

Asia: VN/32678/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi rakennustyön turvallisuudesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Tapaturmavakuutuskeskus (TVK) on työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen lakisääteinen keskusyhteisö, joka toimii asiantuntijana työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisen vakuutuksen toimeenpanossa ja kehittämisessä.

TVK antaa lausuntonsa lakisääteisiin tehtäviinsä kuuluvien työtapaturmien ja ammattitautien ehkäisyä edistävien tutkimusten ja onnettomuuksien tutkinnan näkökulmasta ja toteaa seuraavaa.

TVK kannattaa asetusuudistusta ja pitää sitä perusteltuna

TVK kannattaa ja pitää hyvin perusteltuna lausuntopyynnössä määriteltyä asetusluonnosta. Asetusta koskevan perustelumuistion mukaan uusia säännöksiä ehdotetaan useisiin rakennustyön vaiheisiin. Keskeisimpiä uudistuksia olisivat rakennushankkeen pääsuunnittelijan tehtävistä säätäminen sekä yhteistä rakennustyömaata koskevien suunnitteluvaiheiden ulottaminen eräiltä osin myös yhden työnantajan työmaille. Varsinaista rakennustyötä edeltävää suunnitteluvaiheeseen ehdotetaan lisättäväksi uusia asiakokonaisuuksia. Myös rakennustyön johtamista, työmaatarkastuksia ja muita rakentamisvaihetta koskevia säännöksiä uudistettaisiin. Uusia säännöksiä olisivat vaatimus sääolosuhteiden huomioon ottamisesta, sääsuojasta ja pölynhallintasuunnitelman laatimisesta sekä tiukemmat määräykset putoamisvaaran torjunnasta.

Lausunnolla olevan asetuksen sisältö ja rakenne säilyisivät pääosin voimassa olevan asetuksen kaltaisina. Useita pykäläiä kuitenkin täsmennettäisiin, yksinkertaistettaisiin ja päällekkäisyyksiä muun lainsäädännön kanssa poistettaisiin. Tämä helpottaisi sääntelyn soveltamista. Sääntelyn selkeys ja ymmärrettävyys tukevat käytännön turvallisuustyötä ja parantavat säädösten vaikuttavuutta.

Teknisluonteisten yksityiskohtien karsimisella ja muutoin vaatimuksia yksinkertaistamalla asetuksen painopiste siirtyisi kokonaisvaltaisemman turvallisuuden hallinnan kannalta olennaisiin asiakokonaisuuksiin.

TVK keskittyy tässä lausunnossaan näihin edellä kuvattujen, turvallisuuden hallinnan kannalta keskeisimpien asiakokonaisuuksien sääntelyyn liittyvien uudistusten kommentointiin. Sen sijaan henkilöstötilojen järjestämistä koskevaan sääntelyyn, asetuksen rakenteeseen, soveltamisalaa koskeviin muutoksiin ja muun lainsäädännön kanssa päällekkäisen säätelyn poistoihin TVK:lla ei ole kommentoitavaa.

Rakentamisen toimialaa koskevien TVK:n analyysien perusteella rakennusalalla on saavutettu merkittäviä parannuksia työturvallisuudessa viimeisten vuosikymmenten aikana. Lausuttavana olevan asetusluonnoksen perustelumuioston kohdassa 4.4 on esitetty hyvä tiivistelmä TVK:n tuottamista tilastoihimme perustuvista analyyseistä. Järjestelmällisen työturvallisuustyön vaikuttavuutta ilmentää erityisesti vahinkotaajuuden kehitys: vuosituhannen alussa työpaikkatapaturmia sattui vielä noin 90 miljoonaa työtuntia kohden, kun viime vuosina vertailukelpoinen lukema on noin 50. Silti rakennusalalla on edelleen merkittäviä työturvallisuusriskejä. Työmailla työskentelee myös paljon muiden kuin rakennusyritysten työntekijöitä – alihankkijat, vuokratyövoima ja yrittäjät – joiden tapaturmien määrä on merkittävä osa kokonaiskuva.

Asetusluonnoksessa esitetyt muutokset vastaavat hyvin niihin johtopäätöksiin ja työturvallisuutta koskeviin suosituksiin, joita olemme tehneet ja julkaisseet TVK:n tutkimus- ja analyysitoiminnoissa. Muutokset tukevat työtapaturmien ja ammattitautien ehkäisyä, selkeyttävät vastuuta ja velvoitteita sekä vahvistavat ennakkoinnin ja riskienhallinnan roolia rakennushankkeissa.

