

**TYÖKUORMITUKSEN HALLINTAA
KÄSITTELEVÄ JAOSTO**

**PÖYTÄKIRJA 34
14.6.2024
STM108:00/2021
VN/23868/2021**

Aika Tiistai 11.6.2024 klo 9.00-11.00

Paikka Teams-kokous

| | | |
|-------|-------------------|--|
| Läsnä | Janas Antti | Sosiaali- ja terveysministeriö, puheenjohtaja |
| | Lantola Päivi | Valtion työmarkkinalaitos, jäsen |
| | Mironen Anne | Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, jäsen |
| | Moilanen Seija | Työturvallisuuskeskus, jäsen |
| | Mäkelä Albert | Suomen Yrittäjät, jäsen |
| | Nummelin Ida | STTK, jäsen |
| | Perttula Pia | Työterveyslaitos, jäsen |
| | Rintala Jenny | Sosiaali- ja terveysministeriö, jäsen |
| | Salli Minna | Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT, jäsen |
| | Salomaa Anne | Elinkeinoelämän keskusliitto EK, jäsen |
| | Savinko Lotta | Akava, jäsen |
| | Työläjäri Riitta | Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, jäsen |
| | Vattulainen Kirsi | Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet, jäsen |
| | Alanko Leena | Sosiaali- ja terveysministeriö, sihteeri |

1. Kokouksen avaus

Puheenjohtaja avasi jaoston 34. kokouksen ja toivotti osallistujat tervetulleiksi.

Kokouksen asialistan käsittelyn yhteydessä Salomaa esitti, että kokouksessa käsiteltäisiin työnantajapuolen ennen edellistä kokousta (29.5.2024) lähettämät kirjalliset asetusluonnosta koskevat kommentit ja kysymykset. Puheenjohtaja totesi, että kokouksen esityslistalla on jo paljon asioita, joten kirjallisesti toimitettuja kommentteja ja kysymyksiä on mahdollista tuoda esiin kokouksen asialistan mukaisen, kyseisiä kohtia koskevan käsittelyn yhteydessä. Tämän jälkeen Salomaa pyysi, että em. työnantajapuolen kirjallinen dokumentti lisätään 34. kokouksen pöytäkirjan liitteeksi. Sovittiin, että pöytäkirjan liitteeksi laitetaan myös palkansaajapuolen ja työsuojelun aluehallinnon antamat kirjalliset kommentit.

2. Edellisen kokouksen pöytäkirjan hyväksyminen

Hyväksyttiin edellisen kokouksen (29.5.2024) pöytäkirja.

3. Ehdotukset työturvallisuuslain säännösten selkeyttämisestä –nykytila ja sen arviointi, muutosehdotukset sekä säännöskohtaiset perustelut

Jenny Rintala esitteli, mitä muutosehdotuksia työturvallisuuslain pykäliin 13 ja 24a, HE-luonnoksen yleisperusteluihin sekä säännöskohtaisiin perusteluihin on tehty edellisen kokouksen jälkeen. Sen jälkeen aiheesta käytiin keskustelua.

Keskustelussa työnantajapuoli toi esiin, että työturvallisuuslaissa on jo säännelty riittävästi psykososiaalisesta kuormituksesta, eivätkä ehdotetut muutokset toisi asiaan täsmennystä tai selkeytystä, vaan kokonaisuutena lisäisivät työnantajien velvoitteita. Ehdotusten terminologia on osin vaikeasti ymmärrettävää ja ristiriidassa olemassa olevan säädöksen terminologian kanssa. Työnantajat vastustavat lakiin esitettyjä muutoksia sekä asetuksen antamista.

Työnantajaedustajien näkemyksen mukaan yleisperusteluissa on referoitu työsuojelun puitedirektiiviä tavalla, josta voi saada virheellisesti käsityksen, että direktiivi edellyttäisi kansallisen lisäsääntelyn antamista psykososiaalisesta kuormituksesta. Tällä hetkellä teemasta ei ole erillistä EU-tasoisista sääntelyä.

Työnantajapuoli esitti myös, että nykytilan kuvaukseen lisättäisiin tutkimustietoon perustuva katsaus psykososiaalisen kuormituksen tilanteesta Suomessa.

Palkansaajapuolen mukaan lakimuutokset ja asetus ovat tarpeellisia ja täsmentävät nykysääntelyä. Muun muassa lain nykyinen 13 § ei ole toiminut ja pykälään ehdotettu muutos on hyvä ja selkeyttävä. 12 § koskee työympäristön suunnittelua eli lähinnä fyysisiä ja fysikaalisia tekijöitä, joten muutosehdotuksen myötä 12 ja 13 §:t muodostavat loogisen kokonaisuuden. Lisäksi palkansaajapuoli totesi, että työturvallisuuslaki on puitelaki, jossa ei voida määritellä tarkasti, miten asiat hoidetaan yksittäisellä toimialalla, työpaikalla tai ammatissa. Terminologiasta palkansaajapuoli totesi, että nykyisessä laissakin on vastaavia sanamuotoja, eivätkä ne ole tietävästi aiheuttaneet kentällä ainakaan isoja haasteita.

Asiantuntijatahojen (TTL, TTK, avi) toivat esille näkemyksiään ehdotuksista ja tekivät muutosta ja lisäsesityksiä niiden tekstisisältöihin ja kieliin.

Keskustelussa esiin tuodut kommentit ja näkemykset kirjattiin ministeriön toimesta muistiin jatkovalmistelua varten.

4. Ehdotetun lainsäädännön keskeiset vaikutukset

Aihokohdasta käytiin keskustelua, jossa työnantajapuoli toi esiin, että ehdotettu lainsäädäntö tulee lisäämään merkittävästi työnantajien hallinnollista ja taloudellista taakkaa. Työterveyshuollon palvelujen kysyntä kasvaa, kun työpaikat tarvitsevat apua ja tukea kuormitustekijöiden terveydellisen merkityksen arvioinnissa. Myös neuvonnan kysyminen viranomaisilta lisääntyy.

Lisäksi työnantajien edustajat nostivat esiin normipurkuun liittyvät hallitusohjelmakirjaukset, joiden mukaan hallituksen tavoitteena on liiallisen sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen.

Palkansaajaedustajien mukaan on tärkeää, että ehdotettu sääntely nostaa aiempaa paremmin esiin psykososiaalisen työturvallisuuden fyysisen turvallisuuden rinnalla ja korostaa vaarojen arvioinnin ja ennalta ehkäisyn merkitystä. Henkiseen kuormittavuuteen vaikuttavien työsuojeluriskien määrä on lisääntynyt, joten niihin on tarpeen kiinnittää huomiota aiempaa enemmän.

Lisäksi palkansaajapuoli toi esiin työperäisistä psykososiaalisista kuormitustekijöistä johtuvat ennen aikaiset eläköitymiset ja sairauspoissaolot ja niistä johtuvat kustannukset. Sääntely toisi myös positiivista vaikutusta talouteen, koska tutkitusti työn laatu ja tuottavuus paranevat, kun ihmiset jaksavat työssään ja työhyvinvointi paranee.

Työturvallisuuskeskuksen edustajan mukaan säädösmuutokset asettavat vaatimuksia työnantajan sijaisina toimivien henkilöiden ja esihenkilöiden sekä työntekijöiden perehdyttämiseen. Työterveyshuollon toimintaa kohtaan tulee lisähaasteita. Asialla on vaikutusta myös työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöstön osaamiseen ja siihen, miten he voivat tukea työnantajia ja esihenkilöitä. Työpaikoilla toiminnan painopiste voisi parhaimmillaan siirtyä enemmän reagoivasta ennakoivaan. Tällä voisi olla myönteistä vaikutusta muun muassa alkaviin työkyvyttömyyseläkkeisiin, sairauspoissaoloihin, osatyökykyisten työllistymiseen ja työssä pysymiseen.

Työterveyslaitoksen edustaja toi esiin, että muutokset edellyttävät työpaikoilta resursseja koulutus- ja osaamistarpeen täyttämiseen. TTL:lla asiaa pohdittaessa on oltu huolissaan siitä, voisivatko muutokset vaikuttaa heikentävästi heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden työllistymiseen. Viranomaistoiminnan vaikutuksista tunnistettiin valvonnan ja neuvonnan tarpeen lisääntyminen. Turvallisuuteen ja terveyteen liittyvien vaikutusten arvioinnin todettiin olevan haastavaa arvioida.

Keskustelussa esiin tuodut kommentit ja näkemykset kirjattiin ministeriön toimesta muistiin jatkovalmistelua varten.

5. Asetusluonnos

Asiakohdan käsittelyn aluksi Jenny kävi läpi muutokset, jotka asetuseräluonnokseen (Valtioneuvoston asetus työn psykososiaalisista haitta- ja vaaratekijöistä) on tehty jaoston edellisen kokouksen jälkeen. Sen jälkeen keskusteltiin luonnoksen pykälistä 2-6.

Edellisessä luonnosversiossa ollut määritelmäpykälä (2 §) on jätetty pois, joten käsittelyssä olleen luonnoksen 3 § on siis käytännössä 2 §.

Käydyssä keskustelussa esitettiin kirjausteknistä muutosta 3 §:n 2 momenttiin sekä sen tarkistamista, että termit ja ilmaisut ovat johdonmukaisia koko tekstissä. 5 §:n ilmaus ”palautumiseen työpäivän aikana ja niiden välillä” sovittiin muutettavaksi muotoon ”työpäivän tai työvuoron aikana tai niiden välillä”, jotta myös vuorotyö tulee otetuksi huomioon.

