

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työturvallisuuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työturvallisuuslakia. Työnantajan yleistä huolehtimisvelvollisuutta täsmennettäisiin säätämällä työnantajan velvollisuudeksi erityisesti ottaa huomioon, että työntekijän henkilökohtaiset edellytykset voivat edellyttää yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä työntekijän turvallisuuden ja terveyden varmistamiseksi. Työnantajan tarkkailuvelvollisuuden piiriin lisättäisiin työntekijöiden turvallisuus ja terveys työssä. Työn vaarojen selvittämistä ja arviointia koskevaa pykälää tarkennettaisiin säätämällä työntekijän ikääntyminen vaarojen arvioinnissa huomioon otettavaksi. Vaarojen arviointivelvollisuutta täsmennettäisiin myös säätämällä sekä työn fyysiset että psykososiaaliset kuormitustekijät huomioon otettavaksi. Lisäksi työnantajalle säädettäisiin velvollisuus ottaa huomioon työntekijän henkilökohtaiset edellytykset opetusta ja ohjausta annettaessa.

Työturvallisuuslakia ehdotetaan täsmennettäväksi myös siten, että erityistä vaaraa aiheuttavaa työtä koskevaan säännökseen lisättäisiin raskaana olevan työntekijän lisäksi maininta äskettäin synnyttäneestä sekä imettävästä työntekijästä. Lisäksi erityistä vaaraa aiheuttavaa työtä sekä yötyötä koskeviin säännöksiin lisättäisiin asetuksenantovaltuudet.

Esitys liittyy hallituksen ohjelmaan sisältyvään tavoitteeseen julkisen talouden vahvistamisesta työllisyysastetta nostamalla, mikä edellyttää ikääntyvien lisääntyvää osallistumista työmarkkinoille ja työurien pidentämistä. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on edistää 55 vuotta täyttäneiden työssä jaksamista ja vähentää varhaista työelämästä poistumista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Iän ja ikääntymisen huomioiminen työnantajan työturvallisuusvelvoitteissa	4
2.1.1 Ikääntyminen ja muutokset toimintakyvyssä	4
2.1.2 Yli 55 -vuotiaiden turvallisuus ja terveys työssä	6
2.1.2.1 Työkyky ja työssä jaksaminen	6
2.1.2.2 Ammattitaudit ja työpaikkatapaturmat	8
2.1.2.3 Sairauspoissaolot.....	10
2.1.2.4 Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen	13
2.1.3 Ikään ja ikääntymiseen liittyvä voimassa oleva lainsäädäntö	14
2.1.3.1 Työturvallisuuslain keskeiset säännökset.....	14
2.1.3.2 Työterveyshuoltolainsäädäntö.....	15
2.1.3.3 Euroopan unionin säädökset	17
2.1.4 Nykytilan arviointi iän ja ikääntymisen näkökulmasta	17
2.2 Työn haitallisen kuormituksen huomioon ottaminen työnantajan työturvallisuusvelvoitteissa	20
2.3 Raskaana olevat, äskettäin synnyttäneet sekä imettävät työntekijät	22
3 Tavoitteet	23
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	24
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	24
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	24
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	24
4.2.2 Viranomaisvaikutukset.....	31
4.2.3 Vaikutukset turvallisuuteen ja terveyteen	31
4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	32
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	33
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	33
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö	35
5.2.1 Ruotsi	35
5.2.2 Norja.....	36
5.2.3 Tanska	37
6 Lausuntopalaute	37
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	38
8 Lakia alemman asteinen sääntely	42
9 Voimaantulo	42
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	42
LAKIEHDOTUS	44
Laki työturvallisuuslain muuttamisesta.....	44
LIITE	47
RINNAKKAISTEKSTI.....	47
Laki työturvallisuuslain muuttamisesta.....	47

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan yksi hallituskauden keskeisistä talouspoliittisista tavoitteista on, että normaalin kansainvälisen ja siitä heijastuvan kotimaisen talouskehityksen oloissa työllisyysaste saavuttaa 75 prosentin tason 15–64-vuotiaiden ikäryhmässä vuonna 2023. Pidemmällä aikavälillä julkisen talouden kestävyys edellyttää tätäkin korkeampaa työllisyyttä, minkä vuoksi kiinnitetään huomiota toimiin, joiden työllisyysvaikutus näkyy vasta viiveellä. Hallituksen ohjelman mukaan työllisyysastetavoite edellyttää, että osatyökykyisten, vaikeasti työllistyvien, nuorten, ikääntyvien ja maahanmuuttajataustaisten osallistumista työmarkkinoille lisätään. Tässä tarkoituksessa tarvitaan vaikuttavia toimia näiden ryhmien työllistämiseksi. Työuria pidennetään alusta, keskeltä ja lopusta.

Hallitus antoi syyskuussa 2020 budjettiriihen yhteydessä työmarkkinaosapuolille toimeksianton tehdä esitys toimiksi, joilla voidaan edistää yli 55-vuotiaiden työllisyysastetta sekä parantaa heidän työmarkkina-asemaansa ja työssä jaksamista. Toimeksiannossa todettiin tavoitteeksi vähentää varhaista työelämästä poistumista tavoilla, joilla saavutetaan vähintään 10 000 uutta työllistä vuoden 2029 loppuun mennessä. Osana toimeksiantoa hallitus edellytti, että esityksillä edistetään ikääntyneiden työssä jaksamista, työkykyä, ja osaamista vahvistavia toimenpiteitä sekä muutosturvaa huomioiden erikokoiset yritykset. Toimeksiannossa todettiin työkyvyn tukemisen työuran aikana olevan olennainen tekijä, jotta ikääntyneiden työllisyyttä voidaan kestävästi nostaa. Siksi myös työnantajien roolia työkyvyn ylläpitoon ja työkyvyttömyyden ehkäisyyn on vahvistettava.

