

Timo Koskinen
Anne Mironen

Yleistä

Työsuojelua koskevia säännöksiä on viime vuosina uudistettu useita kertoja. Keskeisimpinä työturvallisuuslaki ja työterveyshuoltolaki, joiden kolmikantaisessa uudistamisessa kyettiin varsin onnistuneella tavalla ottamaan huomioon muuttuneen työelämän asettamat työsuojelutarpeet.

Toimikunnan mietinnön kohteena oleva työsuojelun valvontalaki on keskeisessä asemassa tarkasteltaessa työsuojelutason ja työsuojelumääräysten toteutumista käytännössä työpaikoilla. Työsuojeluyhteistyötä koskevat säännökset ovat tärkeitä, koska niillä varmistetaan henkilöstön vaikutusmahdollisuudet oman työyhteisönsä työsuojeluasioihin. Edelleen viranomaisvalvontaa koskevilla säännöksillä taataan viime kädessä, että asetettuja velvoitteita noudatetaan työpaikoilla.

Työpaikkojen työturvallisuus- ja työhyvinvointitoiminta on mittavien haasteiden edessä. Väestön ikääntyminen, sukupolvenvaihdos, jatkuva työnkuvan muuttuminen ja hallittavan tiedon lisääntyminen sekä pirstoutuva työelämä ylipäänsä asettavat työntekijän entistä useammin alttiiksi haitallisille kuormitustekijöille. Työpaikoilla tulisi harjoittaa tehokasta yhteistyötä paljon nykyistä enemmän ja aikaisemmin. Tätä vuorovaikutusta on osaltaan mahdollista lisätä myös lainsäädännöllisin toimenpitein.

Työsuojelun valvontalakitoimikunnan mietintö ei sisällä merkittäviä uudistusehdotuksia yhteistoiminnan osalta. Mietinnössä ei oteta huomioon muuttuneen työelämän tarpeita siten, että työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksia kehitettäisiin. Mietinnössä päinvastoin jopa heikennetään työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksia.

1. Työsuojeluvaltuutettujen valitsemista työpaikoille tulee edistää

Toimikunnan ehdotuksen mukaan työpaikoilla ei enää jatkossa olisi työsuojeluvaltuutetun valintavelvollisuutta vähintään 10 työntekijöiden työpaikoilla. Työsuojeluvaltuutetun valinta jäisi kaiken kokoisilla työpaikoilla ainoastaan työntekijöillä olevan valintaoikeuden varaan (29 § 1). Työsuojeluvaltuutetun valinnan osalta toimikunnan ehdotus merkitsee nykyisen käytännön heikentämistä vähintään 10 työntekijän työpaikoilla. Eriävänä kantanamme on, että työsuojeluvaltuutetun valintarajaa tulisi laskea siten, että vähintään viisi työntekijän työpaikalla tulisi valita työsuojeluvaltuutettu. Tämä on perusteltua, koska työpaikkojen pirstoutumisen ja yrityskoon pienentymisen myötä valtaosa työpaikoista jää nykyään laissa olevan valintavelvoitteen ulkopuolelle. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että työnantajan on omalla aloitteellisella toiminnallaan omalta osalta huolehdittava siitä, että työntekijät ryhtyvät työsuojeluvaltuutettujen vaalien järjestämiseen työpaikalla.

Timo Koskinen
Anne Mironen

Työsuojeluviranomaisen toimivallan osalta toimikunta ehdottaa, että mikäli työsuojeluvaltuutetun valintaoikeudesta tai vaalin järjestämisessä ilmenee epätietoisuutta, työsuojelutarkastajan tulee antaa ainoastaan tarvittavat ohjeet ryhtymisestä vaalin järjestämiseen. Tältä osin haluamme säilyttää nykyisen tilan.

Toimikunnan esittämä työsuojeluvaltuutetun valintavelvollisuuden muuttaminen valintaoikeudeksi kaiken kokoisilla työpaikoilla viestittää työpaikoille, että työsuojelun yhteistoiminta ei ole lähtökohtaisesti tarpeen kaikilla työpaikoilla, vaan ainoastaan, mikäli työntekijät haluavat tai kykenevät käyttämään laissa todettua oikeutta. Työsuojelun yhteistoiminta muun muassa valtuutetun valinta ajankäyttö- ja koulutusoikeuksineen on tarpeen kaikilla työpaikoilla niiden turvallisuuden, terveellisyyden ja työhyvinvoinnin ylläpitämiseksi sekä kehittämiseksi. Toimikunnan ehdotus valtuutetun valintaoikeudesta johtaisi työsuojeluvaltuutettujen valinnan sekä lukumäärän vähenemiseen. Tältä osin nykyisin ratkaisut ovat harkittuja ja perusteiltaan kestäviä.

