päävelvoitteen tehosteeksi voitaisiin esim. asettaa uusi uhka rauenneen tilalle.

b) Uhkasakon maksettavaksi määräämisellä on myös tietyt subjektiiviset edellytyksensä. Tämä käy ilmi mm. siitä, että KHO uhkasakon tuomitsemispäätöksiä tutkiessaan lausuu siitä, onko velvoitteen täyttäminen laiminlyöty »ilman laillista syytä». PMenLE 15 §:ssä asia ilmaistaisiin säätämällä, *ettei laiminlyönnille ole hyväksyttävää syytä*. Tältä osin uhkasakon tuomitsemisharkinta rinnastuu TSValvL 15.1 §:n mukaisen velvoittavan päätöksen tekemistä edellyttävän niskoittelun ja siihen liittyvän »hyväksyttävän syyn» tutkimiseen.⁶

Esimerkkinä muulta hallinnonalalta voidaan mainita ratkaisu *KHO 1955 II 311*: Vuokranantajalle lämmitysvelvollisuuden tehosteeksi asetettua uhkasakkoa ei tuomittu, kun oli jäänyt näyttämättä, että vuokranantaja olisi hänen viakseen luettavalla tavalla laiminlyönyt velvoitteen. Vuokranantaja oli koettanut parantaa lämmitystä mm. hankkimalla rikkikuluneiden lämmityslaitteiden tilalle uuden lämmitysuunin ja -kattilan. Myös voidaan viitata ratkaisuun *TSHp 9/1981*, jossa *tosiasiallinen mahdottomuus* oli estänyt velvoitteen täyttämisen, minkä vuoksi maksettavaksi määrätty uhkasakko poistettiin (vaaditut työtuntijärjestelmäasiakirjat oli jo ennen uhkasakon asettamista ehditty hävittää).

Subjektiivisen puolen harkintaan kuuluu vielä sen selvittäminen, voidaan-ko uhkasakko RL 2:4 b §:n 2 momentin mukaisesti tuomita »erityisestä syystä» lievempänä kuin se on asetettu. Tätä säännöstä sovellettiin mm. ratkaisussa *TSHp 20/1977*, jossa kaupungille oli asetettu uhkasakko sosiaalityö- ja hankkimiseksi puisto-osaston työntekijöille, mutta velvoitteen täyttäminen oli osaksi viivästynyt sen vuoksi, että toinen työntekijöille tarkoitetuista saniteettivau-

⁶ Ks. edellä 197 s. Jonkin verran kaukaisempi analogia viittaa OK 12:19:ssä säänneltyyn *lailliseen esteeseen*. Tätä analogiaa voitaneen soveltaa ennen muuta silloin, kun on kysymys ns. prosessuaalisten uhkasakkojen tuomitsemisesta.

nuista oli kuljetuksen aikana vaurioitunut. Säännöksen soveltaminen tulee kysymykseen myös ns. *osittaistäytön* tapauksissa; ei kuitenkaan, jos velvoitteen osittaisella täytöllä ei ole kokonaisuuden kannalta olennaista merkitystä, kuten ratkaisussa *TSHp 14/1981* todettiin (päätöksessä edellytetyt sosiaalililat oli hankittu vain noin 20:lle työpaikan 115-130:sta työntekijästä).⁷

Selostetuista uhkasakon alentamisperusteista sisältyy PMenLE 16 §:ään rikoslain nykyistä säännöstä seikkaperäisempi normi, joka kuuluu seuraavasti:

Uhkasakko voidaan määrätä maksettavaksi asetettua pienempänä, jos velvoitetun maksukyky on alentunut tuntuvasti taikka päävelvoite on täytetty olennaiselta osaltaan määrääjassa tai kokonaan määrääjän jälkeen tai jos uhkasakon sovittelemalle on muu näihin verrattava peruste.

Nykyiseen oikeustilaan ehdotus merkitsisi lähinnä vain sitä muutosta, että ns. jälkitäyttö muuttuisi uhkasakkovastuun vapautusperusteesta uhkasakon alentamisperusteeksi.⁸

Määrätessään pakkokeinon täytäntöön pantavaksi viranomainen on luonnollisesti sidottu siihen uhan lajiin, jota asettamispäätöksessä on käytetty. Siten esim. uhkasakolla tehostettua päävelvoitetta ei saa panna täytäntöön käyttämällä teettämistä kohteen kustannuksella (näin *KHO 1947 II 72*).⁹ Toiselta puolen uhkasakon tuomitseminen merkitsee sitä, että alun perin asetettu uhka on osoittautunut tehottomaksi, ja tämä taas johtaa säännönmukaisesti uuden, tehokkaamman uhan asettamiseen. *Tässä* tilanteessa viranomainen ei enää ole sidottu aikaisemmin käyttämänsä uhkasakkoon tehostelajina, vaan uhkasakon sijasta voidaan tarpeen vaatiessa asettaa esim. teettämisuhka (näin *KHO 1978 II 92*).¹⁰ Käytännössä tavallisinta kuitenkin on, että ensimmäisen uhkasakon osoittauduttua tehottomaksi asetetaan uusi, markkamäärältään korotettu sakon uhka. PMenLE 8.3 §:n mukaisen juoksevan uhkasakon käytön otto merkitsisi suurelta osin tällaisten uusien asettamisvaiheiden käymistä tarpeettomaksi.

⁷ Osittaistäytöstä ks. myös *Sinisalo* 76 s. ja vielä *TSHp 7.11.1985 n:o 1991/052/81*, jossa 20.000 markan suuruisena asetetusta uhkasakosta tuomittiin vain 15.000 mk, kun työnantaja oli saanut aikaan louhostyöpaikan pölypitoisuuden osittaisen alentumisen työmenetelmää muuttamalla.

Ks. edelleen *TSHp 20.2.1986 n:o 1861/052/85* (melutason osittainen alentaminen ravintolatyöpaikassa). *Tässä* tapauksessa uhkasakon alentamisperusteena oli lisäksi se, että määrääjän päättymisestä epäkohdan havaitsemiseen uusintatarkastuksessa oli kulunut verrattain pitkä aika (1 v 3 kk).

⁸ Ks. lähemmin *LAVO 17/1985*, 48 s.

⁹ Tästä sidonnaisuudesta ks. myös *Müller* 9.

¹⁰ Ks. myös mt. 120 s.

Uhkakakon maksettavaksi määräämisestä voidaan normaaliin tapaan *valittaa*. Kuten edellä esitettiin, tällaisessa muutoksenhaussa on mahdollista vedota myös päävelvoitteen ja uhan asettamiseen liittyviin virheellisyyksiin, vaikka asettamispäätös olisikin lainvoimainen.

Maksettavaksi määrätyn uhkakakon *täytäntöönpanossa* menetellään samalla tavoin kuin yleisen tuomioistuimen tuomitsemaa sakkorangaistusta täytäntöön pantaessa. Täytäntöönpanoviranomaisena toimii se lääninhallitus, jonka alueella työsuojeluviranomaisen toimipaikka sijaitsee. Mikäli uhkasakkoa ei saada ulosottotoimin perityksi, tuomioistuin voi määrätä kohteelle sakon *muuntorangaistuksen*. Tämä menettely voi kuitenkin koskea vain luonnollisia henkilöitä uhkakakon kohteina.¹¹

7.3 Teettämisuhka

Teettämisuhan sisältönä on se, että asianomainen pakotetaan täyttämään hänelle asetettu velvoite uhalla, että tekemättä jätetty teetetään tai tehdään viranomaisen toimesta ja laiminlyöjän kustannuksella.¹ Laiminlyödyn tehtävän voi viranomainen siis joko suorittaa itse tai antaa sen ulkopuolisen, kuten yksityisen urakoitsijan tms. suoritettavaksi.

Teettämisuhasta on erotettava *teettämisvaltuus*, jota käyttäessään viranomainen voi turvautua teettämiseen ilman edelläkäypää uhan asettamista.² Vielä on erotettava siviiliulosotossa käytettävä teettämisvaltuus, joka sisältää sen, että voittopuolelle annetaan oikeus toimittaa työ häviöpuolen kustannuksella (UL 3:4.1).³ Näitä täytäntöönpanokeinoja koskeva terminologia on kuitenkin vakiintumaton.

Teettämisuhan käyttöala on jo lähtökohtaisesti suppeampi kuin uhkakakon. Se soveltuu ensinnäkin vain positiivisten ja vain yleistäyttyisten tehtävien suo-

¹¹ TSH on kiertokirjeellään A 34/74 antanut tarkemmat ohjeet TSVValvL:n mukaisten tehosteiden täytäntöönpanosta. Ks. myös A rangaistusten täytäntöönpanosta (1889) 6 luku ja A sakkorangaistusten täytäntöönpanosta 321/69.

¹ Teettämisuhkaa koskevasta kirjallisuudesta on syytä viitata erityisesti *Müllerin* esitykseen 4-21 Sveitsin oikeudesta, jossa teettämisuhka on vanhastaan ollut yleisimmin käytetty tehoste ja jossa mm. uhkasakkoa ei juuri tunneta (vrt. mt. 49). Teettämisuhasta ks. vielä *Ståhlberg* 363-366, *Merikoski II*, 218 s., *Uotila et al.* 145-147, *Westerberg* 68 s., *Gullberg et al.* 189, *Eckhoff*, NAT 1983, 27-30, *Fosnes* 32-36, *Andersen* 558-561, *Drews et al.* 313-316 ja *Engelhardt* 79-84.

² Teettämisvaltuutta koskevista säännöksistä ks. esim. PolL 27 §, TervHL 83.1 § ja JäteHL 38.1 §.

³ Tästä teettämisvaltuudesta ks. esim. *Ellilä*, Ulosotto 288-291 ja *Halila—Havansi* 245 s.

rituttamiseen. Lisäksi teettämisen käyttöä rajoittaa tosiasiallisesti se, että viranomaisen on vaikea hallita niitä teknisiä menetelmiä ja suunnittelutöitä, joita vähänkin laajempien tai monimutkaisempien velvoitusten täyttämiseen liittyy.⁴ TSValvL:n esitöissä ja lain soveltamista koskeissa virallishojeissa onkin korostettu, että teettäminen tulisi rajoittaa vain vähäisten ja yksinkertaisten epäkohtien poistamistapauksiin.⁵ Teettämisuhkaa ei myöskään saa asettaa samalla kertaa uhkasakon kanssa (näin *KHO 1970 II 12*).⁶ Työsuojelun valvontakäytännössä teettämisuhkaa on saamieni tietojen mukaan käytetty vain muutamassa ensi asteen päätöksen varaan jääneessä tapauksessa.⁷

Sakon uhasta teettämisuhka poikkeaa vielä siinä, että se *ei ole toistettavissa* niskoittelun jatkuessa. Uuden uhan asettaminen on tarpeetonta ja lainvastaisakin, jos edellinen uhka on lainvoimainen ja täytäntöön pantavissa (*KHO 1954 II 657*). Sama sääntö koskee myös seuraavaksi selostettavaksi tulevaa keskeyttämisuhkaa. Sääntö johtunee perimmältään siitä, että teettämisuhan — toisin kuin uhkasakon — täytäntöönpanolla epäkohta saadaan lopullisesti korjatuksi, kuten myös keskeyttämisuhan täytäntöönpanolla saadaan ainakin lainvastaisesta olotilasta aiheutuvan vaaran jatkuminen estetyksi. Tällaisessa tilanteessa uuden uhan asettamisella ei ole saatavissa mitään lisähyötyä tai -tehoa.

Menettelynä teettämisuhan käyttö on yksivaiheinen sikäli, että uhan asettamisen ja määräajan kulumisen jälkeen ei tehdä erillistä päätöstä uhan täytäntöön panemisesta, vaan ryhdytään tosiasiallisiin toimiin tehtävän suorittamiseksi.⁸ Tämän jälkeen seuraa teettämisestä aiheutuneiden kustannusten periminen veloitetulta siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin on säädetty (TSValvL 15.3 §). PMenLE 15 §:n mukaan kuitenkin myös teettämis- samoin kuin keskeyttämisuhka määrättäisiin täytäntöön pantavaksi erillisellä, valituskelpoisella päätöksellä, jossa yhteydessä tutkittaisiin, että täytäntöönpanon edellytykset ovat käsillä.⁹ Nämä edellytykset ovat

⁴ Tähän viittaa myös *Sinisalo 69*.

⁵ Ks. *KM 1971:B 86*, 17, *HE 122/1972*, 9 ja *TSH kiertokirje A 1/74*, 7.

⁶ Tällaisen tehostekumulaation kiellosta ks. myös *LAVO 17/1985*, 23, *Lavin I*, 48-50 sekä *VwVG 13.3 §* ja siitä *Drews et al.* 302 ja *Engelhardt 98*.

⁷ Sen sijaan ammattientarkastuslaitoksen aikana teettämisuhkaa käytettiin mm. siten, että työnantaja veloitettiin hankkimaan työpaikalle *lain mukaan nähtävänä pidettävät säädökset* uhalla, että viranomainen hankkii ne työnantajan kustannuksella. Näin *Järvenpää* haastattelussa 12.10.1982.

⁸ Ratkaisusta *KHO 1957 II 124* ilmenee, että päätös teettämisuhan toimeenpanoon ryhtymisestä tarkoitti ainoastaan päävelvoitteen täytäntöönpanoa eikä ollut valituskelpoinen ratkaisu.

⁹ Ks. *LAVO 17/1985*, 46.

amat kuin uhkasakon kohdalla: täytäntöönpanokelpoista päävelvoitetta ei ole noudatettu määräajassa, laiminlyönnille ei ole hyväksyttävää syytä eivätkä olosuhteet ole muuttuneet asiaan vaikuttavilta osin.

Teettämisuhan asettamisen sisältävästä pakkokeinopäätöksestä voidaan normaaliin tapaan valittaa. Erillinen valitus pelkästä teettämisuhausta ei kuitenkaan ole mahdollinen muuten kuin niissä tapauksissa, joissa uhka jälkikäteen liitetään TSValvL 15.1 §:n nojalla aikaisemmin tehtyyn tehosteettomaan päätökseen. Sanottu johtuu teettämisuhan luonteesta pelkkänä epäitsenäisenä täytäntöönpanokeinona, johon ei liity esim. sellaista ankaruusporrastuksen mahdollisuutta kuin uhkasakkoon.¹⁰

7.4 Keskeyttämisuhka

Keskeyttämisuhka on uudentyyppinen täytäntöönpanokeino, josta on säädetty lähinnä turvallisuusvalvonnan ja ympäristönsuojelun valvonnan aloilla.¹ Sen sijaan esim. muiden Pohjoismaiden työympäristölaeissa ei vastaavasta tehosteesta ole säädetty.²

Teettämisuhan tavoin keskeyttämisuhka on käyttömenettelyltään yksivaiheinen. Uhan asettamisen ja määräajan kulumisen jälkeen ei tehdä erillistä päätöstä uhan täytäntöön panemisesta (toisin PMenLE 15 §), vaan keskeyttäminen pannaan täytäntöön tosiasiallisin toimin ja tarvittaessa poliisin virka-apua hyväksi käyttäen (TSValvL 17 §). Vaikutustavaltaan keskeyttämisuhka sen sijaan poikkeaa sekä uhkasakosta että teettämisuhausta. Jollei kysymys ole nimennomaan kiellon sisältävän päävelvoitteen täytäntöönpanosta, keskeyttämisellä ei saada aikaan primäärivelvollisuuden edellyttämää asiantilaa positiivisessa mielessä. Tästä huolimatta keskeyttämisuhan käytöllä ja poistettavaksi

¹⁰ Ks. *Hallberg* 445. — On mahdollista, että erillinen muutoksenhaku teettämisuhausta tulisi kysymykseen, jos PMenLE:n mukainen lainsäädäntö aikanaan saatetaan voimaan. PMenLE 6.1 §:n mukaan nimittäin tehosteeksi on asetettava viranomaisen käytettävissä oleva »sovelias» pakkokeinouhka. Tämä merkitsee sitä, että teettämisuha voidaan jossakin tilanteessa katsoa soveltumattomaksi ja siis lainvastaiseksi tehosteeksi, jolloin erillisen muutoksenhaun tarve on olemassa.

¹ Ks. TSValvL 15.2 §:n lisäksi esim. SähköL 35.2 §, IlmansuojeluL 22.2 §, MeluntorjuntaL 21.2 § ja Teletointimintal 24.2 §. Vrt. myös SosiaalihuoltoL 44 §:ssä säädetty palvelutoiminnan keskeyttämisuhka.

PMenLE:n mukaan keskeyttämisuhka tulisi käyttöön myös TervHL:n mukaisissa asioissa, ks. *LAVO* 17/1985, 54.

² Ruotsissa ja Norjassa on kuitenkin työsuojeluvaltuutetulla oikeus keskeyttää vaarallinen työ. Edellytyksistä ks. SAML 6:7 ja NAML 27 §.

vaaditulla työsuojelupäkohdalla tulee olla *asiallinen yhteys*: uhka voi koskea vain sellaisen laitteen, työmenetelmän tms. käytön estämistä, jossa epäkohta on havaittu tai jonka käyttöön vaara muuten liittyy. Ei ole toisin sanoen luvallista pyrkiä poistamaan työpaikan jossakin osassa ilmenevää epäkohtaa es-tämällä esim. kokonaan toisella osastolla työskentelevän »avainryhmän» työn-teko, vaikka tällainen menettely epäilemättä olisikin hyvin tehokas.

TSValvL 15.2 §:ssä mainittu laajin keskeyttämisuhka, työn keskeyttämi-nen (koko) työpaikalla, tuleekin selostetuista syistä kysymykseen ilmeisesti var-sin harvoissa tapauksissa. Käytännöstä voidaan mainita esimerkkeinä ratkai-sut *TSHp 7-9/1982*, joissa työsuojelutoimisto oli velvoittanut työnantajan mm. huolehtimaan siitä, että työntekijät käyttivät heille määrättyjä henkilökohtai-sia suojavälineitä (suojakypäriä), uhalla että työnteko työpaikalla keskeytetään. TSH totesi, että uhka oli velvoitteen laatuun nähden liian laaja ja että riittävä-nä oli pidettävä uhkaa niiden työntekijöiden työnteon keskeyttämisestä, jotka eivät kypärää käyttäneet. Ylimenevältä osalta uhkaa voitaneen pitää *suhteelli-suusperiaatteen* vastaisena. Myös ratkaisussa *TSHp 10/1983* keskeyttämisuhka koski vain osaa työpaikasta. Tapauksessa velvoitettiin työnantaja korjaamaan laboratorion hormistojen epäkohdat uhalla, että palovaaraa aiheuttava työn-teko keskeytetään. — TSH:n ratkaistavaksi on tullut työnteon keskeyttämis-uhkien lisäksi kolme työmenetelmän estämishukaa ja kaksi laitteiden käytön estämishukaa.³

Keskeyttämisuhan sisältävään pakkokeinopäätökseen voidaan hakea muu-tosta TSValvL 18 §:n mukaisesti. Nähdäkseni myös erillinen valittaminen pel-kästä uhan asettamisesta on mahdollinen, sillä kuten edellä esille tulleista esi-merkeistä käy ilmi, keskeyttämisuhan ulottuvuuteen ja muotoiluun liittyy itsenäistä harkintaa, jossa voidaan päätyä myös lainvastaisena pidettävään rat-kaisuun.

³ Ks. *TSHp 2.10.1974 n:o 2425/072/74* ja sen johdosta *KHO 19.1.1976 t. 186* (kuul-lotusmenetelmä ja -aineet), *TSHp 9/1976* (lankkujen lastaustapa), *TSHp 10/1983* (käsiva-rainen avohiekkapuhallus) sekä *TSHp 23.10.1974 n:o 2755/072/74* (putkiverstaan putkikouru) ja *TSHp 3/1976* (satamanosturit).

IV HALLINTOPAKON KÄYTTÖTILANTEISTA

1 TARKASTELUN LÄHTÖKOHTIA

Edellisissä luvuissa (II ja III) on selvitelty hallintopakon käyttöalaa ja muita käyttöedellytyksiä yleiseltä kannalta. Näistä kysymyksistä siirrytään seuraavassa eteenpäin, ongelmakokonaisuuteen jota voitaisiin kutsua TSValvL 15 §:n mukaisen hallintopakon *käyttötilanteiden* erittelyksi. Suoraan lainkohdan perusteella nämä tilanteet voidaan jakaa, kuten aikaisemminkin on todettu, kahteen ryhmään: 1) työpaikan rakennuksissa, laitteissa tai oloissa olevien epäkohtien tai puutteellisuuden korjaamisvelvoitteiden asettaminen ja 2) TSValvL:iin itseensä perustuvien velvoitteiden toteuttaminen.

Tämä hallintopakon käyttötilanteiden kahtiajako on kuitenkin vielä liian karkea väline soveltuakseen TSValvL 15 §:n nojalla toteutettavien velvoitetyypien erittelyperusteeksi. Seuraava esitys jäsennetään sen vuoksi tästä jaosta riippumatta siten, että silmällä pidetään työsuojelun valvontaa toiminnallisena, vaiheittain etenevänä prosessina ja hallintopakon käyttömahdollisuuksia tämän prosessin aikana. Tarkastelussa hyödynnetään *Merikosken* esittämää hallinnollisen valvonnan tehtävien jakoa kolmeen pääryhmään:¹

Ensimmäisenä vaiheena valvonnassa on valvonnanalaisen toiminnan tarkkailu. Tässä yhteydessä tulen käsittelemään TSValvL 15 §:n soveltamista TSValvL:ssa ja aineellisessa työsuojelulainsäädännössä säädettyjen *ilmoitus- ja tietojenantovelvollisuuksien* toteuttamiseksi. Kysymykseen tulevat sekä viranomaisille että työsuojelun yhteistoimintaelimille annettavat ilmoitukset ja tiedot.

Toinen valvonnan vaihe on viranomaisten toiminta epäkohtien syntymisen ehkäisemiseksi. Työsuojelun valvonnassa ja tämän tutkimuksen tehtävänasettelussa tähän vaiheeseen kuuluu mm. hallintopakon käyttö *työsuojelun ennakkovalvonnan* piirissä, kuten erilaisille luovuttajille säädettyjen sekä työnanta-

¹ *Merikoski*, Valtionapujärjestelmä 39 ja *Merikoski—Vilkkonen* 137.

jalle kuuluvien ennakotarkastusvelvollisuuksien noudattamisen valvonnassa. Myös työolojen *suunnitteluun* liittyvä valvonta kuuluu tähän asiaryhmään.

Kolmas valvonnan vaihe käsittää viranomaisten toimenpiteet havaittujen, työpaikalla ilmenneiden epäkohtien poistamiseksi.² Koska kysymyksessä ei enää ole (yleensä keskitetty) ennakovalvonta, voidaan puhua *korjaavasta työpaikkavalvonnasta*. Asiaa tarkastellaan lähinnä silmällä pitäen hallintopakon *käyttöalaa* eli TSVälvL 15 §:n mukaisen menettelyn soveltuvuutta työoikeudellisen normiston eri lohkoilla.

Edellä kuvattuihin valvonnan vaiheisiin kuuluu paljon muitakin kuin hallintopakon käyttöön liittyviä oikeudellisia ongelmia. Valvonnanalaisen toiminnan tarkkailuun kuuluu keskeisesti viranomaisen oikeus suorittaa tarkastuksia, ennakovalvonnassa on ratkaistava lupamenettelyyn liittyviä ongelmia jne. Seuraavassa keskityn kuitenkin hallintopakon käyttötilanteiden problematiikkaan, mikä samalla merkitsee edellisissä luvuissa käsiteltyjen hallintopakon käyttöedellytysten soveltamista ja konkretisointia käytännössä esiintyviin tulkintatilanteisiin.

2 HALLINTOPAKOSTA VALVONNANALAISEN TOIMINNAN TARKKAILUSSA

2.1 Ilmoitusvelvollisuuksista ja niiden toteuttamisesta

Vaikka työsuojelun valvonta on tavallisimmin viranomaisaloitteista toimintaa, valvonnan tehostamiseksi on eräissä tapauksissa säädetty valvonnan kohteelle velvollisuus tehdä viranomaisille ilmoituksia. Ilmoitusvelvollisuudella tarkoitetaan tässä sitä, että valvonnan kohteen on *oma-aloitteisesti* toimitettava viranomaiselle valvontainformaatiota, jonka laajuus ja antamisvelvollisuus perustuvat nimenomaiseen säännökseen. Ilmoituksen tarkoituksena on joko vain saattaa valvonnan kannalta tarpeellisia seikkoja viranomaisen tietoon taikka käynnistää viranomaisen jatkotoimet, esim. laitteiden tai aineiden tarkastukset ennen niiden käyttöön ottoa.

² Tässä on siis kysymys suppeasti ymmärrettyjen, »varsinaisten» työsuojelullisten epäkohtien poistamisesta. Muistutan, että edellä tässä tutkimuksessa olen muutoin käyttänyt »epäkohdan» käsitettä teknisessä mielessä viittaamaan mihin tahansa primääriovelvollisuuden vastaiseen olotilaan. Tässä mielessä epäkohtia ovat mm. ilmoitusvelvollisuuden taikka suunnitelman esittämisvelvollisuuden laiminlyönnit, jotka eivät vielä ole johtaneet esim. TTurvL:n vastaisiin epäkohtiin työympäristössä.

Erikseen säädettyjen ilmoitusvelvollisuuksien lisäksi valvonnan kohteella saattaa muissakin tapauksissa olla velvollisuus antaa viranomaiselle tämän kehotuksesta valvontaa varten tarpeellisia tietoja; tätä käsitellään seuraavassa jaksossa.¹ Totean kuitenkin jo tässä, että sekä ilmoitus- että tietojenantovelvollisuus voi hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti tulla kysymykseen vain asianmukaisessa järjestyksessä annettujen säännösten perusteella.² Sama koskee pakkokeinojen käyttöä, jos ilmoitus- tai tietojenantovelvollisuus laiminlyödään.³

Tärkeimmät työsuojeluvallontaan liittyvät ilmoitusvelvollisuuksia koskevat tilanteet voidaan ryhmitellä seuraavasti:

a) Uudesta työpaikasta, jolla on tarkoitus teettää kuukautta kauemmin kestävä työtä useampaa kuin kymmentä työntekijää käyttäen, on eräitä tapauksia lukuunottamatta tehtävä ennakkoilmoitus työpaikkaa valvovalle työsuojeluviranomaiselle. Viranomaisen vaatimuksesta ilmoitusta on lisäksi täydennettävä mm. työtilojen piirustuksilla ja käyttöön aiottuja vaarallisia koneita, laitteita ja aineita koskevilla tiedoilla (TSValvL 21 §).⁴

b) Koneen, välineen tai muun teknillisen laitteen taikka vaarallisen aineen valmistaja, maahantuoja, asennusliike tai myyjä, samoin kuin vaarallisen työmenetelmän käyttöön ottaja voidaan määrätä tekemään laitteesta, aineesta tai menetelmästä ilmoitus työsuojeluhallitukselle (TSValvL 23.1 §).⁵ Tällainen laite tai aine voidaan sitten myös määrätä ennen käyttöön ottamista ja sen jälkeen määräjain tarkastettavaksi (23.2 §).

c) Sellaisesta työtapaturmasta tai ammattitautitapauksesta, jonka seurauksena on ollut kuolema tai vaikeanlaatuinen vamma, työnantajan on viipymättä tehtävä ilmoitus työsuojeluviranomaiselle (TSValvL 22.1 § verr. TapVakL 39 §). Saatuaan tiedon (joko ilmoituksen perusteella tai

¹ Kirjallisuudessa ei yleensä ole erotettu toisistaan ilmoitus- ja tietojenantovelvollisuuksia tekstissä tarkoitetulla tavalla, vaan esim. *Merikoski* tarkoittaa ilmeisesti molempia puheessaan velvollisuudesta »omatoimisesti» antaa valvontaviranomaiselle erinäisiä tietoja vastakohtana passiiviselle velvollisuudelle alistua tarkastuksiin (Valtionapujärjestelmä 153). *Kalima* puolestaan määrittelee ilmoitusvelvollisuuden yläkäsitteeksi, joka nähtävästi kattaa kaikenlaiset informaation antamisvelvollisuudet (*Kalima* 309). Vrt. kuitenkin *Herlitz III*, 128, jossa puheena oleva erottelu nimenomaisesti mainitaan.

² Ks. *Merikoski*, Valtionapujärjestelmä 155 ja 162, *Uotila*, 176 s., *Kalima* 308 s. sekä *Tuori II*, 165 ja 180, jossa pakkokeinoin täytäntöön pantavissa olevan tietojenantovelvollisuuden katsotaan voivan perustua vain lain tai sen nojalla annetun asetuksen säännökseen.

³ Ks. esim. *Uotila* 182.

⁴ Tästä säännöksestä tarkemmin ks. *Työsuojelun valvonta* 70-73.

⁵ Toimivalta tällaisen ennakkoilmoitusvelvollisuuden asettamiseen kuuluu TSH:lle, ks. oikeuskanslerinviraston muistio 27.3.1979 D 64/d/78 ja *OKa* 11.2.1982 n:o 701. TSValvL 23 §:n mukaisesta, keskitettyyn ennakkovalvontaan kuuluvasta menettelystä tarkemmin ks. *Työsuojelun valvonta* 76 s. ja *KM* 1984:65, 40.

muutoin) edellä tarkoitetusta tapaturmasta työsuojeluviranomaisen on mahdollisuuksien mukaan toimitettava työpaikalla tarkastus (TSValvA 7.1 §). Myös lääkärin on ilmoitettava toteamastaan ammattitaudista työsuojelun piiriviranomaiselle (TSValvL 22.2 §).⁶

d) TSValvL:n ilmoitusvelvollisuuksia koskevan 5 luvun ohella on lain 13.2 §:ssä säädetty, että työnantajan on kirjallisesti ilmoitettava työsuojelupäällikön, työsuojeluvaltuutetun ja varavaltuutettujen nimet ja osoitteet siten kuin TSH määrää. Tämän säännöksen nojalla kyseessä olevat tiedot on määrätty ilmoitettavaksi työturvallisuuskeskukselle.

e) Lisäksi ilmoitusvelvollisuuksia koskevia säännöksiä on myös materiaalisessa työlaainsäädännössä, ks. esim. hätätyön teettämistä koskevasta ilmoituksesta TAL 12.1 § ja muiden työaikalakien vastaavat säännökset sekä NTSuojL 16 § (nuoria työntekijöitä koskevan luettelon ilmoittaminen), KotiTSL 26 § (nuoresta työntekijästä ilmoittaminen) ja KämppeA 3 § (yhteisasunnon rakennus- tai käyttöpaikasta ilmoittaminen). Käytännössä tärkeä ilmoitusvelvollisuus liittyy *syöpäsairauden* vaaraa aiheuttaviin työmenetelmiin ja aineisiin. Työnantajan on pidettävä luetteloa tällaisista aineista ja menetelmistä sekä niille altistetuista työntekijöistä (ns. ASA-tiedosto) ja toimitettava luetteloon kuuluvat tiedot työsuojeluviranomaiselle vuosittain (VNp 583/85, 10 §).

TSValvL 15 §:n mukaisen menettelyn käyttäminen ilmoitusvelvollisuuksien toteuttamiseksi perustuu säännöksen siihen soveltamistilanteeseen, että valvonnan kohde ei noudata hänelle »tässä laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tai määräyksissä asetettuja velvollisuuksia».⁷ Ainakin suoraan TSValvL:ssa säädettyjen ilmoitusvelvollisuuksien osalta tämä on ongelmaton (edellä kohdat a-d). Mutta myös materiaalisen työlaainsäädännön mukaiset ilmoitusvelvollisuudet lienevät toteutettavissa pakkokeinoteitse ainakin siten, että tarkastuksen toimittaja esittää asianomaisten tietojen saamista koskevan *pyynnön* TSValvL 4.1 §:n 3 tai 6 kohdan nojalla. Tällaisen pyynnön tehosteena on TSValvL 15 § edellä siteeratun sanamuotonsa mukaisesti.⁸

Hallintopakko ei sen sijaan tule kysymykseen, jos viranomainen on *muulla tavoin* saanut tietoonsa kaikki ne seikat, joita ilmoitusvelvollisuus (tai tietojenantovelvollisuus) on koskenut.⁹ Laiminlyönnin rangaistavuutta tämä seik-

⁶ Näistä ilmoitusvelvollisuuksista tarkemmin ks. *Työsuojelun valvonta* 73-76.

⁷ Ks. myös *HE 122/1972*, 8 ja *Työsuojelun valvonta* 59.