Hallituksen budjettiriihen työllisyyskirjauksessa todettiin, että mikäli työmarkkinaosapuolille annettu toimeksianto ei johda asetettuihin tavoitteisiin, hallitus linjaa tarvittavat toimet yksityiskohtineen joulukuussa 2020. Työmarkkinajärjestöt ilmoittivat marraskuun lopussa, että niiden työllisyysneuvottelut päättyivät tuloksettomina.

Koska työmarkkinaosapuolet eivät tehneet yhteistä esitystä hallitukselle, hallituspuolueet linjasivat 17.12.2020 toimista, joilla edistetään yli 55-vuotiaiden työllisyyttä. Toimenpidekokonaisuuteen sisältyi linjaus työturvallisuuslain tarkistamisesta työssä jatkamisen edistämiseksi. Tämä toteutettaisiin siten, että korostetaan iän ja ikääntymisen sekä työn fyysisen ja henkisen kuormituksen merkityksen huomioon ottamista toimissa, joilla työnantajan velvollisuutena on huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Hallituksen linjauksen mukaan työelämäuudistuksia koskevat lainsäädäntömuutokset valmistellaan kolmikantaisessa yhteistyössä siten, että otetaan huomioon vaikutukset erikokoisten työnantajien asemaan.

Työturvallisuussäännöksiä valmisteleva neuvottelukunta (TTN) asetti työkuormituksen hallintaa käsittelevän jaoston toimikaudeksi 15.10.2021–31.12.2022. Jaoston 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. Hallituksen edellyttämä yli 55-vuotiaiden työllisyyden edistämiseksi tehtävä työturvallisuuslain tarkistaminen sisällytettiin työkuormituksen hallinta –jaoston tehtäviin.¹

¹ <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM108:00/2021>

Työturvallisuuslain 11 ja 30 §:n ehdotettujen muutosten osalta esityksen taustalla on tarve tämentää ja selkeyttää toimenpiteistä raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden tai imettävien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen kannustamiseksi työssä annetun Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivin (92/85/ETY; kymmenes direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi, jäljempänä raskaussuojeludirektiivi) kansallista täytäntöönpanoa.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työturvallisuussäännöksiä valmisteleavan neuvottelukunnan asettamassa työkuormituksen hallinta –jaostossa. Jaostossa ovat olleet edustettuina sosiaali- ja terveysministeriö, Työterveyslaitos, Työturvallisuuskeskus, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT, Valtion työmarkkinalaitos, Suomen Yrittäjät, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, STTK ry, Akava ry ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet. Jaoston toimeksianto ja muu aineisto on saatavilla internet-sivuilta <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM108:00/2021>.

Ehdotus on 11 ja 30 §:n osalta käsitelty työturvallisuussäännöksiä valmisteleavan neuvottelukunnan HTP-jaostossa, jonka tehtäviin kuuluu valmistella kansalliset haitallisiksi tunnettuja pitoisuuksia koskevat arvot eli HTP-arvot sekä tukea sosiaali- ja terveysministeriötä kemikaaleja ja työhygieniää koskevassa säädösvalmistelutyössä.

Esitysluonnoksesta on järjestetty lausuntokierros...

Esitys on käsitelty x.x.2022 työturvallisuussäännöksiä valmisteleavassa neuvottelukunnassa, jossa ovat edustettuina keskeiset työmarkkinajärjestöt ja muut keskeiset tahot.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM064:00/2022>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Iän ja ikääntymisen huomioiminen työnantajan työturvallisuusvelvoitteissa

2.1.1 Ikääntyminen ja muutokset toimintakyvyssä

Ihmisen vanheneminen on yksilöllinen prosessi. Ikämuutokset alkavat ihmisillä eri vaiheissa, eri voimakkuudella ja eri laatuina sekä etenevät eri tahdissa. Vanhemmat työntekijät eivät siksi ole yhtenäinen ryhmä, vaan saman ikäisten henkilöiden välillä voi olla huomattavia eroja. Ikääntymisen myötä yksilölliset erot myös kasvavat niin terveydessä kuin toimintakyvyssäkin. Tutkimusten yleinen johtopäätös on, että yksilöiden erot ovat suuremmat kuin ikäryhmien väliset erot.²

Ikääntymisen myötä tapahtuu useita muutoksia ihmisen fyysisessä toimintakyvyssä. Tuki- ja liikuntaelimistön suorituskyvyssä tapahtuu heikkenemistä, kun selkärangan ja nivelten liikkuvuus vähenee, lihasvoima heikkenee ja voimantuottonopeus hidastuu. Ihmisen kestävyyskunto heikkenee, kun hengitys- ja verenkiertoelimistön toimintakyvyssä tapahtuu muutoksia. Tämä

² The ageing workforce: implications for occupational safety and health. A research review. European Agency for Safety and Health at Work, 2016, Ilmarinen J. (2006) Pitkää työtä. Ikääntyminen ja työelämän laatu Euroopan unionissa.

vaikuttaa myös kuumen- ja kylmänsietokykyyn. Rasituksesta palautuminen ja elpyminen vaativat iän myötä enemmän aikaa. Fyysisen toimintakyvyn ikämuutokset voivat heikentää työkykyä erityisesti fyysisesti raskaissa töissä.³

Ikääntymisen myötä tapahtuu myös muutoksia aistitoiminnoissa. Näkökyvyn osalta ikääntymisen heikentää lähinäön tarkkuutta, lisää valon tarvetta ja alttiutta häikäisylle. Kuulossa voi tapahtua heikkenemistä vaikeuttaen esimerkiksi korkeiden äänien kuulemista tai puheen ymmärtämistä hälyisessä työympäristössä. Tasapainon hallinta myös heikkenee iän myötä, mikä voi aiheuttaa haasteita ikääntyneille työntekijöille töissä, joissa tarvitaan hyvää tasapainoa.⁴