Työsuojeluviranomaisen valvonnan toimivuuden kannalta toimikunnan esitys on siinä suhteessa ongelmallinen, että työsuojeluvaltuutetun valinta perustuisi ehdotuksen mukaan ainoastaan työntekijöiden oikeuteen valita valtuutettu. Kyseessä ei olisi laissa säädetty velvoite, jota voitaisiin valvoa. Työntekijöillä on jo voimassa olevan lain mukaan aina oikeus valita työsuojeluvaltuutettu. Ehdotuksemme työsuojeluvaltuutettua koskevien säännösten uudistamiseksi on:

Työpaikoilla, joissa työskentelee vähintään viisi työntekijää, on valittava työsuojeluvaltuutettu. Lisäksi muillakin työpaikoilla on oikeus valita työsuojeluvaltuutettu.

Työsuojeluviranomaisen tehtävänä on valvoa työsuojeluvaltuutettujen valitsemista työpaikoilla ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin vaalin aikaansaamiseksi työpaikalla.

2. Työsuojeluvaltuutetun tehtävien asianmukainen hoitaminen edellyttää aikaa ja todellisia vaikutusmahdollisuuksia

Toimikunnan ehdotuksessa esitetään, että työnantajan on vapautettava työsuojeluvaltuutettu 31 §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamista varten pääosin nykyisin voimassa olevan lain mukaisesti.

Toimikunnan ehdotukseen ei sisälly minimiaikaa työsuojeluvaltuutetun tehtävien hoitamiseksi työpaikalla. Minimiajan puuttuminen johtaa käytännössä siihen, että esimerkiksi työkiireiden vuoksi valtuutetun tehtäviä ei ehditä hoitamaan riittävässä määrin. Ehdotuksen mukaan tarpeellista aikaa arvioidaan edelleen myös kohtuullisuusperiaatteella, mikä merkitsee käytännössä työsuojeluvaltuutetun ajankäytön riittämättömyyttä suhteessa

Timo Koskinen
Anne Mironen

tosiasialliseen tarpeeseen. Ajankäyttömääritelmässä ei ole myöskään otettu huomioon työpaikan töiden organisointia kuten esimerkiksi ulkopuolisen työvoiman käyttöä. Tutkimusten mukaan nimenomaan yhteisten työpaikkojen yleistyminen ja töiden ulkoistaminen ovat viime aikoina lisänneet eniten tapaturmariskejä.

Työsuojeluvaltuutettu tulee vapauttaa säännöllisistä työtehtävistään sellaiseksi tarpeelliseksi ajaksi, jonka hän tarvitsee tehtävien hoitamista varten. Valtuutetun ajankäyttömäärää tarkasteltaessa tulisi ottaa huomioon myös työn organisointiin liittyvät tekijät kuten esimerkiksi ulkopuolisen työvoiman käyttö. Lakiin onkin kirjattava kaikkia työpaikkoja velvoittavasti sitova vähimmäisaika työsuojeluvaltuutetun tehtävien hoitamiseksi, joka olisi kuusi tuntia neljän viikon ajanjaksolla. Ohjetta tällaiselle ajattelulle antaa SAK-EK sopimus sekä liittotason sopimusjärjestelyt, joissa on sovittu tuntimääräisistä miniajankäyttömääristä edellä mainitulla tavalla.

Ehdotuksemme työsuojeluvaltuutetun ajankäyttöä koskevien säännösten kehittämiseksi:

Työnantajan on vapautettava työsuojeluvaltuutettu 31 §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamista varten säännöllisistä työtehtävistä sellaiseksi tarpeelliseksi ajaksi,....

Työsuojeluvaltuutetun tehtävien hoitamista varten tarvittavaa aikaa määrättäessä on otettava huomioon hänen edustamiensa työntekijöiden lukumäärä, työpaikan alueellinen ulottuvuus, työskentelypaikkojen lukumäärä ja niissä suoritettavan työn luonne, töiden järjestelyistä ja töiden organisoinnista johtuvat työsuojeluvaltuutetun tehtävien määrään vaikuttavat tekijät sekä muut työntekijöiden turvallisuuteen ja fyysiseen ja psyykkiseen terveyteen vaikuttavat työturvallisuuslaissa tarkoitetut haitta-, vaara- ja kuormitustekijät.