Työnantajapuolen näkemyksen mukaan asetusehdotuksen 3 § ei tuo mitään lisää lain 10 §:ään. Lisäksi 3 §:n nähdään tuovan merkittävästi lisävelvoitteita työnantajalle. Työnantajapuoli kritisoi työaikaohjeen mukaan ottamista 5 §:ään, koska on olemassa työaikalaki, minkä lisäksi työaika on jo huomioitu työturvallisuuslaissa.

6 §:n esimerkkiluettelo herätti edelleen keskustelua. Jos luettelo päätetään pitää asetuseräluonnoksessa, sen sanamuoto tulee muuttua sellaiseksi, ettei siitä saa väärää käsitystä, että työnantajan olisi käytävä läpi kaikki kymmenen luettelossa mainittua kohtaa.

Keskustelussa esiin tuodut kommentit ja näkemykset kirjattiin ministeriön toimesta muistiin jatkovalmistelua varten.

6. Seuraava kokous

Seuraava kokous pidetään Teamsin välityksellä tiistaina 25.6.2024 klo 9-11.

7. Kokouksen päättäminen

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 11.

Puheenjohtaja

Antti Janas

Sihteeri

Leena Alanko

LIITTEET

Kuormitusjaoston työhön osallistuvien työnantajapuolen edustajien yhteiset kommentit ja kysymykset kuormitusasetusluonnoksen sisällöstä

Kuormitusjaoston työhön osallistuvien työntekijäkeskusjärjestöjen edustajien yhteiset kommentit kuormitusjaoston toimeksiannosta, asetusluonnoksesta ja sen tarpeellisuudesta

Työsuojelun vastualueiden näkemyksiä työturvallisuuslain muutosesityksestä

22.5.2024

Kuormitusjaoston työhön osallistuvien työnantajapuolen edustajien yhteiset kommentit ja kysymykset kuormitusasetusluonnoksen sisällöstä

Aluksi

Keskitymme tässä kommentoimaan pääasiassa asetusluonnoksen sisältöä. Mikäli asetuksen valmistelua jatketaan, toimitamme tarkempia kommentteja myös muistiolounnokseen.

Korostamme, että työturvallisuuslaissa ei ole tällä hetkellä pykälää, jonka nojalla kuormitusasetus annettaisiin. Pidämme erittäin erikoisena, että asetusluonnosta lähdetään laatimaan ja käyttämään eri tahojen resursseja sen laatimiseen ennen kuin työturvallisuuslakia on muutettu niin, että erillinen kuormitusasetus voidaan antaa. Työturvallisuuslain muuttamisesta ei ole näitä asetusluonnoksen kommentteja laadittaessa valmiina asiaa koskevaa hallituksen esitystä vaikutusarvioiteineen.

Edellä mainituista syistä pidämme käynnissä olevaa lainvalmistelumenettelyä erikoisena, eikä se vastaa mielestämme oikeusministeriön ohjeita hyvästä lainvalmistelusta.

Tiedustelemme lisäksi edelleen, mihin toimeksiantoon nyt käynnistetty asetusluonnoksen valmisteluprosessi perustuu? Työkuormituksen hallinta -jaoston toimeksianto ei edellytä asetuksen valmistelua. Työnantajien edustajina olemme hyvin pitkään avoimesti pyytäneet keskittyttävään työpaikkoja tukevien ohjeiden ja oppaiden valmisteluun, mikä tukisi nykysääntelyn noudattamista. Lisäksi olemme pyytäneet, että työterveyshuollon toimia kehitetään, jotta se vastaisi mahdollisimman hyvin muuttuneen työelämän tarpeisiin ja tukisi työnantajia täyttämään jo nykyisen työturvallisuuslain asettamat vaatimukset psykososiaalisen kuormituksen vähentämisessä ja hallinnassa.

Yleisenä huomiona toteamme lisäksi, että olemme haastatelleet laajasti yritysten esihenkilöitä, HR-johtajina työskenteleviä henkilöitä, sekä työelämän tutkijoita. He pitävät nyt suunnitellun asetuksen antamista mahdottomana ja erittäin kohtuuttomana esihenkilöiden näkökulmasta. Lisäksi keskusteluissa on nostettu esille huolena se, että nyt suunniteltava asetusta ajaisi osapuolet työpaikoilla toisiaan vastaan sen sijaan, että työyhteisöjä kehitettäisiin yhteistyöllä.

Kuormitus on työelämäntutkijoiden, lääkäreiden ja psykologien mielestään itsessään hyvin vaikeasti mitattava asia. Jos se tulee huomion keskipisteeksi sääntelyssä asti, huomio kiinnittyy työpaikoilla etsimään siihen liittyviä vaaran paikkoja. Tämän seurauksena kuormitus alkaa ruokkimaan itse itseään yhä haitallisempaan suuntaan, mikä voi johtaa tilanteeseen, jossa sääntelyllä itse asiassa luodaan sitä ongelmaa, jota yritetään ratkaista.

Valmistellun asetusluonnoksen ongelmana on erityisesti se, ettei siinä pystytä tarkasti ja täsmällisesti määrittelemään sääntelyn kohdetta. Tällöin on hyvin vaikeaa laatia lainsäädäntöä ja yhteismitallisia mittareita, joilla sääntelyn kokemuksia ja seurauksia voitaisiin arvioida. Avoimia kysymyksiä liittyy muun muassa siihen, miten huomioidaan eri toimialat ja niillä työhön luontaisesti kuuluva kuormitus, jota ei ole mahdollista saada pois. Epäselvää on esimerkiksi se, onko tarkoitus määritellä jokaiselle toimialalle ja sen sisällä työtehtävälle luontainen ja sallittu kuormituksen taso, joka on se mahdollisimman vähäinen kuormitus ja jonka alle ei kyseisellä toimialalla edes tarvitse pyrkiä?

Asetus on ongelmallinen myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Asetuksella laajennettaisiin työnantajien ja esihenkilöiden rikosoikeudellista vastuuta merkittävästi. Työnantajan ja esihenkilöiden velvoitteista pitäisi säätää eduskunnan hyväksymässä laissa, sillä jos kuormituksesta

säädettäisiin hyvin kattavasti (mutta samalla epätasaisesti) asetuksessa, rangaistavan käyttäytymisen rajat eivät ole mitenkään ennakoitavissa. Ongelmia aiheutuisi myös siitä, ettei sääntelyn kohteilla ole käytettävissä sellaisia lainvalmisteluasiakirjoja, joita eduskuntalakien suhteen tavallisesti on (hallituksen esitys ja eduskunnan valiokunta-asiakirjat). Asetusten perustelumatiot eivät ole samalla tavalla helposti julkisesti saatavilla. Lisäksi, koska kyse on hyvin suuressa määrin velvoitteita asettavasta sääntelystä, ei ole perusteltua säätää asiasta asetuksella. Valmisteltu sääntely ei rinnastu esimerkiksi tietynlaisen työn toteuttamista koskevaan lakia alemmanasteiseen sääntelyyn, vaan kyse on pikemmin soveltamisalaltaan yleisestä sääntelystä, mikä puoltaisi sääntelyä lain tasolla.

Asetus

Soveltamisala (1 §)

- Soveltamisala kattaa *altistumisen ehkäisemisen ja vähentämisen*. Jos asetus perustuu tutkittuun tietoon, tätä ei voida pitää perusteltuna. Kuormitus kuuluu työelämään eikä *altistumista* psykososiaalisille kuormitustekijöille määritelmän laajuudenkaan vuoksi saada työelämästä pois.
- Työelämäntutkijoiden ja työterveyshuollon ammattilaisten mukaan tavoite saada kaikki kuormitus pois tai mahdollisimman minimiin työelämästä on mahdoton ja suorastaan epäedullinen. Terve kuormitus kuuluu työelämään ja siitä on myös työntekijöille hyötyä mm. resilienssin vahvistamisessa. Myöskään fyysistä rasitusta ei yritetä saada kokonaan pois työelämästä. Se olisi työntekijöille ja työelämän kehittymiselle yhtä vahingollista.
- Kokemus kuormituksesta on hyvin yksilöllinen. Yksi kuormittuu jostakin ja toinen saa samasta tilanteesta/asiasta voimavaroja. Kuormituksen kokemuksesta on mahdotonta säätää niin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, että se täyttäisi lainsäädännöltä edellytettävät perustuslailliset vaatimukset. Pidämme tätä erityisen kohtuuttomana esihenkilöiden kuormituksen näkökulmasta tilanteessa, jossa esihenkilöille on asetettu henkilökohtainen rikosoikeudellinen vastuu kaiken työturvallisuussääntelyn noudattamisesta. Tästä syystä on erittäin tärkeää, että soveltamisalapyykälää ja muuta sääntelyä suunniteltaessa noudatetaan tarkasti perustuslakivaliokunnan blankosääntelylle asettamia vähimmäisedellytyksiä. Näin ei nyt ole.
- Soveltamisalasäännös jo osoittaa, ja alla olevat kommentit/kysymykset vahvistavat sitä, että suunniteltu kuormitusasetus ei tulisi selkiyttämään tai täsmentämään nykyisen lain sisältöä, vaan se tulisi luomaan merkittävän määrän lisää tulkintaongelmia ja epäselvyyttä. Tämän lisäksi uusi asetus lisäisi merkittävästi työnantajien velvoitteita, mutta 1.6.2023 voimaan tulleiden lainmuutosten tavoin – ja nyt luonnostellussa muodossaan – se ei vastavuoroisesti lisäisi työntekijöiden velvoitteita huolehtia omasta työ- ja toimintakyvystään.

