

Asia: VN/32678/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi rakennustyön turvallisuudesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Elinkeinoelämän keskusliitto EK kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta. EK keskittyy tässä lausunnossa lähinnä asetusluonnokseen liittyviin yleisiin huomioihin ja tukee lisäksi jäsenliittojensa omissa lausunnoissaan esittämiä asetusluonnokseen liittyviä eri toimialojen näkökulmista esitettyjä tarkempia näkemyksiä.

Asetusluonnosta on valmisteltu pitkään jatkuneessa jaostotyöskentelyssä, jossa EK on korostanut, että uuden asetuksen valmistelussa tulee huomioida rikoslain 47 luvussa säädetty kaikkiin työturvallisuusmääräyksiin liitetty työnantajaan tai tämän edustajiin eli esihenkilöihin henkilökohtaisesti kohdistuva poikkeuksellisen laaja rikosoikeudellinen rangaistusvastuu ja siitä seuraavat näkökulmat. EK on lisäksi tuonut esille, että asetuksen valmistelussa tulee huomioida perustuslain 8 pykälässä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sekä perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan blankorangaistussäätelyn käyttämiselle asettamat vähimmäisedellytykset (ks. mm. PeVM 25/1994 vp s. 8/I, LaVL 5/1994 s. 4-5 tai PeVL 37/2021 kohdat 33 ja 34).

Kaikkiin työturvallisuusmääräyksiin Suomessa liitetty rikosoikeudellinen rangaistusvastuu (RL 47 luvun 1 §) on huomattavan laaja ja kohdistuu lähtökohtaisesti luonnollisiin henkilöihin. Työturvallisuusrikoksen tunnusmerkistö määräytyy työturvallisuusmääräysten sisällön kautta, joihin nyt lausunnoilla oleva asetus rakennustyön turvallisuudesta myös lukeutuu. Yhdessä työturvallisuusasioihin liitetyn huomattavan laajan rikosoikeudellisen rangaistusvastuun kanssa nyt valmistellun asetuksen pai-koin epätasällinen sisältö muodostaa EK:n näkemyksen mukaan perustuslain näkökulmasta ongelmallisia tilanteita.

EK pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja työturvallisuusmääräyksiin liitetyn blankorangaistusvastuun näkökulmasta erittäin tärkeänä, että asetuksen soveltamisala on

täsmällinen, tarkkarajainen ja ennakoi-tavissa oleva. Lainsäädäntöön perehtymällä tulee olla selvää, mikä on asetuksen tarkoittamaa rakentamista ja millainen toiminta kuuluu asetuksen soveltamisalan piiriin. Rakennustyön määritelmä tuodaan asetukseen uutena, mutta se jää tulkinnanvaraiseksi. EK pitää tätä perustuslakiin kirjatun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallisena. EK ei pidä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkö-kulmasta mahdollisena järjestelyä, jossa rakennustyön määritelmä tai asetuksen soveltamisala jätetään joiltakin osin valvojan viranomaisen myöhemmin linjaaman tulkinnan varaan.

Asetusta säädettäessä tulee huomioida rikosoikeudellisen laillisuusperi-aatteen edellytys siitä, että rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä niin, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko joku teko, laiminlyönti tai toiminta rangaistavaa (täsmällisyysvaatimus). Täsmällisyysvaatimusta eivät täytä tunnusmerkistöt, jossa tekotapa jää avoimeksi tai jossa rangaistavan teon määrittelyyn liittyy epäselviä tai puutteellisia viittausketjuja. Näin on EK:n näkemyksen mukaan myös tilanteissa, joissa jää epäselväksi, mikä toiminta tai tekeminen kuuluu kyseisen asetuksen soveltamisalan piiriin.

Täsmällisyysvaatimuksen tärkeyttä on korostettu myös perusoikeusuudistuksen yhteydessä annetussa hallituksen esityksessä, jossa todetaan, että kunkin rikoksen tunnusmerkistö olisi soveltajan kannalta riittävällä täsmällisyydellä ilmaistava laissa (HE 309/1993 vp. s. 50).

Asetuksen sisältöön tarvitaan tarkennuksia

Asetusehdotuksen perustelumuistiossa todetaan, että ehdotus on keskeisin turvallisuutta ja terveyttä koskevien vähimmäisvaatimusten täytäntöönpanosta tilapäisillä tai liikkuvilla rakennustyömailla koskevan neuvoston direktiivin (92/57/ETY) täytäntöönpanosäädös.

Rakennustyödirektiivi on työsuojelun puitedirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi. Direktiivissä on asetettu Euroopan tasolla turvallisuutta ja terveyttä koskevat vähimmäisvaatimukset tila-päisillä ja liikkuvilla rakennustyömailla.