Yksityiskohtaisempia kommentteja luonnokseen

TVK esittää seuraavat yksityiskohtaisemmat kommentit asetusluonnoksessa esitetyistä muutoksista.

1. Turvallisuuden hallinta rakennushankkeissa ja suunnitteluvaiheen korostaminen

Asetuksen soveltamisalaa ja määritelmiä (luku 1), ja rakennushankkeen työturvallisuutta (luku 2) koskevat uudistukset täsmentäisivät hyvin rakennushankkeissa toimivien osapuolten keskinäisiä rooleja sekä suunnittelu- ja työturvallisuusvastuita. TVK:n johdolla toteutetuissa työpaikkaonnettomuuksien tutkimuksissa on havaittu, että onnettomuuksiin johtaneet välittömät syyt ovat hyvin usein seurausta rakennushankkeisiin kytkeytyvien useiden eri tahojen keskinäisten vastuiden epäselvyyksistä sekä viestinnän ja tiedonkulun ongelmista. Kokonaisuuden hallinnan

kannalta pidämme erityisen kannatettavana sitä, että rakennushankkeen päätoteuttaja mainittaisiin yhteisen rakennustyömaan keskeisenä toimijana sekä tarkennettaisiin päätoteuttajan toimivaltuuksia ja osaamisvaatimuksia (8 §).

Asetusluonnos korostaa rakennushankkeen suunnitteluvaiheen merkitystä ja laajentaa pääsuunnittelijan tehtävistä säätämistä. Lisäksi yhteistä rakennustyömaata koskevia suunnitteluvelvoitteita ulotetaan myös yhden työnantajan työmaille, mikä on perusteltua, koska TVK:n tilastojen mukaan tapaturmia sattuu merkittävästi myös tällaisilla työmailla. Suunnitteluvaiheen vahvistaminen tukee tapaturmien ennaltaehkäisyä, mikä on ollut keskeinen johtopäätös myös TVK:n analyyseissä: Tapaturmataajuuden pitkäaikainen lasku on seurausta systemaattisesta turvallisuustyöstä ja ennakoinnista. Onnettomuuksiin johtaneet juurisyyt liittyvät usein ketjutettujen töiden ja yhteisten rakennustyömaiden kokonaisuuden suunnitteluun ja riskienhallintaan.

Ulkopuolisen asiantuntijan ”riittävä pätevyys ja muut edellytykset” (6 §), ja turvallisuuskoordinaattorin ”riittävät toimivaltuudet ja muut edellytykset tehtävien hoitamiseen” (7 §) on mainittu vain yleisluonteisesti, mikä jättää paljon tulkinnanvaraa niiden todentamisesta vastaavalle rakennuttajalle. Tällainen epämääräisyys voi aiheuttaa ongelmia säännösten soveltamisessa, minkä vuoksi vähimmäiskriteereistä tai hyväksyttävästä osaamisesta voisi antaa asetustason viittauserustan tai esimerkiksi edellyttää kirjallinen pätevyys selvitys turvallisuusasiakirjan liitteenä.

TVK:n johdolla tehtyjen onnettomuustutkintojen perusteella pidämme tärkeänä, että asetuksessa kiinnitettäisiin enemmän huomiota myös työvaihekohtaisen ns. viime hetken riskien arvioinnin merkitykseen esimerkiksi edellyttämällä turvallisuussuunnitelmalta rakennustyövaihekohtaisen riskienarvioinnin tekemistä aina ennen töiden aloitusta ja töiden jatkuessa keskeytyksen jälkeen.

2. Sääolosuhteiden huomiointi ja pölynhallinnan suunnittelu ja toteutus

Uudessa asetuksessa säädettäisiin työturvallisuuslain 39 §:ää täydentävästi sääolosuhteiden vaikutuksen huomioon ottamisesta rakennustyössä. Tälle uudelle, lakia täydentävälle asetuksen 22 §:lle on hyvät perusteet, sillä havaintojemme mukaan sääolosuhteet sekä erityisesti liukkauden torjunta ovat keskeisiä riskitekijöitä erityisesti liikkumistapaturmissa, jotka muodostavat suuren osan vakavista tapaturmista rakennusalalla. Ehdotettu säännös olisi yleinen siten, että se kattaisi kaiken rakennustyömaalla tapahtuvan toiminnan ja sääolosuhteiden vaikutukset laajasti työterveyteen ja -turvallisuuteen. Ilmaston muuttumisen myötä sään ääri-ilmiöt ovat yleistymässä, minkä vuoksi on erittäin tärkeää hallita järjestelmällisemmin erityisesti ulkotöissä työskentelevien terveyteen ja turvallisuuteen liittyviä riskejä.