Määritelmät (2 §)

- Psykososiaalisen kuormituksen 1 kohdan määritelmä on haastava/ongelmallinen.
 - Vaikka kohdassa on säädetty kolme lisärajausta määritelmään, rajaus *"tiedetään aiheuttavan terveydelle vaaraa"* aiheuttaa käytännössä haasteita. Kuka määrittelee, missä vaiheessa terveysvaara on käsillä? Säännös on kirjoitettu passiivimuotoon ("tiedetään"), eli kuka tietää aiheuttavan? Työnantaja itse vai tutkimuksen yms. kautta yleisesti tiedetään? Asetetaanko työnantajalle velvollisuus seurata tutkimusta aiheesta? Psykososiaaliset kuormitustekijät eivät aiheuta kaikkien terveydelle samalla tavalla haittaa. Miten tässä huomioidaan kuormitustekijän laatu, kesto ja määrä taikka voimavarat, jotka taas vähentävät kuormitustekijöiden haitallisia vaikutuksia? Miten määritelmä huomioi sen, että työntekijät kokevat kuormituksen hyvin yksilöllisesti? Miten työnantajan edustajan eli lähiesihenkilön voidaan ajatella osaaavan noudattaa näin epätasaisesti sääntelyä rikosoikeudellisen vastuun nojalla? Onko sääntelyä tehtäessä

- pohdittu esihenkilöille epätasällisesta sääntelystä yhdessä rikosoikeudellisen vastuun kanssa seuraavaa kuormitusta?
- Jos tämä on määritelmä, johon rikosoikeudellisen vastuun on tarkoitus liittyä, määritelmä on varsin epätasällinen. Määritelmässä on ensinnäkin avoin tunnusmerkistökäsite ("muu työympäristö"), joka laajentaa määritelmän soveltamisalan käytännössä ennakoimattomaksi ja huomattavan laajalle. Lisäksi ilmaisu "työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen liittyvä tekijä" vaikuttaa epäselvältä. Sosiaalinen toimivuus riippuu työyhteisön luonteesta ja yhteisössä olevista henkilöistä. Rangaistavan käyttäytymisen rajat olisivat varsin ennakoimattomat. Lisäksi ilmaisu "työn sisältöön, työn järjestelyihin tai työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen liittyvä tekijä" ei vaikuta rajaavan mitään ulkopuolelle. Myös ilmaisu "jonka tiedetään aiheuttavan – – terveydelle vaaraa" on varsin spekulatiivinen. Milloin jonkin tiedetään aiheuttavan vaaraa? Minkälaista näyttöä tästä edellyttäisi vai onko tässä jonkinlainen oletama sisäänrakennettuna?
 - Kuormitusta tarkasteltaessa on huomattava, että työpaikkojen valmiudet kuormituksen hallintaan ovat hyvin erilaiset ja eritasoiset. Asetus ei paranna näitä valmiuksia, sillä sen lukemalla työpaikalla työnantaja (tai esihenkilö) ei käytännössä saa selville, mitä sen on tehtävä / mikä on riittävää työnantajavastuiden täyttämiseksi.
 - Perustelumuistiossa on nostettu esiin vain tietyt kuormitustekijöitä, mikä suuntaa ajatusta ja katsetta vain näihin tekijöihin. Lisäksi on mainittu kuormitustekijänä liian vähäinen tuki *esihenkilöltä*, mutta kollegojen ja koko työyhteisön tuki on aivan yhtä tärkeää.
 - Perustelumuistiossa tuodaan esiin, että *"määritelmä kattaa sellaiset tekijät, jotka tutkimustiedon mukaan ovat ryhmätasolla yhteydessä työntekijöiden terveyshaittoihin ja jotka tietyissä altistumisolosuhteissa voivat aiheuttaa vaaraa"*. Miten tämä arvioidaan työpaikalla esihenkilön toimesta? Onko tutkimustietoa ryhmätason yhteydestä työntekijöiden terveyshaittoihin tietyissä altistumisolosuhteissa olemassa?
- Altistumisen 2 kohdan määritelmä herättää kysymyksiä
 - Perustelumuistiossa mainitaan *"altistumisolosuhteet, joiden oletetaan aiheuttavan terveyshaittaa ihmiselle."* Tämä jää epämääräiseksi ja avoimeksi, vaikka sitä on muistiossa avattu. Missä vaiheessa altistumisolosuhteet ovat sellaiset, että ne aiheuttavat vaaraa terveydelle, kun otetaan huomioon yksilölliset piirteet ja se, että selkeitä mittareita tai raja-arvoja ei ole? Miten tämä käytännössä todetaan ja kuka tämän määrittelee? Miten tähän vaikuttaa kuormitustekijän laatu, määrä ja kesto sekä työn voimavaratekijät?
 - Työnantaja tarvitsee tässä työterveyshuollon tukea, eikä sitä välttämättä ole saatavissa tarpeen mukaisesti. Esimerkiksi työterveyshuollon Laatuverkoston toteuttaman laatukselyn tulosten mukaan työterveyshuoltojen tekemien dokumenttien laadussa on kehittämisen varaa. Esimerkiksi työpaikkaselvityksissä oli eniten kehitettävää terveydellisen merkityksen arvioinnissa ja siinä, miten esitietoja ja työpaikan tekemää riskienarviointia hyödynnetään. Työnantajien näkökulmasta on kohtuutonta tehdä tässä tilanteessa lisää epäselvää ja tulkinnanvaraista sääntelyä. Sen sijaan työpaikat tarvitsisivat tukea nyky sääntelyn noudattamiseen. [Pk-yrityksille tehty vastuullisuusbarometri osoittaa](#), että työpaikat pitävät tärkeimpänä vastuullisuusasiiana työntekijöiden hyvinvoinnista ja työturvallisuudesta huolehtimista ja tähän halutaan aidosti panostaa. Yli 80 prosenttia yrityksistä nosti tämän tärkeimmäksi asiaksi, johon he haluavat panostaa.
 - Riskiä koskeva 3 kohdan määritelmä on myös hyvin tulkinnanvarainen ja ongelmallinen
 - Määritelmä lisää epäselvyyttä ja jää hyvin epätasälliseksi.
 - Riskin määritelmä lähtee asetuksen taustalla olevasta työelämälle vieraasta ajatuksesta, että kaikki kuormitus tulisi pyrkiä saamaan pois työelämästä.
 - Milloin riskin katsotaan täyttyvän ja riskin kautta toimintavelvoitteen syntyvän työnantajalle? Miten riskin määritelmä suhteutuu työturvallisuuslain 8 §:n sisältöön? Entä

- työntekijöiden velvoitteita koskevaan työturvallisuuslain 4 lukuun tai kuormitusilmoitusta koskevaan 25 §:ään taikka tämän asetusluonnoksen kaavailtuun 8 §:ään?
 - Mitä riskin määritelmässä tarkoitetaan sanalla "aiheutuvan"? Tuleeko työnantajan tietää kuormitusta todella aiheutuneen vai olettaa sitä mahdollisesti aiheutuvan eri työntekijöille? Työnantajat tarvitsisivat paljon tukea jo riskinarvioinnin tekemisen vaiheessa tämän terveystieteen arviointiin.
 - Ongelmalliseksi tämänkin määritelmän tekee se tosiasia, että työntekijät ovat todella yksilöllisiä siinä, minkä kukin kokee kuormittavaksi. Missä määritellään ja asetetaan mittarit sille, milloin riski on toteutunut? Mitä voidaan pitää työelämässä tutkijoidenkin mukaan terveenä kuormituksena ja mitä liiallisena, koska tämäkin on hyvin yksilöllistä?
 - Mitä sanoilla "todennäköisyys" ja "vakavuus" halutaan tarkoittaa määritelmässä? Miten ne määritellään? Sanojen määrittely on olennaista ymmärtää, ja määrittelyjen pitää olla tarkkarajaisia, jotta voidaan tietää, mitä asetuksessa tarkoitetaan sanalla "riski".
- Voimavarojen 4 kohdan määritelmä
 - Voimavarojen osuus perustelumiestössä on suppea. Sitä on laajennettava merkittävästi. Lisäksi on tuotava selkeästi esille realistinen kuva työelämästä. Suomessa on paljon toimialoja, joihin olennaisena osana kuuluu kuormitus, eikä sitä ole edes mahdollista saada minimiin tai vähäiseksi. Nyt asetusluonnos ei rakenna kuormitustekijöiden tai voimavaratekijöiden osalta realistiseen kuvaan työelämästä, eikä se huomioi ollenkaan eri toimialojen välisiä eroja.