⁸ Ks. *Työsuojelun valvonta* 32. — Valvontakäytännössä ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyönti on kuitenkin katsottu »epäkohdaksi työpaikan oloissa» silloin, kun työnantaja ei ole tehnyt työsuojeluviranomaiselle vuosittaista ilmoitusta syöpäsairauden vaaralle altistetuista työntekijöistä. Tällöin tosin laiminlyönti on koskenut ilmoitusvelvollisuuden perusteena olevien luetteloidenkin pitämistä. Ks. *TSHp 4-6/1982*.

⁹ Tämä johtuu viime kädessä hallinnon *suhteellisuusperiaatteesta*, jonka mukaan hallintotoimen ja erityisesti hallintopakon tulee olla järjellisessä suhteessa siihen, mitä hallin-

ka ei kuitenkaan poista.¹⁰ Edellä a-c -kohdissa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisuuksien rikkomista koskeekin TSValvL 25.2 §:ssä säädetty kriminalisointi (työsuojelutietojen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti). Myös materiaalisessa työlainsäädännössä säädettyjen ilmoitusvelvollisuuksien rikkominen on ao. lakien mukaan rangaistavaa.

2.2 Tietojenantovelvollisuuksista ja niiden toteuttamisesta

2.2.1 Viranomaiselle annettavat tiedot

Valvonnan kohteen *velvollisuus antaa viranomaisen pyytämiä tietoja* kuuluu läheisesti työsuojelutarkastusten yhteyteen, sillä tietojen saamista koskevan pyynnön esittää säännönmukaisesti tarkastuksen toimittaja.¹ *Tarkastuksella* taasen pyritään TSHaL 3.1 §:n 3 kohdan mukaan valvomaan, että työsuojelua koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan. Kysymys on toisin sanoen tavallisesti siitä, onko valvonnanalaisessa toiminnassa epäkohtia, mitä pyritään selvittämään mm. hankkimalla valvonnan kohteelta tietoja. Lisäksi tarkastuksia voidaan toimittaa ja tietoja nähdäkseni pyytää ennalta ehkäisvässä tarkoituksessa.

Tietojenantovelvollisuuksista on TSValvL:ssa erityissäännöksiä ja niitä täydentävä yleisklausuuli. TSValvL 4.1 §:ssä on erikseen säädetty, että tarkastuksen toimittajalla on oikeus mm.

- *puhutella työntekijöitä* ja saada heiltä tehtävänsä varten tarpeellisia tietoja (2 kohta),
- saada nähtäväkseen ja myös jäljennöksinä työlainsäädännön mukaan pidettävät tai säilytettävät *asiakirjat ja luettelot* (3 kohta),
- saada ottaa tutkimuksia varten tarpeellisia *näytteitä ja valokuvia* (4 kohta), ja

totoimella tavoitellaan. Ks. esim. *Merikoski* 68 s. ja erit. *Sinisalo*, Työsuhdevalvonta 3. Ks. myös *KHO 1979 II 168*: Yhtiötä ei voitu velvoittaa toimittamaan tilastokeskukselle teollisuustilaston laatimisessa tarvittavia tietoja vuodelta 1972, kun sanotun vuoden teollisuustilasto oli jo julkaistu eivätkä pyydetty tiedot siten enää olleet tarpeellisia.

¹⁰ Tällainen oli tilanne ratkaisussa *KKO 23.6.1981 p. 2389*: tapauksen asiakirjoista ilmenee, että työsuojeluviranomainen oli saanut muuta kautta tiedon tapaturmasta, jota koskevan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä kuitenkin tuomittiin työnantajan edustaja rangaistukseen.

¹ Vrt. tietojenantovelvollisuudesta elinkeinovalvonnassa *Uotila* 176-180 ja pankkivalvonnassa *Kalima* 315-323. Ks. vielä *Herlitz III*, 126-136.

— saada nähtäväkseen eräitä *rakennus- ja muutossuunnitelmia* piirustuksineen sekä *selostus* sovelletusta tai suunnitellusta työ- tai valmistusmenetelmästä valvontatehtävän edellyttämässä laajuudessa (5 kohta).

Esimerkkiluettelon yksityiskohdista totean tässä vain, että ensiksi mainittu oikeus puhutella työntekijöitä valvontaa varten tarpeellisten tietojen saamiseksi on ymmärrettävä työnantajaan, ei työntekijöihin kohdistuvaksi oikeudeksi; työntekijöille ei tämä säännös perusta mitään velvollisuuksia. TSValvL 4.1 §:n 3 kohdassa säädettyyn editiovelvollisuuteen ja 5 kohdassa säädettyyn suunnitelmien esittämismenettelyyn palaa tuonnetuksi.

Esimerkkiluettelon lisäksi TSValvL 4.1 §:ssä on säädetty, että tarkastuksen toimittajalla on oikeus »saada asettamassaan kohtuullisessa määräajassa valvontaa varten tarpeellisia tietoja työnantajalta ja TTurVL 6.1 §:ssä tarkoitetuilta henkilöiltä sekä suullisesti että kirjallisesti» (6 kohta). Lainkohta on yksi niistä harvoista säännöksistä, joiden mukaan tarkastuksen toimittajalle — eikä siis vain työsuojeluviranomaiselle — on säädetty oikeus asettaa työnantajalle määräaika. Menettely lienee kuitenkin asiallisesti sama kuin TSValvL 4.1 §:n 2-5 kohdissa tarkoitetuissa tilanteissakin. Ellei tietojensaanti- tms. pyyntöön otis suostuta, työnantajalle on annettava tavanomainen pöytäkirjaohje TSValvL 15.1 §:n mukaisessa järjestyksessä. Tämän jälkeen voidaan tarvittaessa ja »niskoitteledellytyksen» täytyessä tehdä työnantajaa velvoittava päätös (»asia ei siedä viivytystä» -perusteen käyttäminen lienee harvemmin perusteltua tietojenhankintatapauksissa).

TSValvL 15 §:n soveltuvuus perustuu näissä tapauksissa jälleen siihen, ettei työnantaja noudata TSValvL:ssa säädettyjä tai sen nojalla hänelle asetettuja velvollisuuksia.² Toisaalta monet edellä luetelluista tarkastajan oikeuksista ovat sellaisia, että niiden toteuttamiseksi on käytettävissä myös TSValvL 17 §:ssä tarkoitettu, tarkastuksen estämistilanteissa annettava *poliisin virka-apu*. Viimeksi käsiteltyä tietojen antamiseen velvoittavaa yleisklausuulia tämä ei kuitenkaan koske.

Tietojenantoon velvoittavia pakkokeinopäätöksiä tehdään käytännössä verraten usein: esim. vuosina 1974-1982 Uudenmaan työsuojelupiirin työsuojelutoimistossa tehdyistä TSValvL 15 §:n mukaisista päätöksistä noin 28 % koski tietojen saamista.³ Lisäksi on tyypillistä, että päätöksiä tehdään nimenomaan »työsuhdevalvonnan», siis muuta kuin työpaikan fyysisistä ympäristöä koske-

² Ks. myös *Työsuojelun valvonta* 29-32.

³ Käytäntö kuitenkin ilmeisesti vaihtelee suuresti eri työsuojelupiireissä, sillä esim. Hämeen työsuojelupiirin työsuojelutoimisto teki samana ajanjaksona vain muutaman tietojenantoon velvoittavan päätöksen.

van valvonnan piirissä. Koska juuri tällä alueella työsuojeluviranomaisten toimivaltuudet ovat epäselviä, on aiheellista käsitellä TSValvL 4.1 §:n soveltamiseen liittyviä ongelmia lähemmin. Tätä tarvetta korostaa tavallaan sekin, että kyseisen säännöksen soveltamista koskevat päätökset ovat varsin harvoin tulleet valitusviranomaisen tutkittavaksi. — Seuraavassa käsitelen asiaa selvittämällä tietojenantovelvollisuuteen liittyviä ja vastaavasti tietojenantoon velvoittavan hallintopakon käyttöä koskevia *rajoituksia*.

a) Tietojenantovelvollisuus on TSValvL 4.1 §:n 6 kohdassa rajoitettu koskemaan *valvontaa varten tarpeellisia* tietoja, ja sama rajoitus ilmenee momentin joistakin muistakin kohdista. Vastaavanlaiset rajoitukset ovat erittäin tavallisia myös monilla muilla valvovan hallinnon aloilla.⁴ Tästä rajoituksesta johdetaan ensinnäkin, että TSValvL 1.1 §:ssä määritelty työsuojeluviranomaisten valvottaviin kuuluva normisto ilmaisee ne normikohtaiset rajat, joita työnantajalta vaadittavat tiedot voivat koskea. Siten esim. työsopimusehtojen tai TEhtol:n nojalla velvoittavan työehtosopimuksen määräysten noudattamista koskevia tietoja työsuojeluviranomainen ei voi vaatia. Tämä ei kuitenkaan estä vaatimasta tietoja esim. TAL:n tai VLomaL:n nojalla maksetuista erilaisista korvauksista, vaikka niiden määräytymisperusteena tavallisesti onkin työsopimuksen tai työehtosopimuksen mukainen peruspalkka.

Niin ikään ei edellytetä, että tietojen pitäisi koskea vain sellaisia seikkoja, joita työsuojeluviranomainen tarvitsee käsitellessään sen itsensä lopullisesti ratkaistavia esim. TSValvL 15 §:n mukaisia asioita. Tietoja saatetaan nimittäin tarvita esim. rakennusvalvontaviranomaiselle, syyttäjälle tai tuomioistuimelle annettaviin lausuntoihin. Tällä perusteella tarkastuksessa voidaan vaatia — ja on käytännössä vaadittukin — tietoja työsopimuksen irtisanomisen syistä, yleisittävän työehtosopimuksen perusteella maksetuista palkoista jne.

b) Valvontatarkoitus rajoittaa tietojenantovelvollisuutta myös sikäli, kuten Koskinen on aiheellisesti huomauttanut, että *tietojen pyytämisen varjolla ei saa velvoittaa työnantajaa suorittamaan varsinaisia työsuojelullisia korjauksia tai parannuksia* esim. vaatimalla määrääjassa tietoa suoritetuista, tarkastajan määrittämisestä toimenpiteistä. Esimerkkinä tällaisesta ratkaisusta Koskinen mainitsee päätöksen, jolla työnantaja velvoitettiin määrääjassa sakon uhalla esittämään selvitys siitä, mihin toimiin oli ryhdytty tarkastajan tekemien, mm. yleis-

⁴ Ks. esim. L taloudellisen kilpailun edistämisestä 11 §, HintavalvontaL 17 §, TuoteturvallisuusL 8 § sekä lukuisat, verolaeissa ja pankkilaeissa olevat tietojenantovelvollisuussäännökset. VerotusL 43 §:n tulkinnasta ks. KHO 1985 II 22: Virka-apua ei voitu antaa verovelvollisen sellaisten asiakirjojen esittämiseksi, jotka eivät olleet tarpeen verotarkastusta varten.

Ks. edelleen Tasa-arvoL 17 § ja sen tulkinnasta Bruun—Koskinen 157-162.

sitovan työehtosopimuksen mukaista sairausajan palkanmaksua koskevien huomautusten johdosta.⁵ Tässä suhteessa laillisuudeltaan kyseenalainen on myös päätöstyyppi, jolla työnantaja veloitetaan antamaan tieto siitä, *miksi* jotakin veloitetta ei ole täytetty. Esimerkkinä voidaan mainita päätös, jolla työnantaja veloitettiin määräajassa sakon uhalla toimittamaan työsuojelutoimistolle kirjallinen selvitys, jossa perusteltiin työntekijän palkkasaatavien suorittamatta jättäminen.⁶ On vaikea löytää sellaista valvonnallista tarkoitusta, jolla tämänkaltaisen tiedon tarvetta voitaisiin perustella. Pikemminkin on kysymyksessä välillinen, kiertoteitse tapahtuva pakottaminen suoritukseen sellaisessa asiassa, jonka lopullinen ratkaiseminen ei kuulu työsuojeluviranomaisen toimialtaan.

c) Kolmas tietojenantovelvollisuutta rajoittava seikka on se, että pyytämällä tietoja *työsuojeluviranomainen ei saa siirtää sille itselleen kuuluvaa valvontatehtävää valvonnan kohteelle*.⁷ Tällainen valvontatehtävän siirtäminen on kysymyksessä silloin, kun pyydettyjen tietojen hankkiminen edellyttäisi työnantajalta sellaisia selvityksiä, mittauksia tai muita toimia, joiden suorittaminen on luonteensa puolesta TSHaL 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettua työsuojelun valvontaa ja siten kuuluu viranomaisen velvollisuuksiin. Ääriesimerkkinä voidaan mainita, ettei työnantajalta voida vaatia selvityksen esittämistä siitä, mitä TSValvL 15 §:ssä tarkoitettuja puutteellisuuksia tai epäkohtia työpaikalla valitsee. Sen sijaan voidaan vaatia esim. sellaisia viranomaisen toimin vaikeasti selvitettäviä tietoja, jotka ovat *työnantajan käytettävissä* ja joita viranomaisen tarvitsee harkitakseen, onko epäkohtia olemassa tai ovatko muut valvontatoimet tarpeen mahdollisten epäkohtien selville saamiseksi (esim. mitä aineita työssä käytetään, millä tavoin jokin työmenetelmä on järjestetty, minkälaisen koulutuksen saaneilla työntekijöillä työtä teetetään jne.).⁸ Tämä saattaa sisältää myös sen, että työnantajan on suoritettava joitakin tiedonkeruu- tai selvitystoimia vaaditun informaation hankkimiseksi.⁹

⁵ Ks. Uudenmaan työsuojelupiirin työsuojelutoimiston päätös 11.12.1975 ja siitä *Koskinen* 96 s. — Sairausajan palkan maksamiseen velvoittaminen ei tulisi kysymykseen edes suoraan TSValvL 15 §:n nojalla, siis ilman tietojensaantisäännöksen »välitystä», sillä palkkasaatava vaatimukset ovat tuomioistuimessa käsiteltäviä asioita.

⁶ Uudenmaan työsuojelupiirin työsuojelutoimisto 15.3.1976.

⁷ Näin myös *Sinisalo*, Työsuhdevalvonta 4.

⁸ Vrt. myös esim. IlmansuojeluL 18.2 §:n 2 kohta: tarkastuksen toimittajalla on oikeus tehtävänsä suorittamiseksi saada tarvittavat, *käytettävissä olevat tiedot* rakennuksista, laitteista, valmistusmenetelmistä, toiminnassa käytettävistä aineista sekä ilman laatua ja päästöjä koskevien mittauksen tuloksista. Vastaava säännös on meluntorjuntalain 17.2 §:n 2 kohdassa.

⁹ Vrt. myös *Andersson*, Verotuslain kommentaari 40, jossa todetaan, ettei verotuslain

Tulkinnanvaraisia tilanteita on käytännössä ilmennyt jälleen ns. työsuhdevalvonnassa. Jos työnantaja velvoitetaan antamaan tieto esim. siitä, *onko työntekijälle maksettu sairausajan palkkaa*, taustalla saattaa vielä olla hyväksyttävä valvontatarkoitus: työntekijän itsensä ilmoitukseen asiassa ei voida luottaa, ja vasta työnantajalta hankitun tiedon jälkeen voidaan asiassa ryhtyä jatko-toimiin, kuten lausunnon ja palkkalaskelman laatimiseen asian tuomioistui-messa tapahtuvaa käsittelyä varten.¹⁰ Sen sijaan TSVL 15 §:n mukaisen hallintopakon käyttö ei liene enää asianmukaista tiedon saamiseksi esim. siitä, *kuinka paljon* työntekijän vuosilomakorvauksia *on jätetty suorittamatta*.¹¹ Tämäntyyppinen päätös merkitsee asiallisesti sitä, että valvontatietoja vaati-malla työnantajaan kohdistetaan velvoite selvittää työlainsäädännön rikkomuk-set omassa toiminnassaan. Tämä on kuitenkin tilanteesta riippuen valvonta-viranomaiselle itselleen kuuluva tehtävä taikka asia, joka on jätettävä selvitet-täväksi työnantajan ja työntekijän välisessä oikeudenkäynnissä normaalien to-distustaakkasäännösten mukaisesti. Myös työturvallisuusasioissa esiintyy nyt puheena olevassa suhteessa kyseenalaista käytäntöä: esimerkkinä päätös, jol-la työnantaja velvoitettiin määrääjassa sakon uhalla toimittamaan työsuojelu-toimistolle selvitykset korjaamohallin tukikaarien kestosta ja siitä, että kaa-reen kiinnitetyllä nosturilla ei voitu nostaa liian painavia taakkoja.¹²

Toisaalta on useita nimenomaisia säännöksiä, joiden mukaan joko työym-päristöä tai työntekijöitä koskevien työsuojelullisten selvitysten hankkiminen kuuluu työnantajalle. Tällaisia velvoitteita ovat esim. työterveyshuoltoon kuu-luvien työpaikkaselvitysten ja terveystarkastusten suorittaminen (TTervHL ja VNp 1009/78). Ns. lääkärintarkastuspäätöksen (VNp 637/71) 7 ja 8 §:n mu-kaan työsuojeluviranomaisella on valta erikseen määrätä lääkärintarkastuksia ja eräitä työhygienisiä mittauksia teetettäväksi työnantajan kustannuksella. Täl-lä tavoin säännellyissä tilanteissa työnantaja voidaan velvoittaa paitsi teettä-mään tai hankkimaan tarvittavat selvitykset, luonnollisesti myös ilmoittamaan selvitysten perusteella saadut tiedot työsuojeluviranomaiselle (näin KHO 3.9.1979 t. 3515 työhygienisistä mittauksista ja KHO 10.9.1979 t. 3623 lääkä-rintarkastuksista). Myös muilla hallinnonaloilla tavataan vastaavasti säännel-tyjä tilanteita.¹³

40 §:n mukainen tietojenantovelvollisuus saa johtaa siihen, että verovelvolliselta vaaditaan tietoja, joiden hankkiminen vaatisi kohtuuttoman paljon aikaa ja työtä.

¹⁰ Näin esim. Uudenmaan työsuojelupiirin työsuojelutoimiston päätös 17.2.1977.

¹¹ Näin Uudenmaan työsuojelupiirin työsuojelutoimiston päätös 26.2.1976.

¹² Ks. Kuopin työsuojelupiirin työsuojelutoimiston päätös 23.4.1975.

¹³ Ks. esim. IlmansuojeluL 15 ja 16 § sekä JätehuoltoL 17.2 §, jota sovellettiin ratkai-sussa KHO 16.2.1984 t. 646: Kunta voitiin kaatopaikan haltijana velvoittaa suorittamaan kaatopaikan ympäristön pinta- ja pohjavesitutkimus.

Selvitysten hankkimis- ja vastaavasti tietojen antamisvelvoitteiden asettamismahdollisuus rajoittuu kuitenkin niihin tapauksiin, joista on nimenomainen säännös. Tällainen säännös ja siis tietojenantovelvollisuuden ulottuvuus voi tietysti olla tulkinnanvarainen, kuten käy ilmi seuraavista ratkaisuista:

TSHp 5/1977. Työsuojelutoimisto oli TSVValvL 15 §:n mukaisessa päätöksessään asettanut työnantajalle pölynpoistoa ja ilmanvaihdon järjestämistä tarkoittavia velvoitteita. Lisäksi työsuojelutoimisto oli velvoittanut työnantajan toimituttamaan työpaikan ilman pöly- ja hiilimonoksidimittaukset. TSH kuitenkin poisti viimeksi mainitun määräyksen TTurvL 17.2 §:n nojalla. Lainkohdassa säädetään työnantajan velvollisuudesta esittää selvitys myrkytyksen, tartunnan tai hapen puutteen vaaraa aiheuttavista aineista; pölystä ja hiilimonoksidista ei säännöksessä ole erillistä mainintaa.

Vrt. *TSHp 3.7.1986 n:o 2470/052/85:* Terveyslautakunta oli voinut TTurvL 17.2 §:n nojalla määrätä työnantajan suorittuttamaan muovityöhallin pölymäärän mittauksen.

Tässä ei liene aihetta paneutua ratkaisuissa eri tavoin sovelletun TTurvL 17.2 §:n tulkintaan muuten kuin huomauttamalla tietystä hallintokäytännön yhdenmukaisuuden tavoitteesta.

Lopuksi esimerkkinä selvityselvollisuuden rajoista ympäristönsuojelun alalla ratkaisu *KHO 1984 II 144:* Lääninhallitus oli IlmansuojeluL 22.1 §:n pakkokeinosäännöksen nojalla velvoittanut lämpölaitoksen antamaan rikkidioksidi- ja hiukkaspäästöjä koskevan selvityksen ja määrännyt päätöksensä lain 26 §:n nojalla välittömästi täytäntöönpantavaksi. KHO poisti täytäntöönpanodekreetin, koska selvityselvollisuus voitiin asettaa vain IlmansuojeluL 15.3 §:ssä olevan säännöksen nojalla, johon puolestaan ei liittynyt lain 26 §:n mukaista mahdollisuutta määrätä päätös heti noudatettavaksi.

d) Viimeksi on ollut puhe kiellosta siirtää valvonnaksi katsottavia tehtäviä valvonnan kohteen hoidettavaksi. Tähän liittyy läheisesti toinen ongelma, joka on ehkä parhaiten kuvattavissa esittämällä seuraava, jäljempänä perusteltavaksi tuleva teesi: Viranomainen ei saa valvontatietoja vaatimalla siirtää itselleen kuuluvaa *asian selvittämiselvollisuutta* valvonnan kohteelle. Valvonnan avulla todetun epäkohdan poistamista koskevassa, vireillä olevassa hallintoasiassa ei toisin sanoen saa velvoittaa asianosaista myötävaikuttamaan omalta kannaltaan epäedullisen asian selvittämiseen. HMenL 17 §:n mukaan asian selvittäminen on viranomaisen velvollisuutena, ja asianosaisen on tarvittaessa esitettävä selvitystä vain tekemänsä vaatimuksen perusteista.¹⁴

¹⁴ Asianosaisen selvityselvollisuus tulee siis kysymykseen lähinnä edun saamista tarkoittavissa, asianosaisen itse vireille panemissa hakemusasioissa. Asianosaisella on kuitenkin selvityselvollisuus myös esim. siltä osin kuin hän torjuu viranomaisen esittämän, velvoitteen asettamista koskevan vaatimuksen. Selvityselvollisuuden laiminlyöminen sanktio-

Edellä sanotun johdosta voidaan tosin viitata HMenL:n toissijaisuuteen (HMenL 2 §) ja väittää, että HMenL 17 §:n mukainen asian selvittämistä tuun jako väistyy muussa laissa säädetyn tietojenantovelvollisuuden tieltä. HMenL:n esitoissa on kuitenkin jokseenkin kategorisesti lausuttu, ettei viranomaisella ole valtaa käyttää asianosaiseen kohdistuvia (muiden lakien mukaisia, JS) tehosteita selvityksen hankkimiseksi seikoista, joiden ilmaiseminen ei ole asianosaisen intressissä ja joiden osalta selvittämismääräys HMenL:n mukaan on viranomaisella. Viranomainen voi tosin esittää asianosaiselle tällaisia seikkoja koskevan selvityspyynnön, mutta asianosaisen harkinnassa on, suostuuko hän pyyntöön vai onko viranomaisen hankittava selvitys muulla tavoin.¹⁵

Tämä HMenL:n toissijaisuutta ajatellen ehkä jyrkkä lausuma käy ymmärrettäväksi, kun todetaan, että ainakin TSValvL:n mukaisella yleisellä tietojenantovelvollisuudella ja asian selvittämismääräystä koskevilla säännöksillä on — asiallisesti ja ajallisestikin — *erilainen funktio ja soveltamisala*. Tietojenantovelvollisuus ja sen toteuttaminen pakkokeinoin ovat *valvontakeino*, jolla pyritään selvittämään, onko valvonnanalaisessa toiminnassa epäkohtia, kun taas asian selvittämistä tarkoittavat säännökset liittyvät vireillä olevaa hallintoasiaa koskevaan *todisteluun*. Yleisestikin noudatettava prosessuaalinen periaate on, ettei asianosaista (vastaajaa) voida pakottaa esittämään selvitystä asiassa, jossa vaaditaan hänelle epäedullista seuraamusta.¹⁶ Eri hallinnonaloilla sovellettavat yleiset tietojenantovelvollisuutta koskevat säännökset eivät nähdäkseni voi tulla sovellettavaksi tämän lähtökohdan vastaisesti, vaan poikkeusten, jotka lienevät harvinaisia, täytyy perustua nimenomaisiin säännöksiin.¹⁷

na on tosin vain se, että viranomainen voi ratkaista asian selvityksen puuttumisesta huolimatta, mistä ehkä aiheutuvat haitat kohdistuvat asianosaiseen. Ks. HE 88/1981, 37 s.

¹⁵ LAVO 1/1979, 180.

¹⁶ Rikosprosessissa tämä periaate tunnetaan nimellä »nemo tenetur se ipsum accusare» — kukaan ei ole velvollinen myötävaikuttamaan omaan tuomitsemiseensa. Tästä periaatteesta ks. *Hormia* 172 ja 182 ja sen soveltamisesta käytännössä *KKO 1967 II 94*. Niinpä syytettyä ei voida esim. kuulla totuusvakuutuksen nojalla (OK 17:61).

Siviiliprosessissakin asianosaisen kuuleminen totuusvakuutuksen nojalla perustuu vapaaehtoisuuteen, ks. *Tirkkonen*, SP II, 175. Sama lähtökohta on asianosaisen kuulemisesta totuusvakuutuksen nojalla hallintomenettelyssä HMenL 19.2 §:n mukaan, ks. HE 88/1981, 44. Siviiliprosessissa vastaajalla on kuitenkin eräitä asiakirjan esittämismääräyksiä, jotka ovat pakkokeinoin toteutettavissa. Tästä ks. OK 17 luvun 12-15 § sekä *Tirkkonen*, SP II, 158-165.

¹⁷ Poikkeuksista ks. pian mainittavat verolakien säännökset sekä Markkinatuomioistuintu 12 §, jonka mukaan markkinatuomioistuin voi sakon uhalla velvoittaa elinkeinonharjoittajan antamaan asian selvittämistä varten tarpeellisia tietoja.

Kirjallisuudessa *Tuori* on kuitenkin viitannut yleisesti sellaiseen mahdollisuuteen, että HMenL 17 §:n mukaisen viranomaiselle kuuluvan selvitysvetollisuuden lisäksi asianosaisella saattaa velvoittavistakin hallintotoimista päätettäessä olla pakkokeinoin täytäntöön pantava tai rikosoikeudellisesti sanktioitu tietojen antamisvetollisuus lain tai sen nojalla annetun säännöksen nojalla. Esimerkkinä *Tuori* mainitsee verotuslain säännökset verovelvollisten ilmoittamisvetollisuudesta.¹⁸

Tähän on kuitenkin huomautettava, että verotuslain mukaan verovelvollista ei voida rangaista tietojenantovelvollisuuden laiminlyönnistä (123 § ja *KKO 1967 II 69*). Myös lain 142.2 §:n mukainen uhkasakko-tehoste voidaan kohdistaa vain sellaiseen muuhun ilmoittamisvetolliseen kuin verovelvolliseen, joka on laiminlyönyt noudattaa 52 §:n nojalla annettua kehotusta tietojen antamiseen. Vain lain 77 §:n mukainen veronkorotus voi kohdistua ilmoitus- tai tietojenantovelvollisuutensa laiminlyöneeseen verovelvolliseen.¹⁹ — Joissakin muissa verolaeissa on kuitenkin näiden lähtökohtien vastaisia nimenomaisia sääntelyjä, ks. esim. PerVerL 70.2 verr. 37 § ja ValmisteverotusL 35.2 verr. 32 §. Näissä tapauksissa verovelvollinen voidaan mm. sakon uhalla velvoittaa antamaan häntä koskevan verotusasian selvittämistä tarkoittavia tietoja.

Selväpiirteisiä poikkeuksia ovat myös vetollisuudet esittää sellaisia *asiakirjoja*, jotka on erikseen säädetty pidettäväksi ja säilytettäväksi juuri asiaan liittyvän valvonnallisen intressin vuoksi. Niinpä TSValvL 4.1 §:n 3 kohdassa tarkoitettujen asiakirjojen ja luettelujen (esim. työaikakirjanpito) esittämisetollisuus on voimassa riippumatta siitä, tarvitaanko niitä vireillä olevan hallintoasian tai esim. syytejutun selvittämiseksi vai muuten valvontatarkoituksessa. Tältä osin esittämisetollisuutta ei laissa olekaan rajattu »valvontaa varten tarpeellisiin asiakirjoihin», vaan esittämisetollisuus on ehdoton. Näissä tapauksissa voitaisiin OK 17:13:ää analogisesti soveltaen puhua asiakirjojen esittämisetollisuudesta materiaalisella perusteella, joka on voimassa vireillä olevan prosessin aikanakin editiovetollisuuden rajoituksista riippumatta.

Työsuojelun valvontakäytännöstä voidaan osoittaa menettelytapoja, jotka eivät ole sopusoinnussa viranomaiselle kuuluvan asian selvittämisetollisuuden kanssa. Kun tarkastuksessa on havaittu epäkohta ja annettu sen poistamisesta pöytäkirjaohje, tällaisen ohjeen seurantakeinona saatetaan uusintatarkastuksen sijasta käyttää työnantajalle asettavaan velvoitetta esittää määräajassa selvitys suunnitelluista ja toteutetuista korjaustoimista.²⁰ Tämä ei kui-

¹⁸ Ks. *Tuori II*, 180.

¹⁹ Ks. myös *Andersson*, Verotuslain kommentaari 41, jossa esitetään, että verotuslain mukainen kehoitus veroilmoitusta täydentävien lisätietojen antamiseen voi johtaa verovelvollisen kannalta kohtuuttomaan todistustaakan siirtymiseen.

²⁰ Ks. *TSH kiertokirje 4/79*, 9, jossa on annettu tämänsisältöiset ohjeet.

tenkaan ole sellainen »valvontaa varten tarpeellinen tieto», jonka antamiseksi TSVälvL 4.1 §:n 6 kohdan mukaan voidaan asettaa työnantajalle määräaika. Pikemminkin kysymyksessä on velvoittavan päätöksen tekemisen edellytyksenä olevan niskoittelun selvittäminen, joka HMenL 17 §:n mukaan on viranomaisen tehtävänä. Tältäkin osin voitaneen työnantajalle tosin esittää vapaa- muotoinen selvityspyyntö, mutta nähdäkseni ei tietojenantamista koskevaa pöytäkirjaohjetta, jolle on — ohjeen sitomattomuudesta huolimatta — säädetty TSVälvL 4.1 §:n 6 kohdasta ja 15.1 §:stä ilmenevät, mm. valvontatarkoituk- sen sisältävät edellytykset. Missään tapauksessa tällaisen selvityspyyntö- nou- dattamisen laiminlyöminen ei voi johtaa pakkokeinojen käyttöön selvityksen saamiseksi.

e) Edellä sanotun lisäksi *Sinisalo* on viitannut siihen, että eräät OK:n to- distusoikeudelliset säännökset voisivat rajoittaa TSVälvL:n mukaista tietojen- antovelvollisuutta. Sinisalon mukaan ei ole ajateltavissa, että viranomainen vel- voittaisi työnantajan antamaan sellaisia tietoja, joita ei tarvitse ilmaista edes oikeudenkäynnissä.²¹ Lähinnä kysymykseen tuleva säännös on OK 17:65, jon- ka mukaan asianosainen — kuten todistajakaan — ei ole velvollinen ilmaise- maan sellaista, joka voisi saattaa hänet tai hänen lähiomaisensa *syytteen vaa- raan*. Vastaava kieltäytymisoikeus koskee asiakirjan esittämisvelvollisuutta (OK 17:12). Tähän voidaan lisätä, että asianosaisen kuulemista totuusvakuutuksen nojalla koskevia OK:n säännöksiä sovelletaan nyttemmin myös hallintomenet- telyssä (HMenL 19.2 § ja LOL 25.2 §).

Sinisalon mielipiteeseen voidaan tiettyssä mielessä yhtyä sikäli kuin kysy- mys on todistusoikeudellisten säännösten soveltamisalaan kuuluvasta ilmiös- tä, vireillä olevan asian selvittämisvelvollisuudesta. Edellä olen kuitenkin to- dennut, ettei tietojenantoon velvoittaminen ilman tähän valtuuttavaa nimen- omaista säännöstä lainkaan tule kysymykseen asian selvittämisvaiheessa. Muu- toin tarvittavien valvontatietojen hankinnassa ei taasen mielestäni ole perus- teltua soveltaa todistusoikeudellisia säännöksiä »analogisesti» tai muullakaan perusteella.