Unen laadussa voi tapahtua iän myötä kielteisiä muutoksia. Syvän unen osuus ja unen yhtäjaksoisuus vähenevät. Ikääntyminen myös aikaistaa vuorokausirytmää ja vaikeuttaa päivällä nukkumista. Nukkumiseen ja uneen liittyvillä muutoksilla on merkitystä vuorotyötä tehtäessä.⁵

Terveellä työikäisellä kognitiiviset, eli oppimiseen, muistiin ja muihin tiedonkäsittelyn toimintoihin liittyvät ikämuutokset ovat yleensä lieviä ja kokemus kompensoi ikämuutosten vaikutuksia. Ikääntymisen aiheuttamat kognitiivisen toimintakyvyn muutokset ovat hyvin yksilöllisiä. Merkittävät muutokset kognitiivisessa toimintakyvyssä työikäisillä liittyvät yleensä erilaisiin sairauksiin. Ulkoa oppiminen ja yksityiskohtien mieleen painaminen voivat vaikeutua ikääntymisen myötä, mutta toisaalta taidot arvioida, yhdistellä ja soveltaa tietoa yleensä vahvistuvat. Automatisoituneista toimintamalleista poisoppiminen voi viedä aikaa ja sen vuoksi uusien työvälineiden ja -menetelmien oppimiseen tulee varata riittävästi aikaa.⁶

Krooniset sairaudet vaikuttavat negatiivisesti ikääntyvien työntekijöiden työkykyyn.⁷ Väestötutkimuksessa havaitaan, että pitkäaikaissairastavuus ja terveysongelmat lisääntyvät aikuisväestössä nuoremasta ikäryhmästä vanhimpaan. Kun 20-54-vuotiaista noin 42 prosentilla on jokin pitkäaikainen sairaus tai terveysongelma, yli 55-vuotiaista jo 67 % on pitkäaikaissairaita.⁸

³ Lundell, S. ym. (2011) Ikävoimaa työhön.

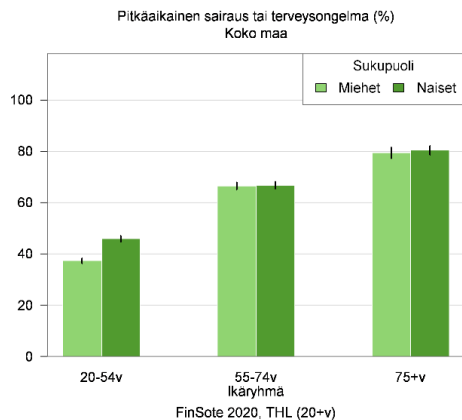
⁴ The ageing workforce: implications for occupational safety and health. A research review. European Agency for Safety and Health at Work, 2016. Lundell, S. ym. (2011) Ikävoimaa työhön.

⁵ Härmä, M.L. ym. (1994) Age and adjustment to night work. *Occup Environ Med*, Lundell, S. ym. (2011) Ikävoimaa työhön.

⁶ Lundell, S., ym. (2011) Ikävoimaa työhön, Truxillo ym. (2015) Supporting the Aging Workforce: A Research Review and Recommendations for Workplace Intervention Research. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 2, 351–381.

⁷ Koollaas ym. (2012) Chronic health conditions and work ability in the ageing workforce: the impact of work conditions, psychosocial factors and perceived health, Leijten ym. (2014) The influence of chronic health problems on work ability and productivity at work: a longitudinal study among older employees.

⁸ Kansallisen terveys-, hyvinvointi ja palvelututkimus FinSote 2020, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Verkkojulkaisu: <https://www.terveytemme.fi/finsote/>

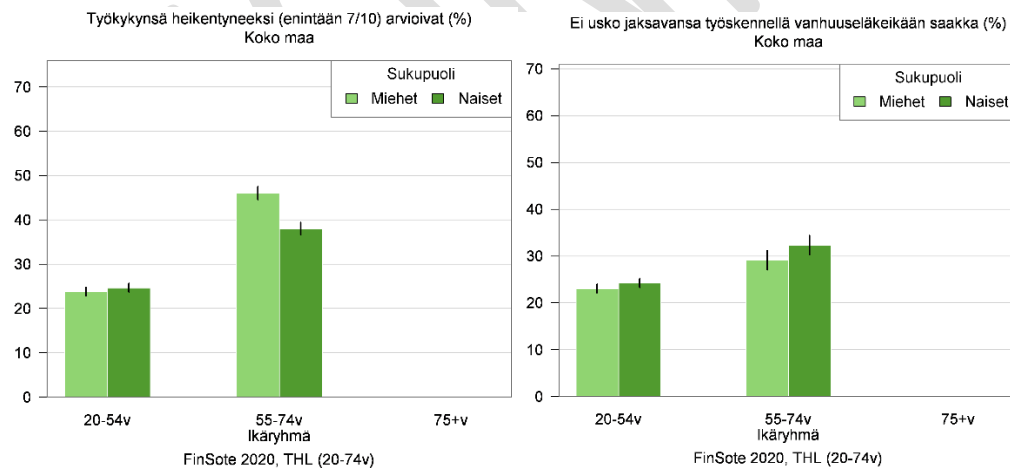


Kuvio: Osuus väestöstä, joilla on jokin pitkäaikaissairaus tai muu pitkäaikainen terveysongelma. Lähde: FinSoten perustulokset 2020, Terveystemme.fi –palvelu.