Riskien arviointi (3 §)

- Mitä tämän sääntely asetuksessa tarkoittaa käytännössä? Työturvallisuuslain asetuksenantovaltuutta koskevissa perusteluissa tätä on pääasiassa käsitelty siitä näkökulmasta, onko tarpeen säätää kirjallisesta muodosta vai ei. Tarkempaa sääntelyä on annettu muun muassa melun torjunnasta, rakennustyöstä ja kemiallisista tekijöistä. Esimerkiksi kemiallisista tekijöistä mainitaan STM:n työkirjassa, että työkirjan mukainen tarkistuslista ei riitä, vaan on tehtävä kyseisen asetuksen mukainen erillinen riskinarviointi. Mikä riittäisi jatkossa psykososiaalisten kuormitustekijöiden riskinarvioinnin osalta? Säännös lisäisi merkittävästi työnantajien velvoitteita, mutta se jättää hyvin epäselväksi ja myöhemmin tulkittavaksi sen, mikä olisi riittävää työnantajan velvoitteiden täyttämistä. Ei ole kohtuullista ajatella, että valvova viranomainen linjaa myöhemmin sen tason, joka katsotaan riittäväksi.
- Työturvallisuuslain 10 § 1 mom. mukaan:
 - Työnantajan on työn ja toiminnan luonne huomioon ottaen riittävän järjestelmällisesti selvitettävä ja tunnistettava työstä, työajoista, työtilasta, muusta työympäristöstä ja työolosuhteista aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät sekä, **jos niitä ei voida poistaa, arvioitava** niiden merkitys työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle.
- Asetuksen säännös aiheuttaa sekaannusta. Siinä puhutaan altistumisesta, mitä laissa ei sinänsä käytetä. Säännös olisi siten myös laajennus suhteessa lakiin, mikä ei ole asetuksessa mahdollista. Huomiotta jää myös se, että jos psykososiaalinen kuormitus voitaisiin poistaa, ei arviointia tarvitsisi tehdä. Asetusluonnoksen 3 §:n perusteella arviointi täytyisi tehdä joka tapauksessa. Vaikka kaikkia psykososiaalisia kuormitustekijöitä ei voitaisikaan poistaa, ei liene perusteltua tai mahdollista säätää asetuksessa lakia laajemmin.
- Työturvallisuuslain vaarojen arviointi lähtee haitta- ja vaaratekijöiden tunnistamisesta ja selvittämisestä. Tässä kirjoitusasu on erilainen, kun täytyy selvittää altistuminen ja arvioitava altistumisen merkitys. Kaikki erilaiset määritelmät, jotka poikkeavat työturvallisuuslaista, aiheuttavat epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta käytännössä.
- 1 momentin kolmen kohdan lista ei huomioi mitenkään tällä hetkellä voimavaratekijöitä ja niiden roolia vaarojen arvioinnin tekemisessä tai altistumisen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi tarvittavia toimenpiteitä määriteltäessä.

- Kohtien 1–3 velvoitteet jäävät mahdollisen rangaistavuuden suhteen hyvin yleisiksi. Etenkin 3 kohdassa tarkoitettujen tarvittavien toimenpiteiden määrittelyminen voisi ilmeisesti olla hyvin työpaikkakohtaista. Rangaistavan käyttäytymisen alat vaihtelisivat tällöin hyvin tapauskohtaisesti ja näin ei voi olla.
- Perustelumuistiossa on myös esimerkkejä siitä, miten riskinarviointi tulisi toteuttaa, ja muistiossa puhutaan *ammattiryhmistä* käyttäen esimerkkeinä esihenkilöitä, työntekijöitä ja asiantuntijoita. Tämä ei vastaa käytäntöä. Esimerkit ovat lähinnä henkilöstöryhmiä eivätkä ammattiryhmiä. Perustelumuistio ei myöskään huomioi ollenkaan riittävällä tavalla eri toimialojen realiteetteja ja eroavaisuuksia.
- 3 momentti laajentaa työnantajan velvoitteita merkittävästi. Sen mukaan:
 - *Riskinarviointi on tarpeellisilta osin tarkistettava erityisesti, kun:*
 - *työntekijöiden altistumisessa työn psykososiaalisille kuormitustekijöille tapahtuu sellaisia olennaisia muutoksia, jotka vaikuttavat selvityksen ja arvioinnin johtopäätöksiin;*
 - *työturvallisuuslain 8 §:n 4 momentissa tarkoitettu työnantajan tarkkailu antaa työnantajalle aiheutta epäillä, ettei selvitys tai arviointi ole ajan tasalla tai vastaa olosuhteita;*
 - *työntekijöiden työnantajalle ilmoittamat epäkohdat psykososiaalisissa työolosuhteissa antavat työnantajalle aiheutta epäillä, ettei arviointi ole ajan tasalla tai vastaa olosuhteita;*
 - Monia aloja vaivaa jatkuva henkilöstöpula ja esimerkiksi ilmoituksia tehdään myös siitä, että henkilöstöä ei ole riittävästi työvuorossa. Tämä johtaisi kohtuuttomaan tilanteeseen työnantajan ja esihenkilön kannalta, kun henkilöstöä ei vain ole saatavilla. Käytännössä edellä kolmannen kohdan mukaan työnantaja joutuisi jatkuvasti uusimaan riskinarviointia, vaikka ei voi vaikuttaa juurisyyhyn eli henkilöstön saatavuuden haasteisiin. Inhimillisen johtamisen ja läsnäolon sijaan esihenkilöiden työaika kuluisi uuden asetuksen myötä merkittävässä määrin jatkuvaan riskinarvioinnin tekemiseen, jotta työturvallisuussäätelyssä ja ääritapauksessa rikosoikeudellisen vastuun nojalla työnantajan edustajille säädetyt velvoitteet tulisi täytetyksi.
 - Miten määritellään ja mitä tarkoitetaan 3 momentissa sanoilla ”olennainen muutos”? Koko momentti on luonteeltaan nykytyöelämän todellisuudelle vieras, joka on hyvin monella tapaa jatkuvaa muutosta. Mikä on työelämälle normaalia muutosta ja mikä katsotaan olennaiseksi muutokseksi?

Huomioon otettavat seikat (4 §)

- Säännös herättää kysymyksen siitä, mikä riittää. Työnantajien (ja esihenkilöiden) kannalta on oltava selkeää, että työnantajat voivat lainsäädäntöä lukemalla tietää, miten heidän tulee toimia täyttääkseen lain velvoitteet.
- Säännöksestä puuttuu myös voimavaratekijöiden maininta ja niiden rooli vaarojen selvittämisessä ja arvioinnissa. Miten työnantaja voi käytännössä huomioida voimavarojen puskuroivan vaikutuksen johtopäätöksissä? Mikä määrä voimavaroja riittää kumoamaan terveysvaaran?
- Säännöksessä käytetään sanaa ”vaara” ja toisaalla asetuksessa termiä ”riski”. Mikä on tarkoitettu olevan näiden termien määritelmällinen ero ja miksi on katsottu perustelluksi käyttää molempia?
- Listan 2 kohdassa mainitaan työn psykososiaalisten kuormitustekijöiden mahdolliset yhteisvaikutukset. Miten ja millä perusteilla työnantajan tulisi näitä arvioida?

Työajat (5 §)

- Miksi työajat on nostettu omaksi säännökseksi asetukseen? Tämä on vain yksi osa psykososiaalista kuormitusta ja erittäin tarkasti jo ennalta säänneltyä.

- Työturvallisuuslain 5 luvussa on jo nyt säännöksiä työnantajan velvollisuuksista mm. yksintyöskentelyssä, yötyössä, väkivallan uhan osalta sekä työn tauottamisessa (27–31 §), jotka voivat olla myös psykososiaalisia kuormitustekijöitä. Työaikojen osalta työaikojen sijoittelua ja työajan määrää sääntelee myös työaikalaki ja sovellettava työehtosopimus. Työaikasuojelun näkökulma on jo kyseisissä normeissa mukana, eikä työaikojen sijoittelua (pl. yötyö) ole työturvallisuuslain velvoitteissa mielletty fyysiseksi riskiksi.
- Mihin perustuu kattavan ja tarkasti säännellyn työaikäsäännöksen valtuutus?
- Miten työntekijän omat velvollisuudet on tarkoitus huomioida työaikaan ja sen rajaamiseen ja toisaalta työstä palautumiseen liittyen?
- Miten on arvioitu tämän pykälän vaikutuksia työnantajan direktio-oikeuteen? Onko mietitty, mitä ongelmia tästä pykälästä voi seurata suhteessa voimassa olevaan työsopimuslakiin tai työaikalakiin?
- Työ- ja elinkeinoministeriön Työolobarometrin (2023) mukaan suurin osa palkansaajista on tyytyväisiä siihen, miten työaika joustaa työn ja muun elämän yhteensovittamisen tarpeita ajatellen. Vuoden 2023 barometrissa 72 prosenttia vastasi työajan joustavan riittävästi, osuus on noussut vuosista 2021 ja 2022 viidellä prosenttiyksiköllä. Lisäksi KT on tehnyt sotesektoria koskien tutkimusta, jonka mukaan henkilöstön työvuorotoiveet toteutuvat lähes aina. Työntekijät saavat näin ollen myös vaikuttaa työaikoihin. Miksi tästä teemasta on katsottu perustelluksi tehdä sääntelyä erikseen kuormitusasetukseen?
 - [Henkilöstön työvuorotoiveet toteutuvat lähes aina | KT-lehti \(ktlehti.fi\)](#)
 - [Työaikajärjestelyillä vastataan palvelutarpeisiin ja tuetaan työoloja – henkilöstöllä hyvät vaikutusmahdollisuudet | Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT](#)

Altistumisen ehkäiseminen (6 §)