Pölynhallinnan suunnittelua ja seurantaan koskevan uuden säännöksen (59 §) mukaiset pölynhallinnan toteutuksen ja seurannan velvoitteet sekä työhygieenisten mittausten tarpeellisuuden arvioimisvelvoite olisivat niin ikään perusteltavissa TVK:n ammattitautitilastoihin perustuvilla analyyseilla: mineraalipölyt ja muut altisteet ovat keskeisiä ammattitautien aiheuttajia rakennusallalla.

Esitetyn 59 § soveltamiskynnys ”työn luonteen sitä edellyttäessä” on kuitenkin melko tulkinnanvarainen, minkä vuoksi olisikin perusteltua luetella vähintään esimerkinomaisesti sellaiset rakennustyöhön yleisesti liittyvät tehtävät, joissa kirjallinen pölynhallintasuunnitelma olisi aina laadittava (esimerkiksi piikkaus, hionta, purkutyö ja betonin työstö tiloissa, joissa vaarana on kvartsipölyaltistus). Pölynhallintatoimet olisi myös aiheellista sisällyttää nimenomaisena kohtana 16 §:n viikkotarkastuslistaan.

3. Erityisiä rakennustyön lajeja ja vaiheita koskevien säännösten täsmennykset

Asetusluonnoksessa esitetään useita eri rakennustyön lajeja ja vaiheita koskevien olemassa olevien säännösten täsmennyksiä:

Nostotöitä koskevia säännöksiä (19–20 §) täsmennettäisiin kirjallisen nostotyösuunnitelman laatimisvelvollisuuden osalta. Tämä on kannatettavaa, sillä nostotyöt ovat erityisen riskialttiita työvaiheita rakennustyömaiden olosuhteissa, joilla työskentelee usein samanaikaisesti useiden eri yritysten työntekijöitä. Nykyisin voimassa olevassa asetuksessa ei ole riittävän yksiselitteisesti määritelty kriteereitä (vaikean nostotyön käsitettä), joiden täyttyessä nostotyösuunnitelma olisi tehtävä. Esitetty säännösmuutos täsmentäisi oleellisesti tätä vaatimusta.

Elementtien ja muottien asennussuunnitelmien sisältöä ja hyväksymismenettelyä täsmennettäisiin (39–46 §). TVK:ssa v. 2022 toteutetun elementtitoissa sattuneita vakavia työtapaturmia tarkastelleen tutkimuksen mukaan yksi keskeisimmistä syytekijöistä oli suunnitelmien puuttuminen. Tutkimuksen johtopäätökset puoltavat siten hyvin osaltaan elementtityön asennussuunnitelmien ja hyväksymismenettelyjen täsmentämisen tarvetta.

Asetuksella täsmennettäisiin myös purkutöiden (47–48 §) ja työtelineiden (49–56 §) suunnittelua ja niihin liittyviä vastuita. Kannatamme esitettyjä muutoksia. Onnettomuustutkimujemme mukaan onnettomuuksien juurisyyt liittyvät usein rutiinitehtävistä poikkeavien töiden etukäteissuunnitteluun, ja erityisesti juuri purkutyöt ovat tyypillisesti tällaisia töitä. Myös työtelineiden käyttö pitäisi suunnitella aina tapauskohtaisesti kohteen erityispiirteet huomioiden. Esitetyillä täsmennyksillä lisättäisiin merkittävästi purkutöiden ja telineiden käytön suunnitelmallisuutta ja siten välillisesti työturvallisuutta.

Asetusluonnoksessa (27-28 §) tiukennettaisiin myös putoamissuojauksen vaatimuksia edellyttämällä suojakaiteita jatkossa jo 1,5 metrin putoamiskorkeudessa (nykyisin 2 metriä), ja painotettaisiin riskienarviontiin perustuvaa putoamissuojauksen toteuttamista jo sitäkin alemmilla tasoilla. Tämä on perusteltua, sillä TVK:n aineiston mukaan putoamiset ja kaatumiset ovat rakennusalan yleisimpiä ja vakavimpia tapaturmia, ja jopa 67 % korvaukseen johtaneista työtapaturmaisista putoamisista tapahtuu alle kahden metrin korkeudelta.

Lisätietoja

Lisätietoja lausunnosta antaa Mika Tynkkynen, p. 040 7711 582 (mika.tynkkynen@tvk.fi)

Tapaturmavakuutuskeskus

Janne Reini

Toimitusjohtaja

Aaltonen Merja
Tapaturmavakuutuskeskus