2.1.2 Yli 55 -vuotiaiden turvallisuus ja terveys työssä

2.1.2.1 Työkyky ja työssä jaksaminen

Väestötutkimuksessa havaitaan, että työkykynsä hyväksi kokevien osuudet pienenevät iän myötä. Vuonna 2020 työkykynsä heikentyneeksi arvioivien osuus oli 20–54-vuotiaiden ikäryhmässä 24 prosenttia ja 55–74-vuotiaiden ikäryhmässä 42 prosenttia (miehet 46%, naiset 38%). Niiden osuus, jotka uskovat, etteivät jaksu työkennellä vanhuuseläkeikään asti oli 20-54-vuotiaissa 24 prosenttia (miehet 23%, naiset 24%) ja 55-74-vuotiaissa 31 prosenttia (miehet 29%, naiset 32%).⁹



Kuvio: Työkykynsä heikentyneeksi arvioivien osuus ja niiden osuus, jotka uskovat, että todennäköisesti eivät jaksu työkennellä vanhuuseläkeikään saakka. Lähde: FinSoten perustulokset 2020, Terveystemme.fi –palvelu.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuoden 2021 työolobarometrin mukaan vanhimmat palkansaajat kokevat työnsä fyysisesti raskaammaksi useammin kuin keskimäiset ikäryhmät. Ikäryhmissä

⁹ FinSoten perustulokset 2020. Verkkojulkaisu: <https://www.terveytemme.fi/finsote/>

45-54 ja 55-64 vastaajista 40 % kokee työnsä fyysisesti raskaaksi, kun vastaava luku ikäryhmässä 35-44 on 30 %. Vanhimmat palkansaajat kokevat kuitenkin hieman harvemmin työnsä raskaaksi kuin nuorimmat, alle 24 vuotiaat palkansaajat, joista jopa 47 % kokee työnsä fyysisesti raskaaksi.

Ikäryhmittäiset erot koetussa työkyvyssä suhteessa työn fyysisiin vaatimuksiin ovat selviä. Ikäryhmistä 55-64 vuotiaat kokivat muita ikäryhmiä useammin, että oma työkyky on kohtalainen tai huono suhteessa työn fyysisiin vaatimuksiin. Vain noin kolme neljästä (76 %) 55 vuotta täyttäneistä arvioi työkykynsä erittäin tai melko hyväksi, kun osuudet hipoivat 18-24-vuotiailla ja 25-34-vuotiailla sataa prosenttia (97 % ja 94 %).

Työolobarometrin mukaan ikäryhmässä 55-64 vastaajista 53 % kokee työnsä henkiseksi raskaaksi. Keskimmäiset ikäryhmät kokevat kuitenkin useammin, että oma työ on henkisesti raskasta (65-72%). Jopa 72 prosenttia 35-44-vuotiaista oli väittämistä täysin tai jokseenkin samaa mieltä. Vähiten työn henkistä rasittavuutta koettiin nuorimmassa ikäryhmässä (47 %, 18-24-vuotiaat).

Ikäryhmittäiset erot koetussa työkyvyssä suhteessa työn henkisiin vaatimuksiin eivät ole merkittäviä. Oma työkyky suhteessa henkisiin vaatimuksiin arvioi erittäin tai melko hyväksi 85 % yli 54-vuotiaista vastaajista. Arviot ovat hieman myönteisempiä verrattuna 35-44 vuotiaiden ikäryhmään, joista vain 79 % vastasi työkykynsä olevan hyvä. Ikäryhmistä 55-64 vuotiaat kokivat muita ikäryhmiä hieman harvemmin haitallista stressiä (38 %, vs. muissa ikäryhmissä 42%-50%). Vanhimmat ikäryhmät eivät erotu myöskään työuupumuksen kokemisessa. Työuupumusta koetaan eniten 25-44 vuotiaiden ikäryhmissä.

Tutkimustulokset siitä, kuinka ikä vaikuttaa arvioihin työn psykososiaalisista kuormitustekijöistä sekä kuinka ikä muuntaa työn psykososiaalisten kuormitustekijöiden yhteyksiä hyvinvointiin, ovat ristiriitaisia.¹⁰ Se, kuinka kuormittavaksi työ koetaan ja millainen merkitys sillä on hyvinvoinnille työssä, vaihtelee ikäryhmiä enemmän yksilöiden, ammattien ja toimialojen välillä. Vanhempien työntekijöiden on kuitenkin havaittu kuormittuvan nuorempia useammin pitkistä työajoista ja vuorotyöstä, työn digitalisoitumisen aiheuttamista osaamisvaatimusten muutoksista sekä työtahdin kiihtymisestä ja työn intensiivisyyden lisääntymisestä.

Tutkimukset osoittavat, että yli 50-vuotiaat kuormittuvat eniten pitkistä, yli 40 tunnin kokonaistyöajoista. Vuorotyöhön ja erityisesti perättäisiin yövuoroihin sopeutuminen heikkenee iän myötä. Rasituksesta palautuminen ja elpyminen vaativat iän myötä enemmän aikaa.¹¹ Työterveyslaitos suosittelee tutkimustuloksiin perustuen yli 50-vuotiaille mahdollisuutta tehdä vähemmän yötyötä, mahdollisuutta tarvittaessa lyhyempään kokonaistyöaikaan ja lyhyempiin työvuoroihin sekä lyhyiden työvuoroväliden välttämistä riittävän palautumisen mahdollistamiseksi.¹²

Työntekijöiden arviot digitalisaation vaikutuksesta työn kuormittavuuteen ovat yhteydessä ikään. Vuoden 2018 työolotutkimuksen mukaan 55-67-vuotiaista palkansaajista 47 % ja 45-55-vuotiaista 43 % arvioi digitalisaation lisänneen työn kuormittavuutta, kun 15-24-vuotiaista vain 11 prosenttia ja 25-34-vuotiaista 27 prosenttia koki digitalisaation lisänneen työn kuormitusta.