Kuitenkin vähimmäisaika työsuojeluvaltuutetun tehtävien hoitamiseksi tulee olla vähintään kuusi tuntia neljän viikon jaksossa. Ajankäyttöön ei tule lukea eri työskentelypaikkojen välisiä matka-aikoja eikä tehtävän hoitamiseen lakisääteisesti tai työnantajan aloitteesta kuuluvia kokousaikoja.

Työsuojeluvaltuutetun vaikutusmahdollisuuksia tulee kehittää. Yhä useammin henkilöstön liialliseen kuormitukseen ei voida enää vaikuttaa tyydyttävällä tavalla pelkästään työpaikan sisäisillä työn järjestelyillä ja työn mitoituksilla. Reunaehdot henkilöstön töiden järjestelyille ja mitoituksille tulevat yhä useammin yrityksen tai muun työyhteisön toiminnan organisoinnista. Mikäli henkilöstön mahdollista ylikuormitusta halutaan ehkäistä ajoissa, tulee henkilöstön kuormitus ottaa tarkasteltavaksi jo toimintoja yleisesti organisoitaessa.

Timo Koskinen
Anne Mironen

Edellä todettuun liittyen yksinomaan työntekijöiden välisten töiden järjestely ei ole riittävää vaan kuormitusasioita tulisi tarkastella laajemmasta eli toiminnan yleisestä organisoinnista lähtien. Ehdotuksemme yhteistoiminnassa käsiteltävien asioiden kehittämiseksi on, että:

26 § 4-kohta:

työntekijöiden turvallisuuteen, terveyteen ja työkykyyn vaikuttavat toiminnan organisointiin, töiden järjestelyyn ja mitoitukseen ja niiden muutoksiin liittyvät asiat;

3. Yhteisten työpaikkojen työsuojeluvaltuutettu ja työsuojelupäällikkö tarpeen kokonaisuuden hallitsemiseksi

Yhteiset työpaikkojen osuus on viime vuosina lisääntynyt merkittävästi. Eräinä keskeisinä syinä yhteisillä työpaikoilla tapahtuneille tapaturmille ovat olleet puutteet tai laiminlyönnit työturvallisuuslain 51 §:n edellyttämässä toimintojen yhteensovittamisissa ja tiedonkulussa yhteisellä työpaikalla. Yhteinen työpaikka asettaa omat erityiset haasteensa työsuojelun yhteistoiminnalle, joka on välttämätöntä huomioida uudessa lainsäädännössä.

Toimikunnan ehdotuksessa on poistettu yhteisten työpaikkojen työntekijöiden oikeus valita yhteisen työpaikan työsuojeluvaltuutettu. Kyseisen henkilön valitseminen edellyttää ehdotuksen mukaan aina nimenomaista sopimista yhteisen työpaikan kaikkien työnantajien ja heidän työsuojeluvaltuutettujensa kesken. Mielestämme pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan työsuojeluvaltuutetun tulisi aina lähtökohtaisesti olla yhteisen työpaikan työsuojeluvaltuutettu, mikäli yhteisellä työpaikalla on työturvallisuuslain 6 luvun mukaisia yhteisen työpaikan vaaroja. Laissa nykyään oleva työntekijöiden oikeus valita yhteinen työsuojeluvaltuutettu ei sekään ole aina johtanut asianomaisten valtuutettujen valintaan. Laissa tulee myös säilyttää yhteisen työpaikan työntekijöiden oikeus valita muun kuin pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan palveluksessa oleva henkilö yhteisen työpaikan työsuojeluvaltuutetuksi.

Ehdotuksen 42 § 1 momentin mukaan yhteisellä työpaikalla toimivan pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan palveluksessa oleva työsuojeluvaltuutettu edustaa vain hänen oman työnantajansa palveluksessa olevia työntekijöitä. Lisäksi ehdotuksessa on nimenomaisesti rajattu ko. työsuojeluvaltuutetun toimintaoikeudet ainoastaan suhteessa hänen omaan työnantajaansa nähden. Mielestämme yhteisen työpaikan työsuojeluvaltuutetun tulisi edustaa kaikkia yhteisellä työpaikalla työskenteleviä työntekijöitä työturvallisuuslain 51 §:n tarkoittamissa asioissa. Tällöin hänellä tulisi olla laissa säädetty oikeus oma-aloitteisesti seurata koko yhteisen työpaikan työoloja sekä tarpeellisessa määrin selvittää työturvallisuuslain 51 §:n velvoitteiden toteutumista suhteessa eri työnantajiin ja

Timo Koskinen
Anne Mironen

heidän työntekijöihin. Ongelmia ja epäkohtia havaitessaan yhteisen työpaikan työsuojeluvaltuutetun tulee ensijaisesti olla yhteydessä pääasiallista määräysvaltaa käyttävään työnantajaan, elleivät havaitut vaarat tai puutteet aiheuta välitöntä hengen tai terveyden menettämisen vaaraa. Viimeksi mainitussa tilanteessa yhteisen työpaikan työsuojeluvaltuutetulla tulee olla myös oikeus työn keskeyttämiseen kaikkien yhteisellä työpaikalla työtä suorittavien työntekijöiden osalta.