Rakentamistyötä koskevan asetuksen soveltamisalan ja rakentamisen määritelmän tulee olla linjassa rakennustyödirektiivin kanssa. Rakennustyö ja rakennustyömaa on määritelty asetusehdotuksessa rakennus-työdirektiivin sisältöä laajemmaksi, joten asetuksen sääntelyä tulee täsmentää jatkovalmistelussa. EK ei hyväksy asetuksessa rakennus-työdirektiivin ylittävää kansallista ylisääntelyä.

Direktiivin vähimmäisvaatimustason ylittäminen ei ole myöskään työturvallisuuden varmistamiseksi tarpeen, sillä myös muussa kuin rakentamistyössä työnantaja on velvollinen huolehtimaan

työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä ottaen huomioon mm. tehtävän työn erityispiirteet sekä selvittämään ja arvioimaan työhön liittyvät haitta- ja vaaratekijät, tarvittaessa ulkopuolisia asiantuntijoita apuna käyttäen. Samoin sovellettavaksi tulee muu työoikeudellinen lainsäädäntö, kuten esimerkiksi työtapaturma ja -ammattitautilaki, työterveyshuoltolaki ja tilaajavastuulaki.

Asetuksen vaikutusten arviointia tulee myös täsmentää työturvallisuus-määräyksiin liittyvän rikosoikeudellisen rangaistusvastuun näkökulmasta sekä varmistaa, että asetuksen sisältö täyttää lausunnon alussa viitatus mukaisesti ja kokonaisuudessaan perustuslaissa säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset.

EK pitää epäselvää asetuksen soveltamisalaa ongelmallisena, koska asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluminen tuo merkittäviä lisävelvoitteita ja lisää hallinnollista taakkaa työnantajille suhteessa niihin velvoitteisiin, joita työnantajille työturvallisuuslaissa asetetaan. Katsomme epäselvää soveltamisalan olevan erittäin ongelmallista myös työpaikoilla työsuojelusäädösten noudattamisesta vastuussa olevien esihenkilöiden ja työnjohtoasemassa olevien henkilöiden oikeusturvan näkökulmasta. Työnantajien tulee tietää selkeästi, kuuluuko heidän harjoittamansa toiminta rakennustyön turvallisuutta koskevan asetuksen piiriin ja mitä velvoitteita heidän tulee noudattaa. Tämä on tärkeää myös vastuu-asemassa olevien henkilöiden perehdytyksen näkökulmasta.

Edellä kuvattu muodostuu erityisen tärkeäksi, kun kaikki työturvallisuus-lain nojalla annetut asetukset on määritelty rikoslain 47 luvun 8 pykälässä työturvallisuusmääräyksiksi, joiden nojalla määräytyy saman luvun 1 pykälän työturvallisuusrikosten tunnusmerkistö. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate lähtee siitä, ettei ketään saa tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi.

Eduskunta on aikanaan antamassaan lausumassaan edellyttänyt, että hallitus selvittää täyttävätkö blankorangaistussäännökset rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksen ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin lainsäädännön uudistamiseksi (EV 261/2002 vp. lausuma 2). Asiassa on toimitettu selvitys, mutta työturvallisuussäätelyn tilanne on jätetty selvityksessä huomioimatta. Näin ei olisi saanut tapahtua. Sakari Melander käyttää kirjoittamassaan artikkelissaan (DL N:o 4/2015 s. 657) työturvallisuusmääräyksiä ja niiden säätämistä esimerkkinä tyylipuhtaimmasta blankokriminalisoinnista. Pidämme tärkeänä, että työturvallisuusmääräyksiin liitetty blankokriminalisointi huomioidaan asetusluonnoksen jatkovalmistelussa.

Näkemyksemme asetuksen antamisessa etenemiseen liittyen

EK toteaa, että luonnosteltuun rakentamisen turvallisuutta koskevaan asetukseen sisältyy myös paljon sisällöllisiä parannuksia suhteessa voimassa olevaan vastaavaan asetukseen. Se selkeyttää

monelta osin osapuolten välisiä vastuita ja poistaa päällekkäistä sääntelyä. Uusi asetusluonnos on myös pykäläjärjestykseltään ja sisällöltään kokonaisuutena arvioiden selkeämpi kuin nykyinen voimassa oleva rakentamisen turvallisuutta koskeva asetus. EK pitää asetuksen voimaan saamista perusteltuna, kunhan edellä viitattu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioidaan asetuksen valmistelussa sekä varmistetaan, että asetus vastaa sisällöllisesti perustuslain vaatimuksia.

Edellä kuvattujen sekä jäsenliittojemme lausunnoissaan kuvaamiensa asetusluonnokseen sisältyvien toimialakohtaisten haasteiden seurauksena EK ehdottaa, että asetuksesta tulee pyytää perustuslaillinen asiantuntijalausunto ennen sen voimaansaattamista. Lausunnon saamisen jälkeen asetukseen sekä sen perustelumuiistioon tulee tehdä tarvittavat täsmennykset sen varmistamiseksi, että uusi hyväksyttävä asetus on perustuslain mukainen.