¹⁰ Kts. katsaus Rauschenbach, C., Krumm, S., Thielgen, M. and Hertel, G. (2013), "Age and work-related stress: a review and meta-analysis", *Journal of Managerial Psychology*, Vol. 28 No. 7/8, pp. 781-804.

¹¹ Härmä ym. (2019) Työaikojen muutosten ja kehittämisinterventtioiden vaikutukset työhyvinvointiin, työturvallisuuteen ja työhön osallistumiseen, Härmä, M.I. ym. (1994) Age and adjustment to night work. *Occup Environ Med*, 51(8): p. 568-73. Lundell, S. ym. (2011). Ikävoimaa työhön. The ageing workforce: implications for occupational safety and health. A research review. European Agency for Safety and Health at Work, 2016

¹² Työterveyslaitoksen suositukset ikääntyville työaikojen kuormittavuuden vähentämiseksi <https://www.ttl.fi/teemat/tyohyvinvointi-ja-tyokyky/tyoaika/vuorotyö/tyoaikojen-kuormittavuuden-arviointi>

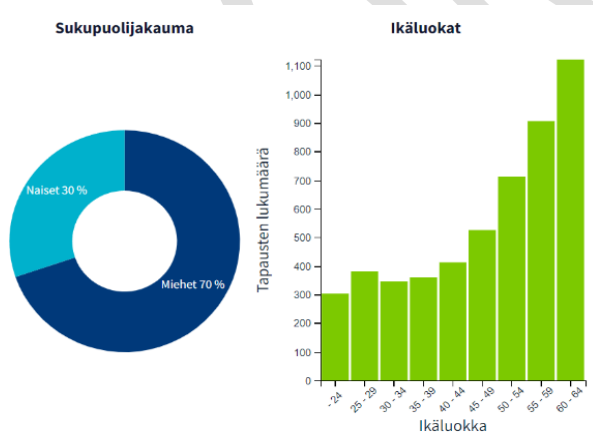
Hyvät itsearvioidut digitaidot olivat myös yhteydessä haluihin jatkaa työelämässä vielä alimman vanhuuseläkeiän jälkeen.

Ruotsalaisessa tutkimuskatsauksessa on kartoitettu digitalisaation vaikutuksia vanhempien työntekijöiden psykososiaaliseen työympäristöön.¹³ Päähavaintona oli, että teknologian käyttö itsessään ei vaikuta haitallisesti vanhempien työntekijöiden terveyteen. Sen sijaan haitallisia vaikutuksia syntyy, jos teknologian käyttö lisää työkuormitusta ja työtahtia tai jos uutta teknologiaa otetaan käyttöön ilman asianmukaista oppimisprosessia. Osaamisen kehittäminen ja uuden oppiminen on mukautettava työntekijän ikäryhmään, koska aivot muuttuvat kognitiivisen vanhenemisen myötä ja muisti sekä uuden tiedon oppimistapa voivat sen vuoksi muuttua iän myötä.

Vanhempien työntekijöiden on myös havaittu kuormittuvan nuorempia enemmän työn intensiivisyyden lisääntymisestä. Suomalainen tutkimus osoitti, että 55-64-vuotiaat työntekijät kokivat muita ikäryhmiä useammin työtahdin kiristymistä ja päällekkäisten työtehtävien (multitaskaus, monitehtäväisyys) lisääntymistä sekä tietojen päivittämiseen liittyvien oppimisvaatimusten ja työssä tarvittavien taitovaatimusten lisääntymistä.¹⁴

2.1.2.2 Ammattitaudit ja työpaikkatapaturmat

Työikäisten vahvistettuja ammattitaueteja kirjataan erityisesti 50–64-vuotiaille. Tähän vaikuttaa muun muassa meluvammojen sekä asbestisairauksien vahvistaminen ammattitaudiksi erityisesti näissä ikäryhmissä. Työterveyslaitoksen työperäisten sairauksien rekisterin mukaan ajanjaksolla 2014-2018 vahvistettiin yhteensä 6775 ammattitautia, joista 1122 ammattitautia kirjattiin 60-64 –vuotiaille, 908 ammattitautia 55-59 –vuotiaille ja 714 ammattitautia 50-54 vuotiaille. Suurin osa työikäisten vahvistetuista ammattitaueteista todetaan miehillä, kun naisille kirjataan vain vajaa kolmasosa tapauksista.¹⁵



Kuvio: Vahvistetut ammattitaudit vuosina 2014-2018 sukupuolittain ja ikäluokittain. Lähde: Työelämätiето, Työterveyslaitos.

¹³ Senior arbetskraft – en systematisk kunskapssammanställning med fokus på mental arbetsmiljö och arbetssocial miljö i Sverige, 2022:3, Myndigheten för arbetsmiljökunskap

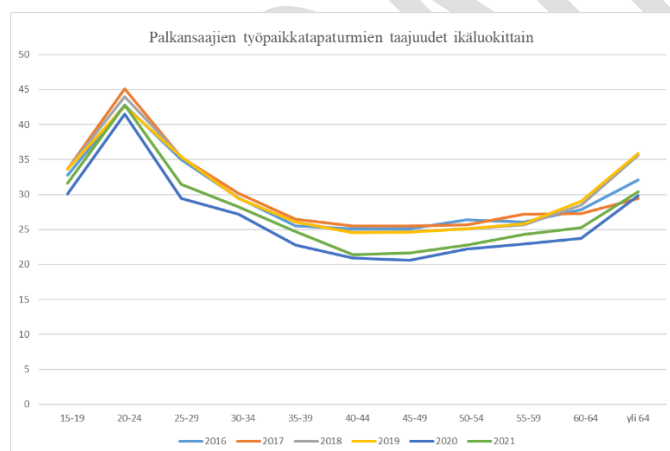
¹⁴ Mauno S. ym. (2019) Do Older Employees Suffer More from Work Intensification and Other Intensified Job Demands? Evidence from Upper White-Collar Workers. *Scandinavian Journal of Work and Organizational Psychology*, 4(1): 3, 1–13.