Asianosaisen vaitiolo-oikeuden soveltamista valvontatietojen hankkimiseen on sikälikin vaikea perustella, että alistuminen kuultavaksi totuusvakuutuk- sen nojalla on ylipäänsä vapaaehtoista.²² OK 17:65:ssä säädetty vaitiolo-oikeus koskee siten vain niitä tilanteita, joissa suostumus on *yleisesti* annettu; tällöin ei velvollisuutta *tiettyjen* asioiden ilmaisemiseen kuitenkaan ole. TSVälvL 4.1 §:ssä sen sijaan on kysymys toisenlaisesta asetelmasta: asianosaisella on vel-

²¹ *Sinisalo*, Työsuhdevalvonta 4.

²² Ks. edellä alav. 15.

vollisuus tietojen antamiseen. Vihdoin voidaan viitata siihen reaalis-systemaattiseen argumenttiin, että koska lähes kaikkien työsuojelulakien säännösten noudattamista tehostaa rangaistussäännös, TSValvL 4.1 §:ssä säädetty tietojen antovelvollisuudet menettäisivät helposti kokonaan merkityksensä, jos valvonnan kohde voisi kieltäytyä antamasta tietoja vetoamalla OK 17:24:ssä tarkoitettuun syytteen vaaraan.

Tietojen saamista koskeva pakkokeinopäätös on riittävästi *yksilöitävä* aivan kuten TSValvL 15 §:n mukaiset päätökset yleensäkin.²³ HMenL 24 §:stä taasen johtuu, että vaadittavien tietojen käyttötarkoitus on ainakin pääpiirteittäin *perusteltava* valvonnan kohteelle. Velvoittavan päätöksen ja sitä edeltävän pöytäkirjaohjeen *identtisyysvaatimus* puolestaan merkitsee, että jo tietojen saamista koskeva pyyntö on jollakin tavoin yksilöitävä ja perusteltava, mikäli tietojen saamiseksi halutaan varata mahdollisuus hallintopakon käyttöön. Valvontatietojen hankintaan kuuluu lopuksi myös TSValvL 5 §:ssä säädetty *vaitiolovelvollisuus*, jonka osalta työdyn viittaamaan mainittuun säännökseen ja sen noudattamista tehostavaan kriminalisointiin TSValvL 25.1 §:ssä.

2.2.2 Työsuojeluvaltuutetulle ja -toimikunnalle annettavat tiedot

Aikaisemmin olen todennut, että *työsuojelun yhteistoimintaa* voidaan pitää toisaalta valvonnan yhtenä, työpaikan sisäisenä muotona ja toisaalta viranomaisvalvonnan kohteena.¹ Lähinnä ensiksi mainitulta kannalta on paikallaan tässä yhteydessä käsitellä myös työsuojelun yhteistoimintaorgaaneille kuuluvia tietojensaantioikeuksia ja niiden toteuttamista.

TSValvL 11.1 §:n mukaan *työsuojeluvaltuutetulle* kuuluu oikeus saada nähtäväkseen ja myös jäljennöksinä tehtävänsä suorittamista varten kaikki ne asiakirjat ja luettelot, joita työnantajan on työlainsäädännön mukaan pidettävä. Sama oikeus ulottuu työn turvallisuutta ja terveellisyttä koskeviin lausuntoihin ja tutkimustuloksiin, jollaisia ovat esim. työhygienisten mittausten perusteella annetut lausunnot ja turvallisuusvalvontaa harjoittavien eri viranomaisten tarkastuspöytäkirjat.² Nämä työsuojeluvaltuutetun oikeudet ovat toteu-

²³ TSValvL 15 §:n mukaisen päätöksen yksilöinnistä yleensä ks. *Sinisalo* 42-48 sekä jäljempänä 280 s. esitettyä.

Vrt. myös verotuslain 53 §, jossa nimenomaan säädetään, että viranomaisen kehoitus tietojen tai asiakirjojen antamiseen on riittävästi yksilöitävä; tästä ks. *Aalto*, LM 1978, 357 ja *KHO* 1978 I 1. Samasta vaatimuksesta pankkien valvonnassa ks. *Kalima* 318.

¹ Ks. edellä 65 s.

² Näistä työsuojeluvaltuutetun oikeuksista tarkemmin ks. *Työsuojelun valvonta* 46 s. Lisäksi materiaalisessa työlainsäädännössä on joitakin yksittäisiä säännöksiä, joiden mu-

tettavissa TSValvL 15 §:n mukaisessa menettelyssä. Kysymys on nytkin TSValvL:iin perustuvista työnantajan velvollisuuksista, joiden noudattamista voidaan tehostaa lain 15 §:n mukaisilla keinoilla. Erityisesti huomautan siitä, että vaikka työsuojeluvaltuutetun oikeus mm. tietojen saantiin on (laissa säädetyn sisältöisenä) kirjattu myös *työsuojelun yhteistoimintasopimukseen*, työsuojeluviranomaisten toimivalta säilyy, vaikka sopimusmääräys saisi myös TEhtL:n tai virkaehtosopimuslakien mukaiset oikeusvaikutukset.³

Käytännössä työsuojeluvaltuutettujen oikeus tietojen saantiin on toteutunut puutteellisesti. *Eklundin* ja *Suikkasen* tutkimuksen mukaan vuonna 1980 työsuojeluvaltuutetuista 45 %:lla oli mahdollisuus tutustua hätä- ja ylityölueteluihin, 26% ei saanut nähtäväkseen työsuojelutarkastuspöytäkirjoja, ja vain 65 % sai tiedon työpaikalla käytettävistä vaarallisista aineista.⁴

Tulkinnallisia ongelmia on käytännössä aiheuttanut tilanne, jossa työpaikalle on valittu työsuojeluvaltuutetun ohella TSL 53.1 §:ssä tarkoitettu *luottamusmies*. Luottamusmiessopimusten mukaan luottamusmies edustaa ammatiosastoa paitsi työehtosopimusten, myös mm. työlainsäädännön soveltamista koskevista asioista. Tämän vuoksi TSValvL 10.4 §:ssä on säädetty, että työsuojeluvaltuutettu edustaa työntekijöitä vain *työn turvallisuutta ja terveellisyyttä koskevista asioista*, mikäli työpaikalle on valittu myös luottamusmies.

Työsuojeluvaltuutetun edustuskompetenssi käsittää tietojensaanti-oikeuden ohella oikeuden muutenkin edustaa työntekijöitä työsuojelun yhteistoiminnassa sekä suhteessa työsuojeluviranomaisiin. Työsuojeluvaltuutetun tehtävistä on tarkemmin määrätty TSValvA 23 §:ssä ja työsuojelun yhteistoimintasopimuksissa. Valtuutetulla on oikeus tehtäviensä hoitamista varten saada kohtuulliseksi ajaksi *vapautus* säännöllisestä työstään sekä myös oikeus saada *korvaus* ansion menetyksistä ja välttämättömien tehtävien hoidosta työajan ulkopuolella (TSValvA 24 ja 25 §).

Luottamusmiehen edustusoikeutta erityisesti työlainsäädäntöä koskevista asioista ei sen sijaan ole tarkoin normeerattu. Onko luottamusmiehellä luottamusmiessopimusten määräysten perusteella esim. kelpoi-

kaan työsuojeluvaltuutetulla on oikeus tietojen saantiin, ks. esim. TTervHL 6 §, VNp 730/74 6 § ja VNp 805/78 14 §. Nämä oikeudet jätetään kuitenkin tämän maininnan varaan. Huomautan kuitenkin, ettei YTL 11 §:ssä säädetyn työnantajan tiedottamisvelvollisuuden toteuttaminen kuulu TSValvL 15 §:n soveltamispiiriin, vaikka työsuojeluvaltuutettu sinänsä onkin yksi YTL:ssä tarkoitetuista henkilöstön edustajista. Sanottu johtuu siitä, ettei YTL kuulu TSValvL 1.1 §:ssä tarkoitettujen, työsuojeluviranomaisten valvonnalaisten lakien piiriin.

³ Tästä työehtosopimusten viitattuja tai omaksuttuja lähteitä koskevasta problematiikasta ks. edellä 148 s. Työsuojelun yhteistoimintasopimusten oikeudellisesta luonteesta ks. *Saloheimo*, Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1986, 213-222.

⁴ *Eklund—Suikkanen* 207.

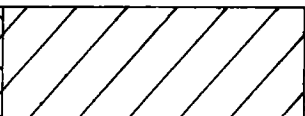
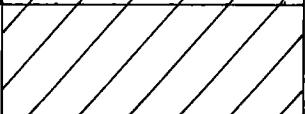
suus tehdä yksittäisen työntekijän puolesta sopimus työlainsäädäntöä koskevassa riidassa? Tällaisen ongelmat on nyt jätettävä syrjään ja keskityttävä siihen, miten luottamusmiehen valinta rajoittaa työsuojeluvaltuutetun edustus- ja erityisesti tietojensaantioikeutta TSValvL 10.4 §:n mukaan. Ks. kuitenkin luottamusmiehen oikeudesta saada nähtäväksi työaika- ja vuosilomakirjanpito TAL 20.3 § ja VLomaL 18.3 §.

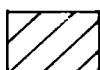
Työsuojelun poikkeuslupa-asioissa työsuojeluvaltuutetulla ja luottamusmiehellä on TSValvL 10.4 §:ssä säädetystä tehtäväjaosta riippumatta rinnakkainen valitusoikeus, ks. TNL 10 e §. *Yhteistoimintalain* mukaisissa asioissa sen sijaan luottamusmiehen valinta rajoittaa työsuojeluvaltuutetun edustusoikeutta TSValvL 15 §:n mukaisesti.

TSValvL 10.4 §:ssä säädetty tehtävien jako on kahdellakin tavoin ongelmallinen. Ensinnäkin: mitä ovat »työn turvallisuutta ja terveellisyttä koskevat asiat»? Kuten TSValvL 10.4 §:stä itsestäänkin ilmenee, kyseessä on kiistatta suppeampi asiapiiri kuin »työsuojelu», jonka avulla työsuojeluvaltuutetun edustusala muuten on määritelty (TSValvL 10.1 §). Tästä puolestaan aiheutuu toinen, *järjestäytymättömien työntekijöiden* edustamista koskeva ongelma niissä tapauksissa, joissa järjestäytyneitä edustaa asianomainen luottamusmies ja joissa työsuojeluvaltuutetun edustusala on TSValvL 10.4 §:n mukaisesti rajoitettu. Kuka tällöin edustaa järjestäytymättömiä työntekijöitä *muissa* kuin työn turvallisuutta ja terveellisyttä koskevissa asioissa? TSValvL 10.4 §:n sanamuodon mukainen tulkinta merkitsisi, ettei tällaista edustustehtävää olisi kenelläkään. *Koskinen* on kuitenkin perustellusti esittänyt toisenlaisen tulkinnan, jonka mukaan luottamusmiehen valitseminen ei vaikuta työsuojeluvaltuutetun oikeuksiin ja velvollisuuksiin edustaa järjestäytymättömiä työntekijöitä kaikissa niissä — siis muissakin kuin työn turvallisuutta ja terveellisyttä koskevissa — asioissa, joissa hän edustaisi työntekijöitä, ellei työpaikalle olisi valittu luottamusmiestä.⁵ Työsuojeluvaltuutetun ja luottamusmiehen edustusalat työlainsäädännön soveltamista koskevissa asioissa voidaan siten kuvata seuraavalla sivulla olevan asetelman mukaisesti (käännä).

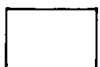
Kuviosta on tärkeä havaita, että vaikka luottamusmiehen valinta kaventaa työsuojeluvaltuutetun edustusala TSValvL 10.4 §:stä ilmenevällä tavalla, päinvastaista ilmiötä ei tapahdu: työsuojeluvaltuutetun valinnasta huolimatta luottamusmiehellä on edelleen oikeus edustaa järjestäytyneitä työntekijöitä kaikissa työlainsäädännön soveltamista koskevissa, myös työn turvallisuuteen ja terveellisyteen liittyvissä asioissa. Samaten hänellä on oikeus tutustua työaika-kirjanpitoon kokonaisuudessaan TAL 20.3 §:n nojalla ja vastaavasti vuosilomakirjanpitoon VLomaL 18.3 §:n nojalla jne. Käytännössä kuitenkin nou-

⁵ *Koskinen* 155.

Järjestäytyneet	Järjestäytymättömät	
		työn turvallisuutta ja terveellisuutta koskevat asiat
		muut työlainsäädännössä säännellyt asiat



työsuojeluvaltuutetun yksinomainen edustusala



luottamusmiehen yksinomainen edustusala



työsuojeluvaltuutetun ja luottamusmiehen yhteinen edustusala

datettaneen sellaista työnjakoa, että luottamusmies hoitaa kaikki työehtosopimusten tulkintaa ja soveltamista koskevat asiat ja muutkin »raha-asiat», kun taas työsuojeluvaltuutettu hoitaa muut työsuojelulainsäädännön mukaiset asiat.

Käytännössä edellä mainitut kysymykset ovat konkretisoituneet juuri työsuojeluvaltuutetun tietojensaantioikeuden kohdalla. Ratkaisussa *TSHp 8/1977* katsottiin, että työnantaja voitiin TSValvL 15 §:n nojalla velvoittaa antamaan työsuojeluvaltuutetulle vuosilomakirjanpidosta sellainen jäljennös, josta ilmenevät työntekijöille annettujen lomien ajankohdat sekä perusteet, joiden mukaan lomien pituudet oli laskettu. Sen sijaan vuosilomapalkkoja, lomakorvauksia ja työntekijöiden ehkä saamia luontoisetuja koskevia tietoja ei velvoitettu antamaan, koska nämä eivät olleet työn turvallisuutta ja terveellisuutta koskevia asioita ja koska työpaikalle oli valittu TSL 53.1 §:ssä tarkoitettu luottamusmies. »Työn turvallisuutta ja terveellisuutta koskevat asiat» kattavat tämän tulkinnan mukaan varsin laajan kysymysryhmän: näitä asioita ovat paitsi työturvallisuuslainsäädännön mukaiset asiat, myös vuosilomien pituuden ja ajankohdan määrittäminen ja ilmeisesti myös kaikki työaikalainsäädännön piiriin kuuluvat kysymykset ylityö- ym. korvauksia lukuunottamatta.⁶ Ratkaisussa

⁶ Vrt. *Koskinen* 154, jossa esitetään, että mm. työaikasuoja ei kuuluisi »työn turvallisuus ja terveellisyys» -käsitteen piiriin.

TSHp 2/1981 työsuojeluhallituksen kanta on vielä täsmentynyt edellä esitetyn kuvion mukaiseksi. Vaikka pääluottamusmies hoiti edustamiensa työntekijöiden vuosilomapalkkoja ja lomakorvauksia koskevia asioita, työsuojeluvaltuutetun yleisen edustusalan katsottiin koskevan järjestäytymättömiä työntekijöitä näissäkin asioissa.

Työsuojeluvaltuutetun tietojensaantioikeudesta on esitetty toinenkin käsitys viimeksi mainitun TSHp:n asiakirjoihin kuuluvassa Hämeen työsuojelupiirin työsuojelutoimiston lausunnossa ja siinä viitatussa STM:n kirjeessä n:o 1867/92/80. Tämän käsityksen mukaan työsuojeluvaltuutetun tietojensaantioikeus on TSValvL 11.1 §:ssä säännelty tyhjentävästi ja koskee säännöksen sanamuodon mukaisesti kaikkia työnantajan pidettäväksi säädettyjä asiakirjoja ja luetteloita. TSValvL 10.4 § ei siis rajoittaisi erikseen säädettyä valtuutetun oikeutta tietojen saantiin. TSH:ssa ei kuitenkaan tätä kantaa hyväksytty, mikä nähdäkseni olikin oikea ratkaisu. Jos työsuojeluvaltuutetulle kuuluvia erilaisia tehtäviä ja oikeuksia tulkitaisiin riippumatta TSValvL 10.4 §:ssä säädetystä edustusoireuden rajoituksesta, viimeksi mainitulle säännökselle ei jäisi käytännössä mitään merkitystä.

Toinen tässä yhteydessä käsiteltävä ongelma on *työsuojelutoimikunnan* mahdollisuus saada tutustua työpaikan muutos- ja uudistussuunnitelmiin. TSValvA 29 §:n 5 kohdassa nimittäin säädetään, että työsuojelutoimikunnan tulee työn turvallisuuden ja terveellisyden edistämiseksi työpaikalla tutustua työn turvallisuuteen ja terveellisyteen vaikuttaviin työpaikan muutos- ja uudistussuunnitelmiin sekä antaa niistä lausuntoja työnantajalle. Työsuojeluvaltuutetun osaltahan TSValvL 11.1 §:ssä säädetään, että valtuutetulla on *oikeus* tutustua lainkohdassa mainittuihin tietolähteisiin. Onko työsuojelutoimikunnalla TSValvA 29 §:n 5 kohdan nojalla vastaavanlainen »oikeus» tutustua puheena oleviin muutos- ja uudistussuunnitelmiin, ja voidaanko työnantaja velvoittaa antamaan tällaiset suunnitelmat toimikunnan käsiteltäväksi?

Kysymykseen on nähdäkseni vastattava myönteisesti, sillä työnantaja tai tätä edustava työsuojelupäällikkö vastaa TSValvL 2 luvun mukaisesta yhteistoiminnasta (9.1 §). Tällä perusteella voidaan edellyttää työnantajan myötävaikutusta TSValvA 29 §:n 5 kohdassa työsuojelutoimikunnalle säädetyn tehtävän toteuttamiseksi.⁷ Mainitussa pykälässä toimikunnalle asetettujen monien

⁷ Asiaan ei nähdäkseni vaikuta se, ettei työsuojelutoimikunta tietenkään ole mikään asianosaiskelpoinen subjekti, joka voisi hallintomenettelyssä esittää vaatimuksia omissa nimissään. Työsuojeluviranomainen voi nimittäin viran puolestakin ryhtyä TSValvL 15 §:n mukaisiin toimiin, jos työnantajlle TSValvL:n perusteella kuuluvia velvollisuuksia ei noudateta.

muidenkaan tehtävien täyttäminen ei olisi mahdollista ilman työnantajan tämäkaltaista myötävaikutusta.

Myös työsuojelun yhteistoimintaelimiä sitoo tietojen edelleen luovuttamis- ta koskeva vaitiolovelvollisuus (TSValvL 5 §).

3 HALLINTOPAKOSTA TYÖSUOJELUN ENNAKKO- VALVONNASSA

3.1 Kysymyksenasettelu

Ennakkovalvonta on tässä tutkimuksessa luonnehdittu toiminnaksi, jonka tar- koituksena on vaikuttaa koneiden, laitteiden, rakennuksien, työmenetelmien ym. seikkojen ominaisuuksiin jo ennen varsinaisten työsuojeluepäkohtien ilmenemistä ja siis yleensä ennen tällaisten tuotantovälineiden ja -menetelmien käyttöön ottoa työpaikalla. Työsuojelun ennakkovalvonta onkin käytännössä juuri *työturvallisuuden* ennakkovalvontaa, vaikka voidaan ajatella, että myös esim. työaikalainsäädännön mukaisten poikkeuslupien hakemisvelvollisuuden noudattamista valvottaisiin »ennakkollisesti».

TSValvL:n systematiikassa ei ole eroteltu yhtäältä ennakkovalvonnan, toi- saalta korjaavan työpaikkavalvonnan oikeudellisia toteuttamistapoja, vaan TSValvL 15 §:n soveltamisen perusteena ennakkovalvonnessakin voi olla sekä epäkohdan havaitseminen »työpaikan oloissa» että TSValvL:iin perustuvien velvollisuuksien noudattamatta jättäminen. Asiaa selvitetäänkin seuraavassa ongelmakeskeisesti tutkimalla joitakin sellaisia ennakkovalvonnan tilanteita, joissa hallintopakon käyttötarve saattaa aktualisoitua. On huomattava, että ennakkovalvonta voidaan käsittää suppeasti tai hyvinkin laajasti riippuen sii- tä, kuinka varhaisessa vaiheessa tapahtuvaa ja välillistä vaikuttamista pidetään silmällä; tästä johtuu, että jäljempänä joudutaan osittain palaamaan mm. tie- tojenhankintaa koskeviin kysymyksiin.

Hallintopakon käytön perusrajoitus ennakkovalvonnessa aiheutuu siitä TSValvL 15 §:n yleisestä soveltamiskynnyksestä, jota tässä tutkimuksessa on kutsuttu *primäärivelvollisuuden rikkomisedellytykseksi*. Tämä edellytyshän mer- kitsee mm. sitä, että jonkin työsuojelunormin noudattamiseen voidaan veloit- taa vasta, kun samaista normia on jo rikottu. Koska ennakkovalvonnalla py- ritään juuri estämään tällaisten epäkohtien syntyminen, ennakkovalvonnalli- sen hallintopakon käyttöala ei voi olla sama kuin TSValvL 15 §:n mukaisen

menettelyn piiriin muuten kuuluvien työsuojelunormien sääntelyala. Hallintopakon käyttöedellytyksenä ennakkovalvonnassa onkin, että valvonnan kohde on menetellyt tietynlaisten »ennakollisten» työsuojeluvälitteiden vastaisesti.

Tavallisimpia tapauksia ovat velvollisuudet suorittua erilaisten tuotantovälineiden käyttöönottotarkastuksia ja tyyppihyvaksymisiä. Tällaisten velvollisuuksien voidaan katsoa säännöstävän valvonnan kohteen suhdetta valvontaviranomaiseen. Toisentyyppejä ovat uusimmalle työsuojelulainsäädännölle ominaiset, työpaikan »sisäistä» suunnittelua ja tarkastustoimintaa koskevat velvollisuudet. Näistä voidaan esimerkkeinä mainita 1.9.1987 voimaan tulevat TTurVL 9 a §:n säännökset työympäristön ja työn suunnittelusta (27/86) sekä ROJ 9 luvun mukaiset, työpaikan sisäisiä työmaatarkastuksia koskevat velvollisuudet, joiden noudattamisen valvontaa niin ikään voidaan pitää ennakkovalvontana.

3.2 Työpaikan suunnitelmat ja valvonta

Ennakkovalvonta on työnantajan kannalta taloudellisinta ja viranomaisen kannalta tehokkainta silloin, kun viranomaisen kannanotto saadaan viimeistään investointi- tms. päätöksen suunnitteluvaiheessa. Ensisijaisena tavoitteena on tietenkin viranomaisen asiantuntemuksen käyttö vapaaehtoisuuden pohjalta. Jos tämä ei ole mahdollista, joudutaan pohtimaan hallintopakon käyttöä tilanteesta riippuen esim. suunnitelman laatimiseksi, esittämiseksi tai toteuttamiseksi.

a) Jos vireillä olevasta hankkeesta *on olemassa suunnitelma* (so. piirustukset tai muu selostus), viranomaisella voi tietojenantovelvollisuuksia koskevien säännösten nojalla olla *oikeus saada nähtäväkseen* tällainen suunnitelma. Viittaan aikaisemmin mainittuun TSValvL 4.1 §:n 5 kohtaan, jonka mukaan viranomaisella on oikeus saada nähtäväkseen mm. »työhuoneistoa tai sellaisen rakentamista koskeva rakennus- tai muutossuunnitelma piirustuksineen». Tämän oikeuden toteuttamista pakkokeinoin on edellä jo käsitelty.

Ongelmallisempaa on, kuuluuko viranomaiselle TSValvL 4.1 §:n 6 kohdan yleisklausuulin nojalla oikeus saada nähtäväkseen *mitäkin* kuin sellaisia suunnitelmia, joiden esittämisvelvollisuudesta on nimenomainen säännös. Käsittääkseni tällainen oikeus on hyvin perusteltavissa, jos suunnitelmalla vain voidaan kohtuudella olettaa olevan merkitystä työsuojelun valvonnan kannalta. Esimerkiksi työhuonepiirustukset tuskin on TSValvL 4.1 §:n 5 kohdassa mainittu siksi, että juuri niillä olisi työpaikkojen valvonnan kannalta ratkaiseva mer-

kitys verrattuna sanokaamme paperikoneen suunnitelmaan. Pikemminkin lie-
nee syynä yksinkertaisesti se, että työhuonepiirustukset ovat yleisimpiä ja useim-
miten kysymykseen tulevia, ennakkovalvonnan kannalta merkityksellisiä suun-
nitelmia. Käsiteltävän pykälän esitöissä todetaankin, että oikeutta saada eri-
laisia työsuojelua koskevia tietoja ei ennakolta voida tällaisten tietojen osalta
tyhjentävästi luetella, minkä vuoksi pykälään on otettu luetteloa täydentävä
yleisklausuuli.¹ Tämän yleislausekkeen luontevinta soveltamisalaa puolestaan
ovat sitä edeltävässä luettelossa mainittuihin rinnastettavat, mutta luettelossa
mainitsematta jääneet tilanteet.

b) Jos suunniteltu hanke toteutetaan *ilman piirustuksia tms. suunnitelmaa*,
voidaan pohtia kysymystä mahdollisuudesta *velvoittaa suunnitelman laatimi-*
seen hankkeeseen liittyvien turvallisuuskysymysten selvittämiseksi.

Ongelma tuskin koskee vähänkään laajakantoisemman laite- tai rakennus-
hankkeen teknillistä konstruktiota sinänsä, vaan pikemminkin tällaisen hank-
keen kannalta liitännäisiä työsuojeluaspekteja, jotka saattavat jäädä huomioon
ottamatta ja siten suunnittelematta. Esimerkiksi koneinvestoinnin suunnitte-
luun kuuluu myös koneen sijoituksen suunnittelu siten, että koneen aiheutta-
ma meluhaitta saadaan eristetyksi ja etteivät työpaikan kulkureitit ja kuljetus-
toiminnot aiheuta vaaraa koneella työskenteleville.

Oikeudelliselta kannalta asiaa voidaan ensin tarkastella lähtien siitä, kuu-
luuko suunnitelman laatiminen (ja esittäminen) »valvontaa varten tarpeellisiin
tietoihin» ja siten tietojenantovelvollisuuden piiriin. TSValvL 4.1 §:n 5 koh-
dan mukaan tarkastuksen toimittajalla on oikeus saada nähtäväkseen työhuo-
nesuunnitelmien lisäksi »selostus sovelletusta tai käyttöön otettavaksi suunni-
tellusta työ- ja valmistusmenetelmästä» valvontatehtävän edellyttämässä laa-
juudessa. Säännöksen tämä kohta on nähdäkseni luontevimmin tulkittavissa
siten, että siinä tarkoitettu selonteko on annettava siitä riippumatta, onko työ-
tai valmistusmenetelmästä olemassa valmis kuvallinen tms. esitys vai ei. Pykä-
län koko 5 kohta voidaankin ymmärtää esimerkkiluetteloksi tapauksista, jois-
sa tyypillisesti on olemassa valmis suunnitelma (työhuone) ja tapauksista jois-
sa yleensä ei ole tällaista suunnitelmaa (työ- ja valmistusmenetelmä). Vastaa-
vasti voitaneen säännöksen 6 kohdan yleisklausuulia jälleen tulkita siten, että
sen nojalla voidaan vaatia tietoja »sekä suullisesti että kirjallisesti» myös sel-
laisista hankkeista, joista ei valmista suunnitelmaa ole ja joita ei myöskään
edeltävässä esimerkkiluettelossa ole erikseen mainittu. Valvontatarkoitus asettaa
luonnollisesti tässäkin tapauksessa omat rajoituksensa sille, kuinka yksityis-
kohtaisia ja aikaaviepiä esityksiä viranomainen voi vaatia. Selvää on myös,

¹ HE 122/1972, 3.

ettei viranomainen voi tietojensaantioikeutensa nojalla asettaa suunnitelluille hankkeille mitään sisällöllisiä vaatimuksia suunnitelman laatimista koskevilla »evästyksillä».

Pitkälti samoihin lopputuloksiin voidaan päätyä, jos suunnitelmien laatimisvelvollisuutta ja sen toteuttamista tarkastellaan TTurvL 9 a §:ään sisältyvien uusien säännösten valossa. Pykälän otsikkona on »Työympäristön ja työn suunnittelu», ja se kuuluu seuraavasti:

Suunniteltaessa työympäristön rakenteita, työtiloja, työmenetelmiä, tuotantomenetelmiä sekä työssä käytettäviä koneita ja työvälineitä on huolehdittava siitä, että työ voidaan suorittaa turvallisesti ja aiheuttamatta haittaa työntekijän ruumiilliselle tai henkiselle terveydelle.

Työtilaa suunniteltaessa, rakennettaessa tai muutettaessa on myös huolehdittava siitä, että työtilan tilavuus, ilmanvaihto, valaistus, melutaso sekä muut olosuhteet tulevat vastaamaan tässä laissa asetettuja vaatimuksia. Erityisesti on huolehdittava siitä, että työpaikan sisäinen järjestely sekä koneiden ja laitteiden sijoittelu mahdollistavat työn turvallisen suorittamisen.

Tuotanto- ja työmenetelmien suunnittelun yhteydessä on selvitettävä niiden vaikutukset työturvallisuuteen. Eri työt ja työvaiheet on ajoitettava ja yhteensovitettava siten, että ne voidaan suorittaa turvallisesti.

TTurvL 9 a § merkitsee sitä, että työnantajalla on myös »materiaaliseen» säännökseen perustuva suunnitteluvastuu, joka on riippumaton työsuojelutarkastuksessa esitettävästä työ- tai valmistusmenetelmää koskevasta tietojensaantipyynnöstä. Vastaavasti säännöksen rikkominen voidaan ymmärtää puutteellisuudeksi »työpaikan oloissa» ja tällä perusteella pakkokeinojen käytön aiheeksi. Pykälä, erityisesti sen 3 momentin säännös erityisen turvallisuusselvityksen laatimisvelvollisuudesta, on myös jossakin määrin yksityiskohtaisempi ja konkreettisempi kuin TSValvL 4.1 §:n 5 kohtaan perustuva tietojenanto-velvollisuus. Pykälän soveltaminen TSValvL 15 §:n mukaisessa menettelyssä tulee kysymykseen esim. silloin, kun tarkastuksessa havaitaan, että pykälässä tarkoitettuja hankkeita on suunniteltu tai jo lähdetty toteuttamaan selvittämättä riittävästi hankkeiden turvallisuusvaikutuksia. Selvää on myös, että TTurvL 9 a §:n mukaiset suunnitelmat ja selvitykset voidaan velvoittaa näyttämään työsuojeluviranomaiselle.²

Suunnitelman laatimiseen velvoittavia tai sellaiseksi tulkittavia säännöksiä on työsuojelulainsäädännössä muuallakin. TSValvL 21.1 §:ssä on säännös velvollisuudesta pyydetäessä täydentää työn aloittamisilmoitusta »työhuonetilojen ja muiden työntekijöiden käyttöön aiottujen tilojen piirustuksilla sekä tiedoilla sellaisista käyttöön aiotuista koneista ja muista

² Ks. edellä 256 s.

teknillisistä laitteista ja aineista, joiden käyttöön liittyy olennainen tapaturman tai ammattitaudin vaara». Työympäristöstä aluksessa annetun VNp:n (417/81) 3 ja 4 §:n mukaan aluksen tilaajan on toimitettava riittävän varhaisessa suunnittelu- ja rakennustyön vaiheessa työsuojeluviranomaiselle tarpeelliset piirustukset, joista työympäristö käy selville. Viimeksi mainituissa säännöksissä piirustuksille asetetut sisällölliset vaatimukset osoittavat, ettei kysymyksessä ole pelkkä olemassa olevien piirustusten esittämisvelvollisuus, vaan tarvittaessa laatimisvelvollisuuskin.

c) Edellä esitetyn mukaan työsuojeluviranomaisella on siis mm. oikeus saada erinäisiä tietoja työnantajan suunnittelemista hankkeista ja valta asettaa eräitä suunnitteluvälitteitäkin. Tämä ei kuitenkaan ole valvonnassa itsetarkoitus, vaan seuraavaksi on kysyttävä, *mihin toimiin viranomainen voi ryhtyä sen tietoon tulleiden suunnitelmien johdosta*. Käsittelen asiaa ensin työnantajaan ja sitten suunnitelman luovuttajaan (TTurvL 6.2 ja 40 b §) kohdistettavan valvonnan kannalta.

Työnantajalle työsuojeluviranomainen voi joka tapauksessa antaa TSHall 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettuja neuvoja ja *lausuntoja* hankkeeseen liittyvistä työsuojelukysymyksistä. Käytännössä työsuojelupiirit ovatkin antaneet vuosittain 50-300 tällaista lausuntoa erilaisten suunnitelmien johdosta, yleensä työnantajan omasta aloitteesta.³ Mutta jos suunnitelma havaitaan epätydyttäväksi, voidaan kysyä myös, onko viranomaisella toimivaltaa velvoittaa työnantaja esim. *muutossuunnitelman* laatimiseen. Tällainen tilanne oli esillä ratkaisussa *TSHp 14/1975*:

Työsuojelutoimisto oli sen tutkittavaksi saatetuista rakennuspiirustuksista havainnut, että työpaikan (ravintola) suunnitellut sosiaalitilat eivät olleet TTurvL:n mukaiset. Työnantaja oli osoittanut niskoittelua selitettyään, että sosiaalitilat saadaan riittämään työvuorojen avulla. Tämän johdosta työsuojelutoimisto velvoitti työnantajan määräajassa esittämään ravintolan sosiaalitiloja koskevan *muutossuunnitelman*, josta tuli selvitä ruokailua varten varatun ja sisustetun tilan, miespuolisten työntekijöiden pesupaikan, keittiön työntekijöiden vaatekaappien ja työntekijöiden työvaatteiden säilytyksen järjestäminen.