Laissa on todettava yhteisen työpaikan suojeluvaltuutetun osalta, että hänen työnantajansa tulee huolehtia ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta valtuutetulla on tehtävän hoitamisen edellyttämä ajankäyttöoikeus sekä muutoinkin riittävät toimintaedellytykset. Ylipäänsä yhteisen työpaikan työsuojeluvaltuutetun oikeudet tulee olla linjassa työturvallisuuslain yhteistä työpaikkaa koskevien säännösten kanssa.

Työsuojelupäällikön nimeämisen osalta katsomme, että yhteisillä työpaikoilla, joissa on työturvallisuuslain 6 luvun tarkoittamia vaaratekijöitä ja joissa on osoitettavissa pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja, toimii pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan edustaja yhteisenä työsuojelupäällikkönä. Samoin, mikäli yhteisten vaarojen työpaikalla on osoitettavissa suurin tai muutoin hallitsevassa asemassa oleva työnantaja, tulee tämän toimia yhteisenä työsuojelupäällikkönä.

4. Työsuojelupäällikön osattava ja tiedettävä työsuojeluasioita

Nykyllänsäädännön mukainen työsuojelupäällikön rooli on käytännössä jäänyt pelkästään nimelliseksi. Työsuojelupäälliköillä ei useinkaan ole perehtyneisyyttä työsuojelukysymyksiin tai erityisiä intressejä työpaikan työsuojelukysymysten kehittämiseksi. Tämä johtuu mm. siitä, että työsuojelupäälliköillä ei useinkaan ole sellaista asemaa ja toimintamahdollisuuksia työnantajaorganisaatiossa, että heillä olisi tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa työsuojeluasioiden huomioon ottamiseen organisaation päätöksenteossa aina suunnittelusta päätösten toteuttamiseen ja seurantaan saakka. Nykyisessä lainsäädännössä ei työsuojelupäällikön osalta ole edellytetty yleispiirteistä tarkempia pätevyysvaatimuksia. Käytännössä pätevyysvaatimuksen tulee mielestämme tarkoittaa, että työsuojelupäälliköiltä lakitasolla edellytetään vähintään tietyn työsuojelun peruskoulutussisällön osaamista joko näyttökokeella tai muutoin. Nykyinen tilanne, jolloin henkilöstöä edustavia työsuojeluvaltuutettuja koulutetaan lain mukaisesti työsuojeluasioihin, mutta työsuojelupäälliköille lakitasolla ei ole säädetty mitään koulutusvelvollisuutta, on omiaan hankaloittamaan käytännön työsuojelun yhteistoimintaa työpaikoilla. Toimikunnan ehdottama säännös, että työsuojelupäällikön tulee olla riittävän pätevä ja hänellä on oltava riittävän hyvä perehtyneisyys, ei tarkoita työnantajan velvollisuutta huolehtia asianmukaisesta koulutuksesta.

Timo Koskinen
Anne Mironen

Työympäristödirektiivin (89/391/ETY) mukaan työpaikalla vastuuhenkilöiksi nimetyiltä henkilöiltä edellytetään tarvittavia kykyjä (7 artikla 5 kohta). Jäsenvaltioita veloitetaan vahvistamaan edellä tarkoitettuja tarvittavat kyvyt ja taidot (8 kohta). Suomen lainsäädäntö ei mielestämme tältä osin täytä direktiivin yksityiskohtaisia vaatimuksia.

Ehdotuksemme työsuojelupäällikköä koskevien säännösten uudistamiseksi toimikunnan ehdottaman lisäksi:

Työsuojelupäälliköllä tulee olla sellainen asema ja toimintamahdollisuudet organisaatiossa, että hänellä on tosiasiallinen mahdollisuus toimia tehtäviensä hoitamiseksi.