¹⁵ Työelämätiето, Työterveyslaitos. <https://tyoelamatiето.fi/fi/articles/analysisOccupationalDiseases-03-2021>.

Naisilla ja miehillä vahvistettujen ammattitautitapausten ikäjakauma eroaa. Työperäisten sairauksien rekisterin vuoden 2018 tilastotietojen¹⁶ mukaan yli puolet työikäisten miesten vahvistetuista ammattitautitapauksista todettiin 50–64-vuotiailla. Työikäisillä naisilla vahvistettujen ammattitautitapausten ikäjakauma oli työikäisiä miehiä tasaisempi. Työikäisillä naisilla vahvistettuja ammattitautitapauksia todettiin eniten 50–54-vuotiaiden, 45–49-vuotiaiden ja 40–44-vuotiaiden ikäryhmissä. Työikäisten naisten vahvistetuista ammattitaudeista todettiin alle 30-vuotiailla 28 %, kun työikäisten miesten vahvistetuista ammattitautitapauksista todettiin alle 30-vuotiailla vain 12 %.

Vajaa kolmasosa kaikista vahvistetuista ammattitautitapauksista todetaan työuran jälkeen. Vuonna 2018 yli 65-vuotiaille ammattitauti- ja ammattitautiepäilytapauksia kirjattiin 459, joista vahvistettuja ammattitautitapauksia oli 312. Ammattitautitapaukset kirjattiin pääosin miehille (miehet 96 % ja naiset 4 %). Yli 65-vuotiaiden yleisimmät vahvistetut ammattitaudit ovat asbestiplakkitauti (207), mesotelioma (37) ja meluvamma (31) keuhkosityöpä (18) ja asbestoosi (18). Asbestisairauksiin liittyy tyypillisesti pitkä viive altistumisen ja asbestisairauden toteamisen välillä, joten suurin osa asbestisairauksista todetaan yli 65-vuotiailla.

Tapaturmavakuutuskeskuksen työpaikkatapaturmatilastojen mukaan korkein työpaikkatapaturmataajuus on 20-24 –vuotiailla työntekijöillä, joille sattuu noin 42 työpaikkatapaturmaa miljoonaa työtuntia kohden. Taajuus laskee noin 40 ikävuoteen asti ja 55 ikävuodesta alkaen taajuus taas nousee (kuva). Vuonna 2019, ennen poikkeuksellista korona-aikaa, työpaikkatapaturmataajuus oli 55-59 –vuotiailla työntekijöillä noin 26 ja 60-64 –vuotiailla työntekijöillä noin 29. Yli 64 vuotiaalle sattui noin 36 työpaikkatapaturmaa miljoonaa työtuntia kohden. Etenkin liikkumiseen liittyvien tapaturmien osuus nousee iän myötä.¹⁷



Kuvio: Palkansaajien työpaikkatapaturmien taajuudet ikäluokittain. Lähde: Tapaturmavakuutuskeskuksen työpaikkatapaturmatilastot.

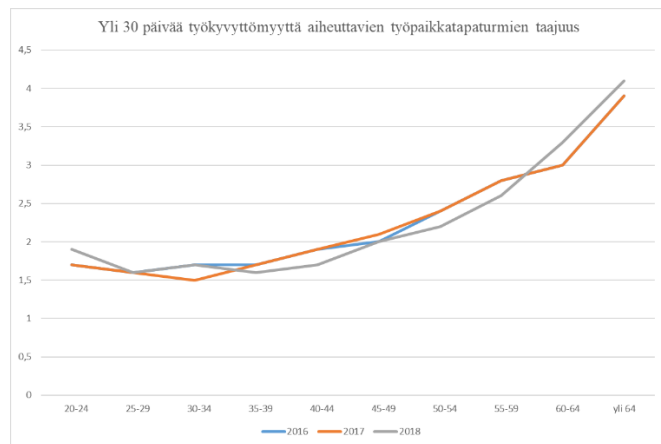
Tapaturmavakuutuskeskuksen mukaan nuorten ikäluokkien korkeampaa vahinkotaajuutta selittävät erityisesti kokemuksen puute yhdessä mahdollisesti puutteelliseen perehdytykseen sekä nuorille tyypillinen riskikäyttäytyminen. Lisäksi nuoret aloittavat työuraansa usein fyysisem-

¹⁶ Ammattitaudit ja ammattitautiepäilyt 2018: Työperäisten sairauksien rekisteriin kirjatut uudet tapaukset, Työterveyslaitos, 2022

¹⁷ Retirement age and occupational injury. TVK:n julkaisu 4/2016 | Julkaistu 7.12.2016 | ISBN: 978-952-68664-0-6 | ISSN: 2343-4295

missä ja raskaammissa työtehtävissä. Vanhemmilla ikäluokilla taajuuteen vaikuttavat puolestaan toimintakyvyn heikkenemiseen liittyvät tekijät. Joskus myös pitkän kokemuksen myötä vakiintuneet vaaralliset työtavat sekä riskien aliarvioiminen voivat aiheuttaa tapaturmia.¹⁸

Nuorten tapaturmat ovat useammin vakavuudeltaan ohimeneviä, mutta aiheutuneen työkyvyttömyyden kestolla mitattujen vakavien tapaturmien osuus nousee iän myötä. Iäkkäämmille työntekijöille sattuu useammin vakavia, yli 30 vuorokautta työkyvyttömyyttä aiheuttavia työpaikkatapaturmia.