TSH (ään.) pysytti päätöksen muuttaen vain määräajan laskemisen alkamishetkeä. TSH:n kollegion eri mieltä ollut jäsen olisi kumonnut työsuojelutoimiston päätöksen, koska TSValvL 4.1 §:n sen enempää kuin TTurvL 9.1 tai 10.1 §:n säännökset eivät aseta työnantajalle velvollisuutta kysymyksessä olevien suunnitelmien tekemiseen, eikä tällaista velvollisuutta voida perustaa muuhunkaan oikeusohjeeseen. Eriävässä mieltäpiteessä viitattiin lisäksi päätöksen sisältämien velvoitteiden yksilöimättömyyteen.

³ Ks. *Työsuojelun valvonta* 31.

Selostetun ratkaisun lainmukaisuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi sen vuoksi, että työpaikalla ei vielä ollut työsuojelullista epäkohtaa TSValvL 15.1 §:n mielessä: sosiaalituloja koskevia TTurvL:n säännöksiä ei vielä ollut rikottu (*primäärivelvollisuuden rikkomisedellytys*). Koko asia tulee kuitenkin jossakin määrin uuteen valoon edellä jo mainitun, työympäristön ja työn suunnittelua koskevan TTurvL 9 a §:n tultua voimaan. Säännös nimittäin sisältää paitsi yleisen suunnitteluvollisuuden, myös peruskriteerit siitä, *miten* suunnitelma on laadittava ja mitä seikkoja siinä on otettava huomioon.

Voidaan siis ajatella, että työnantaja kyllä on noudattanut suunnitteluvollisuutta sinänsä, mutta laiminlyönyt laatia suunnitelman siten, että esim. työtilat täyttävät TTurvL:ssa asetetut vaatimukset. Tällaisessa tilanteessa työsuojeluviranomainen voi nähdäkseni velvoittaa työnantajan myös muuttamaan jo tehtyä työympäristösuunnitelmaa. On kuitenkin huomattava, että TTurvL 9 a § on laadittu hyvin yleiseen muotoon ja että säännöksessä on suunnitelman sisällön osalta viitattu vain joihinkin, lähinnä juuri työtiloja koskeviin TTurvL:n kohtiin (tilavuus, ilmanvaihto, valaistus jne.).⁴ TTurvL 9 a §:n nojalla annettu suunnitelman korjausvelvoite ei myöskään missään tapauksessa merkitse sitä, että itse hankkeen toteuttaminen kävisi jollakin tavoin työsuojeluviranomaisen luvan varaiseksi. Liioin ei puutteellisen suunnitelman vuoksi ole mahdollista velvoittaa työnantajaa toteuttamaan itse hanketta sillä tavoin kuin työsuojeluviranomainen katsoisi lainmukaisen suunnitelman edellyttävän.

Paljolti samalla tavoin on tulkittava TTurvL 40 b §:ää, jossa säädetään *suunnittelijan* velvollisuuksista. Pykälän mukaan sen, joka korvausta vastaan luovuttaa työhuonetta, tuotantotilaa, työmenetelmää tai työssä käytettävää konetta tai laitetta koskevan suunnitelman, on suunnitelman kohteen ilmoitetun käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla huolehdittava siitä, että suunnitelmassa on otettu huomioon työsuojelua koskevat säännökset ja määräykset. Myös tässä tapauksessa primäärivelvollisuuden sisältönä on se, että jo suunnitelman on täytettävä työsuojelumääräyksissä asetetut edellytykset. Vastaavasti jos työsuojeluviranomaisen tietoon tulee tältä kannalta katsoen puutteellinen suunnitelma, sen luovuttaja voitaneen velvoittaa laatimaan korjaussuunnitelma. Tämäkin huomioon ottaen työnantajan on käsittääkseni edullista saattaa ulkopuoliselta konsultilta tms. tilattu suunnitelma työsuojeluviranomaisen nähtäväksi ennen sen toteuttamista. Ja kun ulkopuolisia suunnittelijoita käytettäneen etupäässä tärkeissä ja laajakantoisissa hankkeissa, suunnittelijoihin koh-

⁴ Myös TTurvL 9 a §:n perusteluissa korostetaan säännöksen ohjaavaa ja suuntaa-antavaa luonnetta ja täsmällisten suunnitteluvollisuuksien suppeata aluetta. Ks. HE 81/1985, 16 s.

distuvan valvonnan mahdollisuus parantaa ennakkovalvonnan edellytyksiä juuri työsuojelullisesti merkittävissä asioissa.

d) Lopuksi voidaan käsitellä kysymystä, joka koskee työsuojeluviranomaisen kompetenssia määrätä esitettäväksi *korjaussuunnitelma työpaikalla ilmenneen epäkohdan poistamiseksi*. Edellä käsitellyistä tilanteista tämä poikkeaa siis sikäli, että nyt on käsillä jo »realisoitunut», TSValvL 15.1 §:ssä tarkoitettu puutteellisuus tai epäkohta fyysisessä työympäristössä.

Useimmiten kysymys on siitä, että epäkohta määrätään normaaliin tapaan korjattavaksi, mutta tämän lisäksi veloitetaan työnantaja esittämään korjaussuunnitelma ennen varsinaisen epäkohdan poistamiseen ryhtymistä. Tällaisten suunnitelmien esittämisellä on tietty järkevä perusteensa: näin saadaan etukäteen varmistetuksi, että lopputulos on määräysten mukainen ja vastaa korjausvelvoitteen asettaneen viranomaisen tarkoitusta. Käytännössä esiintyneitä tilanteita havainnollistavat seuraavat Mikkelin työsuojelupiirin työsuojelutoimiston päätökset, jotka on annettu TSValvL 15 §:n nojalla:

Työnantaja veloitettiin korjaamaan epäkohtia eri toimipaikkojen sosiaaliloissa ja esittämään määräajassa yhden toimipaikan sosiaalilojen parannussuunnitelma toteuttamisaikatauluineen (17.6.1974).

Työnantajat veloitettiin esittämään määräajassa sakon uhalla auto- korjaamon sosiaali- ja työtilojen ilmanvaihdon järjestämissuunnitelma sekä toteuttamaan toimenpiteet pitemmän määräajan kuluessa ja suu- remman sakon uhalla (10.3.1975 ja 4.4.1975).

Työnantaja veloitettiin esittämään määräajassa sosiaalilojen puut- teellisuuksien korjaussuunnitelma toteuttamisaikatauluineen työsuojelu- toimistolle. Päätökseen ei sisällynyt itse epäkohtien korjaamisveloitet- ta (5.5.1975).

Samat kysymykset ovat aktualisoituneet *terveydenhoitotoimen* alalla. Kir- jallisuudessa onkin katsottu, että terveysviranomainen voi päätöksellään ensin vaatia haitan aiheuttajaa laatimaan tai laadituttamaan korjaussuunnitelman, minkä jälkeen vasta tehdään velvoittava päätös hyväksytyn suunnitelman to- teuttamisesta.⁵ Tämän alan oikeuskäytännöstä voidaan mainita seuraavat rat- kaisut:

KHO 1956 II 256. Terveystoimikunta velvoitti yhdistyksen korjaamaan yhdistyksen ylläpitämän lastenkodin likaviemärin epäkoh- dat ja laatimaan tätä koskevan suunnitelman. Suunnitelma oli alistetta- va lautakunnan hyväksyttäväksi ja toteutettava määräajassa uhalla, että

⁵ Ks. *Lindfors, Ympäristö & Terveys* 3/1977, 232. Kirjoittaja, Helsingin kaupungin terveysviraston insinööri, esittää mm., että näin voidaan turvata haitan aiheuttajan vapaus valita toimintatavat haitan poistamiseksi. Kirjoitukseen sisältyy (ibid.) myös päätösmalli suun- nitelman ja sen toteuttamisaikataulun esittämiseen velvoittamisesta.

työ muutoin suoritettiin kunnan toimesta yhdistyksen kustannuksella. *LH* hylkäsi yhdistyksen valituksen, joka perustui mm. päätöksen yksilöimättömyyteen. *KHO* (ään.): Ei muutosta päätöksen asiasisältöön. Vähemmistöön jääneet jäsenet olisivat palauttaneet asian lautakunnan uudelleen käsiteltäväksi päätöksen yksilöimättömyyden vuoksi.

KHO 1982 II 76. Yhtiön linja-autovarikon toiminnoista ja liikenteestä oli todettu aiheutuvan lähialueen asukkaille pakokaasu- ja meluhaittaa. Yhtiö voitiin velvoittaa esittämään terveyslautakunnan valvontajaoston hyväksyttäväksi suunnitelma haittojen poistamisesta.

KHO 1983 II 134. Kerrostalon asuinhuoneistossa oli todettu ohjeavrot ylittäviä melutasoja, jotka aiheutuivat hissien liikkeellelähdistä ja pysähtymisestä sekä vesijohdoista. Yhtiö velvoitettiin esittämään suunnitelma meluhaitan pienentämiseksi.

Ks. myös ratkaisu *KHO 1974 II 82*, jossa terveyslautakunnan valvontajaosto oli määrännyt kaupungin leirintäalueen omistajana esittämään suunnitelman leirintäalueella havaittujen terveydellisten epäkohtien poistamisesta. *KHO*:ssa päätös katsottiin — toisin kuin *LO*:ssa — valituskelpoiseksi, mutta kumottiin menettelyvirheen takia.

KHO:n käytäntö käsiteltävässä asiassa vaikuttaa selvältä ja vakiintuneelta: todetun terveyshaitan poistamiseksi voidaan asianomainen velvoittaa esittämään korjaussuunnitelma. Asiaa voitaisiin tällä perusteella pitää selvitettyinä. Kuitenkin ensin selostetusta tapauksesta *KHO 1956 II 256* saadaan viitteitä myös siitä, minkälaisia ongelmia tällaisiin velvoitteisiin voi liittyä. Valittaja ja *KHO*:n vähemmistö katsoivat, että varsinainen epäkohdan korjaamisvelvoite oli *yksilöimätön*. Korjaamista edeltävän suunnitelman laatimis- ja hyväksyttämisvelvollisuus merkitseekin tiettyssä mielessä sitä, että korjausvelvoitteen yksilöinti siirretään asianosaisen itsensä tehtäväksi. Tällainen yksilöinnin siirto merkitsee helposti myös sitä, että *asian selvittämisvelvollisuuskin* siirtyy asianosaiselle, sillä päätöksen riittävä yksilöintihän edellyttää asian ratkaisulle vaikutuksellisten seikkojen selvittämistä.⁶ Kuitenkin sekä asian selvittäminen että päätöksen yksilöinti ovat viranomaisen tehtäviä, kuten nyttemmin *HMenL 17* ja *23 §*:ssä säädetään. Yksilöintivelvollisuutta viranomainen ei saa siirtää edes alaiselleen virkamiehelle esim. määräämällä, että rakennus on korjattava asianmukaiseen kuntoon »rakennustarkastajan osoituksen mukaan» tms.⁷

Näistä syistä pidän epävarmana, voidaanko tässä käsiteltyjen suunnitelmien laatimisvelvoitteita ainakaan *TSValvL 15 §*:n nojalla lainmukaisesti asettaa.

⁶ Niinpä paloturvallisuusasiassa *KHO 1963 II 447* kumottiinkin yksilöimätön uhkasakoppäätös ja palautettiin asia *LH*:n uudelleen käsiteltäväksi asian ratkaisemista varten tarpeellisen selvityksen hankkimiseksi. Yksilöimättömyys oli siis johtunut asian puutteellisesta selvittämisestä.

⁷ Ks. *KHO 1954 II 656* ja *13.7.1967 t. 3948* sekä *Sinisalo 45 s.*

Myönteistä vastausta voitaisiin tosin perustella viittaamalla TTurvL 9.1 §:ään otettuun työympäristön seurantavelvollisuuteen ja 9 a §:n mukaiseen työympäristön suunnitteluvollisuuteen, mutta näitäkään säännöksiä tuskin voidaan tulkita siten, että viranomaisen valvontatehtävään kuuluvia velvollisuuksia voitaisiin olennaisesti siirtää työpaikan sisäisen työsuojelutyön piiriin.

Oma ongelmansa liittyy vielä edellä selostettuihin ratkaisuihin *KHO 1956 II 256* ja *1982 II 76*, joiden mukaan korjaussuunnitelma oli esitettävä valvontaviranomaisen *hyväksyttäväksi*. Mikä oli kiellettyä ilman tällaista hyväksymistä?

Päätösten muotoilulla tuskin on tarkoitettu sitä, että epäkohdan korjaaminen tai jopa asianomaisten yhteisöjen toiminnan jatkaminen tuli riippuvaiseksi suunnitelman hyväksymisestä. Selvyyden vuoksi on kuitenkin todettava, että tällainen luvanvaraistaminen ei voi perustua pakokeino- tms. menettelyssä annettuun yksittäistapaukselliseen hallintopäätökseen.⁸

3.3 Muista hallintopakon käyttötilanteista ennakkovalvonnassa

3.3.1 Lähtökohtia

Työsuojelulainsäädännössä on suunnitelmia koskevien normien lisäksi muitakin sellaisia ennakkovalvonnan alaan kuuluvia säännöksiä, joiden toteuttaminen TSValvL 15 §:n mukaisessa järjestyksessä tulee kysymykseen. Näiden muuten heterogeenisten tapausten joukossa tärkeänä ja yhtenäisenä ryhmänä ovat erilaiset tyyppihyväksymis- sekä ennakko- ja käyttöönottotarkastusvelvollisuudet, joiden käsittelyyn seuraavassa keskitytäänkin. Näistä velvollisuuksista erityisesti tyyppihyväksymiset koskevat erilaisten laitteiden ja aineiden luovuttajia. Koska luovuttajien valvontaa kokonaisuudessaan voidaan pitää ennakkovalvontana, esitetään tästä aihepiiristä myös joitakin yleisiä näkökohtia.

Hallintopakolla ei ole ennakkovalvonnassakaan mitään ensisijaisen oikeudellisen keinon asemaa, vaan pikemminkin vielä pienempi ja liitännäisempi merkitys kuin ns. korjaavassa valvonnassa. Ennakkovalvontaa on nimittäin nimenomaan edellä mainittujen hyväksymisten ja muiden ennakkokannanottojen antaminen sinänsä. Hallintopakon käyttö voi sen sijaan tulla kysymykseen vain silloin, kun valvotaan, onko ennakkotarkastus- tms. velvollisuutta noudatettu, ja pyritään siten huolehtimaan »varsinaisen» ennakkovalvontamenettelyn

⁸ Hallinnollisen luvanvaraistamisen edellytyksistä yleensä ks. *Mäenpää*, Hallintolupa erit. 114. Luvanvaraistamisesta pankkien valvonnassa ks. *Kalima* 243 s.

toteutumisesta. Jos valvontaviranomainen saa tietoonsa, että esim. jotakin laitetta ei ole hyväksytty säädösten edellyttämässä ennakkovalvontamenettelyssä, on kuitenkin pohdittava seuraavia kysymyksiä: Ovatko ja millä edellytyksillä hallinnolliset pakkokeinot käytettävissä? Mikä voisi olla velvoittavan päätöksen sisältö: laitteen luovutuksen tai käytön kieltäminen vai määräys suorituttaa tarvittavat tarkastukset tai muut toimet? Näitä kysymyksiä selvitetään seuraavassa lähinnä esitysteknisistä syistä ensin työnantajien ja myöhemmin TTurvL 40-41 §:ssä tarkoitettujen luovuttajien osalta.

3.3.2 Ennakkotarkastus- ja tyyppihyväksymisvelvollisuuksien toteuttamisesta

Käsiteltävien ongelmien konkretisoimiseksi on paikallaan aivan ensimmäiseksi selostaa esimerkinomaisesti vaikkapa torninosturien ennakkovalvontaa koskevia määräyksiä (VNp 648/72):¹

Päätöksen 2 §:n mukaan torninosturia varusteineen *ei saa käyttää*, ellei sitä ole tarkastettu päätöksen mukaisesti ja ellei se muutoin ole luotettavassa kunnossa. *Torninosturin tyyppin* on oltava TSH:n hyväksymä, ja jokaiselle nosturille on lisäksi suoritettava *käyttöönottotarkastus* (3 §). Vielä on nosturille suoritettava käyttöönottotarkastuksen jälkeen uusintatarkastus vähintään 24 kuukauden väliajoin (4 §).

Jos tarkastuksessa havaitaan, että käytössä olevaa torninosturia ei ole tarkastettu torninosturipäätöksen mukaisesti, kysymyksessä lieene riidattomasti TSValvL 15.1 §:ssä tarkoitettu »epäkohta työpaikan laitteissa». Tältä osin pakkokeinomenettelyn yleiset edellytykset ovat siis käsillä. Kieltopäätös on taas aikaisemmin (III.5.2) esitetyn mukaan mahdollista tehdä TSValvL 15 §:n nojalla silloin, kun primäärivelvollisuus tai sen tulkinta yksittäisessä tapauksessa merkitsee sitä, että jokin menettely ei ole sallittu. Koska torninosturipäätöksen 2 §:ssä on nimenomaan kielletty tarkastamattoman laitteen käyttäminen, kieltopäätös on näillä perusteilla tehtävissä. (Kielto voidaan tietenkin antaa myös TSValvL 16 §:n nojalla, jos tapauksessa täyttyy säännöksen soveltamisen erityisedellytys, hengen tai terveyden menettämisen vaara.) Toiselta puolen kieltoa ei liene *välttämätöntä* antaa, vaikka jokin menettely olisikin normissa kielletty,² vaan voidaan tyytyä siihen, että asetetaan velvoite suorituttaa tarkastus määräajassa. Tätä vaihtoehtoa on kuitenkin käytettävä hyvin harkitusti,

¹ Valtioneuvoston ja TSH:n päätösten nojalla tyypiltään hyväksyttävistä koneista ja laitteista ks. *KM 1984:65*, 39 ja *Koskinen* 91 s.

² Näin myös *Herlitz III*, 360: kieltonormin konkretisointi ei aina edellytä kieltomuotoista päätöstä.

sillä monesti ennakkotarkastuksen suorittaminen kuuluu muulle viranomaiselle (esim. sähkötarkastuskeskukselle tai valtion teknilliselle tutkimuskeskukselle), eikä työsuojeluviranomaisella aina ole riittävää asiantuntemusta arvioida, voidaanko tarkastamattoman laitteen käytön jatkaminen sallia.

Tässä työsuojelun valvonnasta esitetyt näkökohdat voidaan asettaa laajempiin yhteyksiin ja ottaa vertauskohdaksi vastaavat ongelmat *rakennusvalvonnassa*, jossa valvonnan keinoina niin ikään ovat lupamenettely ja hallintopakko. Tyyppihyväksymistä ja yksittäisen laitteen hyväksymistä ennakkotarkastuksessa voidaan nimittäin oikeustekniseltä kannalta pitää *hallintolupana* silloin, kun laitteen käyttäminen tai luovuttaminen ilman tällaista hyväksymistä on kielletty.³

Rakennusvalvonnassa luvaton tai luvanvastainen menettely johtaa positiivisen velvoitteen asettamiseen, jos kysymyksessä on kielletyn *kertaluonteisen* toimenpiteen suorittaminen, tyypillisessä tapauksessa rakennuksen rakentaminen ilman lupaa. Tällöin yleensä velvoitetaan saattamaan olosuhteet ennalleen, esim. purkamaan luvaton rakennus.⁴ Jos sen sijaan kysymyksessä on se työsuojelun ennakkovalvonnan alueeseen läheisesti rinnastuva tilanne, että jotakin *toimintaa harjoitetaan* ilman lupaa (tai luvan vastaisesti), seurauksena on kielto, jolla velvoitetaan lopettamaan esim. rakennuksen käyttäminen kiellettyyn tarkoitukseen.⁵ Sellaisia päätöksiä, joilla olisi velvoitettu hankkimaan lupa muuten kiellettyyn toimintaan, ei näytä esiintyneen. Sen sijaan ratkaisussa *KHO 27.5.1986 t. 2085* katsottiin, ettei rakennuslautakunnalla ollut valtaa velvoittaa henkilöä vastoin tahotaan hakemaan rakennustöiden lupaa. Kuitenkin kieltopäätöksen määräaika voidaan mitoittaa silmällä pitäen sitä, että tarvittava lupa tai hyväksyminen ehditään hankkia taikka tarkastus toimituttua.

3.3.3 Luovuttajiin kohdistuvasta valvonnasta

Keskeinen ennakkovalvonnan alue on erilaisten laitteiden ja aineiden valmistajiin, maahantuojaan, myyjiin ja muihin *luovuttajiin* kohdistuva valvonta. Aikaisemmin on ollut puhetta näistä ryhmistä pakkokeinopäätöksen kohteina samoin kuin luovuttajille kuuluvista velvollisuuksista.¹ Tässä on paikallaan käsitellä lähemmin näiden velvollisuuksien toteuttamista erityisesti tyyppihyväk-

³ Ks. edellä 184.

⁴ Näin *KHO 1964 II 1189, 1968 II 70, 1973 II 98, 1976 II 65, 1978 II 92* jne.

⁵ Ks. esim. *KHO 1958 II 345, 1962 II 565, 1964 II 40, 1966 II 40, 1971 II 73, 9.1.1976 t. 49, 1977 II 60 ja 61* sekä *29.6.1982 t. 2918*.

¹ Ks. edellä 213-218.

symisvelvollisuuksien kannalta. Samalla on lyhyesti pohdittava luovuttajiin kohdistuvan pakkokeinomenettelyn joitakin yleisiä edellytyksiä.

TSValvL 15.4 §:ssä on hallintopakon soveltuvuus luovuttajien valvonnassa määritelty lausumalla, että »pykälässä tarkoitettua menettelyä voidaan käyttää myös sitä kohtaan, joka olematta työnantaja on työsuojelua koskevassa laissa velvoitettu noudattamaan työsuojelua koskevia säännöksiä». Lainkohdasta ei aiheuta tulkintaongelmia sikäli kuin kysymys on TSValvL 15.1 §:ssä säädettyistä mm. primäärivelvollisuuden rikkomista, niskoittelua, asian kiireellisyttä tai velvoittavan päätöksen määräaika koskevista pakkokeinomenettelyn edellytyksistä. Epäselvempi on TSValvL 15.1 §:ssä määritelty pakkokeinomenettelyn käyttöalue »työpaikan rakennuksissa, laitteissa tai oloissa havaitut puutteellisuudet tai epäkohdat». Tältä osin TSValvL 15.4 §:n viittaus säännöstä täytynee lukea ikään kuin siinä säädettäisiin hallintopakko »soveltuvien osin» käytettäväksi muidenkin kuin työnantajien valvonnassa — esim. työpaikastahan ei vielä ennen laitteen tai aineen luovutusta voida puhua. Muussa tapauksessa TSValvL 15.4 §:n säännökselle ei juurikaan jää reaalista merkitystä.

Sanottu merkitsee mm. sitä, että tyyppihyväksymättömän laitteen myytävänä tai muuten luovutettavana pitäminen voi olla TSValvL 15 §:n soveltamisen aiheena.² Siten edellä työnantajiin kohdistuvasta ennakkotarkastusvelvollisuuksien valvonnasta esitetty soveltuu myös luovuttajiin: tapauksesta riippuen työsuojeluviranomainen voi joko asettaa tarkastamattoman laitteen luovutusta koskevan kiellon tai määrätä laitteen tarkastettavaksi.

Eriyksiipirre liittyy luovuttajille kuuluvaan velvollisuuteen hankkia laitteelle tyyppihyväksyminen, sillä tämän velvollisuuden laiminlyöminen voi nähdäkseni johtaa *kaikkien* tiettyä tyyppiä olevien laitteiden luovutuskieltoon yksittäistä laitetta koskevan kiellon sijasta. Tällainen tyyppikohtainenkin luovutuskielto voi kuitenkin koskea vain tiettyä, päätöksessä nimettyä luovuttajaa, eikä siis TSValvL 15 §:n nojalla ole mahdollista antaa yleistä normiluonteista päätöstä kaikkien, tietyntyypipisten hyväksymättömien laitteiden luovutuskiellosta. Tämä ei olisi tarpeellistakaan, koska tällaisista luovutuskielloista on jo säädetty asianomaisissa työsuojelumääräyksissä, kuten edellä selostetun torninos-turipäätöksen 2 §:ssä.

Luovuttajiin kohdistettava pakkokeinomenettely voi luonnollisesti tulla kysymykseen muulloinkin kuin silloin, kun jotakin ennakkotarkastusvelvollisuutta koskevaa säännöstä on rikottu. Tilanne voi yksinkertaisesti olla se, että myy-

² Sen sijaan TSValvL 16 §:n soveltaminen ei missään tilanteessa tule kysymykseen luovuttajien valvonnassa, sillä tämä lainkohta koskee vain työpaikalla vallitsevien vaarojen torjumista hallintopakon avulla.

täväksi tai näytteille asetettu laite tai aine on ominaisuuksiltaan työturvallisuutta vaarantava ja sellaisena TTurvL 40 tai 40 a §:n vastainen. Ratkaisussa *KHO 20.11.1975 t. 4551* valmistaja veloitettiin poistamaan näytteille asetettu, työsuojelumääräysten vastainen hengityssuojain messuilta.

Lisäksi olisi nähdäkseen mahdollista, että työsuojeluviranomainen *kieltäisi* yksittäiseltä luovuttajalta kaikkien tietyn mallisten tai koostumukseltaan tietynlaisten, työturvallisuutta vaarantavien tuotteiden luovutukset työssä käytettäväksi, kuten edellä on esitetty tyyppihyväksymättömien tuotteiden luovutuksista. Tämän tapainen veloitteiden yhdistelmä valittiinkin ratkaisussa *TSHp 17.1.1983 n:o 2215/2276/82*. Siinä TSH velvoitti konealan yrityksen TSVaLV 15 §:n nojalla poistamaan myynnistä ja näytteiltä kolme puristinta, joista yhdeltä puuttui tyyppihyväksyminen ja kaksi muuta olivat muuten työturvallisuusmääräysten vastaisia. Samalla yritys veloitettiin korjaamaan nämä puutteellisuudet ennen kuin puristimet asetettiin uudelleen näytteille ja myytäväksi.

Tässä esitettyjä tulkintoja voidaan verrata vastikään annetun *tuoteturvallisuuslain* (914/86) sääntelyihin, jotka koskevat kulutustavaroiden valmistusta, myyntiä tai muuta luovutusta. Lain 12.1 §:n 1 kohdan mukaan elinkeinohallitus voi normiluonteisella päätöksellä kieltää terveydelle tai omaisuudelle vaarallisen kulutustavaran luovuttamisen elinkeinotoiminnan yhteydessä. Tällaiselle puhtaasti tavarakohtaiselle kieltomenettelylle ei siis työsuojelun valvonnassa ole vastinetta.

TuoteturvallisuusL 12.3 ja 15.1 §:n nojalla lääninhallitus tai terveyslautakunta voi konkretisoida em. tavarakohtaista kieltonormia määräämällä tietyille elinkeinonharjoittajalle kieltohuokasakon asianomaisen tuotteen luovutuskieltoon tehosteeksi. Tällainen päätös rinnastuu TSVaLV 15.4 §:n ja TTurvL 40 §:n nojalla tietyille luovuttajalle annettavaan, työturvallisuutta vaarantavien tai tyyppihyväksymättömien laitteiden luovutuskieltoon.

Vrt. myös *markkinatuomioistuimen tuomio 1982:22*, jossa myyjää kiellettiin sakon uhalla markkinoimasta kuluttajille vaarallista porakoneen hiomalisälaitetta *ilmoittamatta kuluttajille* laitteen vaarallisuudesta ja tarvittavista suojaustoimista.

Kuluttajansuojasäännösten nojalla ei siis voitu suoranaisesti kieltää vaarallisen laitteen luovutuksia, vaan asetettiin ainoastaan veloitte ilmoittaa laitteen vaaroista. Asian lopputulos oli kuitenkin se, että kyseisen laitteen markkinointi päättyi. Nytemmin tällaisessa tilanteessa voidaan asettaa kielto TuoteturvallisuusL:n nojalla.

4 HALLINTOPAKOSTA KORJAAVASSA TYÖPAIKKA-VALVONNASSA

4.1 Tarkasteltavista ongelmista

TSValvL 15 §:n mukaisen menettelyn tärkeintä käyttöaluetta on työnantajan velvoittaminen korjaamaan sellaiset puutteellisuudet tai epäkohdat, jotka ovat mahdollisista ennakollisista toimista huolimatta ilmenneet työpaikalla. Ensimmäiseksi tarkastelen korjaavan hallintopakon käyttöä *työturvallisuusasioissa*. Tällä alueella tuskin kuitenkaan enää on sellaisia pakkokeinojen käyttöalaa tai muihin käyttöedellytyksiin liittyviä, prosessuaalisluonteisia ongelmia, joita ei olisi tämän tutkimuksen tarpeisiin edellä riittävästi käsitelty. Sen vuoksi olen päätnyt — lähinnä keskustelun avaamiseksi — esittämään joitakin aivan yleisiä huomautuksia velvoittavan päätöksen *sisältöä* määräävän (aineellisen) viranomaistoimivallan laajuudesta näissä asioissa.

Tämän jälkeen käsittelen hallintopakon käyttöä *työaika-, vuosiloma- ja työ-sopimussuojelun* lohkoilla. Keskeisellä sijalla ovat hallintopakon *käyttöalaa* liittyvät kysymykset. TSValvL 15 §:ään ei toistaiseksi ole juuri sovellettu työturvallisuussuojelun ulkopuolella, mutta teoksen II luvussa olen hallintopakon käyttöalan perusteita (mm. tuomioistu- ja hallintoasioiden erottelua ja luontoistäyttöpakon ulottuvuutta) selvittäessäni päätnyt huomattavasti väljemmän tulkinnan mahdollisuuteen. Kun tästä päätelmästä siirrytään johtamaan käytännön sovellutuksia, joudutaan tosin liikkumaan hyvin niukan argumentaatioaineiston varassa. Asiaan suoraan liittyvää oikeuskäytäntöä tai kirjallisuutta ei ole. Tutkimustulokset jäisivät kuitenkin nähdäkseni puolitiehen ilman näitä käytännön sovellutuksia — vaikka yritystä pidettäisiinkin pellon kyntämisenä vielä kaskeamattomaan maahan. Toisaalta on selvää, ettei mihinkään säädös säädökseltä, pykälä pykälältä etenevään hallintopakon käyttömahdollisuuksien selvittämiseen ole järkevää ryhtyä, vaan tarkastelu on rajoitettava yleisperiaatteisiin ja muutamii edustaviin esimerkkitalanteisiin.

4.2 Työturvallisuussuojelu

Viranomaisaktina TSValvL 15 §:n mukainen päätös sisältää lain soveltamisen yksittäisen tapaukseen. Myös sisällöllisesti päätös merkitsee primäärivelvollisuuden konkretisointia soveltamistilanteessa. Työsuojelulainsäädännöstä erityisesti TTurvL on tarkoituksella laadittu melko väljäksi puitenormistoksi, jon-

ka täsmentäminen jää paitsi lain 47 §:n nojalla annettavien järjestysohjeiden, ennen muuta valvontaviranomaisten ratkaisujen varaan.¹ Tämä piirre on vieläkin leimallisempi muiden pohjoismaiden työympäristölakeille.²

Sanottu merkitsee mm. sitä, että lain joustavien säännösten tulkinnassa on mahdollista ottaa huomioon yhteiskunnan ja tuotantotekniikan kehitys. Tasmällisten normien vähäisyys aiheuttaa kuitenkin valvontaviranomaisten toiminnalle vaikeuksia sikäli, että normeista saatavan selvän tuen puuttuessa ratkaisuja on vaikeampi antaa ja ne on myös helpompi riitauttaa.³ Käytännön kokemus on toiselta puolen osoittanut, että tiettyä asiaa koskevien tasmällisten, alemmanasteisten normien antaminen on selvästi johtanut normeissa säännelystä vaaroista aiheutuvien tapaturmien vähenemiseen.⁴

Edellä viitattuun velvoittavan päätöksen luonteeseen primäärivelvollisuuden konkretisointina liittyy ensinnäkin päätöksen *yksilöintivaatimus* (ks. myös HMenL 23 §). Päätöksellä ei voida velvoittaa vain ryhtymään »riittäviin» tai »sopiviin» toimiin joidenkin vaarojen torjumiseksi, vaan päävelvoitteesta on selvästi käytävä ilmi, minkälaista menettelyä kohteelta vaaditaan.⁵ Yksilöinti voidaan tehdä kahdella tavalla: joko ilmoitetaan *päämäärä*, esim. tietty melutaso tai epäpuhtauden enimmäispitoisuus, jota ei saa ylittää, tai sitten ilmoitetaan *keino* työsuojeluepäkohdan poistamiseksi. Yleisintä on edellisen vaihtoehdon käyttäminen, jolloin työnantajan harkintaan jää, minkälaisin menetelmin

¹ Ks. *KM 1954:10*, 48 sekä *Koskinen 22 s.* ja 38 s.