- Altistumista psykososiaalisille kuormitustekijöille ei voida estää eikä myöskään vähentää niin vähäiseksi kuin mahdollista. Tällaisen sääntelyn osalta tulee valtavia haasteita ottaen huomioon esihenkilöiden rikosoikeudellinen vastuu.
- Kohdissa 1–4 on merkittäviä epätasällisyyttä aiheuttavia ilmaisuja: 1 kohdassa “jos mahdollista”, 2 kohdassa “niin vähäiseksi kuin se on mahdollista” ja 4 kohdassa “riittävästä työn voimavaratekijöistä”. Nämä kaikki vaikuttavat lainsäädännön ennakoitavuuteen ja toisaalta sen nojalla mahdollisesti annettaviin seuraamuksiin. On tärkeää muistaa, että rikosoikeudellisen vastuun piiriin kuuluvan sääntelyn tulee olla ennakoitavaa.
- Mitä tällä säännöksellä halutaan sanoa ja viestiä työelämään? Pykälän sisältö muuttuu viimeistään epärealistiseksi ja tulkinnanvaraiseksi siinä vaiheessa, kun sitä lukee yhdessä 2 §:n altistumisen määritelmän kanssa.
- ”Estettävä altistumisen syntyminen...jos mahdollista” Mitä tarkoittaa, ”jos mahdollista” ja milloin sen arvioidaan olleen mahdollista ja milloin taas ei? Mitä tekijöitä tässä arvioissa on tarkoitus ottaa huomioon? Entä silloin, kun se ei ole mahdollista?
- Kohdat 1 ja 2 yhdessä viimeistään tarkoittavat sitä, että kaikki kuormitus on lähtökohtaisesti tarkoitus saada pois työelämästä. Se on täysin epärealistinen tavoite. Tämä yhdessä rikosoikeudellisen vastuun kanssa tulee väistämättä vaikuttamaan siihen, että yhä useammilla toimialoilla on jatkossa vaikea löytää henkilöitä esihenkilötehtäviin. Tätä ilmenee monilla toimialoilla jo nyt.
- Miten määritellään opetuksen ja ohjauksen riittävyys? Mikä katsotaan riittäväksi? Opetuksesta ja ohjauksesta on myös oma pykälänsä työturvallisuuslaissa.
- Lisäksi herää kysymys, miten huomioidaan voimavarojen positiivinen vaikutus tässä kokonaisuudessa ja kuka tämän arvioi?
- Perustelumistiössä mainitaan esimerkkinä yötyön välttäminen. Tällaisia esimerkkejä on syytä välttää. Yötyötä voidaan teettää tietyin edellytyksin ja yksilön kohdalla on erilaiset toimintatavat sille, mikäli hänellä ei yötyötä voida teettää. Yksilöön kohdistuvat toimet eivät kuulu tämän asetuksen piiriin. Työturvallisuuslakiin perustuva asetus ei voi antaa yleistä suositusta yötyön välttämisestä.

Ohjeistus ja opastus (7 §)

- Työnantajan tulisi antaa tietoa työssä esiintyvistä vaaraa aiheuttavista työn psykososiaalisista kuormitustekijöistä *ja niiden vaikutuksista terveyteen*. Tämä laajentaa työnantajan velvoitteita suhteessa työturvallisuuslain sääntelyyn. Lisäksi ei voida edellyttää, että työnantajalla on kompetenssia kertoa työntekijöille terveysvaikutuksista. Minkälaista terveyden ja tutkimuksen asiantuntemusta lainsäätäjät ja valvova viranomainen tulee tämän pykälän seurauksena jatkossa edellyttämään työnantajalta, jotta opetus ja ohjaus velvollisuus on täytetty?
- Pykälä menee sanamuotonsa perusteella pidemmälle kuin itse laki ja näin ei voida asetuksen nojalla toimia. Mitä tarkoitetaan 2 kohdan ilmoitusvelvollisuudella?
- Vaikka voimavaroista tiedottamisella on tärkeä päämäärä, se ylittää lain vaatimukset.

Epäkohdista ilmoittaminen (8 §)

- Tämä on asetusluonnoksen ainoa pykälä, joka koskee työntekijän velvollisuuksia. Olemme alusta asti tuoneet esille, että asetus tulee laatia Belgian mallin mukaan tasapainoiseksi, jos sitä lähdetään ylipäänsä luonnostelevaan. 1.6.2023 voimaan tulleissa lakimuutoksissa ei täsmennetty kuormituksen hallintaan liittyen lainkaan työntekijöiden velvollisuuksia. Työntekijöiden velvoitteita tulee tarkastella ja täsmentää samassa suhteessa kuin työnantajan velvoitteita.
- Työntekijälle tulisi asettaa Belgian tapaan velvollisuus huolehtia omasta työ- ja toimintakyvystään sekä velvollisuudesta kantaa vastuu riittävästä palautumisesta.
- Asetusluonnos ei ole nykymuodossaan lainkaan tasapainoinen tai anna riittävää ja selkeää kuvaa eri osapuolten velvoitteista. Asetusluonnokseen tulee selkeästi kirjata, että työnantajan velvollisuus kuormitukseen puuttumiseen ei voi syntyä ennen kuin hän on tullut tietoiseksi työntekijän kuormituksesta. Työnantajan vastuu tulee selvästi nivoa työntekijän ilmoitusvelvollisuuteen, joka vastaa myös nykylain tulkintakäytäntöä.
- Työturvallisuuslain 4 lukua tulee tarkastella ja täsmentää samassa suhteessa työnantajan velvoitteiden kanssa, jos työturvallisuuslain muutoksia koskeva esitys päätetään antaa.

Muita yleisiä huomioita:

- Jos erillinen asetus päätettäisiin antaa, tulisi työnantajan edustajien asetusta lukemalla saada kattava kuva työnantajan ja työntekijän roolista ja velvoitteista kuormituksen hallinnassa. Näin ei nyt toimitetun asetusluonnoksen perusteella ole. Asetus lisäisi merkittävästi työnantajien velvoitteita, mutta ei työntekijöiden velvoitteita ja vastuuta. Emme voi pitää tätä perusteltuna ja oikeasuhtaisena sääntelynä.
- Työturvallisuutta kehitetään parhaiten työpaikoilla yhteistyössä. Tämä asetusluonnos ei kannustaisi oikealla tavalla yhteistyön lisäämiseen, vaan olisi omiaan saamaan osapuolia enemmän toisiaan vastaan ja työntekijöitä vahtimaan työnantajien edustajien toimia siinä, tehdäänkö kuormituksen hallintaan riittävästi toimenpiteitä. Onko asetusta laadittaessa pohdittu, että siinä olevia epätasomallisia ilmaisuja voitaisiin työpaikoilla tulkita hyvin eri tavoin? Asetus voisi lisätä myös tätä kautta esihenkilöiden kuormitusta ja vähentää heidän uskallustaan puuttua esimerkiksi vaikeisiin johtamistilanteisiin, joita työelämässä tulee väistämättä eteen. Tämä ei olisi omiaan edistämään työyhteisöjen hyvinvointia isossa kuvassa ja edistäisi suomalaisen johtamisen kehittymistä toivottuun suuntaan.
- Kuten olemme jaostossa tuoneet esille, tulisi asetuksen antaminen hyvin todennäköisesti lisäämään merkittävästi työpaikoilla ja valvovalle viranomaiselle tehtävien kuormitusilmoitusten määrää. Tämä tulisi ottaa vaikutusten arvioinnissa huomioon.

Kysymyksiä kuormitusjaoston asiantuntijatahoille:

- Kuormitusjaostossa ovat edustettuina sekä Työturvallisuuskeskus että Työterveyslaitos. Jotta näiden tahojen asiantuntemus tulisi kuormitusjaoston käyttöön, olisi tärkeää saada heidän näkemyksensä asetusluonnoksen ja muistion sisällöstä sekä tässä asiakirjassa esitetyistä kysymyksistä/huomioista. Toivoisimme teidän kirjaavan jaoston tietoon myös ne kohdat asetuksesta, joihin teidän näkemyksenne mukaan liittyy tulkintaongelmia tai ne kohdat, jotka erityisesti täsmentävät tai selkiyttävät sääntelyä.
- Toivoisimme myös AVI:n näkemystä siitä, miten asetus tukisi AVI:a psykososiaalisen kuormituksen valvonnassa ja mitä asetus toisi lisää suhteessa voimassa olevan työturvallisuuslain sisältöön, sekä toisaalta siitä, näkeekö AVI erityisiä tulkintaongelmia tai epäselvyyksiä asetuksen sisällössä, ja mitä nämä AVIn näkemyksen mukaan ovat?