Kuvio: Yli 30 päivää työkyvyttömyyttä aiheuttavien työpaikkatapaturmien taajuus ikäluokittain. Lähde: Tapaturmavakuutuskeskuksen työpaikkatapaturmatilastot.

Työtapaturmarekisteriaineiston mukaan Suomessa on sattunut yhteensä 279 kuolemaan johtanutta työpaikkatapaturmaa vuosina 2009-2018. Kuolleista henkilöistä noin 65% oli yli 40-vuotiaita ja noin 92% (256 kpl) kuolleista oli miehiä. Eniten kuolemaan johtaneita työpaikkatapaturmia sattui ikäluokassa 50-59 v (91 kpl) vuosina 2009-2018.¹⁹

2.1.2.3 Sairauspoissaolot

Työelämään osallistumista vähentävät erityisesti pitkittyvät sairauspoissaolot. Työ- ja elinkeinoministeriön vuoden 2021 työolobarometrin mukaan vanhemmissa ikäryhmissä oli vähiten poissaoloja. Ikäryhmittäin poissaoloja oli eniten 35-44-vuotiailla (62%). Pitempiä, yli kahden viikon poissaoloja kertyi kuitenkin selvästi eniten iäkkäimmille. Yli kahden viikon poissaoloja kertyi eniten 55-64-vuotiaille (16%) palkansaajille (muut ikäryhmät 10-13%).

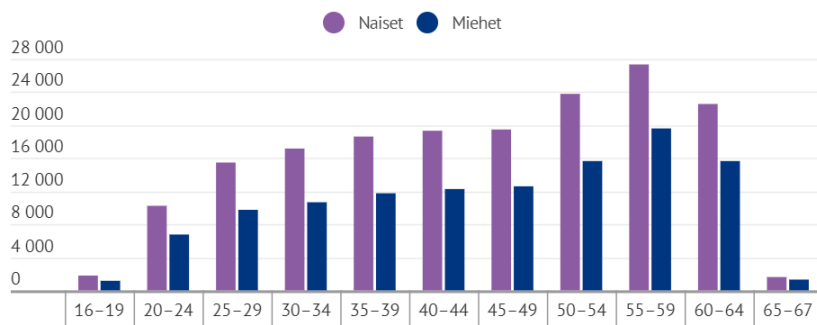
Kelan sairauspäivärahaa maksetaan työnantajan korvaaman omavastuuajan jälkeen, yli yhdeksän arkipäivän pituisista sairauspoissaoloista. Vuonna 2020 päivärahaa sai yhteensä noin 295 000 henkilöä, joista 55-59-vuotiaita sairauspäivärahan saajia oli lähes 47 000 (miehet 42%, naiset 58%) ja 60-64-vuotiaita sairauspäivärahan saajia oli reilu 38 000 (miehet 41%, naiset 59%). Suhteutettuna edellisen vuoden ei-eläkkeellä olevaan väestöön sairauspäivärahan saajia

¹⁸ Tapaturmavakuutuskeskuksen analyysija nro 37, 17.2.2022

¹⁹ Tapaturmavakuutuskeskuksen analyysija nro 18, 11.4.2019

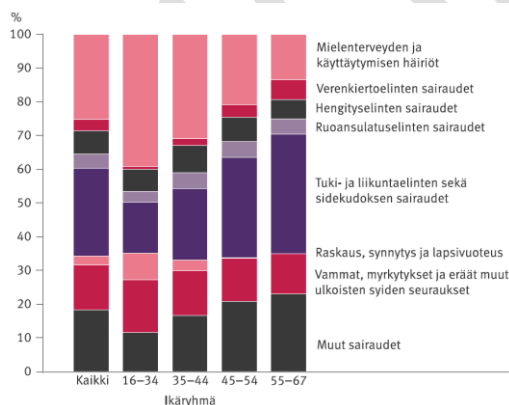
on vanhemmissa ikäryhmissä enemmän kuin nuoremmissa ikäluokissa. 55-59 vuotiaiden ikäryhmässä sairauspäivärahan saajien osuus vastaavan ikäisistä oli 12,7 prosenttia, kun osuus kaikissa ikäluokissa oli 8,2 %.²⁰

Sairauspäivärahaa vuonna 2020 saaneet henkilöt sukupuolen ja iän mukaan



Kuvio: Sairauspäivärahaa vuonna 2020 saaneet henkilöt sukupuolen ja iän mukaan. Lähde: Kela.

Suurin osa (26 %) vuoden 2020 sairauspäivärahakausista alkoi tuki- ja liikuntaelinten sairauksien perusteella. Toiseksi yleisin syy sairauspäivärahakauden alkamiselle olivat mielenterveyden häiriöt, joiden perusteella alkoi 25 % kausista. Alle 35-vuotiaiden ikäryhmässä 39 % kausista oli mielenterveysperusteisia, kun taas 55-67-vuotiaiden ikäryhmässä suurin osa (35 %) kausista alkoi tuki- ja liikuntaelinten sairauksien perusteella.²¹ Sairauspäivärahan saaminen mielenterveyden häiriöiden takia on kuitenkin kasvanut viime vuosina myös vanhemmassa ikäryhmässä etenkin naisilla.²²



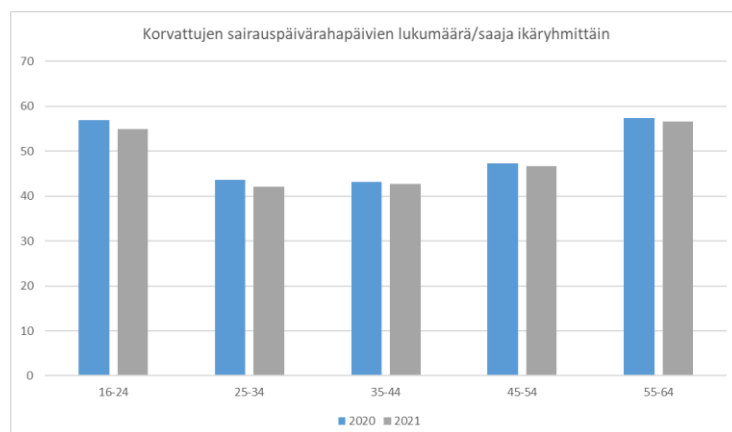
Kuva: Vuonna 2020 alkaneet sairauspäivärahakaudet sairauspäryhmittäin ja ikäryhmittäin. Kelan sairausvakuutus-tilasto 2020.