² Ks. SAML:sta puitelakina *Lundberg 47 s.* sekä *Hydén, Perspektiv på arbetsrätten 213-218*, jossa analysoidaan SAML:n puitenormistoa »työympäristöintressin» ja »kannattavuusintressin» välisen ristiriidan sääntelymekanismina. *Flodgren et al. 244* luonnehtivat SAML:ia vielä siten, että lain säännökset ovat korostetusti *tavoitteenasettelun* sisältäviä: »AML är uppbyggd efter en mål-medel -modell snarare än efter en normorienterad subsumtionsmodell.» SAML:n, NAML:n ja DAML:n vertailusta tältä kannalta ks. *Evju, Tfr 1980, 216-220* ja erityisesti NAML:sta vielä mk. 229-232, jossa pohditaan taloudellispoliittisten tekijöiden vaikutusta NAML:n puitenormien tulkintatapaan. DAML:n puitelakiipiirteistä ks. myös *Nielsen 4 ja 7*.

³ Tämän toteaa myös *Lundberg 180* SAML:n toimeenpanostrategiaa heikentäväksi tekijäksi.

⁴ Niinpä *puristimista* aiheutuneet käsivahingot ja *moottorisahoilla* työskenneltäessä sattuneet takapotkutapaturmat ovat vähentyneet — jos tarkastellaan tapaturmien lukumäärää, tapaturmataajuutta ja keskimääräistä työkyvyttömyysaikaan tapaturmaa kohti — noin puoleen sen jälkeen, kun näitä koneita koskevat turvallisuusnormit 1970-luvulla tulivat voimaan ja niiden mukaiset suojalaitteet tulivat pakollisiksi. Ks. *Työsuojeluhallitus 10 vuotta*, 30.

⁵ TSH:n käytännössä on runsaasti ratkaisuja, joissa yksilöimätön päätös on kumottu ja asia tavallisesti palautettu ensi asteen viranomaiselle. Ks. *TSHp 2-5 ja 13/1975, 15/1976, 1/1977, 1 ja 12/1979, 21 ja 25/1980, 18/1981 ja 6.9.1984 n:o 2403/052/80*. Ks. myös *Sinialo 42-48* ja siinä selostettu ratkaisu *OKa 21.5.1975 n:o 1591*.

päämäärä saavutetaan. Tosin tällöinkin voi päätöksessä olla esimerkinomaisesti mainittuna joitakin keinoja, jotka viranomaisen hyväksyy ongelman ratkaisuksi.

Edellä esitettyyn kytkeytyy läheisesti kysymys viranomaisen *yksilöintivalasta*. Ongelmana on toisin sanoen se, kuinka yksityiskohtaisia ja pitkälle meneviä vaatimuksia viranomaisen voi työnantajalle asettaa kenties hyvinkin väljien työsuojelunormien perusteella. Voiko työsuojeluviranomainen esim. TTurvL 9.1 §:n yleissäännöksen nojalla velvoittaa työnantajan muuttamaan työtahtia kiristävää palkkausjärjestelmää vaarallisessa tai psyykkistä rasitusta aiheuttavassa työssä? Voiko viranomaisen puuttua työnantajaorganisaation miehitystä koskeviin ratkaisuihin vaarallisen työn valvonnassa havaittujen puutteiden takia? Tämäntapaiset työnantajan direktio-oikeuden ja liikkeenjohto-oikeudenkin rajoittamista koskevat kysymykset ovat varsin vaikeita, eikä niihin voida tässä antaa tyhjentävää vastausta.⁶ Ratkaisu riippuu viime kädessä valvontamenettelyssä toteutettavista normeista ja niiden tulkinnasta.

Työsuojelulainsäädäntöön on otettu ehdottomia ja yksityiskohtaisia kaskyjä tai kieltoja lähinnä vain niistä tilanteista, joissa työturvallisuuden vaarat ovat vakavimpia ja joissa valtiointervention tarve siten on suurimmillaan. Tällöin normissakin saattaa olla osoitettuna keino vaaran torjumiseksi (esim. »nostoa saa ohjata vain yksi henkilö kerrallaan»), kun taas muutoin työsuojelunormit yleensä sisältävät tavoitteenasetteluja (esim. »työpaikan ilmanvaihdon tulee olla riittävän tehokas»). Yleensä vain ensin mainittua tyyppiä oleviin normeihin perustuu *kontrolliorganin valta puuttua itse tuotantoprosessiin*. Tällöin viranomaisen päätöksessään lähinnä toistaa lain määräyksen, joka koskee vaaran torjumiseksi tarvittavaa keinoja. Muissa tapauksissa toimivallan piiriin tavallisesti jää vain normissa ilmaistun päämäärän konkretisoiminen tai määrääminen sovellettavaksi yksittäiseen tapaukseen, ja keinot on jätettävä avoimiksi. Tämän mukaisesti TSH:n käytännössä onkin useita ratkaisuja, joissa alemman viranomaisen tekemä, työnantajan valinnanvapautta liiaksi rajoittava päätös on muutettu sellaiseksi, että muutkin kuin päätöksessä erikseen mainitut keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat sallittuja.⁷

Tämä on yhteydessä siihen, mitä *Hydén* on esittänyt valtiointervention repressiivisestä metodista. Hänen mukaansa valtion väliintulo ulot-

⁶ Direktio-oikeudesta ja liikkeenjohto-oikeudesta yleisesti ks. *Tiitinen* 155-166. *Evju*, *Arbeidsretslige emner* 44 ja 46 esittää, että työsuojelun toteuttaminen perustuu työnantajalle kuuluvaan työnjohto-oikeuteen (*styrningsret*), jonka vapaata käyttämistä työsuojelunormit toisaalta rajoittavat.

⁷ Tällaisia ratkaisuja ovat *TSHp* 31.7.1974 n:o 2623/072/74, 16/1976, 3 ja 9/1977, 12/1978, 1 ja 13/1979 sekä 2 ja 8/1980.

tuu vain »oireisiin», sillä kapitalistisen tuotantotavan rakenne ja logiikka tekevät mahdottomaksi puuttua esim. työ- ja ympäristöongelmien syntyprosessiin. Yrittäjällä on siten tietty, valtion puuttumiselta suojattu tuotannon järjestämisestä koskeva päätöksentekoreviiri, vaikkakaan tämä periaate ei suoraan käy ilmi lainsäädännöstä.⁸

Wilhelmsson on eritellyt samansuuntaisesti kuluttajansuojalainsäädäntöä ja sen taustalla olevaa ideologiaa. Kuluttajansuojalainsäädännön ulkopuolelle jää yrittäjän päätöksentekovalta olennaisissa asioissa. Jos tarkastellaan tavaran kulkua tuotannosta kulutukseen, kuluttajansuojalaki sääntelee vain mm. valmiin tavaran markkinointia, sopimusehtoja ja kuluttajan oikeussuojakeinoja. Sääntelyn ulkopuolelle jäävät tuotantoa ja sen suuntaamista sekä kulutushyödykkeen hintaa ja yrittäjän voittomarginaalia koskeva päätöksenteko.⁹

Työsuojelulainsäädäntöä analysoineet *Eklund* ja *Suikkanen* puolestaan esittävät, että vallitsevan ja työsuojelulainsäädännössäkin omaksutun työsuojelukonseption ulkopuolelle ovat jääneet tuotantoprosessia koskevat »mitä tuotetaan» ja »miten tuotetaan» -kysymykset.¹⁰

Toisaalta on muistettava edellä jo mainittu, juuri väljien normien tulkinan avoimuus yhteiskunnallisen ja teknisen kehityksen vaikutteille. Tämä voi aiheuttaa esim. psyykkistä työsuojelua koskevien kysymysten »mahtumisen» nykyistenkin työsuojelunormien sääntelyalaan ja vastaavasti sen, että työsuojeluviranomaisten määräysvalta laajenee alueille, jotka aikaisemmin ovat olleet valvonnan ulkopuolella.¹¹

Käytännön esimerkkinä työsuojeluviranomaisten määräysvallan laajenemisesta voidaan esittää ratkaisu *TSHp 6.3.1986 n:o 3669/052/85*, jolla asiallisesti kiellettiin eräs *yksintyöskentelyvaihe* metsäteollisuusyrityksen tukkialtaalla TTurVL 9.1 §:n nojalla. Nimenomaisia säännöksiä yksintyöskentelystä ei TTurVL:ssa ole. Muun muassa tästä syystä TSH:n päätökseen ei otettu viittausta TTurVL 28 §:n putoamis- ja hukkumisvaaraa koskevaan säännökseen, jolla vielä työsuojelutoimisto oli perustellut omaa päätöstään.

Kysymys on nytkin interventionististen normien ominaispiirteistä, ennen muuta väljien, tavoitteenasettelun sisältävien työsuojelumääräysten soveltuvuudesta — *Erikssonin* terminologiaa käyttääkseni — *tavoiterationaalisen argumentoinnin* pohjaksi. Tällöin on etualalla ratkaisujen sisällön ja normeissa ase-

⁸ *Hydén* 373.

⁹ *Wilhelmsson*, Retfaerd 22/1983, 24-27.

¹⁰ *Eklund—Suikkanen*, Työsuojelutoiminta työpaikoilla 56 s.

¹¹ Tätä nykyä psyykkisestä työsuojelusta on joitakin väljiä mainintoja vain työympäristön suunnittelua ja työn mitoitusta koskevissa TTurVL 9 a ja 9 b §:ssä, jotka eivät sisällä mitään velvollisuutta *korjata* jo käyttöön otetun työympäristön puutteita.

tettujen tavoitteiden yhdenmukaisuusvaatimus, ja konkreettiseen tilanteeseen liittyvät sosiaaliset ym. aspektit voivat ratkaisuaargumentteina painaa enemmän kuin normin sanamuoto ja sen soveltamisen ennustettavuus.¹²

4.3 Työaikasuoja

4.3.1 Valvontalohkon yleisiä ongelmia

Ensimmäiset työsuojelusäännökset Suomessakin tarkoittivat juuri työajan sääntelyä ja lyhentämistä.¹ Säännöksillä oli kuitenkin läheinen yhteys työturvallisuussuojeluun sikäli, että etualalla oli työntekijöiden terveyden suojeleminen ylettömien pitkien työpäivien ja yötyön rasituksilta. Sittemmin työaikasuojelun tavoitteet ovat monipuolistuneet. Edelleenkin työajan pituuden, jaksotuksen ja päivittäisen tai viikottaisen ajoittumisen sääntelyllä voidaan vaikuttaa mm. terveysvaaraa aiheuttavaan altistumiseen sekä työn fyysiseen ja psyykkiseen rasittavuuteen.² Mutta tämän lisäksi työajan sääntelyllä pyritään turvaamaan työn ja vapaa-ajan mielekästä vuorottelua ja työntekijän mahdollisuutta itsensä kehittämiseen, minkä ohella sääntelyllä on laajempia yhteiskuntapolitiittisia, kuten kansantaloudellisia ja työvoimapolitiittisia tavoitteita.³ Toiselta puolen myös työsuojelun käsite on väljentynt siten, että siihen nykyään luetaan myös mm. yksilön psyykkinen ja sosiaalinen hyvinvointi, jotka osaltaan ovat työaikasuojelunkin uutta sisältöä.⁴

Hallintopakon käyttöalaa koskevassa luvussa (edellä II) esitin historiallisia ja työoikeudellisen seuraamusjärjestelmän systematiikasta johtuvia argumentteja sen puolesta, että työaikanormeja voidaan soveltaa myös TSValvL 15 §:n mukaisessa menettelyssä. Historiallisten argumenttien merkitys saattaa kuitenkin edellyttää uutta punnintaa, jos huomautetaan, ettei työntekijän terveyden suojele ole työaikasuojelussa sillä tavoin etualalla kuin vuoden 1917 ATA 6 §:ää sovellettaessa ja etteivät työaikaakysymykset siis enää olisi TSValvL 15 §:n kannalta ajankohtaisia. Tämänkin vuoksi on nähdäkseni hyödyllistä esityksen alkuun tehdä vertailevasti selkoa siitä, *minkälainen on työsuojelua valvovien*

¹² Ks. esim. Eriksson, JFT 1979, 28-39. Samansuuntaisesti erityisesti työoikeudellisen puitelainsäädännön soveltamisesta *Hydén*, Perspektiv på arbetsrätten 211 s.

¹ Ks. edellä 24.

² Ks. KM 1983:69, liite 4, 7-15.

³ Ks. *Julkunen*, Leo Paukkusen juhlakirja 91-96. Vrt. myös *Jakhelln*, Arbeidsrettslige emner 402 s.

⁴ Ks. jo *Kuusi II*, 535 sekä *Perkka*, Työ ja työsuojelu 121-124.

viranomaisten toimivalta uusimman pohjoismaisen työaikalainsäädännön mukaan.

Työsuojeluviranomaisilla on Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa nykyään toimivalta antaa työaikasäännösten noudattamiseksi velvoittavia ja pakkokeinoin toteutettavia päätöksiä. *Ruotsin* työaikalain (SFS 1982:673) 22 §:n mukaan viranomainen voi määrätä lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamiseksi tarvittavia käskyjä tai kieltoja, joiden tehosteeksi voidaan asettaa sakon uhka. Jos uhkasakkoa ei ole asetettu, velvoitetta on noudatettava 23 §:ssä säädetyn rangaistuksen uhalla.⁵ Sama koskee alaikäisten työajan rajoittamisesta annettuja säännöksiä, jotka ovat työympäristölaissa.⁶

Ennen vuoden 1982 työaikalakia työajasta oli säädetty samannimisessä, vuodelta 1970 peräisin olleessa laissa. Siihen ei sisällynyt hallintopakon käyttöön oikeuttavaa säännöstä. Työajan sijoittelua koskevat säännökset olivat kuitenkin SAML:ssa ja sitä ennen vuoden 1949 työturvallisuuslaissa, joiden noudattamiseksi ammattientarkastuksella oli valta antaa käskyjä ja kieltoja.⁷

Työaikalain esitöissä pohdittiin laajasti selostettujen uusien sanktioiden käyttöön ottoa. Ammattientarkastukselle kuuluvaa käsky- ja kieltovaltaa puoltavaksi seikaksi katsottiin mm. se, että valvontaviranomaisten toiminta saadaan suunnatuksi työympäristöä parantavien toimien aikaansaamiseen rikkomusten jälkikäteen syytteen ilmoittamisen sijasta. Käskyt ja kiellot ovat erityisen sopivia seuraamuksia silloin, kun säännökset joudutaan työelämän vaihtelevien tilanteiden vuoksi laatimaan väljiksi, jolloin välitöntä rangaistusuhkaa ei Ruotsissa noudatettujen periaatteiden mukaan voida käyttää. Kielto on myös rangaistusuhkaa tuntuvampi ja tehokkaampi seuraamus. Käskyyn tai kieltoon voidaan yhdistää sakon uhka, joka voidaan asettaa myös oikeushenkilölle ja sovittaa adressaatin maksukyvyyn ym. olojen mukaiseksi, velvoitteen noudattamiseen taivuttavaksi seuraamukseksi.⁸ Eri tyyppiset työaikasäännökset — yhtäältä työajan pituutta ja toisaalta sen päivittäistä tai viikottaista sijoittelua koskevat — soveltuvat samalla tavoin käsky- ja kieltomenettelyn piiriin.⁹

Norjassa työaikasäännökset sisältyvät työympäristölakiin. NAML 77 ja 78 §:n mukaan työsuojeluviranomaiset voivat samaan tapaan kuin Ruotsissa asettaa sakon (tvangsmulkt) uhalla noudatettavia, NAML:n toteuttamiseksi tar-

⁵ Säännöksistä tarkemmin ks. *Gullberg—Rundqvist* 102-107.

⁶ Ks. SAML 5:1-5:5, 7:7 ja 8:1 sekä näistä säännöksistä *Gullberg et al.* 179-183 ja 197-199.

⁷ Ruotsin työaikalainsäädännön kehityksestä ks. *Gullberg—Rundqvist* 8-10.

⁸ *SOU 1981:5*, 152 s.

⁹ Mt. 156 s.

peellisiä velvoitteita. Tämän perusteella *Friberg* on esittänyt, että viranomaiset voivat käyttää käskyvaltaansa esim. NAML:n ylityötä, yötyötä ja pyhäpäivänä tehtävää työtä koskevien kieltojen rikkomistapauksissa ja toteutettaessa työntekijän oikeutta lyhennettyyn työaikaan.¹⁰ *Tanskan* työympäristölain työaikasäännökset kuuluvat DAML 77 §:ssä säädetyn työsuojeluviranomaisten käskyvallan piiriin.¹¹

Työsuojelua valvovien viranomaisten toimivalta Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa perustuu kokonaan erilaisiin lainsäädännöllisiin ratkaisuihin kuin Suomessa. Pakkokeinovaltuudet on määritelty kuhunkin työläkiin sisältyvässä erityissäännöksessä, eikä TSValvL 15 §:n kaltaista yleissäännöstä ole. Tästä syystä ratkaisuja ja niille esitettyjä perusteluja voidaan Suomessa käyttää vain reaalisluonteisina argumentteina tulkittaessa TSValvL 15 §:ään sisältyvää, semanttisesti avointa toimivaltanormia.¹² Tältä kannalta on olennaista, että työaikasuojaan liittyvä luontoistäyttöpakko on uusissa pohjoismaisissa ratkaisuissa katsottu sopivaksi ja tehokkaaksi seuraamukseksi ja tarpeelliseksi työntekijän suojan muodoksi.

Ehkä ei ole yllättävää, että lopullisena tulkintasuosituksenani päädyn puoltamaan TSValvL 15 §:n soveltuvuutta myös työaika-asioissa. Tällöin on kysymys paitsi työaikalainsäädännön mukaisista asioista, myös työaika koskevien *poikkeuslupien* noudattamisen valvonnasta. TSValvL 1.1 §:ssä tarkoitetun lain (esim. TAL:n) nojalla annettu lupa on sellainen »työsuojelua koskeva määräys», joka kuuluu työsuojeluviranomaisten valvottaviin¹³ ja — viimeksi esitetyn mukaan — myös TSValvL 15 §:n mukaisen ratkaisuvallan piiriin. Samaten TSL 17 §:n nojalla noudatettavassa *yleissitovassa työehtosopimuksessa* saat-
taa olla TSValvL 15 §:n mukaisessa järjestyksessä toteutettavia työaikamääräyksiä.

¹⁰ *Friberg* 222-225. Toisaalta *Friberg* operoi »yksityisoikeudellisten», osapuolten kesken sovittavien asioiden ryhmällä, johon kuuluu mm. työvuorojen sijoittelu meikälaista työtuntijärjestelmää (esim. TAL 20.1 §) osittain vastaavaan työsuunnitelmaan (arbeitsplan, NAML 48 §); näitä asioita koskevat riitaisuudet ratkaisee tuomioistuin. NAML:iin perustuvista monenlaisista velvoitteista *Friberg* katsoo myös mm. 55 §:n mukaiset palkanmaksua koskevat velvollisuudet vastaavin perustein sellaisiksi, jotka jäävät työsuojeluviranomaisen päätösvallan ulkopuolelle, ks. mt. 319.

¹¹ Päätöksiin liitettävästä uhkasakosta ei DAML:ssa tosin ole säännöksiä, vaan ne sisältyvät yleiseen lakiin. Ks. *Nielsen* 127 s.

¹² Ulkomaisiin lainsäädäntöratkaisuihin voidaan viitata osoitukseksi siitä, minkälaiset *tulkintaratkaisut* ovat kotimaassa realistisia ja yhteiskunnallisesti mahdollisia. Tällaisesta argumentaatiotavasta ks. *Wilhelmsson* 181. Argumentin painavuus riippuu tietysti siitä, kuinka paljon vertailumaiden yhteiskunta, oikeusjärjestys, kulttuuri jne. muistuttavat kotimaista.

¹³ Ks. edellä 68 s.

Työsuojeluviranomaisten ratkaistavaksi kuuluvat edelleen asiat, jotka koskevat *työsuojeluvaltuutetun oikeutta saada vapautusta säännöllisestä työstään* (TSValvL 11.2 § ja TSValvA 24 §). Näissä asioissa työsuojeluviranomaisen toimivalta ei tosin perustu »työpaikan olojen» tulkintaan, vaan johtuu suoraan siitä, että TSValvL 15 §:n mukaan pakkokeinopäätös voidaan tehdä työnantajan velvoittamiseksi noudattamaan, mitä TSValvL:ssa on säädetty tai sen nojalla määrätty.

Työaika-asioissa on kuitenkin otettava huomioon ensinnäkin, että tärkeä osa puheena olevan normiston määräyksistä koskee työntekijän oikeutta erilaisiin *korvauksiin*, kuten yli- ja hätätyöstä maksettavaan palkkaan jne. Näitä asioita koskevat riitaisuudet jäävät jo niiden tuomioistuinasian luonteisuuden takia työsuojeluviranomaisten toimivallan ulkopuolelle. Lisärajoituksia aiheutuu eräistä TSValvL 15 §:ssä itsessään säädettyistä hallintopakon käyttöedellytyksistä sekä vihdoin lainkohdan soveltamiseen kuuluvista tarpeellisuus-, järjestyks- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnoista: hallintopakon käyttö ei välttämättä ole järkevää ja tarkoituksenmukaista kaikissa esim. TAL:n rikkomistilanteissa.¹⁴ Käytännössä nämä rajoitukset liittyvät lähinnä TSValvL 15 §:stä ilmenevään *primäärivelvollisuuden rikkomisedellytykseen*, jonka mukaan pakkokeinomenettelyyn saadaan ryhtyä vasta, kun asianomaista työsuojelunormia on jo rikottu. Saman edellytyksen mukaan pakkokeinomenettelyyn ei saa ryhtyä primäärivelvollisuuden rikkomisen jo päättyttyä.¹⁵

Asiaa voidaan pohtia esimerkin valossa. Voidaanko TSValvL 15 §:n mukainen päätös tehdä, jos yrityksen työaikakirjanpidosta havaitaan yksittäinen lainvastaisen ylityön teettämistapaus?

Primäärivelvollisuuden rikkomisedellytystä ei käsittääkseni voida soveltaa niin tiukasti, että epäkohdan olisi päätöksentekohetkellä paraikaa oltava työpaikalla vallitsevana ja havaittavissa. Muutenhan esim. TTurvL:n vastaisiin työmenetelmiin — joihin työaikaerikkomukset esillä olevassa suhteessa pitkälti rinnastuvat — ei voitaisi käytännössä lainkaan puuttua. Kuitenkin on nähdäkseni edellytettävä, että tämäntyyppisen epäkohdan on oltava jollakin tavoin toistuvasti esiintyvä tai muuten tuntuva, ennen kuin TSValvL 15 §:n mukaisen päätöksen tekeminen on tarpeellista ja järkevää.¹⁶ Kielloksi muotoillulla

¹⁴ Ks. edellä 171 s.

¹⁵ Ks. edellä 187-191.

¹⁶ Vrt. TAL 5.3 §, jonka mukaan vuorokautista säännöllistä työaika voidaan *tilapäisesti* pidentää enintään yhdellä tunnilla, jos siitä etukäteen sovitaan työntekijöiden kanssa. — Tämän primäärivelvollisuuden rikkomisesta voidaan ylipäänsä puhua vasta sitten, kun pidennyksestä on tullut jonkinlainen käytäntö, kun se ei enää ole tilapäinen. Toisaalta käytännöksi muodostunut pidennys on työntekijöiden suostumuksesta riippumatta säännöksen vastaista ja siten pakkokeinojen käytön peruste.

päätöksellä voidaan sitten kyllä määrätä pidättymään myös vastaisuudessa esiintyvistä primäärivelvollisuuden rikkomisista.¹⁷ Päätöksen muotoilu kielloksi tai käskyksi lienee nyt esillä olevassa asiaryhmässä muutoin monesti makuasia: joko voidaan esim. kieltää työn teettäminen työntekijälle lain mukaan kuuluvan vuorokautisen lepoajan aikana taikka velvoittaa työnantaja järjestämään työntekijälle mainittu lepoaika.

Tapauksena, jossa primäärivelvollisuudet rikkomista koskevat ja muutkin hallintopakon käyttöedellytykset mielestäni selvästi täyttyivät, voidaan esittää ratkaisussa *KKO 3.10.1980 p. 2896* esillä ollut tilanne:

RO ja HO katsoivat työnantajan edustajien toistuvasti ja valvontaviranomaisten huomautuksista huolimatta pitäneen useita moottoriajoneuvon kuljettajia työssä enemmän kuin 12 tuntia 24 perättäisen tunnin aikana sekä teettäneen vuonna 1974 ainakin viidellä kuljettajalla ylityötä yli 320 tuntia. Vastaajat tuomittiin sakkorangaistuksiin TAL 11.4, 16.2 ja 23.1 §:n sekä RL 7:2:n nojalla. KKO: Ei muutoksenhakulupaa.

Tapauksen asiakirjoista selviää, että vastaajat oli edellisinä vuosina useaan otteeseen tuomittu samanlaisista rikkomuksista. TSValvL 15 §:n nojalla oli annettu ohjeita niiden TAL:n vastaisten menettelyjen johdosta, joista vastaajat tuomittiin, samoin kuin työtuntijärjestelmän laatimisen laiminlyönnistä.

Vaikka tapauksessa oli annettu TSValvL 15 §:n mukaiset pöytäkirjaohjeet työaikarikkomusten johdosta, lainkohdan mukaista velvoittavaa päätöstä ei ollut tehty. Voidaan kuitenkin kysyä, eikö juuri tällaisessa tilanteessa pakkokeinopäätös riittävän tuntuvine uhkineen olisi jatkuvien rikkomusten estämiseksi parempi keino kuin toistuvat sakkorangaistukset.

Luontoissuorituksen turvaaminen työntekijälle edellyttää työaika-asioissa joka tapauksessa nopeaa reagointia viranomaisen puolelta. Varsinkin jos halutaan puuttua paraikaa vallitseviin eikä vain vastaisuudessa toistuviin epäkohtiin, velvoittava päätös lienee tehtävä »asia ei siedä viivytystä» -perusteella, jolloin aikaavieppään ohjeidenantomenettelyyn ei tarvitse ryhtyä.¹⁸ Koska maksimityöaikaajan ylittämisestä pidättäminen ei aiheuttane työnantajalle tarvetta laajoihin järjestelyihin, velvoittavaan päätökseen liitettävä määräaika voitaneen useimmiten supistaa minimiinsä.¹⁹ Olosuhteista riippuen päätös voidaan TSValvL 20.2 §:ää soveltaen joissakin tapauksissa myös määrätä noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta.²⁰

¹⁷ TSValvL 15 §:n mukaisesta kieltovallasta ks. edellä 221-224.

¹⁸ Ks. edellä 200-202.

¹⁹ Ks. edellä 226-230.

²⁰ Ks. edellä 232 s.

Työaikalakien joidenkin säännösten soveltamista koskevien ratkaisujen tekeminen kuuluu *työneuvostolle*. Niinpä TAL 4 §:n mukaan työneuvoston on virallisen syyttäjän, työsuojelupiirin työsuojelutoimiston taikka työnantajien tai työntekijöiden keskusjärjestön pyynnöstä ratkaistava lain soveltamisalaa koskevat kysymykset. Työsuojelutoimiston on saatettava tällainen kysymys työneuvoston ratkaistavaksi, milloin asianosainen sitä vaatii eikä asiaa muuten ole pidettävä ilmeisen selvänä (2 mom.). Työneuvoston ratkaistavaksi voidaan edelleen saattaa kysymykset siitä, onko lain 6.2 §:n mukaisen periodityön teettämiseksi edellytyksiä, onko työ 11.5 §:ssä tarkoitettua aloittamis- tai lopettamistyötä ja voidaanko 15.3 §:n 3 kohdan nojalla poiketa viikkolepoa koskevasta sanotun pykälän säännöksistä. Vastaavia säännöksiä on myös muissa työaikalaeissa.

Työneuvoston ratkaisu on luonteeltaan vahvistusakti, jolla on muita viranomaisia sitova vaikutus. Siinä annetun tulkinnan mukaiset suoritusvelvollisuudet asetetaan muissa viranomaisissa: tuomioistuin määrää rangaistuksen ja vahingonkorvaus- tai muun maksuvelvollisuuden, ja työsuojeluviranomainen voi — sikäli kuin se enää on tarpeen — esim. sakon uhalla velvoittaa työnantajan noudattamaan asianomaista työaikanormia.

4.3.2 *Hätätyösäännöksistä johtuvasta toimivallasta*

Työaikalainsäädännön mukaan määräytyvä työntekijän säännöllinen työaika voidaan joissakin tapauksissa ylittää. Normaalitytapauksissa tämä käy päinsä *ylityösäännösten* nojalla ja niiden asettamissa rajoissa. Toisena mahdollisuutena on hätätyön teettäminen, jolle kuitenkin on säädetty verraten tiukat edellytykset. Työaikalain hätätyösäännös (12 §) kuuluu seuraavasti:

Kun luonnontapahtuma, tapaturma tai muu seikka, jota ei ole voitu ennakoita tietää, on aiheuttanut keskeytyksen liikkeen, laitoksen tai yrityksen säännöllisessä toiminnassa tahi vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen taikka hengen, terveyden tai omaisuuden joutumiseen vaaranalaiseksi, saa, siinä määrin kuin mainitut syyt vaativat, pidentää 5, 6 ja 7 §:n mukaan määräytyviä säännöllisiä työaikoja sekä 5 a §:n mukaan määräytyviä pisimpiä työaikoja sekä poiketa 16 a §:n säännöksistä, ei kuitenkaan kauemmin kuin neljän viikon aikana. Tällaisesta työajan pitennyksestä sekä sen syystä, laajuudesta ja todennäköisestä kesätyydydestä on työnantajan viivytyksettä tehtävä kirjallinen ilmoitus asianomaiselle työsuojeluviranomaiselle. Työsuojeluviranomainen voi, tutkituaan asian, joko jättää sen tehdyn ilmoituksen varaan tai ryhtyä toimenpiteisiin pitennyksen rajoittamiseksi tai lopettamiseksi. (9.7.1976/620)

Tässä pykälässä mainittua hätätyötä alkoon luettako 11 §:ssä tarkoitettuun ylityöaikaan.

TAL 12 §:ää hyvin pitkälle vastaavat hätätyösäännökset on NTSuojL 11 §:ssä, KaTAL 6.3 §:ssä, MaatTAL 12 §:ssä, TalomTAL 7 §:ssä ja KotiTSL 8 §:ssä. Seuraavassa käsittelen yksinkertaisuuden vuoksi kuitenkin vain TAL 12 §:ää.

Hätätyö poikkeaa ylityöstä kahdessa olennaisessa suhteessa. Ensiksikin hätätyön teettäminen ei edellytä työntekijän suostumusta. Toiseksi hätätyö merkitsee erittäin laajaa mahdollisuutta poiketa työajan pituutta ja sijoittelua koskevista säännöksistä.¹ Hätätyötä voidaan teettää neljän viikon aikana paitsi ylityörajoitusten, myös mm. yötyö- tai viikkoleposäännösten estämättä sekä sunnuntaisin ja kirkollisina juhlapäivinä.²

TAL 12 §:ää voidaan siten pitää eräänlaisena työnantajan suojasäännöksenä, jonka pääfunktiona on turvata työvoiman saatavuus säännöksen mukaisissa poikkeusoloissa. Vastapainona oleva työsuojelufunktio on pyritty turvaamaan säätämällä hätätyön teettämiselle yhtäältä tiukat edellytykset ja toisaalta tavanomaista intensiivinen valvonta. Seuraavassa en tämän enempää puutu hätätyön teettämisedellytyksiin,³ vaan keskityn työsuojeluviranomaisten toimivaltaan hätätyösäännösten noudattamisen valvonnassa.