Kysymyksiä ja teemoja, joista viimein haluaisimme keskustella yhdessä palkansaajapuolen kanssa:

- Palkansaajapuolelta olemme toivoneet näkemyksiä ja perusteluja sille, miksi kyseinen asetus tarvitaan? Toivoisimme tietoomme myös palkansaajajärjestöjen kirjalliset kommentit asetukseen. Haluaisimme kuulla, näkevätkö palkansaajajärjestöt tulkintaongelmia tai epätarkkoja ilmaisuja nykyisen asetusluonnoksen sisällössä.
- Haluaisimme myös käydä jaostossa keskustelua työturvallisuussäännöksiin liittyvästä rikosoikeudellisesta vastuusta sekä perustuslakiin kirjatusta rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Kuten olemme todenneet, pidämme esihenkilöiden kuormituksen ja vastuun kannalta erittäin huolestuttavana, että asetusta luonnostellaan ilmiöstä, joka ei ole tarkasti määriteltävissä ja joka ei ole mitattavissa. Meidän on väistämätöntä käydä keskustelua samalla rikosoikeudellisesta vastuusta ja sen oikeasuhtaisuudesta. Palkansaajajärjestöt edustavat laajasti lähiesihenkilöitä ja heille kuormituksen seurantavastuu keskeisesti kuuluu työpaikoilla. Miten palkansaajapuolen järjestöt kokevat nyt ehdotetun asetuksen yhdessä rikosoikeudellisen vastuun kanssa ja niiden jäsentensä näkökulmasta, jotka työskentelevät esihenkilötehtävissä?

Albert Mäkelä, Suomen Yrittäjät ry

Anne Salomaa, Elinkeinoelämän keskusliitto

Minna Salli, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT

Päivi Lanttola, Valtion työmarkkinalaitos

28.5.2024

Kuormitusjaoston työhön osallistuvien työntekijäkeskusjärjestöjen edustajien yhteiset kommentit kuormitusjaoston toimeksiannosta, asetusluonnoksesta ja sen tarpeellisuudesta

Psyykkisistä syistä johtuvat sairauspoissaolot ja ennenaikaiset eläköitymiset ovat jo vuosia olleet kasvussa. Merkittävimmät sairausryhmät ovat ahdistuneisuusoireet ja masennusoireet. (Kela 2022). Haitallisen psykososiaalisen kuormituksen on todettu suurella todennäköisyydellä ennustavan mielenterveysongelmia ja heikentävän jopa työntekijän fyysistä terveyttä ja toimintakykyä. E erityisen huolestuttavana on nähty nuorten ja korkeakoulutettujen työntekijöiden tilanne, sillä yhä useampi heistä pitää työtään henkisesti kuormittavana ja kokee vakavan työuupumuksen realistisena uhkana.

Velvoitteiden epäselvyys, psykososiaalisten kuormitustekijöiden osaamattomuus ja niihin liittyvät tunnistamisongelmat ovat johtaneet työnantajalle työturvallisuuslaissa asetettujen velvoitteiden puutteelliseen noudattamiseen ja lain tavoitteiden riittämättömään toteutumiseen. Ongelma ei ole katoamassa, ja riskien tunnistaminen ja vaarojen hallinta työympäristössä auttavat työhyvinvointi- ja työkykyjohtamisessa sekä työnantajan työsuojelovelvoitteiden hoitamisessa.

Työturvallisuuslain 1.6.2023 voimaan astunutta uudistusta valiokunnan mietinnössä (TyVM 21/2022 vp HE 306/2022 vp) todetaan, että psykososiaalisen kuormituksen haitallisuudesta terveydelle on esityksen mukaan vahvaa tutkimukseen perustuvaa näyttöä, ja sen on asiantuntijakuulemisessakin todettu olevan yksi työelämän suurista haasteista. Valiokunta pitää psykososiaalisten kuormitustekijöiden täsmentämistä tärkeänä. Valiokunta katsoo, että psykososiaalista kuormitusta koskevaa sääntelyä on tarpeen kehittää edelleen.

Psykososiaaliseen hyvinvointiin tähtäävät työsuojelutoimenpiteet palvelevat työntekijää, työnantajaa ja yhteiskuntaa. Työkyvyttömyyden kustannukset työnantajalle ja yhteiskunnalle ovat miljardeja sairauspoissaoloina, työn tuottavuuden vähenemisenä ja työurien katkeamisena. Asetus on yksi, mutta keskeinen osa kokonaisuutta, jolla vaikutetaan työkykyyn ja turvalliseen työhön.

Palkansaajat näkevät, että psykososiaalisten kuormitustekijöiden näkökulmasta työturvallisuuslainsäädäntö on vaikeaselkoinen ja tulkinnanvarainen. Psykososiaalisen kuormituksen ennaltaehkäisy ja hallinta työpaikoilla on edelleen puutteellista. Työsuojeluviranomaisen vuosikertomuksissa on toistuvasti todettu työpaikkojen laiminlyöväen psykososiaalisiin kuormitustekijöihin kohdistuvat velvoitteensa. Sääntelyn tulkinnanvaraisuus heikentää toimia organisaatiotasolla, ja työnantajat eivät välttämättä ymmärrä, mihin kyseiset työturvallisuusmääräykset heitä velvoittavat, etenkin kun jo pelkkä psykososiaalisten kuormitustekijöiden tunnistaminen näyttää tuottavan haasteita. Tavoitteena ei ole luonnollisesti se, että pyritään poistamaan kaikki kuormitus, joka olisi tavoitteena epärealistinen ja epäterve. Sen sijaan terveyttä vaarantavaa kuormitusta tulee ennaltaehkäistä ja siihen tulee puuttua nykyistä tehokkaammin. Voimavaratekijät on hyvä huomioida asetuksessa.

Työntekijöiden psykososiaaliseen hyvinvointiin tähtäävät työsuojelutoimenpiteet palvelevat sekä työntekijää että myös työnantajaa. Laajemmassa mittakaavassa koko yhteiskunta hyötyy työntekijöiden kokonaisvaltaisesta hyvinvoinnista.

Kolmikantaisen työkuormituksen hallinta -jaoston (STM) tehtävänä on selvittää ja koota työn kuormituksen hallintaan ja työhyvinvoinnin tukemiseen liittyvien työsuojelua koskevien säännösten, ohjeiden sekä oppaiden muodostama kokonaisuus ja arvioida niiden päivitys- ja kehittämistarve. Työkuormituksen hallinnan osalta jaosto keskittyy terveyttä vaarantavaan psykososiaaliseen kuormitukseen. Aloite jaostosta tuli vuonna 2021 yhteisenä esityksenä kaikilta työmarkkinakeskusjärjestöiltä.

Työn psykososiaaliset riskit ovat tämän päivän työelämän keskeisimpiä työterveyden ja - turvallisuuden haasteita, ja ne liittyvät myös työperäiseen stressiin, työpaikkaväkivaltaan, häirintään ja kiusaamiseen työssä. Työnantajat kokevat, että sääntely lisäisi ristiriitoja. Emme pidä tällaista todennäköisenä eikä perusteltuna. Esitetty asetus täsmentää oikeuksia ja velvollisuuksia, ja vähentää epäselvyyksiä ja mahdollisia ristiriitoja. Lainsäädännön, erityisesti työturvallisuuslainsäädännössä työntekijän suojelun periaate on keskeinen suojaten vaarallisilta olosuhteilta. Tämä päinvastoin voi vähentää ristiriitoja, kun työntekijät kokevat, että riskeistä huolehditaan.

Esihenkilöiden rooli ja kuormittuminen

Työnantajan on huolehdittava siitä, että esihenkilöiden vastuut on määritelty asianmukaisesti, heillä on riittävä pätevyys hoitaa hänelle siirrettyjä tehtäviä ja että esihenkilö on riittävästi perehdytetty niihin (TturvL 16 §). Perehdyttämisen tavoitteena on, että esihenkilö osaa toimia eri tilanteissa tarkoituksen- ja johdonmukaisella tavalla riittävän nopeasti ja että hän tietää, mistä tarvittaessa voi saada apua ja tukea. Työnantajan tulee huolehtia myös siitä, että esihenkilöllä on muutoinkin asianmukaiset edellytykset tehtäviensä hoitamiseen. Tämä tarkoittaa esimerkiksi selkeitä toimintaohjeita ja riittäviä valtuuksia eri tilanteisiin sekä sellaista alaisten määrää, että esihenkilöllä on tosiasialliset mahdollisuudet hoitaa työturvallisuuslain mukaista tarkkailu- ja huolehtimisvelvoitetta. Jos esihenkilön tehtävien tai alaisten määrä on liian suuri, on vaarana, että häneltä jää olennaisia asioita havaitsematta tai ettei hän ehdi puuttumaan havaittuihin epäkohtiin ajoissa.

Myös esihenkilöiden terveyttä vaarantava psykososiaalinen kuormitus tulee tunnistaa ja ennaltaehkäistä nykyistä paremmin. Katsomme, että psykososiaalista kuormitusta täsmentävä asetus lisäisi myös esihenkilöiden oman, terveyttä vaarantavan kuormituksen havaitsemista sekä parantaisi esihenkilöiden perehdyttämistä ja osaamista heidän huolehtiessaan työturvallisuuslain mukaisista velvoitteistaan.

Esihenkilötyössä esiintyvät merkittävimmät kuormitustekijät ovat esihenkilöiden liian laaja-alaiset toimenkuvat ja epäselvyydet tehtävänkuvissa ja vastuissa sekä liiallinen työn määrä, ylimalkainen tai epäselvä tehtävänkuvauus sekä perehdyttämisen laiminlyönti, ei pelko tai huoli rikosoikeudellisesta vastuusta. Asetuksella parannetaan esihenkilön mahdollisuuksia osata vastuunsa, toimia lain vaatimalla tavalla ja kehittää työturvallisuutta. Esihenkilölle on erityistä hyötyä siitä, että hän tuntee vastuunsa ja kykenee huolehtimaan työturvallisuuslain edellyttämistä velvoitteista hyvin.

Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueiden mukaan työpaikoilla ei aina osata toimia työturvallisuuslain mukaan, kun työntekijä kuormittuu työssään. Esihenkilötyön valvonnalle on ollut selkeä tarve. Esihenkilöiden työhön kohdistuva työsuojelu ja turvallisuusjohtaminen ovat jääneet monilla työpaikoilla kokonaan huomioimatta.

Työsuojeluhallinnon vuosikertomuksessa vuodelta 2022 psykososiaalisen kuormituksen suppeassa valvonnassa keskityttiin psykososiaalisten kuormitustekijöiden tunnistamiseen ja niistä aiheutuvien vaarojen arviointiin. Eniten puutteita havaittiin työn vaarojen selvittämisessä ja arvioinnissa, työterveyshuollon järjestämisessä ja työterveyshuollon työpaikkaselvityksessä. Valvontaa kohdennettiin laajalla valvontaotteella myös esihenkilöiden psykososiaalisen kuormituksen tunnistamiseen ja hallintaan. Eniten puutteita havaittiin psykososiaalisessa kuormituksessa, työn vaarojen selvittämisessä ja arvioinnissa ja työterveyshuollon työpaikkaselvityksessä. Huomionarvoista on, että kun verrataan kaikkia ilmiön tarkastuksia, esihenkilötyön psykososiaalisesta kuormituksesta annettiin paljon velvoitteita. Työsuojeluviranomainen sai vuoden 2022 aikana lähes 2400 häirintään ja työssä kuormittumiseen liittyvää yhteydenottoa. Yhteydenottojen määrä on viime vuosina pysynyt samalla tasolla. Työssä kuormittumiseen liittyvien yhteydenottojen osuus on kuitenkin kasvanut.

Pidämme erityisen tärkeänä, että esihenkilöiden perehdyttämisen velvoite ja tukeminen työsuojeluvastuun osalta täsmentyy. Tämä on myös jäsenkunnalta tullut selkeä ratkaisuesitys, millä asetuksen positiivista vaikuttavuutta lisätään.

Lähiesihenkilön, työnjohdon (ja keskijohdon) rooliaja heidän vastuutaan voidaan selkiyttää asetuksella. Työsuojeluviranomaiset ovat laatineet ohjeistuksen työnantajan vastuusta ja sen jakautumisesta: <https://tyosuojelu.fi/tyosuojelu-tyopaikalla/vastuut-tyosuojelussa/tyonantaja>.

Tutkimuksia ja selvityksiä esihenkilöitä kuormittavista tekijäistä:

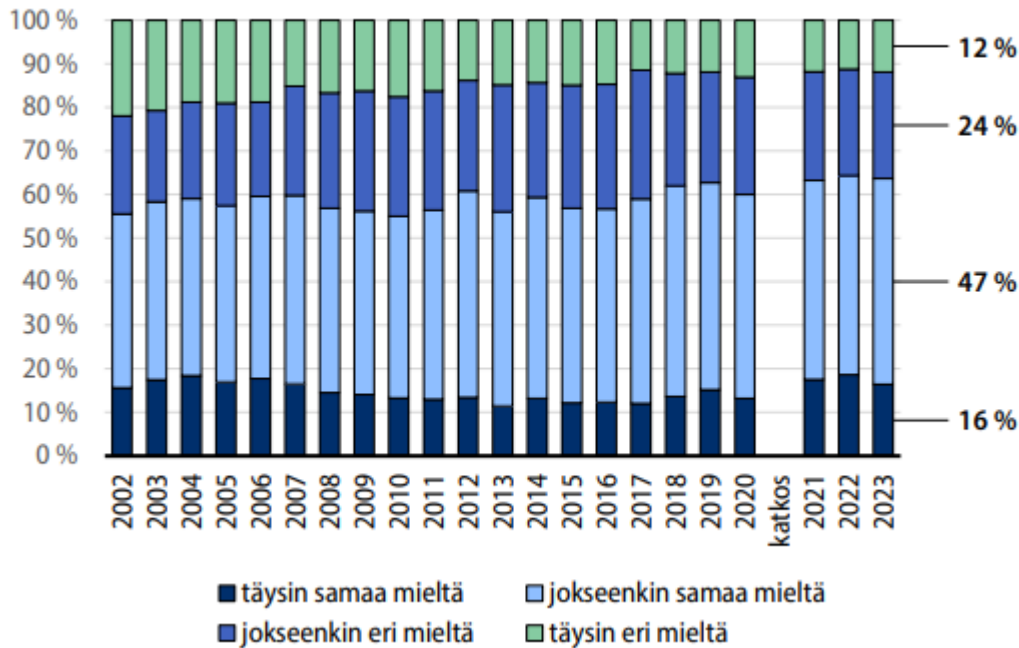
- Työturvallisuuskeskuksen asiantuntija Seija Moilanen: Esimiehet tarvitsevat perehdytystä ja tukea psykososiaalisen kuormituksen hallintaan työssä
 - 2018-2019 noin sadan esimiestehtävässä toimivan haastatteluselvitys, millaista tukea he toivoisivat esimiesroolissaan psykososiaalisen kuormituksen hallintaan liittyen. Haastattelut liittyvät Työturvallisuuskeskuksen hankkeeseen, jonka tavoitteena on luoda työpaikoille palvelukonsepti psykososiaalisen kuormituksen hallintaan.
 - Yhtenä keskeisenä asiana nousi esille sen kuvaaminen, mitä esimiehen tulisi tietää ja osata. Monet haastateltavat kokivat saamansa perehdytyksen vaillinaiseksi. He olivat epävarmoja siitä, mitä esimiehen tulisi tietää ja osata psykososiaalisesta kuormituksesta työssä. Vahvasti nousi esille myös se, miten esimies voi tunnistaa ja ottaa puheeksi työkuormituksen.
- Useat opinnäytetyöt käsittelevät esihenkilöiden psykososiaalisen kuormituksen aiheuttajia, mm.
 - Katri Perttunen: Esihenkilötyön psykososiaalinen kuormitus (2022) VAMK,
 - Jenni Suni: Esihenkilötyön psykososiaaliset kuormitustekijät työhyvinvoinnissa (2023) Laurea
- Akava Works selvitti kyselyllä akavalaisien ja muiden palkansaajien työssä kokemaa psykososiaalista kuormitusta. Kyselyn mukaan akavalaiset ja muut korkeakoulutetut kokevat muita palkansaajia enemmän häiritsevistä keskeytyksistä, usean eri asian yhtäaikaisesta tekemisestä, liiallisesta työn määrästä, työn intensiteetistä sekä työajan rajojen hämärtymisestä aiheutuvaa haitallista kuormitusta. Kuormitustekijöiden havaittiin olevan yhteydessä psyykkiseen työkykyyn, psyykkiseen oireiluun, koettuun työuupumusriskiin ja palautumiseen.
 - Kyselyyn vastanneista esihenkilö- tai johtaja asemassa oli 27 % akavalaisista vastaajista ja 23 % muista vastaajista
 - https://akavaworks.fi/wp-content/uploads/sites/2/2021/10/Psykososiaalinen_kuormitus_ja_tyokyky_akavalaisilla_tyohyvinvointikysely_2021.pdf

Yleisesti työn henkisestä raskaudesta -ongelma ei ole hiipumassa

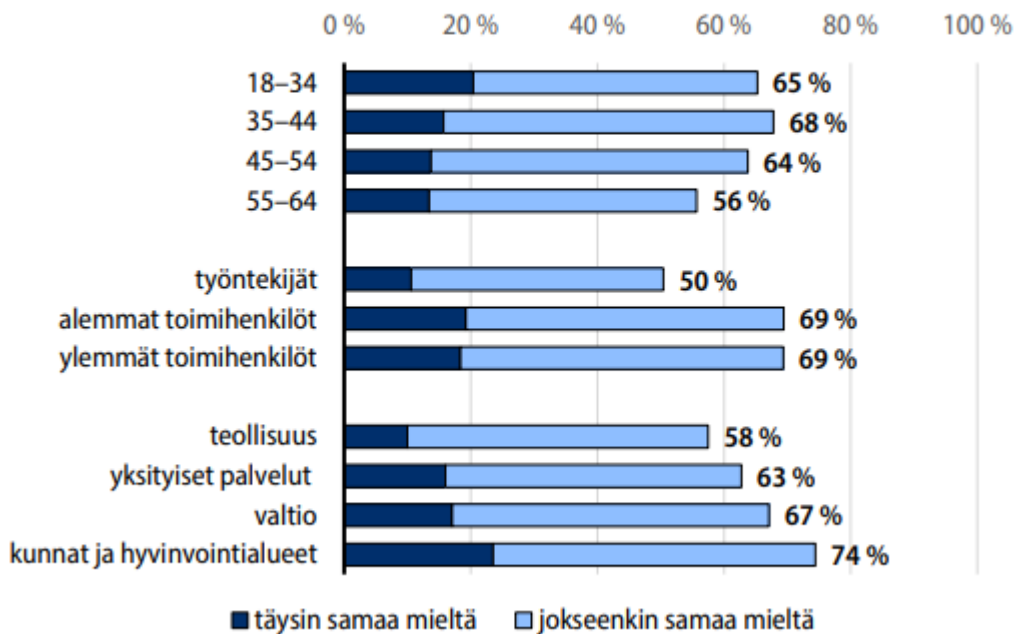
Työolobarometrin (TEM 2023) Kahden vuosikymmenen aikana suurin muutos kokemuksissa oman työn henkisestä rasittavuudesta on, että aikaisempaa harvempi on täysin eri mieltä siitä, että työ rasittaa henkisesti. Vuonna 2002 osuus oli 22 prosenttia ja vuonna 2020 se oli kutistunut 13 prosenttiin.