Työnantajan on huolehdittava, että työsuojelupäällikkö saa koulutusta tehtäviinsä. Koulutuksen tulee sisältää työpaikan oloihin nähden tarpeelliset tiedot työsuojelusäännöksistä, ennalta ehkäisevistä toimintamalleista sekä työolojen arviointiin perustuvasta turvallisuuden hallinnasta. Koulutuksesta ei saa aiheutua kustannuksia työsuojelupäällikölle.

5. Erinäiset heikennykset

Toimikunta ehdottaa poistettavaksi nyt laissa olevan työsuojeluviranomaisen oikeuden esittää asianosaisille ja todistajille kysymyksiä. Työsuojelurikoksiin liittyvät asia ovat lähes aina sekä tosiasiaseikoiltaan että vastuusuhteiltaan vaikeita. Työturvallisuuslain nojalla on annettu kymmeniä alemman asteisia ala- ja laitekohtaisia erityissäännöksiä ja lisäksi työsuojelupiirien omaan valvontatoimintaan liittyvän neuvonnan myötä on olemassa runsaasti lisäohjeistusta työsuojeluvaatimuksista. Tuomioistuinkäsittelyyn menee työrikoksiksi katsottavista tapauksista hyvin vähäinen määrä, joten varsinkaan pienemmissä tuomioistuimissa tuomioistuinten jäsenten asiantuntemus työrikosasioista ei kokemuksen puuttuessa ole paras mahdollinen. Riittävän asiantuntemuksen ja tosiasiatiedon hallitsemiseksi on mielestämme tarpeen säilyttää nykyisin laissa oleva työsuojeluviranomaisen kyselyoikeus asianosaisilta ja todistajilta. Nykyistä säännöstä ei saa heikentää missään määrin.

Toimikunta ehdottaa, että varavaltuutetun kouluttautumisoikeus (33 §) alkaa vasta sitten, kun tämä astuu varsinaisen valtuutetun sijaan hoitamaan valtuutetun tehtäviä. Näin ei ole tehty nykyisessä valvontalaissa. Työsuojelua koskevissa sopimuksissa asiasta on pääsääntöisesti sovittu päinvastoin, eli varavaltuutetun koulutusoikeus alkaa heti valituksi tulemisen jälkeen. Edellytämme nykytilanteen säilyttämistä. Tältä osin viittaamme myös sopimuskäytäntöihin, jotka perustuvat keskusjärjestötason sopimuksiin.

Timo Koskinen
Anne Mironen

6. Jatkotoimenpiteitä tarvitaan

Toimikunta ei ole esittänyt lainsäädännöllisiä kehittämissuhteita työsuojeluvaltuutetun ja varavaltuutetun irtisanomissuojan, ansionmenetyksen korvaamisen, työsuojeluvaltuutettujärjestelmän kehittämisen (esim. alue- tai toimialavaltuutettu) eikä jo laajalti käytössä olevan työsuojeluasiamiesjärjestelmän osalta. Edellä olevien asioiden ohella haluamme jatkovalmistelua myös toimikunnan yhteistoimintaa koskevan työpaikkakäsitteen osalta.

Jatkotoimeksiannon sisällön osalta toteamme, että siihen ei tule tässä vaiheessa sisällyttää yhteisösakon toimivuuden seuranta- ja arviointia. Yhteisösakko on vasta äskettäin ulotettu koskemaan työturvallisuusrikoksia. Näin ollen tilastollisesti luotettavan ja tapausmäärältään riittävän laajan selvitysaineiston kertyminen kestää useita vuosia. Edelleen yhteisösakon ottaminen tai sen käyttöön ottamisen harkitseminen osaksi rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää on muillakin oikeudenaloilla vallitseva käytäntö eikä vain työrikoksissa.

Sen sijaan jatkotoimeksiannossa olisi tullut nimenomaisesti keskittyä ns. perinteisen seuraamusjärjestelmän kehittämiseen. Seuraamusjärjestelmän osalta tulisi selvittää, millä tavalla sen reagointinopeutta selviin ja olennaisiin puutteisiin työturvallisuustasossa saadaan lisättyä. Toisaalta tulisi selvittää onko nykyinen työturvallisuusrikosten seuraamustaso oikeudenmukaisella tasolla suhteessa muihin oikeuden aloihin ja suhteessa siihen, mikä merkitys laiminlyönneillä on kansalaisten oikeusturvan kannalta. Yhteistoiminnan toimivuuden kannalta tulisi selvittää, onko valvontalain yhteistoimintavelvoitteen rikkominen kriminalisoitava kuten on yhteistoiminnasta yrityksissä annetussa laissa säädetty.