TAL 12 §:n mukaan työnantajan on siis tehtävä hätätyöstä työsuojeluviranomaiselle ilmoitus, minkä jälkeen viranomainen tekee asiassa ratkaisunsa. Mutta mitä käytännössä tarkoittaa, kun viranomainen voi »ryhtyä toimenpiteisiin pitennyksen rajoittamiseksi tai lopettamiseksi»? Ja onko työsuojeluviranomaiselle kenties TSValvL 15 §:n nojalla muutakin toimivaltaa hätätyösäännöksen rikkomistapauksissa? — Johdannoksi on paikallaan selostaa nykyistä käytäntöä ja työsuojeluhallinnossa vallitsevaa kantaa, joka on kirjattuna TSH:ssa valmisteltuun muistioon »Työaikalain (604/46) hätätyösäännöksen soveltaminen».

Muistiossa todetaan hätätyöilmoituksen johdosta tehtävästä ratkaisusta ensin, että ilmoitukset saapuvat viranomaiselle käytännössä yleensä vasta kun työ on loppuun suoritettu. Tällöin ei pitennyksen rajoittaminen tai lopettaminen ole sinänsä mahdollista, vaikka hätätyön teettämiselle ei katsottaisikaan olleen edellytyksiä. Toisaalta on muistion mukaan huomattava, »ettei kysymyksessä ole yleensä myöskään sellainen puutteellisuus tai epäkohta, jota tarkoitetaan TSValvL 15 tai 16 §:ssä eikä siinä tarkoitettu menettely näin muodoin myös-

¹ Ks. *Sarkko*, Työaikalaki 127 s.

² Ks. TAL 13.1 §:n 6 kohta, 15.3 §:n 2 kohta ja 18.4 § sekä *TN 1060*, jota on selostettu *Sarkon* em. teoksessa 136.

³ Hätätyön teettämisedellytyksistä on annettu melko paljon työneuvoston lausuntoja, joista ks. *Sarkko*, mt. 127-136. Ks. lisäksi *TN 2/85* ja *72/85* sekä *KKO 1985 II 153* ja *1986 II 39*.

kään ole mahdollista.» Viranomainen voi sen vuoksi lähinnä vain antaa asias-
sa tarpeelliset ohjeet ja neuvot työnantajille ja tarvittaessa työntekijöille. Myös
TSValvL 24 §:ssä tarkoitettu ilmoitus viralliselle syyttäjälle voidaan tehdä.⁴ —
Tämän mukaisesti valvontakäytännössä ei tietääkseni kertaakaan ole käytetty
pakkokeinoja hätätyön rajoittamiseksi tai lopettamiseksi.

Valvontakäytäntöä ja sen tueksi esitettyjä perusteluja voidaan nähdäkseni
kritisoida liiasta varovaisuudesta, kun otetaan huomioon TAL 12.1 §:ssä sen-
tään jokseenkin selvin sanoin edellytetty rajoitus- ja kieltovalta. Myös TAL
12 §:n luonne kaikkien muiden työaika rajoitusten sivuuttamiseen oikeuttava-
na säännöksenä edellyttää, että siihen kytkeytyviä valvontavaltuuksia on vas-
taavasti tulkittava laajasti. Asian selvittäminen on aloitettava luomalla katsaus
TAL 12 §:n kehitystaustaan.

Ensimmäinen hätätyösäännös oli jo vuoden 1889 TSuoJA:ssa (11.1 §:n
3 kohta). Sen mukaan lapsia ja nuoria henkilöitä koskevista työaika-
rajoituksista saatiin teollisuushallituksen tai ammattientarkastajan luvalla
tietyissä suhteissa poiketa luonnontapahtuman, onnettomuuden tai muun
arvaamattoman sattuman niin vaatiessa. Mitään kieltovaltaa ei säännök-
seen liittynyt.

Hyvin pitkälle nykyisten kaltainen hätätyösäännös oli vuoden 1917
TeollTA 12 §:ssä. Sen 2 momentin mukaan hätätyöilmoitus oli tehtävä
teollisuushallitukselle, siis ammattientarkastusta johtavalle keskusviras-
tolle. Teollisuushallituksen tuli sitten, »tutkittuaan asian laadun, joko
jättää asia tuon ilmoituksen varaan tahi ryhtyä toimenpiteisiin pitennyk-
sen rajoittamiseksi tai lakkauttamiseksi». Minkälaisiksi nuo toimenpiteet
oli tarkoitettu, ei käy ilmi lainkohdan niukoista esitöistä.⁵ Joka tapauk-
sessa teollisuushallituksella ei ollut mitään muualla säädettyjä pakkokei-
novaltuuksia käytettävänä. Sen sijaan ammattientarkastajalla oli val-
ta antaa kirjallinen käsky, jos »työpaikan olot tai laitteet» eivät olleet
lainmukaisia (ATA 6 §).

1917TAL 4.2 §:n mukaan rajoitus- ja kieltovalta kuului »tarkastus-
viranomaiselle», siis ammattientarkastajalle. Tämä todettiin myös voi-
massa olevan TAL:n 12 §:n alkuperäisessä sanamuodossa, kunnes ni-
mikkeeksi tuli »työsuojeluviranomainen» (620/76). Näidenkään lakien
esitöissä ei valvontamenettelyä ole lähemmin käsitelty.

Lainsäädäntöhistorian valossa jää siis jokseenkin avoimeksi, minkälaisek-
si työsuojeluviranomaisten toimivalta hätätyötä koskevassa valvonnassa on aja-
teltu. Tulkintasuositukset on silloin annettava pitkälti nykyisten toimivaltanor-
mien saaman sanamuodon pohjalta. Lähestyn asiaa käytännön ratkaisutilan-
teiden kautta ja otan lähtökohdaksi kaksi tapausta: a) hätätyön teettäminen

⁴ Ks. em. hätätyömuistio 15 s.

⁵ Ks. KM 1907:17 a, 118 ja Arm. es. n:o 3/1909 II vp., 9.

jatkuu vielä, kun työsuojeluviranomainen saa hätätyöilmoituksen (tai muulla tavoin tiedon hätätyön teettämisestä) ja b) hätätyön teettäminen on siltä erää päättynyt.

a) Jos hätätyön teettäminen on käynnissä, työsuojeluviranomaisen mahdollisuudella keskeyttää lainvastaiseksi katsottu hätätyö on reaalista merkitystä. Minun on vaikea löytää vasta-argumenttia sille, että viranomainen voi TAL 12.1 §:n sanamuodon mukaisesti määrätä työn rajoitettavaksi tai keskeytettäväksi. Tällainen määräys on asiallisesti *välittömän hallintopakon* käyttöä — samaan tapaan kuin TSValvL 16 §:n nojalla annettu määräys keskeyttää työn tekijän henkeä tai terveyttä vaarantava työ. Toimivalta perustuu siis kuitenkin suoraan TAL 12.1 §:ään, eikä kiellovaltuuksia ole tarpeen etsiä TSValvL 15 tai 16 §:stä. Toiselta puolen kiellovaltuuksien puuttumista ei voida perustella sillä, ettei työaika säännösten rikkominen »yleensä» merkitse TSValvL 15 §:ssä tarkoitettua epäkohtaa (vrt. TSH:n edellä selostettu hätätyömuistio). Tämän tutkimuksen mukaan työaika kysymykset kyllä kuuluvat TSValvL 15 §:n soveltamisalaan, mutta kun hätätyön keskeyttämisestä on TAL 12.1 §:ssä säädetty oma ja joutuisampi menettelynsä, TSValvL 15 §:ään ei ole tarpeen turvautua.

Pulmia voi lähinnä aiheutua TAL 12.1 §:n mukaiseen päätökseen liittyvistä menettely-, täytäntöönpano- yms. kysymyksistä, joista lainkohdassa ei ole säädetty mitään. Näiltä osin on noudatettava yleisiä sääntöjä. Kuulemisen tarpeellisuus, asian selvittäminen, päätöksen perusteleminen ym. seikat määräytyvät HMenL:n mukaan. Päätös voitaneen HValL 14.2 §:ää soveltaen katsoa luonteeltaan sellaiseksi, että se voidaan määrätä heti täytäntöön pantavaksi.⁶ Jos päätöstä ei noudateta, työsuojeluviranomainen voi pyytää poliisin virka-apua viime kädessä sillä perusteella, että kysymyksessä on myös kriminalisoidun teon (TAL 23.1 §) estäminen.⁷ Muutoksenhakuun sovelletaan TSValvL 4 lukua.

b) Jos hätätyön teettäminen on päättynyt, TAL 12.1 §:ssä säädettyä toimivaltaa ei voida käyttää. Sen sijaan on harkittava, voidaanko käyttää niitä samoja keinoja, jotka liittyvät TAL:n valvontaan tai esim. TTurvL:n vastaisen työmenetelmien estämiseen yleensä.

⁶ Samaan tapaan on järjestetty TSValvL 16 §:n mukaisen kiellopäättöksen täytäntöönpanokelpoisuus. Työsuojelutarkastajan antamaa kieltoa on heti noudatettava, ja TSH:n antamassa kiellon vahvistamispäätöksessä voidaan määrätä — ja käytännössä säännönmukaisesti määrätäänkin — kielto noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta (16.2 ja 20.1 §).

⁷ Ks. *Sinisalo*, Toimivalta 77-81 sekä virka-avun antamisen edellytyksistä yleensä *Mäenpää* 249-252.

Joka tapauksessa on selvää, että jos hätätyön teettämiselle ei ole ollut TAL 12.1 §:ssä säädettyjä edellytyksiä, asiaa ei ole jätettävä »tehdyn ilmoituksen varaan». Sen sijaan on nähdäkseni joissakin tapauksissa mahdollista TSValvL 15 §:n mukaisessa menettelyssä *kieltää vastaavanlaisten töiden teettäminen hätätyönä*. Hätätyön lainvastaisuus johtuu nimittäin usein siitä, ettei sen syyksi ilmoitettu vika, vaurio tms. seikka olekaan ennalta arvaamaton, vaan tavalla tai toisella säännönmukaisesti toistuva; tällöin on saattanut muodostua suorastaan vakiintuneeksi käytännöksi teettää tietentyyppiset työt hätätyönä.⁸ Myös voidaan ajatella, että TAL 12.1 §:ssä säädettyä ns. seurausedellytystä on työpaikalla jatkuvasti tulkittu liian laveasti (esim. tietyn tyyppinen, vain vähäinen omaisuuden vaarantuminen). Lainvastaisen käytännön jatkaminen on silloin voitava kieltää TSValvL 15 §:n mukaisessa menettelyssä samaan tapaan kuin TAL:n muiden säännösten rikkomiskieltojen asettamisesta edellä on esitetty.

Toisenkinlaisia reaktiotapoja voitaisiin harkita niissä tapauksissa, joissa hätätyön teettämisellä ei vielä ole ylitetty esim. vuorokautisen tai viikottaisen ylityön maksimeja. Tällöin voitaisiin ajatella, että työnantaja velvoitettaisiin merkitsemään ilman laillisia edellytyksiä teetetty hätätyö ylityönä työaikakirjanpitoon. Päätöksellä olisi silloin kahtalainen funktio. Ensiksikin sillä varmistettaisiin työaikakirjanpidon oikeellisuus. Toiseksi varmistettaisiin se, että hätätyönä teetetty työ otetaan huomioon jäljellä olevaa ylityökiintiötä vähentävänä seikkana. Käytännössä työsuojelutoimistot yhteen aikaan asettivatkin selostetun sisältöisiä velvoitteita. Samalla lailla meneteltiin Ruotsissa vuoden 1970 työaikalain voimassa ollessa.⁹

Meillä työsuojelutoimistojen päätöksistä tehtyjen valitusten johdosta TSH kuitenkin katsoi, etteivät toimenpiteet sisältäneet työnantajaa sitovaa sellaista ratkaisua, johon olisi voitu hakea muutosta (ks. *TSHp 14.8.1975 n:o 2448/072/75* ja *14.8.1975 n:o 1354/072/75*). Näin siitä huolimatta, että työsuojelutoimiston päätöksessä oli saatettu käyttää ilmaisuja »velvoittaa» ja liittää oheen valitusosoitus.

TSH:n päätösten oikeellisuuteen enempää puuttumatta totean, että jos ensi asteen viranomaisen katsotaan esim. ylittäneen toimivaltansa, päätöstä ei tällä perusteella saa selittää sitomattomaksi ja valituskelvottomaksi kehotukseksi tms., vaan päätös on nimenomaisesti kumottava.

⁸ Ks. esim. *KKO 1986 II 39*, joka koski sähkölaitoksen työntekijöillä hätätyönä teetettyjä erilaisten vikojen ja häiriöiden korjauksia. Hätätyötä oli teetetty 1974-1979 tuhansia tunteja vuosittain ja jopa enemmän kuin ylitöitä.

Lain tarkoitusta vastaamattomasta hätätyön teettämisestä ks. myös *J.Hämäläinen*, TTT 4/1974, 42, jossa viitataan TAL 12 §:n laajamittaiseen soveltamiseen mm. poliisin työssä.

⁹ *SOU 1981:5*, 129. — Uuden työaikalain (1982) 9 §:n mukaan hätätyöhön liittyvät valvontatehtävät on paljolti siirretty paikallisille työntekijäjärjestöille.

TSValvL 15 §:n soveltamisedellytyksistä lähtien on mielestäni kyseenalaista, voidaanko tällaista työaikakirjanpitoon liittyvää velvoitetta asettaa seuraamukseksi lainvastaisen hätätyön teettämisestä. Jos ensin ajatellaan työaikakirjanpidon oikeellisuuden turvaamista, asiaa on arvosteltava TAL 20.2 §:n luettelopitosäännöksen eikä 12.1 §:n valossa. Ensin mainitun lainkohdan mukaan työnantajan on pidettävä luetteloa tehdyistä työtunneista sekä hätä- ja ylityöstä ja niistä maksetusta korotetusta palkasta. Tähän velvollisuuteen kuuluneen, että luetteloita pidetään *oikein*.¹⁰ Työnantajan ilmoitusta sellaisesta hätätyöstä, jonka työsuojeluviranomainen ei katso täyttävän TAL 12.1 §:ssä säädettyjä edellytyksiä, ei vielä voida ilman muuta pitää osoituksena lain 20.2 §:ssä säädetyn primäärivelvollisuuden rikkomisesta. Toinen asia on, että viranomaisen on suhteellisen helppo jälkeinpäin tarkistaa, millä tavoin teetetty hätätyö on merkitty työaikakirjanpitoon. Jos *tällöin* havaitaan virheellisyys, se voitaneen TSValvL 15 §:n mukaisessa järjestyksessä määrätä korjattavaksi. Työaikakirjanpidon laatiminen on sellainen järjestysluonteinen, valvontaa palveleva tehtävä, jota jo nykyisten käsitysten mukaan pidettäneen melko ongelmattomasti TSValvL 15 §:n mukaisessa menettelyssä toteutettavana velvollisuutena.¹¹

Ennenaikaisena voidaan useimmiten pitää myös hätätyöilmoituksen johdosta annettavaa, vastaisuudessa teetettävän ylityön rajoitusta tai kieltoa. Mikäli työnantaja pyrkisi käyttämään hyväkseen TAL 12 §:n vastaisesti teettämänsä hätätyön lisäksi »täydet» ylityökiintiöt, asiaan voidaan puuttua vasta, jos lainmukaiset ylityömaksimit aikanaan ylitetään.

Valvontaviranomaisen ratkaisuvaltaan jää siten kaksi välittömästi TAL 12 §:n rikkomiseen liittyvää reaktiomuotoa. Jos hätätyön teettäminen edelleen jatkuu, se voidaan TAL 12 §:n nojalla määrätä rajoitettavaksi tai keskeytettäväksi. Jos hätätyön teettäminen on siltä erää päättynyt, TSValvL 15 §:n mukaisessa järjestyksessä voidaan kieltää rikkomuksen uusiminen, ts. hätätyön teettäminen samanlaisissa, mutta TAL 12.1 §:n edellytyksiä vastaamattomissa oloissa.

4.4 Vuosilomasuojelu

Vuosiloma- ja työaikasuojelu liittyvät läheisesti toisiinsa. Kummassakin on kysymys viime kädessä samasta asiasta, työvoiman uusintamiseksi tarvittavan

¹⁰ Vrt. TAL 23.2 §, jossa on kriminalisoitu 20.2 §:ssä tarkoitettujen luetteloiden pitäminen *väärin*.

¹¹ Vrt. työnantajalle asetetut velvoitteet merkitä syöpävaaralle altistettujen työntekijät ASA-rekisteriin, esim. *TSHp 4-6/1982*.

vapaa-ajan turvaamisesta.¹ Tämän vuoksi on kysyttävä, onko myös valvontaviranomaisten ratkaisuvaltaa työaika- ja vuosiloma-asioissa arvosteltava yhdenmukaisesti.

On seikkoja, jotka eivät samalla tavoin puolla TSValvL 15 §:n soveltuvuutta vuosilomasuojelussa kuin työaika-asioissa. Ensiksikin historiallisena argumenttina käyttämäni vuoden 1917 ATA:n esityöt ja soveltamiskäytäntö eivät valaise vuosilomasäännöksiin liittyvää valvontavaltaa. Tämä johtuu kylläkin vain siitä, että vuosilomalainsäädäntö on kehittynyt niin myöhään.² Toiseksi muiden pohjoismaiden vuosilomalaeissa ei ole pakkokeinojen käyttöön oikeuttavia säännöksiä.

Suomessa työsuojeluviranomaisten toimivalta työaika- ja vuosiloma-asioissa riippuu kuitenkin samankaltaisista lainsäädännöllisistä perusteista. Sekä TAL että VLomaL kuuluvat lakeihin, joiden noudattamista työsuojeluviranomaisten kuuluu valvoa, ja kysymys on viime kädessä siitä, katsotaanko lakien rikkomukset »työpaikan oloja» koskeviksi epäkohdiksi TSValvL 15.1 §:n mukaan. Hallintopakon käyttöedellytyksistä, kuten työsuojeluviranomaisten ja muiden viranomaisten toimivaltasuhteista esittämäni näkökohdat eivät aiheuta estettä TSValvL 15 §:n soveltamiselle myös vuosiloma-asioissa.

Aikaisemmin (erit. II.3.2.3 ja 3.2.4) olen todennut, että työntekijän on hankala saada vastaavaa oikeussuojaa siviilioikeudellista tietä. Sen sijaan voitaisiin ajatella, että työntekijä *faktisesti* toteuttaisi oikeutensa esim. yhdenjaksoiseen viikkolepoon tai lainmukaiseen vuosilomaan yksinkertaisesti jäämällä pois työstä. *Bruun* on pohtinut tällaisia »omankäden-oikeuteen» vivahtavia työstäpidättäytymisen muotoja ja päätenyt puoltamaan niiden oikeutusta.³

Sittenmin KKO on kuitenkin juuri vuosilomaa koskevassa ratkaisussaan ottanut tähän asiaan kielteisen kannan. Tapauksen *KKO 1982 II 148* mukaan työnantajalla oli oikeus TSL 44.2 §:n nojalla katsoa työ-sopimus purkautuneeksi, kun työntekijä oli ilmoittanut jäävänsä vuosilomalle ja ollut viikon poissa työstä. Asiaan ei vaikuttanut se, oliko työntekijän kanta VLomaL:n tulkintaerimielisyydessä oikea vai ei. Samanlainen, opintovapaa-oikeuden käyttämistä koskeva ratkaisu on *KKO 26.2.1985 t. 1873/74*.⁴ — Sen sijaan työaika-asioissa KKO ei tietääkseni

¹ Sosiaalipolitiikan lohkona vuosiloman turvaaminen luetaan usein työaikasuojelun osaksi, ks. esim. *Waris* 119-125 ja *Sipilä*, Pääasiat 22.

² Ensimmäinen varsinainen vuosilomalaki annettiin vuonna 1939. Tätä ennen oli vuosilomasäännöksiä vuoden 1919 laissa kauppa-, konttori- ja varastoliikkeiden työoloista (9 §) ja VTSL:ssa (14 §). Vuosilomalainsäädännön kehityksestä ks. *Sarkko—Koskinen* 2-6.

³ Ks. *Bruun*, Työstäpidättäytymisoikeudesta 90-94.

⁴ Vrt. *Bruun*, mt. 120, jossa todetaan, ettei työnantajalla ole työstäpidättäytymisoikeuden käyttämisen johdosta oikeutta irtisanoa tai purkaa työ-sopimusta tai katsoa sitä purkautuneeksi TSL 44.2 §:n mukaisesti.

ole joutunut ottamaan kantaa työstäpidättäytymisoikeuteen. Voitaisiin kuitenkin mielestäni katsoa, että työntekijä voi itse toteuttaa esim. oikeutensa yhdenmukaiseen viikkolepoon paremmin perustein kuin esim. oikeutensa tietyn pituiseen vuosilomaan.⁵ Vastaavasti on sitä tärkeämpää, että työntekijällä on vuosiloma-asioissa käytettävänäan muita oikeuskeinoja.

Asiallisesti näissä tilanteissa on kysymys *työnantajan tulkintaetuoikeudesta* eli työnantajan väliaikaisesta vallasta määrätä työsuhteen ehtojen tulkinnasta, kunnes niistä mahdollisesti syntynyt riita on asianmukaisessa järjestyksessä ratkaistu.⁶ Tällaisena ratkaisuna voitaisiin ajatella tuomioistuimen antamaa vahvistustuomiota (vrt. *KKO 1984 II 135*, jossa työntekijän kanne koski vuosilomaoikeuden vahvistamista). Tehokkain ja joka tapauksessa työstäpidättäytymistä suositeltavampi oikeuskeino olisi kuitenkin TSVaLV 15 §:n mukaisessa menettelyssä annettu, työnantajaa velvoittava suorituskäsä.⁷

Päädyn siis siihen, että myös vuosiloma-asioissa on lähtökohtaisesti mahdollista soveltaa TSVaLV 15 §:ää. Toimivallankäytön rajoitukset ovat samat kuin työaika-asioissa: mm. vuosilomapalkkaa ja lomakorvausta koskevat *korvausriidat* jäävät TSVaLV 15 §:n soveltamisalan ulkopuolelle, ja *primäärivollisuuden rikkomisedellytys* merkitsee, että velvoittavaa päätöstä ei voida tehdä ennen kuin asianomaista vuosilomanormia on rikottu.

Käytännössä työntekijän intressi saada VLomaL:n mukaiset etuudet »luonnossa» koskee joko vuosiloman *pituuutta* tai *ajankohtaa*. Molemmista seikoista määrääminen kuuluu työnantajan tulkintaetuoikeuden piiriin, kuten edellä on esitetty.⁸ Ratkaisustaan työnantajan on VLomaL 5.5 §:n mukaan *ilmoitettava* työntekijälle pääsääntöisesti kuukautta ennen loman tai sen osan alkamista.⁹ Käytännön sovellutusesimerkkinä voidaan pohtia tilannetta, jossa työnantaja on määrännyt vuosiloman lyhyemmäksi kuin mihin työntekijä katsoo olevansa oikeutettu. Kysymys voi olla vaikkapa erimielisyys siitä, katso-

⁵ Myös *Bruun* (mt. 93) katsoo, että työntekijän työstäpidättäytymisoikeudelle on monissa vuosiloma-asioissa jossakin määrin heikommat perusteet kuin työaika-asioissa: sosiaaliset näkökohdat eivät ole yhtä painavia, ja kun »omankädenoikeus» koskee melko pitkää aikaa, se voi aiheuttaa pitkälle meneviä seurauksia työnantajalle.

⁶ Tulkintaetuoikeudesta ks. esim. *Tiitinen* 169-171.

⁷ Norjan osalta *Friberg* onkin todennut, ettei työntekijöillä tällaisessa tilanteessa ole oikeutta pidättäytyä työstä, koska asiassa voidaan saada työsuojeluviranomaisen ratkaisu. *Friberg* 31.

⁸ VLomaL 4.1 §:n mukaan vuosiloma annetaan lomakautena työnantajan määräämänä aikana. Työnantajan on kuitenkin ennen loman määräämistä varattava työntekijälle tai tämän edustajalle tilaisuus esittää asiasta mielipiteensä. — Näistä säännöksistä tarkemmin ks. *Sarkko—Koskinen*, 99-103.

⁹ Ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä ks. mt. 120-126.

taanko työntekijän poissaolopäivät työssäolopäivien veroiseksi, vuosilomaan oikeuttavaksi ajaksi VLomaL 3.5 §:n säännösten mukaan. Minkälaisin edellytyksin työsuojeluviranomainen voi velvoittaa työnantajan antamaan työntekijälle lainmukaisen vuosiloman, jos työnantajan tulkinta katsotaan virheelliseksi?

Pulmallisinta on nähdäkseni se, *missä vaiheessa* työsuojeluviranomainen voi puuttua asiaan. Voidaan ajatella, että TSValvL 15.1 §:ssä tarkoitettu »epäkohta, jonka korjaaminen on työnantajan velvollisuutena» on käsillä joko 1) kun työnantaja on VLomaL 5.5 §:n mukaisesti ilmoittanut vuosiloman ajasta, 2) kun vuosiloma on alkanut tai 3) kun vuosiloma on päättynyt, vaikka sen lain mukaan olisi pitänyt vielä jatkua.

Lienee selvää, että viimeistään vuosiloman päätyttyä ennenaikaisesti työnantaja on menetellyt TSValvL 15.1 §:ssä tarkoitettulla tavalla velvollisuutensa vastaisesti. Vasta tässä vaiheessa annetulla ratkaisulla ei kuitenkaan aina ehdiä turvaamaan työntekijän vuosilomaoikeuden toteutumista luonnossa.¹⁰ Joissakin tapauksissa kysymykseen voi tulla ratkaisu, jolla työnantaja velvoitetaan vastaisuudessa lukemaan tällaiset poissaolopäivät työssäolopäivien veroisiksi — näin esim. silloin, jos työnantaja on soveltanut tässä suhteessa virheellistä tulkintaa aikaisemminkin tai myös muiden työntekijöiden kohdalla (vrt. päätös, jolla velvoitetaan muuttamaan TTurvL:n vastainen työmenetelmä).

TSValvL 15.1 §:n sanamuoto ei kuitenkaan nähdäkseni sulje pois sellaista tulkintaa, että »epäkohdaksi» katsotaan *jo VLomaL 5.5 §:n mukainen ilmoitus* pituudeltaan tai ajankohdaltaan lainvastaisesta vuosilomasta.¹¹ Kun vuosiloman ajasta on lain edellyttämä ilmoitus, jollainen sitä paitsi sitoo työnantajaa,¹² oikeussuojan tarvekynnys ylittyy, eikä asian ratkaistavaksi ottamista voida pitää ennenaikaisena. Jos tässä vaiheessa ei voitaisi saada viranomaisen kannanottoa, jouduttaisiin ehkä tarpeettomastikin jälkikäteen turvautumaan VLomaL 19.1 §:ssä säädettyyn rangaistus- ja korvausprosessiin.

Lopuksi kysymys voi olla myös siitä, onko työnsuorittajalla lainkaan oikeutta vuosilomaan vain jääkö hän VLomaL:n (tai MerimVLomaL:n) *soveltamis-*

¹⁰ Työntekijä voi kuitenkin VLomaL 19.1 §:n mukaisen *syytejutun* yhteydessä vaatia työnantajan velvoittamista suorittamaan *kaksinkertaiset palkkaedut* saamatta jääneeltä vuosilomalta. Tämän oikeuskeinon merkitystä vähentävät kuitenkin ne syyt, jotka yleensäkin vaikeuttavat työntekijöiden mahdollisuuksia nostaa oikeudenkäyntejä työsuhteen aikana. Ks. myös kanneajan vanhentumisesta VLomaL 15 §.

¹¹ Toisin on ilmeisesti arvosteltava VLomaL 19.1 §:n rangaistussäännöstä, jonka soveltaminen edellyttää, että työnantaja *ei anna* työntekijälle lain mukaista vuosilomaa tai vastoin lakia *pitää* työntekijää työssä vuosiloman ajaksi määräämäänsä aikana.

¹² Tästä sitovuudesta ks. *Sarkko—Koskinen* 123 s.

alan ulkopuolelle. Lain aineellisia säännöksiä soveltavan viranomaisen on tavallaan esikysymyksenä ratkaistava myös lain soveltuvuus. Aivan samoin kuin esim. TAL 4 §:n ja TTurvL 7 §:n mukaan tämä kysymys voidaan myös VLomaL 2 §:n mukaan saattaa *työneuvoston* ratkaistavaksi, ja työsuojelupiirin työsuojelutoimiston on asianosaisen niin vaatiessa tehtäväkin tällainen siirto, jollei asiaa muutoin ole pidettävä ilmeisen selvänä. VLomaL:n *muiden* säännösten soveltamisesta työneuvosto sen sijaan ei — toisin kuin joissakin työaikalainsäädännön mukaisissa asioissa — voi antaa ratkaisua, vaan ainoastaan yleisluonteisen ja muuta viranomaista sitomattoman lausunnon.¹³

4.5 Työsopimussuojelu

4.5.1 Valvontavallan perusteet ja rajoitukset

Työsopimussuojelun käsitteellä en pyri luomaan mitään uutta ja tarkkarajaista työsuojelun lohkoa, vaan viittaan väljästi työsopimuslainsäädännössä säänneltyihin kysymyksiin. Tällöin on otettava huomioon TSL:n ohella mm. MerimL ja KotiTSL sekä joidenkin muidenkin lakien yksittäiset säännökset. Seuraavassa käsittelem kuitenkin toistojen välttämiseksi pääasiassa vain TSL:a ja sen noudattamisen valvontaa.

TSL:n säätämiseen johtaneessa työsopimuslakikomitean mietinnössä on tavanomaisesta poiketen käsitelty verraten seikkaperäisesti pakkokeinojen käytödellytyksiä lain valvonnassa. Komitea lähti siitä, että työntekijöiden halukkuutta ja mahdollisuuksia vedota lain mukaisiin oikeuksiin saattaa vähentää pelko epäedullisista seurauksista, esim. irtisanomisesta. Tämän vuoksi saattoi olla paikallaan, että viranomaiset voisivat tietyissä puitteissa pitää huolta lain noudattamisesta. Lähinnä oli ajateltavissa tämän tehtävän uskominen ammattientarkastusviranomaisille. Ammattientarkastuslaitoksen virkamiesten koulutuksessa ja pätevyysvaatimuksissa oli kuitenkin kiinnitetty päähuomio työturvallisuussuojeluun ja sen mukaisesti teknillisiin eikä juridisiin valmiuksiin, joita puolestaan tarvittaisiin työsopimuslain valvonnassa. Tämän vuoksi komitea ei katsonut voivansa ehdottaa työsopimuslakia koskevien valvontatehtävien antamista ammattientarkastukselle. Kuitenkin komitea esitti harkittavaksi, että ammattientarkastusorganisaatiota edelleen kehitettäessä lisättäisiin myös juri-dista asiantuntemusta. Tällöin voitaisiin uudestaan ottaa harkittavaksi työsopimuslakia koskevan valvonnan uskominen näille viranomaisille.¹

¹³ Ks. TNL 9.1 §:n 3 kohta ja siitä *Sarkko*, Erityinen osa I, 252.

¹ *KM 1969:A 25*, 63 s.

Valvontatoiminnassa olisi komitean mukaan todennäköisesti pääasiana neuvojen ja ohjauksen antaminen. Mutta milloin työsopimuslain jonkin pakottavan säännöksen noudattaminen on jossakin työpaikassa järjestelmällisesti laiminlyöty, saattaisivat kysymykseen tulla *pakkotoimenpiteet tällaisen menettelyn lopettamiseksi ja sen uusiutumisen estämiseksi*. Kun komitea ei esittänyt TSL:iin rangaistussäännöksiä, olisi tuolloin voimassa olleen järjestelmän mukaisista keinoista komitean mukaan käytettävä ATL 7 §:n mukaisia toimia, siis viime kädessä *uhkasakkomääräystä*.²

TSL:n viranomaisvalvontaa koskeva säännös (55.1 §) tuli lakiin vasta eduskuntakäsittelyn aikana.³ Säännöstä esittänyt sosiaalivaliokunta ilmoitti olevansa tietoinen ammattientarkastuslaitoksen puutteista ja kiirehti ATL:n uudistamista. Valiokunnan mukaan oli jo tässä vaiheessa aivan välttämätöntä lisätä lainopillisen pätevyyden omaavaa henkilökuntaa lähinnä alan keskushallintoon.⁴

ATL:n kumoamisen ja TSValvL:n sekä TSHalL:n ja -A:n säätämisen jälkeen tilanne on pitkälti muuttunut työsopimuslakikomitean ja sosiaalivaliokunnan esittämään suuntaan. On perustettu TSH, jonka yhteydessä on oikeudellinen toimisto, minkä lisäksi useimpien työsuojelupiirien työsuojelutoimistoissakin on lakimiehen virka. Viimeksi on oikeusturvaa parannettu avaamalla 1.9.1988 lähtien säännönmukainen muutoksenhakutie työsuojelua koskevissa asioissa KHO:een (TSValvL 18.1 §, 29/86).