Toisin sanoen aikaisempaa useammin palkansaajat kokevat, että työ rasittaa henkisesti ainakin hieman. Vuonna 2023 palkansaajista 16 prosenttia oli täysin samaa mieltä, että työ rasittaa henkisesti ja miltei puolet (47 %) oli jokseenkin samaa mieltä. Naiset vastasivat miehiä useammin, että työ rasittaa henkisesti. Täysin samaa mieltä oli 19 prosenttia naisista ja 14 prosenttia miehistä. Jokseenkin tai täysin eri mieltä työn henkisestä rasittavuudesta oli kolmannes naisista ja 39 prosenttia miehistä.

Kuvio 54. Kokee työnsä henkisesti raskaaksi, 2002–2020 ja 2021–2023 (%).



Kuvio 55. Kokee työnsä henkisesti raskaaksi ikäryhmän, sosioekonomisen aseman ja sektorin mukaan, 2023 (%).



Työaika kuormitustekijänä

Työnantajat kyseenalaistavat työajat nostamisen omaksi säännökseksi asetuksessa. Työaikaan liittyvät kuormitustekijät ovat yksi tavallisimmista kuormitustekijöistä ja työn läikkyminen sekä työaikakirjanpidossa esiintyvät puutteellisuudet heikentävät työaikalain tuomaa suojaa. Liian suurten ylityömäärien teettäminen työntekijällä voi olla työturvallisuuslain säännösten vastaista ja tulla rangaistavaksi työturvallisuusrikoksena.

Monet seikat vaikuttavat siihen, milloin ylityön määrä on niin suuri, että ylityön teettämistä on pidettävä työturvallisuuslain vastaisena. Yhtenä suuntaa antavana mittapuuna arvioinnissa voidaan käyttää työaikaissa olevaa sääntelyä ylitöiden enimmäismäärästä.

Korkein oikeus arvioi tuomiossaan [KKO:2021:52](#) kysymystä liiallisesta töiden teettämisestä työturvallisuusrikoksena. Tuomion mukaan työnantajan edustajat olivat rikkoneet työturvallisuuslain säännöksistä johtuvia velvollisuuksiaan huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä teettämällä työntekijöillä huomattavasti liikaa ylitöitä. Kyseinen liiallinen työmäärä tulee tuomion mukaan arvioida tilannekohtaisesti ottaen työntekijän henkilökohtaisten ominaisuuksien lisäksi huomioon muun muassa se, onko kysymys liian suurten ylityömäärien teettämisestä jatkuvasti tai toistuvasti vai ainoastaan tilapäisesti tai satunnaisesti. Arvioinnissa on merkitystä myös työtehtävien laadulla.

Lopuksi

Palkansaajat pitävät tärkeänä lainsäädännön kehittämistä ja muita yhteisiä toimia, joilla edistetään organisaatioiden työturvallisuutta ja huolehditaan työhyvinvoinnista. Haluamme yhteistyössä kolmikantaisesti valmistella nyt käsillä olevaa asetusta ja muita jaoston toimenpiteitä.

Anne Mironen, SAK

Riitta Työläjärvi, SAK

Lotta Savinko, Akava

Ida Nummelin, STTK

Työsuojelun vastualueiden näkemyksiä työturvallisuuslain muutosesityksestä

Työsuojeluvalvonnan ensisijainen tarkoitus on opastaa, ohjata ja kannustaa työpaikkoja (työnantajia ja työntekijöitä) täyttämään työlainsäädännön niille asettamat velvoitteensa ja siten rakentaa osaltamme tervettä, turvallista ja reilua työelämää Suomessa. Psykososiaalisen kuormituksen kohdalla työsuojeluvalvontaa kohdistetaan työnantajien toimenpiteisiin psykososiaalisen kuormituksen tunnistamiseksi ja hallitsemiseksi sekä edistetään työpaikkojen ja työterveyshuollon yhteistyötä.

Työsuojelun vastualueet ovat koko kuormituksen jaoston toiminnan ajan suhtautuneet myönteisesti psykososiaaliseen kuormitukseen liittyviin työturvallisuuslain tarkennuksiin ja nähneet ne työelämässä tarpeellisiksi. Työturvallisuuslaki on ollut voimassa yli 20 vuotta mutta valvontahavainnoissamme edelleen jatkuvasti toistuu, että työpaikoilla työn psykososiaalisia kuormitustekijöitä ei ole osattu tunnistaa, niistä aiheutuvaa riskiä työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle ei ole arvioitu ja siten myös toimenpiteet haitallisen psykososiaalisen kuormituksen poistamiseksi tai vähentämiseksi sekä työntekijöille annettava opetus ja ohjaus turvallisista työtavoista ovat jääneet puutteelliseksi tai ne ovat kohdentuneet virheellisesti. Työsuojeluvalvonnan näkökulmasta katsomme, että lainsäädännön epäselvyydellä on tähän merkittävä vaikutus. Valvontakokemuksemme mukaan erilaisilla ohjeilla ja oppailla kuten myöskään työsuojelutarkastuksilla ja antamallamme opastuksella (työsuojelu.fi, puhelinneuvonta, uutiskirje, suoraviestintä, julkaisut, verkkoseminaarit, messut, jne.) ei ole mahdollista tavoittaa kattavasti työpaikkoja, minkä vuoksi puollamme työturvallisuuslain selkeyttämistä ja asetuksen antamista ensisijaisena keinona parantaa työstä aiheutuvan haitallisen psykososiaalisen kuormituksen hallintaa työelämässä.

Näkemyksemme mukaan tällä hetkellä haitalliseen psykososiaaliseen kuormitukseen liittyvä säädösten kokonaisuus on nykyisestä laista vaikeasti ja/tai monimutkaisesti löydettävissä ja ymmärrettävissä. Työsuojeluvalvonnan näkökulmasta esitetyt työturvallisuuslain muutokset ja siihen liittyvä uusi asetus tuo haitallista psykososiaalista kuormittumista ennaltaehkäisevät säädökset nykyistä lakia selkeämmin näkyviin ja siten työelämän eri osapuolten tietoisuuteen. Arvioimme, että lakiehdotus nimenomaisesti vahvistaa psykososiaalisten työolosuhteiden suunnitelmallisuutta ja niistä mahdollisesti aiheutuvien haitallisten kuormitustekijöiden ennakoitavuutta ja ennaltaehkäisyä sekä haitallisten vaikutusten hallintaa. Lainsäädännön kehittäminen ja pykälien selkeyttäminen todennäköisesti myös kasvattaa työsuojeluvalvonnan mahdollisuuksia antaa kohdennetumpaa opastusta ja ohjeistusta työpaikoille, esim. voimavaratekijöiden vaikutuksen huomioimisesta.

Työturvallisuuslaki nyky muodossaan edellyttää työn kuormitus-, haitta- ja vaaratekijöiden poistamista tai vähentämistä niin vähäisiksi kuin mahdollista – näkemyksemme mukaan ehdotetut säädökset eivät tuo tähän muutosta tai lisävaateita. Psykososiaalisen kuormituksen kohdalla lakimuutoksessa on kyse työntekijän terveydelle tai turvallisuudelle aiheutuvan työkuormituksen haitallisen vaikutuksen poistamisesta tai vähentämisestä vastaavasti kuten nykyisessä laissa muiden työolosuhdetekijöiden osalta on säädetty.

Työsuojeluvalvonnan näkökulmasta arvioimme myös, että psykososiaaliseen kuormitukseen liittyvien säädösten selkeyttäminen lisää ja tukee työnantajien ja työnantajan edustajina toimivien edellytyksiä toteuttaa työsuojeluvastuitaan työpaikoilla. Säädstarkennusten myötä työnantaja/työnantajan



sijaisena toimiva löytää keskeiset psykososiaaliseen kuormitukseen liittyvät työsuojelulliset vastuunsa ja tehtävänsä lainsäädännöstä ja asetuksesta. Näemme myös, että työsuojeluvalvonnassa psykososiaalisesta kuormituksesta työnantajalle annettavien velvoitteiden ymmärrettävyys paransi, koska velvoitteilla voitaisiin viitata kohdennetummin kyseessä olevaa epäkohtaa/puutetta koskevaan tarkennettuun säädökseen.

Työsuojelulainsäädäntöön liittyvä työnantajan rikosoikeudellinen vastuu tulee selvitettäväksi ja arvioitavaksi yleensä vain vakavimpien puutteiden tai pitkäaikaisten laiminlyöntien kohdalla ja/tai mikäli työnantaja ei toistuvasti saamastaan työsuojeluviranomaisen ohjauksesta huolimatta saata työpaikan olosuhteita säädösten mukaisiksi. Koska lainsäädäntöön esitetään nyt vain selkeytyksiä ja tarkennuksia, pidämme todennäköisenä, että säädösmuutoksilla on vain vähäinen vaikutus esitutkintapyyntöihin poliisille ja työsuojelurikkomuksista annettaviin tuomioihin.

Työsuojelun vastuualueiden puolesta

Kirsi Vattulainen
tarkastaja