Yleisempiä kaikkeen työturvallisuussääntelyyn liittyviä näkemyksiä

Yleisempänä työturvallisuussääntelyyn liittyvänä huomiona EK toteaa, että meillä on käsillä kaikkeen työturvallisuussääntelyyn liittyvä rangaistusvastuun järjestelmätason ongelma, joka tulee selvittää myös kattavasti mahdollisimman pikaisesti. EK kiinnittää huomiota siihen, että työturvallisuussääntelyn yhteydessä valittu tapa ulottaa rangaistusvastuu lakia alemman tasoihin säännöksiin poikkeaa laajuudeltaan olennaisesti muusta työläinsäädännöstä, jonka rikkomisen rangaistavuus on rajattua ja tarkkaan pykälätasoisesti yksilöityä.

Työturvallisuussäännöksiin liittyvää rangaistusvastuuta tulee arvioida laajemmin ja selvittää sitä, miltä osin lakiin kirjattujen työturvallisuusrikosten laajuutta tulisi muuttaa. Tämä kytkeytyy myös eri yhteyksissä käytävään laajempaan keskusteluun pyrkimyksistä edelleen laajentaa työturvallisuussääntelyä ja työnantajan työturvallisuusvelvoitteita. Voi-massa oleva työturvallisuussäännöksiin liittyvä rangaistusvastuu johtaa automaattisesti siihen, että kaikki uudet työnantajille asetetut työturvallisuusvelvoitteet tulevat lähtökohtaisesti rikoslain 47 luvun rangaistusvastuun piiriin, eikä tätä voida pitää kohtuullisena.

EK katsoo, että oikeusministeriön toimesta tulee laatia selvitys työturvallisuusvelvollisuuksien rangaistusvastuun aineellisesta laajuudesta ja arvioida vallitseva oikeustila erityisesti esihenkilöiden oikeusturvan näkökulmasta, laatia kattava pohjoismainen vertailu tilannekuvasta sekä tehdä ehdotus asianomaisiin säännöksiin tarvittavista muutoksista, jotta kokonaisuus muodostuu ennakoitavaksi ja työturvallisuussääntely vastaa perustuslaissa asetettuja vaatimuksia.

EK katsoo, että kaikkia suomalaisia työpaikkoja koskevaan työturvallisuussääntelyyn liittyvän rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän tulee olla selkeä ja ymmärrettävä niin, että kaikki esihenkilöt tai työjohtoase-massa olevat henkilöt voivat olla tietoisia heihin kohdistuvasta rangaistusvastuusta, sen laajuudesta ja kaikista niistä yksittäisistä

ä säännöksistä, joista rangaistusvastuu heidän tekemässään työssä voi seurata. Vallitseva tilanne ei täytä tätä vaatimusta ja tämä haaste sisältyy keskeisesti myös nyt lausunnoilla olevaan asetulusuonnokseen. Tästä syystä EK pitää oikeusministeriön laatiman kattavan selvityksen tekemistä koko asiakokonaisuudesta välttämättömänä.

Tiivistelmä lausunnon keskeisestä sisällöstä

- Rakentamistyötä koskevan asetuksen soveltamisalan ja rakentamisen määritelmän tulee olla linjassa rakennustyödirektiivin kanssa. EK ei hyväksy asetuksessa rakennustyödirektiivin ylittävää kansallista ylisääntelyä.
- Blankokriminalisointiin liittyvät ongelmat, perustuslakivaliokunnan sääntelylle asettamat vaatimukset sekä työturvallisuusrikosten tunnusmerkistön laajuus tulee huomioida asetusta laadittaessa.
- Asetuksen perustuslainmukaisuus tulee varmistaa ja pyytää asetuksen sisällöstä perustuslakiasiantuntijan lausunto.
- Sosiaali- ja terveysministeriön tulee osaltaan edistää kattavan työturvallisuussäädösten rikosoikeudellisen rangaistusvastuun sisältöä koskevan selvityksen laatimista oikeusministeriön toimesta, jotta voimassa olevan työturvallisuussääntelyn perustuslain-mukaisuus voidaan varmistaa ja lähteä valmistelemaan tarvittavia lainmuutoksia rikoslain sisältöön.

Kun EK on saanut nähtäväksi tämän asetulusuonnoksen sisältöön liittyvän ja tässä ehdottamamme perustuslaillisen asiantuntijalausunnon, pystymme osaltamme arvioimaan, tulisiko edellä kuvattu oikeusministeriön laajempi työturvallisuussäädösten rangaistusvastuuseen liittyvä selvitys laatia myös ennen tämän asetuksen antamista vai onko asetus EK:n näkemyksen mukaan mahdollista antaa tiettyjen siihen tehtävien täsmennysten jälkeen ennen oikeusministeriön selvityksen valmistumista.

Salomaa Anne
Elinkeinoelämän keskusliitto EK - Työelämä vastuualue