TSL:n esitöiden ja edellä selostetun kehityksen valossa näyttää selvältä, ettei mitään periaatteellista estettä ole TSValvL 15 §:n soveltamiselle myös TSL:n valvonnassa.⁵ Tämä lähtökohta on myös tässä tutkimuksessa omaksutun tulkintalinjan mukainen. Sanottu merkitsee myös, että kun TSValvL 15 §:n soveltamisala näin ulottuu työsuojelun eri sektoreille työturvallisuusasioista työsopimussuojeluun, lainkohta voidaan luonnehtia työlaainsäädännön hallinnollista luontoistäytäntöönpanoa säänteleväksi *yleisklausuuliksi*.

² Mt. 64.

³ *Sosiaalivaliokunnan mietintö n:o 33/1969, 5.*

Toisaalta samassa yhteydessä TSL:iin otettiin myös *rangaistussäännös* (54 §). Se tehostaa kuitenkin pääasiassa sellaisten säännösten noudattamista, joita työsopimuslakikomitea ei ollut ehdottanut (kuten syrjintäkielto, 17.3 §) tai joiden mukaisen suoritusvelvollisuuden asettaminen on tuomioistuinasia (kuten työtodistusta koskeva 47 §). Siten rangaistussäännös ei nähdäkseni vähennä komiteassa esitettyjen, hallinnollisen pakkokeinojen soveltuvuutta koskevien pohdintojen painoarvoa. — Rangaistusten ja uhkasakon kumulaatiosta ks. myös edellä II.2.

⁴ Ibid.

⁵ Kirjallisuudessa myös teoksessa *Kahri—Vihma* viitataan TSValvL:n mukaisiin pakkokeinoihin selostettaessa TSL 55 §:n valvontasäännöstä, ks. mt. 334 s.

Kuitenkin käytännössä ilmeisesti vain pieni osa TSL:n säännöksistä voi tulla kysymykseen pakkokeinomenettelyssä toteutettavina primääriovelvollisuuksina. Rajauskriteereistä ensimmäisenä voidaan pohtia lainsäädännön *dispositiivisuutta*, mihin työsopimuslakikomiteakin viittasi. Vertailukohdaksi voidaan ottaa ns. semidispositiiviset säännökset eli sellaiset, joista voidaan poiketa valtakunnallisella tai muulla työehtosopimuksella. Näistä säännöksistä totesin aikaisemmin, että poikkeamisvallan perusteella solmittu työehtosopimus syrjäyttää säännökseen muuten liittyvän valvonnan ja sanktioinnin.⁶ Mutta jos poikkeamisvaltaa *ei* ole käytetty hyväksi, säännöksen noudattamista valvotaan normaalisti, ja rikkomuksesta voi nähdäkseni olla seurauksena hallinnollisten sekä myös rikosoikeudellisten sanktioiden käyttö. Tällainen käsitys on omaksumtu myös Ruotsin työaikalainsäädännössä.⁷

Toisaalta voidaan ajatella, että semidispositiivisetkin säännökset vielä ilmentävät työntekijän suojelun päämäärää juuri sen vuoksi, että poikkeamisvalta on myönnetty vain — toiminnassaan »vastuullisiksi» ja yksittäistä työntekijää vahvemmiksi katsotuille — työmarkkinaosapuolille.⁸ Sen sijaan kokonaan tahdonvaltaisista työläinsäädännöksistä *Sarkko* on todennut, ettei niissä pyritä suojaamaan kumpaakaan osapuolta, vaan ainoastaan antamaan ratkaisusääntö ristiriitatilanteissa turhien kiistojen välttämiseksi.⁹ Voidaan myös viitata siihen, ettei yksikään TSL:n harvoista kriminalisoinneista koske tahdonvaltaisia säännöksiä (ks. TSL 54 §). Näillä perusteilla voidaan yhtyä siihen työsopimuslakikomitean kantaan, ettei hallintopakon käyttömahdollisuus koske tahdonvaltaisia säännöksiä. Asia erikseen on, ettei TSL:sta aina käy selvästi ilmi, mitkä sen säännöksistä ovat tahdonvaltaisia, mitkä pakottavia.¹⁰

Toinen pakkokeinomenettelyn ulkopuolelle jäävä TSL:n säännösten ryhmä koskee *palkan* tai muun vastikkeen maksua (18-28 §). Palkan maksuun velvoittaminen on tuomioistuin- eikä hallintoasia. Sama koskee oikeuskäytännön mukaan *työtodistuksen* antamiseen velvoittamista (47 § ja esim. *KKO 1976 II 43*).

TSValvL 15 §:n soveltamista rajoittanee lisäksi ainakin käytännössä se, että TSL:n mukaisissa erimielisyyksissä *näyttökysymykset* saattavat tuottaa ongelmia. HMenL 17 §:n mukaan asian selvittämisvelvollisuus kuuluu lähtökohtaisesti viranomaiselle, eikä sopimusvelvoitteisiin muutoin liittyviä todistustaak-

⁶ Ks. edellä 147.

⁷ Ks. *SOU 1981:5*, 155, jossa asiaa on seikkaperäisesti pohdittu.

⁸ Kosketeltavien säännösten oikeuspoliittisista perusteista ks. *Bruun* 335-338.

⁹ *Sarkko* 9.

¹⁰ Ongelmasta ks. esim. *Kahri—Vihma* 305 s.

kasääntöjä voida soveltaa. Muun muassa näistä syistä — ja yleensäkin — työsuojeluviranomaisen on tarkoituksenmukaista toimia sen mukaisesti, että epäkohta saataisiin esim. luottamusmiehen ja työnantajan välisin *neuvotteluin* poistetuksi.

TSL 55 §:n valvontasäännöksen mukaan lain noudattamista valvovat viranomaisten ohella asianomaiset valtakunnalliset *työmarkkinajärjestöt*, joiden kanssa viranomaisten on toimittava kiinteässä yhteistyössä. Työmarkkinajärjestöillä ei kuitenkaan ole katsottu olevan tämän säännöksen nojalla mitään velvollisuuksia sen enempää kuin julkisia valtaoikeuksiaakaan.¹¹ Sen sijaan viranomaisten on kiinnitettävä erityinen huomio järjestöjen tekemiin ilmoituksiin TSL:n säännösten rikkomuksista sekä viipymättä ryhdyttävä ilmoitusten edellyttämiin, tarpeellisiksi katsottuihin toimiin.¹² Yleissitovien työehtosopimusten valvonnassa yhteistyövelvoite merkinnee myös sitä, että viranomaiset työehtosopimuksen »kirjaimellisen» soveltamisen sijasta noudattavat sopimuksen vakiintuneita, tarvittaessa sopijapuolilta varmistamia tulkintoja.

4.5.2 TSL:n yksittäisten säännösten tarkastelua

Missä TSL:n mukaisissa asioissa TSValvL 15 §:n soveltaminen sitten saattaisi tulla kysymykseen? Mihinkään tyhjentävään esitykseen pyrkimättä otan esille joitakin yksittäisiä tilanteita.

Ensinnäkin TSL 17.1 §:ssä tarkoitettujen *yleissitovien työehtosopimusten määräysten* noudattamiseen voidaan velvoittaa TSValvL 15 §:ssä säädettyjen ja aikaisemmin käsiteltyjen yleisten edellytysten vallitessa. Mitään erityistä oikeudellista merkitystä ei tosin ole sillä, katsotaanko tällaisen sopimusmääräyksen koskevan työsopimuslainsäädännön vai esim. työaikalainsäädännön piiriin muutoin kuuluvaa seikkaa. Kuten aiempaan ole esittänyt, TSValvL 15 §:n mukaisen ratkaisuvallan käyttö TSL 17.1 §:n mukaisissa asioissa tulee kysymykseen lähinnä vain silloin, kun työnantaja on järjestäytymätön.¹

Myös TSL 32 §:n *työturvallisuusvelvoitteita* voidaan toteuttaa TSValvL 15 §:n mukaisessa menettelyssä, joskin tällä mahdollisuudella on käytännön merkitystä vain TTurvL:n soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä tilanteissa. Sama pätee nähdäkseni TSL 33 §:n *lepoaikasäännöksen* tulkintaan ja sen suhteeseen työaika- ja vuosilomalainsäädäntöön. Työntekijöiden *kokoontumisoikeutta* koskeva TSL 52.2 § sääntelee työpaikan tilojen käyttöä, minkä vuoksi ei näh-

¹¹ Ks. *Kahri—Vihma* 302 s. ja *Sarkko* 149.

¹² Näin *Sarkko* 149 ja *Suviranta*, Esitelmä työsopimuslaista, 4.

¹ Ks. edellä.

däkseni ole kovinkaan ongelmallista lukea sitä myös TSValvL 15.1 §:ssä tarkoitetuksi työpaikan oloja koskevaksi normiksi. Jos työnantaja voidaan TTurvL 10 §:n nojalla velvoittaa järjestämään työntekijöille ruokailutilat, voitaisiin TSL 52.2 §:n nojalla vastaavasti määrätä, että työnantajan on sallittava työntekijöiden kokoontuminen näissä tai muissa soveliaissa tiloissa. Erona on tosin se, että TSL 52 §:n nojalla ei voida velvoittaa työnantajaa *hankkimaan* tai järjestämään kokoustiloja, jos sellaisia ei työpaikalla entuudestaan ole. Säännöstä sovellettaessa on myös pitkälti jätettävä työnantajan valittavaksi, mitkä tilat ovat sopivia, milloin kokoontuminen ei aiheuta häiriötä yrityksen toiminnalle jne.

Aikaisemmin viittasin siihen, että työelämässä esiintyvän sukupuolisyrynnän estämiseksi voidaan Tasa-arvoL 21 §:n mukaan käyttää hallinnollisia pakkokeinoja. Mikäli työpaikalla esiintyisi *TSL 17.3 §:ssä kielletyistä perusteista johtuvaa syrjintää*, rikkomusta voitaisiin nähdäkseni pitää »epäkohtana työpaikan oloissa», jolloin korjaamisvelvoite voitaisiin vastaavasti asettaa TSValvL 15 §:n nojalla.² Myös Norjassa on NAML 55 A §:n syrjintäkiellon katsottu sisältävän sellaisen (»julkisoikeudellisen») velvollisuuden, jonka noudattamiseksi työsuojeluviranomaiset voivat asettaa käskyn tai kiellon.³ Jos siis työntekijä poliittisten mielipiteidensä tai ammattiyhdistystoiminnan vuoksi esimerkiksi siirretään epämukavampiin tai heikommin palkattuihin työtehtäviin, tällainen syrjintä on nähdäkseni voitava määrätä lopetettavaksi. Sen sijaan syrjinnästä aiheutuvat korvaus- tai muut saatavat on toteutettava tuomioistuinmessä.

Työsopimuslainsäädännön tärkeä osa koskee *irtisanomissuojaa*. Aikaisemmin käsitellessäni Tasa-arvoL:n ja TSValvL:n työsuhdeturvasäännöksiä päädyin siihen, ettei lainvastaisesti irtisanottua tai purettua työsuhdetta saada palautetuksi TSValvL 15 §:n mukaisessa menettelyssä. Tällaisen luontoispalautusseuraamuksen asettaminen edellyttäisi tuekseen nimenomaista säännöstä: asiasta pitäisi olla maininta joko viranomaisen toimivaltaa osoittavassa seuraamusnormissa tai takaisinottovelvollisuutta koskevassa aineellisessa normissa.⁴ Näistä syistä TSL:n yleistä irtisanomissuojaa koskevat säännökset jäävät TSValvL 15 §:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Mielenkiintoisessa asemassa sen sijaan on TSL 42 a § (476/78), joka koskee muista kuin työntekijästä johtuvista syistä irtisanotun työntekijän takaisin ottamista. Säännöksen mukaan jos työnantaja kuuden kuukauden kulu-

² Ks. myös edellä.

³ Ks. *Friberg* 355. — NAML 55 A § tosin koskee vain syrjintää työhönottotilanteessa.

⁴ Ks. edellä 144 s.

sa irtisanomisesta tarvitsee työvoimaa samoihin tai samanlaisiin tehtäviin, tulee työnantajan tiedustella paikalliselta työvoimaviranomaiselta, onko entisiä työntekijöitä etsimässä tämän viranomaisen välityksellä työtä, *ja myönteisessä tapauksessa tarjota työtä ensisijassa näille työnhakijoille*. Sääntelytavaltaan samantyyppinen on TSL 34 c § (30/85), jonka mukaan äitiys-, isyys- tai vanhempainlomalta taikka hoitovapaalta palaavalla työntekijällä on oikeus palata aikaisempaan tai siihen rinnastettavaan työhön.

Näistä tilanteista on siis annettu sellaiset nimenomaiset, takaisinottovelvollisuutta tarkoittavat normit, jollaisten perusteella myös luontoispalautusseuraamus on aikaisemmin esittämäni mukaan mahdollista asettaa. Tosin TSL 34 c §:n perustelujen mukaan säännöksen rikkomisesta seuraa vahingonkorvausvelvollisuus.⁵ Muutenkin niukoilta esitöiltä ei kuitenkaan voitane edellyttää säännöksiin liittyvän seuraamusvalikoiman tyhjentävää kuvausta. Jos sen sijaan itse lakitekstiä tulkitaan kirjaimellisesti — ja työntekijän suojeluperiaatteen mukaisesti työntekijän asemaa parhaiten turvaavalla tavalla — paluu-oikeudelle voidaan antaa myös reaalinen sisältö. Itse asiassa olisi ymmärtääkseni vaikea perustella ratkaisua, jolla TSL 34 c tai 42 a §:n kaltaisen nimenomaisen säännöksen nojalla esitetty takaisinottovaatimus hylättäisiin »lakiin perustumattomana».

Aikaisemmin tässä tutkimuksessa on tullut ilmi, että *irtisanomismenettelylain* perustelujen mukaan työnantajaa ei voida velvoittaa ottamaan takaisin lainvastaaisesti irtisanottua työntekijää. Tämä johtui perustelujen mukaan työsuhteen henkilöoikeudellisista piirteistä.

Sanottu liittyy kuitenkin vain IML:n soveltamisalaan lain 1 ja 2 §:n mukaan kuuluviin irtisanomisiin, joiden perusteena on *työntekijästä johdettu syy*, kuten työvelvoitteen laiminlyönti, sopimaton käytös jne. Sen sijaan TSL 42 a §:llä suojataan *kollektiiviperusteella* (esim. tuotannollisten syiden vuoksi) ja myös alun perin täysin laillisesti irtisanottujen työntekijöiden asemaa. Säännöstä sovellettaessa ei voida vakuuttavasti väittää, että henkilösuhteet olisivat paluu-oikeuden toteutumisen esteenä. Myöskään esim. hoitovapaalle jäämistä ei mielestäni voida TSL 34 c §:ää sovellettaessa hyväksyttävästi esittää perusteeksi, joka työnantajan integriteetin tms. suojaamisen vuoksi estäisi takaisinottovelvoitteen määräämisen.

Työsuhdeturvan monivaiheisessa, hitaasti edenneessä ja vaikeassa uudistusprosessissa tällainen tulkinta merkitsisi uutta askelta, työsuhteen jatkuvuusperiaatteen osittaista toteutumista. Asiassa tulevat esille tälle tutkimukselle ominaiset vaikeudet ja epävarmuustekijät erityisen selvästi. Ei ole mahdollista julistaa tulkintaa »voimassa olevan oikeuden» kannaksi. Sen sijaan voin tode-

⁵ Ks. HE 203/1984, 9.

ta, että tulkinta on *mahdollinen*; työoikeudellisen seuraamusjärjestelmän systematiikasta tms. syistä ei aiheudu tälle estettä. Tulkinnan hyväksyminen tai hylkääminen onkin viime kädessä *arvovalinta*.⁶

Erilaisia käsityksiä voidaan tosin esittää siitäkin, olisiko takaisinottovelvoitteen asettaminen tuomioistuini- vai työsuojelun valvonta-asia. Tämän kysymyksen ratkaisemisella puoleen tai toiseen ei tosin itse pääasian rinnalla ole nähdäkseni suurta merkitystä. Kun paluu-oikeus kuitenkin on kytketty verran yksinkertaisesti todettaviin edellytyksiin, TSValvL 15 § tarjoaisi asian ratkaisemiseksi joutuisan menettelyn ja tarvittaessa tehokkaat täytäntöönpanokeinot.

⁶ Kirjallisuudessa *Kallio* on lyhyesti todennut, ettei TSL 42 a §:n nojalla voida määrätä työsuhdetta jatkettavaksi, ks. *SosA* 1978, 49.

⁷ Kollektiiviperusteella irtisanottavien työntekijöiden *vähentämisjärjestyksestä* ja vastaavasti työntekijöiden takaisinottojärjestyksestä ei toistaiseksi ole annettu säännöksiä (joskin sellaisia tätä kirjoitettaessa valmistellaan ns. työelämän uudistuksen yhteydessä). Säännösten puuttuessa olisi takaisin otettavien työntekijöiden valinta useimmiten jätettävä työnantajan tehtäväksi. Vrt. kuitenkin irtisanomissuojasopimusten vuorojärjestystä koskevista määräyksistä ja niiden soveltamisongelmista *Tiitinen*, *DL* 1986, 450-480.

Der Verwaltungszwang in der Gewerbeaufsicht. Eine Untersuchung über die Zuständigkeit der Arbeitsschutzbehörden nach § 15 des Gewerbeaufsichtsgesetzes

ZUSAMMENFASSUNG

Übersetzt von Lektor Helmut Diekmann

Einleitung

Den Arbeitsschutzbehörden ist es gesetzlich aufgetragen worden, die Einhaltung einer Reihe von Gesetzen wie des Gefahrenschutzgesetzes, der Arbeitszeitgesetze, der Jahresurlaubsgesetze und des Arbeitsvertragsgesetzes zu überwachen. Als erstrangige Mittel dieser Aufsicht werden Anleitung und Beratung angewandt. Bei Bedarf kann die Behörde jedoch auch kraft § 15 des Gewerbeaufsichtsgesetzes (1973) einen bindenden Beschluss fassen, durch den der Arbeitgeber verpflichtet wird, innerhalb einer gesetzten Frist die bei der Inspektion festgestellten Missstände abzustellen. Dieser Beschluss kann mit den Beugemitteln Zwangsgeld, Ersatzvornahme oder der Androhung, dass die Ausführung der Arbeit oder die Benutzung eines Geräts am Arbeitsplatz ganz oder teilweise untersagt wird (der sog. Unterbrechungsandrohung), verbunden werden. Eine Arbeit, die für das Leben oder die Gesundheit des Arbeiters eine Gefahr darstellt, kann auch kraft § 16 des Gewerbeaufsichtsgesetzes bei der Inspektion sofort eingestellt werden, aber diese Situationen möchte ich ausserhalb meines Forschungsgebiets lassen.

Das Arbeitsverhältnis kann als privatrechtliches Vertragsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer charakterisiert werden. Die administrative Aufsicht, die auf dieses Verhältnis gerichtet wird, ist ein Akt staatlicher Intervention, ein Eingriff des Staates in die wirtschaftlichen Verhältnisse zwischen Privatpersonen. Interventionen ähnlicher Art — solche Interventionen haben in

den letzten Jahren zugenommen — können zum Beispiel in den Bereichen des Umweltschutzes und des Verbraucherschutzes ausgemacht werden. Typisch für die staatliche Intervention ist, dass zur Einhaltung materieller Normen von den Behörden anzuwendende Sanktionen verfügt werden, wie zum Beispiel gerade die Mittel des Verwaltungszwangs oder verschiedene Strafen, und dass zur Überwachung der Normeneinhaltung ein eigener Behördenapparat aufgebaut wird. In Finnland wird die Gewerbeaufsicht vom Zentralamt für Arbeitsschutz geleitet, dem in jeder Provinz die Bezirksbehörden für Arbeitsschutz und auf lokaler Ebene die kommunalen Gesundheitsausschüsse unterstellt sind.

Es ist das Ziel der vorliegenden Untersuchung, die Zuständigkeit der Arbeitsschutzbehörden nach § 15 des Gewerbeaufsichtsgesetzes zu analysieren. Als erstes soll der Anwendungsbereich des Verwaltungszwangs geklärt werden. Für diesen Teil ist die Zuständigkeit der Arbeitsschutzbehörden im Gesetz so definiert worden, dass ein Zwangsmittelbeschluss getroffen werden kann, wenn in den Bauten, Geräten oder Verhältnissen am Arbeitsplatz Missstände entdeckt wurden, deren Abstellung dem Arbeitgeber obliegt. Bezieht sich diese Definition — insbesondere der Passus »die Verhältnisse am Arbeitsplatz.« — nun nur auf Fragen des Gefahrenschutzes oder z. B. auch auf Arbeitszeit- und Jahresurlaubsangelegenheiten? Zur Klärung dieses Problems ist das Verfahren des Verwaltungszwangs als Mittel der Verwirklichung der Arbeitsgesetzgebung zu betrachten und zu eruieren, in welchem Verhältnis das Zwangsmittelverfahren unter anderem zum Strafprozess und zu den vor Gericht zu verhandelnden zivilrechtlichen Forderungen steht. Bislang ist der Verwaltungszwang nur in Fragen des Gefahrenschutzes angewandt worden, aber in der Untersuchung wird die Ansicht vertreten, dass es den Schutz der Arbeitnehmer verbessern würde, wenn die Behörden ihre Zuständigkeit auch in anderen Angelegenheiten geltend machen würden, sofern diesem keine prozessuellen, rechtssystematischen oder anderen Hindernisse entgegenstehen.

Ein zweites Problem sind die übrigen Voraussetzungen für die Anwendung des Verwaltungszwangs, wie die Fragen betreffend den Adressaten des Zwangsmittelbeschlusses, die Höhe des Zwangsgeldes, die Länge der Frist, die Voraussetzungen für die Festsetzung von Zwangsgeld usw. Diese Probleme sind allen Bereichen der aufsichtsführenden Verwaltung gemeinsam. Als Forschungsmaterial werden daher auch in grossem Umfang Entscheidungen des Obersten Verwaltungsgerichts über die anzuwendenden Zwangsmittel in der Bauaufsicht, in Sachen der Gesundheitsfürsorge und der Steueraufsicht herangezogen.

Der Anwendungsbereich des Verwaltungszwangs

Zur Klärung des Anwendungsbereichs von § 15 des Gewerbeaufsichtsgesetzes wird zuerst von der Geschichte dieser Rechtsvorschrift ausgegangen. Die erste Vorschrift, in der die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde unter Anwendung des Passus »Verhältnisse am Arbeitsplatz« festgelegt wurde, befand sich bereits in der Gewerbeaufsichtsverordnung des Jahres 1917. Die Vorarbeiten zu diesem Gesetz sind recht knapp gehalten; sie scheinen jedoch eher eine weite denn eine enge Auslegung zuzulassen. Auch in der Praxis der Anwendung der Vorschrift haben die Aufsichtsbehörden in der Anfangszeit (1918-1920) Gebote und Verbote sowohl in Angelegenheiten des Gefahrenschutzes als auch der Arbeitszeit erteilt. Hiernach änderte sich jedoch die Praxis aufgrund interner Steuerung der Verwaltung dahingehend, dass bei einem Verstoß gegen die Arbeitszeitschriften ausschliesslich eine Strafanzeige erstattet wurde. Zur gleichen Zeit wurden am Arbeitszeitgesetz des Jahres 1917 Änderungen vorgenommen, durch die der Anwendungsbereich dieses radikalen Schutzgesetzes eingegrenzt wurde und einige Reformen, die in diesem enthalten waren, zum Teil rückgängig gemacht wurden. Der Untersuchung zufolge lag beiden Änderungen zumindest als eine Ursache der Umstand zugrunde, dass die Einschränkung der Regulierung und Überwachung der Arbeitszeit in den Jahren nach dem Bürgerkrieg (1917-1918) dem Interesse der Arbeitgeberkreise und der höheren Gesellschaftsschichten entsprach, die aus dem Bürgerkrieg siegreich hervorgegangen waren, wodurch ihre Position im Staat stärker war als zuvor.

Bei der praktischen Anwendung der Zuständigkeitsnorm hat bis zum heutigen Tag die enge Auslegung dominiert, obwohl die Gesetze und Verordnungen, deren Einhaltung den Arbeitsschutzbehörden zur Aufsicht obliegen, an Zahl erheblich zugenommen haben. In den Begründungen des Gewerbeaufsichtsgesetzes des Jahres 1973 wurde die Auslegung der Vorschrift nicht detailliert behandelt. In dieser Untersuchung gehe ich davon aus, dass aus dem unklaren Wortlaut des § 15 des Gesetzes so gut wie keine Schlussfolgerungen gezogen werden können, dass aber vor dem Hintergrund der Entwicklung der Vorschrift diese erheblich weiter ausgelegt werden könnte als es derzeit die Praxis ist.

Um die Grenzen der Zuständigkeit der Arbeitsschutzbehörden zu ermitteln, wird zuerst die Beziehung zwischen dem Zwangsmittelverfahren und dem Strafprozess untersucht. Im Schrifttum überwiegen die Auffassungen, denen zufolge kein Zwangsgeld angedroht werden darf, wenn für die Verletzung derselben Pflicht eine Strafe festgesetzt ist. Demgemäss würden z. B. die Strafvor-

schriften, die sich in den Arbeitszeit- und Jahresurlaubsgesetzen befinden, die Anwendung des Zwangsgeld verhindern. In der Untersuchung werden jedoch die Zwangsgeldvorschriften anderer Verwaltungsbereiche eruiert, wobei festgestellt wird, dass recht häufig dieselben Gesetze sowohl Zwangsgeld- als auch Strafvorschriften beinhalten, deren Anwendungsbereiche sich ganz oder teilweise überlappen (Doppelsanktionierung). In der Rechtspraxis sind Zwangsgeldvorschriften auch dann angewandt worden, wenn in demselben Einzelfall zuvor eine Strafe verhängt worden ist (Sanktionenkumulation). Der Untersuchung zufolge lässt sich aus den allgemeinen Lehren des finnischen Verwaltungsrechts die Regel ableiten, dass Strafen und Zwangsmittel parallel zueinander und unabhängig voneinander angewandt werden können.

Hiernach wird die Beziehung des Zwangsmittelverfahrens zum Zivilprozess untersucht. Wenn man die Zuständigkeit von Gericht und Verwaltungsbehörde als eine ausschliessliche, d. h. die jeweils andere ausschliessende, begreift, kann der Kompetenz der Arbeitsschutzbehörde von daher eine deutliche Grenze aufgezeigt werden. Die nähere Betrachtung ergibt jedoch, dass im Zivilprozess nur selten kraft der Arbeitsgesetze Naturalherstellungsurteile — welche die Entsprechungen des administrativen Zwangsmittelbeschlusses sind — erteilt worden sind. In der Praxis ist es für den im Arbeitsverhältnis weiterhin stehenden Arbeitnehmer nicht einfach, Forderungen gegen seinen Arbeitgeber vor Gericht geltend zu machen. Die meisten Urteile ergingen aufgrund von Forderungen auf Lohn- oder Schadensersatzzahlung, die nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses erhoben wurden. Die Erfüllung von Geldforderungen bleibt wohl ausserhalb des Anwendungsbereichs der indirekten administrativen Zwangsmittel, aber ansonsten wird die Zuständigkeit der Arbeitsschutzbehörden nicht nennenswert von der Zuständigkeit der allgemeinen Gerichte eingeschränkt.

Es gehört nicht zu den Aufgaben der Arbeitsschutzbehörden, die Einhaltung der Tarifverträge zu überwachen. Die Angelegenheiten betreffend die Anwendung der Tarifverträge werden vor dem Arbeitsgericht verhandelt. Jedoch haben nach § 17 des Arbeitsvertragsgesetzes alle Arbeitgeber als Mindestbedingung die Bestimmungen des landesweit gültigen, allgemeinverbindlichen Tarifvertrags der jeweiligen Branche einzuhalten. Dies zu überwachen obliegt den Arbeitsschutzbehörden zumindest dann, wenn der Arbeitgeber nicht organisiert ist und der Verstoss gegen die Bestimmungen des Vertrags nicht vor dem Arbeitsgericht verhandelt werden kann. Auch in einem normalverbindlichen Tarifvertrag kann über irgendeine gesetzlich regulierte Arbeitsschutzfrage eine Bestimmung enthalten sein, die inhaltlich für den Arbeitnehmer

gleich oder günstiger ist als die Vorschrift des Gesetzes. In diesen Fällen hebt die Bestimmung des Tarifvertrags die Rechtswirkungen der Gesetzesvorschrift nicht auf, und die Arbeitsschutzbehörde kann unter Anwendung des betreffenden Gesetzes dem Arbeitgeber die Auflage machen, seine Pflicht zu erfüllen.

Zuständigkeitskonflikte können auch zwischen den verschiedenen Bereichen der aufsichtsführenden Verwaltung entstehen. Wenn zum Beispiel am Arbeitsplatz Mängel hinsichtlich der Feuersicherheit entdeckt werden, kann man fragen, ob es nun Sache der Arbeitsschutzbehörden oder der Feuerwehrbehörden sei, die Abstellung des Missstands zu fordern. Derartige Situationen rühren letztendlich daher, dass auf den Gebieten des Umweltschutzes und des Gefahrenschutzes, in den Gesetzen und Anordnungen über das Bauwesen, die Gesundheitsfürsorge, über Sprengstoffe, Feuersicherheit und Arbeitsschutz zum Teil einander überlappende Normierung auftritt, wodurch sich auch die Zuständigkeiten der verschiedenen Aufsichtsbehörden teilweise decken. Für die Arbeitsschutzbehörde wäre es in derartigen Fällen wohl am zweckmässigsten, sich mit einer Anzeige an die andere zuständige Behörde zu begnügen, zum Beispiel dann, wenn die Gefahr nicht erheblich ist und die Beseitigung der Gefahrenquelle nicht in die Zuständigkeit der Arbeitsschutzbehörde fällt (z. B. bei Lärm, der von ausserhalb des Betriebs zum Arbeitsplatz dringt). In derartigen Fällen kann die Arbeitsschutzbehörde nur verfügen, dass die Folgen zu mildern sind (im Beispielsfall durch die Anordnung, dass die Arbeitnehmer Gehörschutz zu tragen haben).

Die Zuständigkeit der Arbeitsschutzbehörden kann jedoch nicht nur in Beziehung zu den Kompetenzen anderer Behörden betrachtet werden. Es gibt ausserdem allgemein vollstreckbare rechtliche Grundsätze, die der Anwendung des Naturalleistungszwangs Grenzen setzen. Diese Sanktion hat vernünftig und angemessen zu sein, wenn man die Nachteile, die sich aus ihrer Vollstreckung für den Schuldner ergeben, betrachtet sowie den Bedarf an Rechtsschutz des Gläubigers und die übrigen zu Gebote stehenden Rechtsschutzmittel (wie z. B. Schadensersatz, Zurückhaltung der Arbeitsleistung). Besonders in der arbeitsrechtlichen Literatur ist die Ansicht vertreten worden, dass die persönliche Natur des Arbeitsverhältnisses auch für die Anwendung des Naturalleistungszwangs gegenüber dem Arbeitgeber ein Hindernis darstelle. Diese Auffassung hält indes einer kritischen Überprüfung vor allem dann nicht stand, wenn der Arbeitgeber eine juristische Person ist oder die Arbeitgeberorganisation ansonsten eine gewisse Grösse hat. In den neuesten Arbeitsgesetzen gibt es zudem Beispiele für erweiterte Anwendungssituationen des Naturalleistungszwangs. Kraft des Gleichberechtigungsgesetzes (1986) können in Diskriminationsfällen aller

Art, die mit der Wahl des Arbeitnehmers, mit den Bedingungen des Dienstverhältnisses und mit der Kündigung des Arbeitnehmers zusammenhängen, Verbotsbeschlüsse mit Zwangsgeld als Beugemittel verfügt werden.

Alles in allem implizieren die oben vorgebrachten Aspekte nicht, dass sich die Zuständigkeit der Arbeitsschutzbehörde nur auf ein bestimmtes Arbeitsgesetz (wie das Gefahrenschutzgesetz) oder auf einen ansonsten festgelegten Sektor des Arbeitsschutzes beschränke. Die Möglichkeiten der Anwendung des Verwaltungszwangs im Zusammenhang mit der Anwendung verschiedener Arbeitsgesetze werden jedoch detailliert im letzten Kapitel der Untersuchung behandelt.

Die sonstigen Voraussetzungen des Verwaltungszwangs

Die Anwendung des mittelbaren Verwaltungszwangs kann in zwei Phasen eingeteilt werden. In der ersten Phase ergeht ein Gebot oder ein Verbot, verbunden mit einer Androhung als Beugemittel, und in der zweiten Phase erfolgt die Ausführung des Zwangsmittels. Die Entscheidungsgewalt obliegt in beiden Phasen derselben Behörde, und zwar bei Anwendung des § 15 der Arbeitsschutzbehörde. Über die Verfahrensweise bei der Behandlung der Sache in den verschiedenen Phasen gibt es nur sehr spärliche und verstreute Bestimmungen. Am Justizministerium ist jedoch im Jahre 1985 ein Entwurf zu einem Gesetz über das Zwangsmittelverfahren ausgearbeitet worden. Es soll als allgemein gültiges Gesetz in allen Verwaltungsbereichen angewandt werden, die das Zwangsgeld, die Ersatzvornahme oder die Unterbrechungsandrohung als Zwangsmittel benutzen.

Bei der Ausformulierung ihres Beschlusses hat die Arbeitsschutzbehörde oft sehr weite und flexible Arbeitsschutznormen anzulegen. Häufig sind indes über die Sache allgemeine Anweisungen niederen Grads erteilt worden, die an sich unverbindlich sind. Gemäss der Rechtsprechung besteht indes kein Hindernis dafür, dass der sachliche Inhalt des Beschlusses der allgemeinen Anweisung entspricht, wenn nur die Entscheidung auch als Anwendung irgendeiner bindenden Norm angesehen werden kann. Ein anders gelagertes Problem hinsichtlich des bindenden Charakters der Normen entsteht dann, wenn eine Maschine oder ein Gerät, dessen Benutzung am Arbeitsplatz eine Gefahr darstellt, tyzugelassen oder bei der Inbetriebnahme zugelassen worden ist. Gemäss der vorliegenden Untersuchung kommt dem Zulassungsbeschluss jedoch keine solche Rechtskraftwirkung zu, die die Aufsichtsbehörde später daran hindern würde zu verfügen, dass die am Gerät bemerkten, die Sicherheit gefährdenden Missestände abzustellen sind.

Eine zentrale Voraussetzung für den Gebrauch des Verwaltungszwangs ist, dass die Person, auf die sich die Aufsicht bezieht, gegen eine ihr auferlegte Pflicht verstossen hat. Es ist also mit anderen Worten nicht gesetzmässig zu verfügen, dass der Arbeitgeber einen arbeitsschutzlichen Missstand zu beheben hat, der erst vorzusehen ist, d. h. sich noch nicht aktualisiert hat. Des weiteren setzt die Fällung des Zwangsmittelbeschlusses nach § 15 des Gewerbeaufsichtsgesetzes voraus, dass der Arbeitgeber über den Missstand eine schriftliche Anweisung erhalten und dieser keine Folge geleistet hat. Die Anweisungen und der Beschluss haben hinsichtlich ihres sachlichen Inhalts einander zu entsprechen, und die Nichtbefolgung der Anweisung hat aus einem Grund zu geschehen, der nicht als akzeptabel gelten kann. Das Verfahren der Anweisungserteilung braucht nach § 15 des Gewerbeaufsichtsgesetzes jedoch dann nicht eingehalten zu werden, wenn die Sache keinen Aufschub verträgt. Zum anderen darf kein Zwangsmittelbeschluss ergehen, wenn in derselben Sache ein früherer Beschluss erteilt wurde, der nicht unanfechtbar (lis pendens) ist oder in dem eine Frist gesetzt wurde, die noch nicht abgelaufen ist. Wenn sich jedoch die Gegebenheiten nach dem früher gefassten Beschluss geändert haben oder in der Sache neue Angaben eingeholt worden sind, kann die Behörde einen neuen Beschluss anderen Inhalts fassen, zum Beispiel zur Verhinderung von schädlichen Wirkungen, die grösser sind als man zuvor erwartet hatte.

Der Zwangsmittelbeschluss kann nach § 15 des Gewerbeaufsichtsgesetzes ausser an den Arbeitgeber in gewissen Fällen auch an den Verkäufer oder sonstigen Veräusserer der Maschinen, Geräte und Arbeitsmaterialien sowie an den Veräusserer der Pläne gerichtet werden. Als gemeinsame Voraussetzung gilt, dass der Adressat tatsächliche und rechtliche Möglichkeiten hat, dem Gebot bzw. Verbot Folge zu leisten. Der Adressat muss ausserdem ein rechts- und prozessfähiges Subjekt sein. So kann man zum Beispiel keinen Zwangsmittelbeschluss gegen die Geschäftsstelle einer Bank oder einen kommunalen Ausschuss richten. Hingegen kann nach neuester Rechtspraxis gegen den Staat als solchen ein Zwangsgeldbeschluss gerichtet werden.

In dem Beschluss ist eine Erzwingungsfrist zu setzen. Diese Frist muss angemessen lang sein unter Berücksichtigung der Art und des Umfang der geforderten Massnahmen und der Möglichkeiten des Pflichtigen, dem Beschluss Folge zu leisten. In der Praxis wurde die Frist zum Beispiel aufgrund der glaubwürdigen Mitteilung des Arbeitgebers verlängert, dass der Betrieb in Bälde in völlig neue Räume umziehen wird, wo der betreffende Missstand nicht mehr gegeben sein wird.

Wenn die Frist nicht eingehalten wurde und der Beschluss unanfechtbar

ist, kann die Arbeitsschutzbehörde das Zwangsmittel ausführen, d. h. sie kann z. B. bestimmen, dass das von ihr festgesetzte Zwangsgeld zu zahlen ist. Als zusätzliche Voraussetzung gilt jedoch, dass der Arbeitgeber für seine Nichteinhaltung der Frist keine akzeptablen Gründe vorbringen kann. Desgleichen ergeht keine Vollstreckungsverfügung, wenn sich die Gegebenheiten in der Weise geändert haben, dass das Gebot oder Verbot seine Bedeutung verloren hat. Ist die Verpflichtung innerhalb der Frist zu einem Grossteil erfüllt worden, so ist es möglich, auch vom Zwangsgeld nur einen Teil zu verhängen. Die Behörde hat auch in der Vollstreckungsphase noch die Möglichkeit, die Gesetzmässigkeit des Beschlusses und des Verfahrens zu prüfen.

Das verhängte Zwangsgeld kann gepfändet oder — bei Mittellosigkeit — in Gefängnis umgewandelt werden. Die Ersatzvornahme und die Unterbrechungsandrohung werden durch tatsächliche Massnahmen ausgeführt, und wenn die Arbeitsschutzbehörde bei der Vollstreckung auf Widerstand stösst, kann sie die Polizei um Amtshilfe bitten. In der Praxis hat man bislang nicht zu solchen Mitteln greifen brauchen; bei der Aufsicht über den Arbeitsschutz ist, wie auch in anderen Verwaltungsbereichen, das Zwangsgeld das absolut am häufigsten angewandte Zwangsmittel.

Die Situationen der Anwendung des Verwaltungszwangs

Bei der Betrachtung der Situationen, in denen Verwaltungszwang angewandt wird, wird in der Untersuchung der Aufsichtsprozess in drei funktionale Phasen unterteilt.

Die erste Phase ist die Kontrolle der der Aufsicht unterstellten Tätigkeit. Zentrales Mittel der Aufsichtsführung sind die Inspektionen am Arbeitsplatz. In einigen Fällen sind die Objekte der Aufsicht auch dazu verpflichtet, den Behörden von sich aus Mitteilungen zu machen oder die Angaben zu erteilen, um die die Behörde im Einzelfall ersucht hat. Zur Erfüllung dieser Pflichten kann Verwaltungszwang angewandt werden, zum Beispiel wenn der Arbeitgeber seine gesetzlich vorgeschriebene Pflicht vernachlässigt hat, eine Mitteilung über die Arbeitnehmer zu machen, die in ihrer Arbeit Verfahren anwenden oder Substanzen ausgesetzt sind, die das Risiko von Krebserkrankungen erhöhen. Diese Pflicht zur Erteilung der Angaben, die von den Behörden verlangt werden, wird indes von dem Kriterium begrenzt, dass diese Angaben im Hinblick auf die Aufsichtsführung relevant sein müssen. Die Behörde darf auch nicht über das Verlangen von Angaben derartige Aufsichtsaufgaben, die ihr selbst

obliegen, dem Objekt der Aufsicht übertragen. Die Vornahme verschiedener Messungen und Analysen darf nur dann von dem Arbeitgeber gefordert werden, wenn hierüber eine ausdrückliche Vorschrift besteht. Auch ist es nicht gesetzmässig, in einer anhängigen Verwaltungssache die Partei zu zwingen, solche Analysen zu besorgen und vorzubringen, aufgrund deren die Behörde dann einen die Partei bindenden Beschluss fassen könnte. Nur wenn es ausdrücklich im Interesse der Aufsichtsführung vorgeschrieben ist, bestimmte Verzeichnisse oder Dokumente wie zum Beispiel die Arbeitszeitbuchhaltung zu führen und aufzubewahren, besteht die Vorlegungspflicht unabhängig davon, ob eine Verwaltungssache oder zum Beispiel eine Anklage aufgrund eines Vergehens gegen die Arbeitszeitgesetze anhängig ist.

Die zweite Hauptphase des Aufsichtsprozesses ist die Vorbeugung von Missständen. Der Zweck dieser Phase ist es, auf die Eigenschaften von Bauten, Geräten und Arbeitsverfahren Einfluss zu nehmen, noch bevor diese Gefahren verursachen können, im allgemeinen noch bevor sie in Gebrauch genommen werden. In der vorliegenden Untersuchung werden die Möglichkeiten der Arbeitsschutzbehörden, in verschiedene über die Arbeitsplätze erstellten Pläne Einsicht zu nehmen, eingehend behandelt. Es kann auch in Frage kommen, dass der Arbeitgeber verpflichtet wird, einen Plan zu erstellen, oder dass wegen der Lückenhaftigkeit eines Plans die Erstellung eines geänderten Plans angeordnet wird. Zum Mittelrepertoire der vorbeugenden Aufsicht gehört es ferner, den Veräusserer von Maschinen und Geräten zu verpflichten, für die Geräte die Typenzulassung einzuholen oder sonstige an den feilgehaltenen Produkten bemerkte Sicherheitsrisiken zu beseitigen. Schliesslich ist es nach der in der Untersuchung gewonnenen Auslegung möglich, dass es zum Beispiel dem Verkäufer untersagt wird, Produkte zu vertreiben, die die Arbeitssicherheit gefährden.

Die Kontrollphase, die auf die vorbeugende Aufsicht folgt, könnte als korrigierende Aufsicht bezeichnet werden. Es handelt sich hierbei um Massnahmen der Arbeitsschutzbehörden, die dann ergriffen werden, wenn an einem Arbeitsplatz Missstände auftreten, die die Arbeitsschutzbestimmungen verletzen. Unter Anwendung vor allem der Ergebnisse des Kapitels II. der Untersuchung wird hier untersucht, bei welchen Verstössen gegen die Arbeitsgesetze die Arbeitsschutzbehörden gemäss § 15 des Gewerbeaufsichtsgesetzes einen den Arbeitgeber verpflichtenden Beschluss fassen können. Das Gefahrenschutzgesetz ist in der Beziehung unproblematisch, da der Gesetzespassus »die Missstände, die in den Bauten, Geräten und den Verhältnissen am Arbeitsplatz bemerkt worden sind« deutlich zumindest auf Missstände der Arbeitssicherheit verweist.

In der Untersuchung wird konstatiert, dass gemäss ausdrücklicher Vorschriften in den neuesten Arbeitszeitgesetzen der Länder Schweden, Norwegen und Dänemark die Aufsichtsbehörde mit Zwangsmitteln zu verwirklichende Gebote und Verbote zur Einhaltung der Arbeitszeit-Normen erteilen kann. Auch in Finnland wäre es möglich und begründet, diese den Schutz der Arbeitnehmer verbessernde Verfahrensweise in Gebrauch zu nehmen. Die Aspekte, die über das Verhältnis des Arbeitsschutz-Aufsichtsverfahrens zum Zivil-, Straf- und Arbeitsgerichtsprozess vorgebracht wurden, stellen für eine solche Auslegung des § 15 des Gewerbeaufsichtsgesetzes kein Hindernis dar. Die Zuständigkeit der Arbeitsschutzbehörden wird jedoch davon eingeschränkt, dass sämtliche Angelegenheiten betreffend Geldforderungen ausschliesslich von den Gerichten behandelt werden dürfen. Auch in anderen Angelegenheiten ist zu erwägen, wann es nötig und zweckmässig ist, zum Beispiel gemäss des Arbeitszeitgesetzes eine unter Androhung von Geldstrafe einzuhaltende Naturalleistungsverpflichtung zu stellen. Als allgemeine Voraussetzung der Anwendung von Verwaltungszwang gilt, dass der Arbeitgeber bereits gegen die betreffende Arbeitszeitnorm verstossen hat. In der Praxis könnte zum Beispiel dann ein Grund für die Anwendung von Verwaltungszwang vorliegen, wenn den Arbeitnehmern wiederholt gesetzwidrige Überarbeit auferlegt wird.

Der Arbeitszeitschutz und der Schutz des Jahresurlaubs sind eng miteinander verbunden. Der Untersuchung zufolge kann die Arbeitsschutzbehörde ein zur Einhaltung des Jahresurlaubsgesetzes verpflichtendes Gebot bereits in der Phase erteilen, wenn der Arbeitgeber über die Termine des Jahresurlaubs eine Meldung gemacht hat, aus der hervorgeht, dass der Jahresurlaub entweder zu kurz ist oder nicht in die gesetzmässige Urlaubssaison fällt.

In den Vorarbeiten zum geltenden Arbeitsvertragsgesetz (1970) wurde der Verwaltungszwang als eine der im Rahmen des Gesetzes möglichen Sanktionen angesehen, aber aufgrund von Mängeln in der Organisation der Arbeitsschutzverwaltung wurde für das Arbeitsvertragsgesetz keine Vorschrift vorgeschlagen, der zufolge die Arbeitsschutzbehörden die Einhaltung des Gesetzes überwachen würden. Eine derartige Aufsichtsvorschrift wurde jedoch während der Lesungen des Gesetzes im Reichstag aufgenommen, und die Arbeitsschutzverwaltung wurde daraufhin im Jahre 1972 von Grund auf reformiert. Somit wäre es möglich, den Verwaltungszwang auch zur Verwirklichung von einigen Vorschriften des Arbeitsvertragsgesetzes anzuwenden. Zum Beispiel wenn der Arbeitgeber gegen die arbeitsvertraglich gesicherte Pflicht verstösst, Zusammenkünfte der Arbeitnehmer in den Betriebsräumen zur Besprechung von Angelegenheiten des Arbeitsverhältnisses zu dulden. Auf der anderen Seite lässt sich denken,

dass eine den Arbeitsvertrag verletzende Diskriminierung wegen politischer oder gewerkschaftlicher Tätigkeit kraft § 15 des Gewerbeaufsichtsgesetzes untersagt werden könnte — in gleicher Weise wie die Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes kraft des Gleichberechtigungsgesetzes verboten wird.

Ein zentraler Teil der Gesetze und Verordnungen über die Arbeitsverträge betrifft den Kündigungsschutz. Gemäss der in Finnland verbreiteten Auffassung ist es nicht möglich zu verfügen, dass ein gesetzwidrig gekündigter Arbeitnehmer in das Arbeitsverhältnis wieder einzusetzen ist. Das Arbeitsvertragsgesetz enthält jedoch über das Recht des Arbeitnehmers auf Rückkehr einige einzelne Bestimmungen. So hat zum Beispiel eine aus dem Mutterschaftsurlaub zurückkehrende Arbeitnehmerin das Recht, wieder in die frühere oder zumindest in eine vergleichbare Tätigkeit eingesetzt zu werden. Ein Arbeitgeber, der gegen eine solche Vorschrift verstossen hat, kann dazu verpflichtet werden, dem Arbeitnehmer den entstandenen Schaden zu ersetzen. Der Untersuchung zufolge bilden die Grundsätze des arbeitsrechtlichen Sanktionensystems kein Hindernis dafür, dass dem Rückkehrrecht ein realer Inhalt gegeben und der Arbeitgeber verpflichtet wird, den Arbeitnehmer wieder einzustellen.

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO

Hakemistoon ei ole otettu arkistolähteinä käytettyjä SosH:n, SosM:n ja STM:n päätöksiä. Hakemistossa mainitut TSH:n ratkaisut on julkaistu vuosittain TSH:n Selvityksiä-sarjassa.

Korkein hallinto-oikeus

1919 I 148, s. 103
 1919 II 86, s. 173⁸
 1919 II 129, s. 105
 1919 II 1352, s. 102
 1920 II 369, s. 173⁸
 1920 II 1610, s. 102, 103
 1921 II 1225, s. 187
 1922 I 65, s. 173⁸
 1922 II 199, s. 173⁸
 1922 II 907, s. 436
 1923 II 412, s. 436
 1923 II 560, s. 205
 1924 II 2561, s. 203
 1925 II 157, s. 203
 1925 II 1427, s. 95²²
 1925 II 1987, s. 173⁸
 1927 II 1647, s. 95²²
 1928 II 26, s. 103
 1928 II 2100, s. 102
 1929 II 1027, s. 208¹²
 1930 II 3280, s. 189
 1931 II 329, s. 155
 1931 II 2587, s. 105
 1931 II 2588, s. 105
 1931 II 2589, s. 105
 1932 II 74, s. 105
 1932 II 76, s. 105
 1932 II 77, s. 105
 1932 II 3199, s. 155
 1933 II 1460, s. 173⁸
 1934 II 2274, s. 226⁴

1935 II 902, s. 103
 1935 II 1000, s. 226⁴
 1938 II 2230, s. 224¹
 1939 II 3117, s. 208¹²
 1942 II 644, s. 207⁴
 1944 II 708, s. 208
 1944 II 792, s. 173⁹
 1947 II 72, s. 243
 1947 II 236, s. 105
 1949 II 368, s. 104
 1950 I 4, s. 104
 1950 II 152, s. 95²², 205¹³
 1950 II 219, s. 172⁶
 1951 II 169, s. 198
 1952 II 206, s. 95²²
 1952 II 536, s. 240⁹
 1953 II 348, s. 95²²
 1954 II 656, s. 273⁷
 1954 II 657, s. 245
 1955 II 311, s. 242
 1956 II 256, s. 272, 274
 1956 II 511, s. 21¹⁵
 1956 II 564, s. 104⁷
 1957 II 123, s. 157
 1957 II 124, s. 245⁸
 1958 II 51, s. 158
 1958 II 345, s. 172⁶, 276⁵
 1960 II 55, s. 189
 1960 II 547, s. 204
 1960 II 549, s. 241
 1962 II 565, s. 172⁶, 276⁵
 1963 II 128, s. 189
 1963 II 447, s. 273⁶

- 1964 I 1, s. 172⁵
 1964 II 40, s. 276⁵
 1964 II 1189, s. 276⁴
 1965 II 225, s. 106
 1966 II 40, s. 21¹⁵, 276⁵
 1966 II 48, s. 159
 1966 II 159, s. 207⁴
 1967 II 6, s. 106-108, 163
 1967 II 14, s. 119⁸
 13.7.1967 t. 3948, s. 273⁷
 1968 II 70, s. 276⁴
 1968 II 82, s. 21¹⁵
 1968 II 84, s. 208¹³
 1969 II 125, s. 158
 1970 II 12, s. 245
 1971 I 3, s. 241
 1971 II 73, s. 276⁵
 1973 II 98, s. 276⁴
 1973 II 99, s. 241
 1973 II 103, s. 187
 1974 II 68, s. 203, 236⁶, 240
 1974 II 82, s. 273
 1975 II 111, s. 222
 20.11.1975 t. 4551, s. 179, 226², 230¹¹, 278
 20.11.1975 t. 4565, s. 189
 1976 II 65, s. 276⁴
 9.1.1976 t. 49, s. 276⁵
 19.1.1976 t. 186, s. 247³
 1977 II 60, s. 276⁵
 1977 II 61, s. 68⁴, 276⁴
 1977 II 107, s. 179
 1978 I 1, s. 194¹⁵, 240, 261²³
 1978 II 90, s. 205¹³
 1978 II 92, s. 243, 276⁴
 1978 II 144, s. 147
 1979 II 83, s. 225²
 1979 II 86, s. 236
 1979 II 94, s. 194¹⁵
 1979 II 150, s. 74
 1979 II 168, s. 252⁹
 3.9.1979 t. 3515, s. 256
 10.9.1979 t. 3623, s. 256
 1980 II 89, s. 68⁴
 12.3.1980 t. 1391, s. 189
 5.5.1980 t. 1423, s. 230¹¹
 5.5.1980 t. 2336, s. 159
 3.12.1980 t. 1391, s. 224¹
 1982 II 44, s. 21¹⁵
 1982 II 66, s. 189
 1982 II 76, s. 68⁴, 273, 274
 1982 II 117, s. 194¹⁵
 29.6.1982 t. 2918, s. 276⁵
 13.7.1982 t. 3272, s. 158
 1983 II 102, s. 205¹³
 1983 II 134, s. 180, 273
 1983 II 136, s. 158
 21.12.1983 t. 5496, s. 186
 1984 II 144, s. 257
 16.2.1984 t. 646, s. 256¹³
 1985 II 22, s. 254⁴
 1985 II 72, s. 240³
 1985 II 101, s. 68⁴
 1985 II 144, s. 21¹⁵
 23.5.1985 t. 1980, s. 207
 27.5.1986 t. 2085, s. 276
 3.2.1987 t. 299, s. 241
 13.2.1987 t. 462, s. 207

Korkein oikeus

- 1931 II 1979, s. 94, 134
 1966 II 75, s. 136⁵
 1967 II 69, s. 259
 1967 II 94, s. 258¹⁶
 18.10.1967 p. 2449, s. 113
 1975 II 19, s. 118⁴
 1976 II 15, s. 202¹
 1976 II 43, s. 94, 134, 299
 1977 II 113, s. 134
 11.6.1980 p. 573, s. 180⁶
 3.10.1980 p. 2876, s. 287
 1981 II 79, s. 202¹
 1981 II 161, s. 134, 170
 23.6.1981 p. 2389, s. 252¹⁰
 1982 II 40, s. 139³
 1982 II 148, s. 294
 1984 II 135, s. 136⁶, 295
 1984 II 159, s. 136⁶
 1985 II 153, s. 137¹²
 26.2.1985 t. 1873/74, s. 294
 1986 II 24, s. 137¹²
 1986 II 39, s. 289³, 292⁸

1986 II 135, s. 159
24.6.1987 t. 1807, s. 134, 171

Valtioneuvoston oikeuskansleri

21.5.1975 n:o 1591, s. 229, 235^s, 280^s
11.2.1982 n:o 701, s. 250^s

Työtuomioistuim

52/1972, s. 141²
105/1982, s. 141
147/1982, s. 148

Työneuvosto

977, s. 215
1015, s. 215
1054, s. 216
1073, s. 215
1127, s. 215⁴
1144, s. 215⁴
2/85, s. 289³
3/85, s. 212³
55/85, s. 207
72/85, s. 289³

Markkinatuomioistuim

1982:20, s. 189
1982:22, s. 276

Työsuojeluhallitus

10.4.1974 n:o 1060/1060/072/72, s. 228
17.4.1974 n:o 832/072/74, s. 195
31.7.1974 n:o 2623/072/74, s. 281⁷
18.9.1974 n:o 2309/072/74, s. 229
2.10.1974 n:o 2425/072/74, s. 247³
2.10.1974 n:o 2526/072/74, s. 230⁹
16.10.1974 n:o 799/072/73, s. 210¹⁵
23.10.1974 n:o 2725/072/74, s. 202
23.10.1974 n:o 2755/072/74, s. 247³
23.10.1974 n:o 3388/072/74, s. 220
1/1975, s. 228
2/1975, s. 280^s

3/1975, s. 280^s
4/1975, s. 280^s
5/1975, s. 196, 280^s
7/1975, s. 66
12/1975, s. 196, 200⁷, 201
13/1975, s. 280^s
14/1975, s. 270
7.8.1975 n:o 2189/072/75, s. 205
14.8.1974 n:o 1354/072/75, s. 292
14.8.1975 n:o 2448/072/75, s. 292
1/1976, s. 228
3/1976, s. 229, 247³
4/1976, s. 229
8/1976, s. 207
9/1976, s. 223, 224, 228⁸, 230¹¹, 247³
15/1976, s. 280^s
16/1976, s. 281⁷
1/1977, s. 280^s
2/1977, s. 73
3/1977, s. 281⁷
4/1977, s. 228
5/1977, s. 257
8/1977, s. 66, 118⁴, 264
9/1977, s. 281⁷
12/1977, s. 230¹¹
16/1977, s. 197
20/1977, s. 242
1/1978, s. 200⁷
3/1978, s. 207
9/1978, s. 229, 234
12/1978, s. 201, 202, 223, 281⁷
14/1978, s. 196
15/1978, s. 199
18/1978, s. 209
14.9.1978 n:o 1922/052/78, s. 73
1/1979, s. 280^s, 281⁷
2/1979, s. 230¹¹
3/1979, s. 229
5/1979, s. 199
12/1979, s. 230¹¹, 280^s
13/1979, s. 209, 281⁷
2/1980, s. 281⁷
5/1980, s. 229
8/1980, s. 281⁷
11/1980, s. 204
12/1980, s. 217

- | | |
|--|--|
| 13/1980, s. 190 | 2/1982, s. 228 |
| 14/1980, s. 190, 199 | 4/1982, s. 74, 251 ⁸ , 293 ¹¹ |
| 15/1980, s. 230 ¹¹ | 5/1982, s. 74, 251 ⁸ , 293 ¹¹ |
| 16/1980, s. 230 ¹¹ | 6/1982, s. 74, 190, 251 ⁸ , 293 ¹¹ |
| 17/1980, s. 230 ¹¹ | 7/1982, s. 199, 247 |
| 18/1980, s. 230 ¹¹ | 8/1982, s. 199, 247 |
| 21/1980, s. 280 ⁵ | 9/1982, s. 199, 247 |
| 22/1980, s. 230 ¹¹ | 10/1983, s. 247 |
| 25/1980, s. 199, 200 ⁷ , 280 ⁵ | 17.1.1983 n:o 2215/2276/82, s. 278 |
| 1/1981, s. 183, 199 | 26.4.1984 n:o 2413/052/83, s. 199 |
| 2/1981, s. 66, 256 | 6.9.1984 n:o 2403/052/80, s. 280 ⁵ |
| 3/1981, s. 200 ⁷ | 3.1.1985 n:o 1863/052/84, s. 226 ⁴ |
| 4/1981, s. 209 | 28.3.1985 n:o 2260/052/84, s. 201, 233 |
| 6/1981, s. 229 | 8.8.1985 n:o 664/052/85, s. 229, 236 |
| 9/1981, s. 242 | 8.8.1985 n:o 853/052/85, s. 229 |
| 10/1981, s. 197 | 7.11.1985 n:o 1991/052/81, s. 243 ⁷ |
| 11/1981, s. 229 | 21.11.1985 n:o 2763/052/85, s. 190 |
| 12/1981, s. 228 | 20.2.1986 n:o 1861/052/85, s. 191, 243 ⁷ |
| 13/1981, s. 238 | 6.3.1986 n:o 3669/052/85, s. 223, 282 |
| 14/1981, s. 243 | 12.6.1986 n:o 104/052/86, s. 191 |
| 18/1981, s. 280 ⁵ | 3.7.1986 n:o 2470/052/85, s. 257 |

ASIAHAKEMISTO

- adheesioperiaate 112
- alistus, asianosaisaloitteinen 40
- analyttinen kollisio-oppi 150 s.
- asialegitimaatio, työntekijän 21, 133, 136
- asian selvittämismäärä 257-260, 273, 299
- blankorangaistussäännös 99 s.
- direktio-oikeus 223, 281
- edullisemmuussääntö 146, 147 s.
- ennakotarkastus 186, 275 s.
- esikysymys 125, 220
- hallinnon lainalaisuusperiaate 122, 162, 168, 179, 250
- hallintolainkäyttö
 - alkuperäinen 118 s.
 - jälkiperäinen 120 s.
- hallintolupa
 - oikeusvoima 184
 - peruuttaminen 1621
 - primäärivelvollisuutena 68, 188, 285
- hallintomenettely
 - yleensä 118, 121 s., 174
 - edellytykset 177
 - hallintomenettelykelpoisuus 206
- hallintopakko
 - välillinen 4, 231
 - välitön 3, 291
- henkilökohtaisuus, työsuhdevelvoitteiden ks. integriteettisuoja
- identtisyysvaatimus
 - sanktiokumulaation kiellossa 96
 - päätöksen ja sitä edeltävän ohjeen välinen 198-200, 261
- integriteettisuoja, työnantajan 163-171
- jatkuvuusperiaate, työsuhteen 48, 85, 131, 168 s., 175, 301-303
- jälkitäyttö 234, 240
- kaksoissanktiointi 86
- kanneperuste
 - yleensä 117
 - valinnaisuus 125, 127, 139
- kieltopäätös 191, 221-224, 275, 278
- kohtuusperiaate 171 s., 229
- kokoontumisoikeus 300
- kuluttajansuoja 2, 157, 159, 174, 189 s., 278
- lausunto
 - työsuojeluhallituksen 182 s.
 - työneuvoston 297
 - työtuomioistuimen 144
- leipomolainsäädäntö 28, 33, 36, 87 s.
- liberalismi 1, 25
- luontoispalautus 134, 166, 168, 301 s.
- luontoissuoritukseen velvoittaminen 82-85, 112, 128-140, 141 s., 161 s.
- luottamusmies 47, 262-265
- luovuttaja, laitteen tms. 213-218, 276-278
- läänihallituksen uhkasakkovalta 99, 104-106, 123
- merkantilismi 1
- mitättömyys 43
- muutoksenhakukelpoisuus 194, 239, 244, 246, 247
- myötävaikutusvelvollisuus, työnantajan 132, 164
- naapuruussuhdeasia 121, 156
- ne bis in idem -periaate 83, 92, 97

- oikeuskeino 81-85
oikeusvoima
— hallintopäätöksen 517, 183-187, 204
— rikostuomion 109
— siviilituomion 137
ongelmakeskeinen tutkimus 81, 128
opportuunitetiperaate 109
osittaistäyttö 243
- primäärivelvollisuus
— käsite 4
— rikkomisedellytys 187-191, 266, 286, 295 s.
päävelvoite 4
rahasuoritukseen velvoittaminen 172 s., 299
rakenneselitykset 60
rangaistuksenluonteinen uhkasakko 91 s.
- sanktiokumulaatio 59, 86, 108
semidispositiivinen säännös 146, 299
sivovelvoite 5, 130, 139
suhteellisuusperiaate 171 s., 193, 247, 251⁹
suunnittelija 271
syryjintä 85, 125, 157, 167-171, 301
systeemyhteys 81
syytepakkoperiaate 109
- talous- ja järjestysasia 103
tapaturmavakuutusvelvollisuus 40 s.
tarkastus 13-15
tasa-arvoasia ks. syryjintä
toimivalta
— käsite 5, 81-85
— alueellinen 10
— asteellinen 9
— kansainvälinen 10
— muutoksenhakuviranomaisen 40, 43
— rinnakkainen 124, 156-161
tyyppihyväksyminen
— sitovuus 183-186
— hankkimisvelvollisuus 275 s.
työnantajafunktioiden jakaantuminen 166
työnantajan edustaja 236 s.
työneuvosto 46, 288, 297
työolonormi 78, 133 s.
työolot, käsite 77 s.
työstäpidättäytymisoikeus 294
työsuojelu, käsite 5, 77¹
työsuojeluvaltuutettu
— irtisanomissuoja 175
— tietojensaantioikeus 261-265
työterveyshuolto 68, 74⁷, 90, 154
työtodistus 94, 134
- uusintaminen, työvoiman 3, 293 s.
- vahvistusratkaisu 38³, 220
vaihtoehtoinen lainoppi 8
valtiointerventio 2, 173 s.
valvonta
— käsite 11
— ennakkovalvonta 13
— jälkivalvonta 16
— laillisuus/tarkoituksenmukaisuusvalvonta 12
— teknillinen/työsuhdevalvonta 17
viitattu lähde, työehtosopimuksen 148 s.
vireilläolovaikutus 203, 205
virka-apu 15, 225, 246
virkasuhteessa tehtävä työ 11 s., 212 s.
virkavalan vannomiseen velvoittaminen 106-108, 163
- yhteistoiminta, työsuojelun 65 s., 261-268
yksilöinti, päätöksen 206, 273, 281 s.
yksityisoikeus/julkisoikeus 113-116, 122
yleissitova työehtosopimus 69, 142-145, 285, 300