²⁰ Kelan sairausvakuutus-tilasto 2020. Suomen virallinen tilasto.

²¹ Kelan sairausvakuutus-tilasto 2020. Suomen virallinen tilasto.

²² Blomgren J. (2020) Mielenterveyden häiriöistä johtuvien sairauspoissaolojen kasvu jatkuu jyrkkänä. Kela.

Tutkimusten perusteella tiedetään, että pitkät sairauspoissaolot lisäävät työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen riskiä.²³ Sairauspäiväraha-kausien keskimääräinen kesto on ikääntyneillä pitempi kuin ikäryhmissä 25-54. Ikäryhmässä 55-64 sairauspäiväraha-kauden kesto oli vuonna 2020 keskimäärin 55 päivää kun se 25-54 vuotiaiden ikäryhmissä oli 41-45 päivää. Yli 55-vuotiailla alle 30 päivää kestäneitä sairauspäiväraha-kausia on suhteellisesti vähemmän kuin nuoremmilla ikäryhmillä, kun taas pitkien, yli 90 päivää kestäneiden sairauspäiväraha-kausien suhteellinen osuus on suurempi.²⁴



Kuvio: Kelan sairauspäivärahapäivien lukumäärä per saaja ikäryhmittäin vuosina 2020-2021 Lähde: Tilastotietokanta Kelasto

Osasairauspäivärahan käyttö on tärkeä keino pidentää työuria, sillä se mahdollistaa työnteon jatkamisen osa-aikaisesti. Ervastin ym. (2022) työkyvyn tukitoimien vaikuttavuutta koskevan tutkimuskatsauksen mukaan on kertynyt vahvaa tutkimusnäyttöä siitä, että osasairauspäiväraha tukee työhön paluuta ja työssä jatkamista.²⁵ Osasairauspäivärahan hyödyntäminen on yleisempää vanhemmissa ikäryhmissä ja suurimman ryhmän muodostavat 55-64-vuotiaat, joissa oli edunsaajia 7927 henkilöä vuonna 2021 (miehet 1955 ja naiset 5972).²⁶

Samoin kuin Kelan sairauspäiväraha-kausien kohdalla, osasairauspäiväraha-kausien keskimääräinen kesto kuitenkin kasvaa iän myötä. Ikäryhmässä 55-64 osasairauspäiväraha-kauden pituus oli vuonna 2021 keskimäärin noin 63 päivää kun se muissa ikäryhmissä oli 52-59 päivää.²⁷ Laaksonen ym. (2022) ovat osasairauspäiväraha-kauden jälkeistä aikaa koskevassa tutkimuksessa havainneet, että osasairauspäiväraha-kauden enimmäisajan (120 arkipäivää) käyttäneillä korkeampi ikä ennustaa korkeampaa todennäköisyyttä siirtyä kuntoutustuelle tai työkyvyttömyyseläkkeelle sen sijaan että palattaisiin työhön ilman samanaikaisia etuuksia.²⁸

²³ Salonen L, Blomgren J, Laaksonen M, Niemelä M. Sickness absence as a predictor of disability retirement in different occupational classes: a register-based study of a working-age cohort in Finland in 2007-2014. *BMJ Open* 2018.

²⁴ Ikääntyneiden työllisyyden edistämiskeinoja valmistelevalle työryhmän loppuraportti, 2018

²⁵ Ervasti, J., Kausto, J., Leino-Arjas, P., Turunen, J., Varje, P., & Väänänen, A. (2022). Työkyvyn tuen vaikuttavuus: Tutkimuskatsaus työkyvyn tukitoimien työkyky- ja kustannusvaikutuksista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:7. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

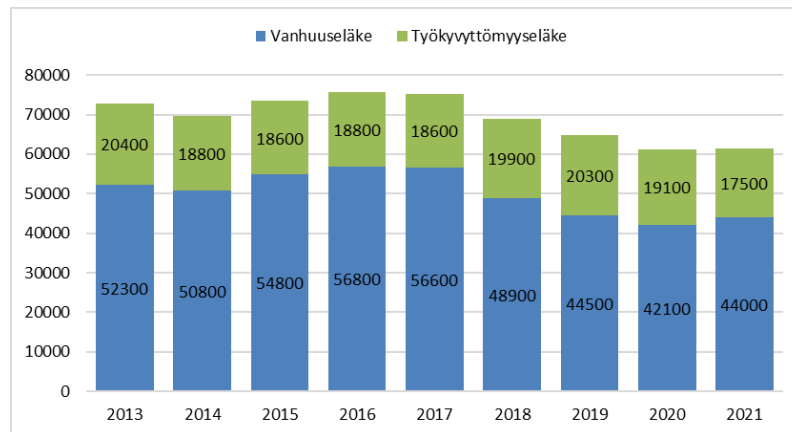
²⁶ Tilastotietokanta Kelasto

²⁷ Tilastotietokanta Kelasto

²⁸ Blomgren, J., Laaksonen, M., Perhoniemi, R. (2022) Työssä jatkaminen ja sosiaaliturvaedut osasairauspäivärahan enimmäisajan jälkeen. Työpoliittinen aikakauskirja 2/2022

2.1.2.4 Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen

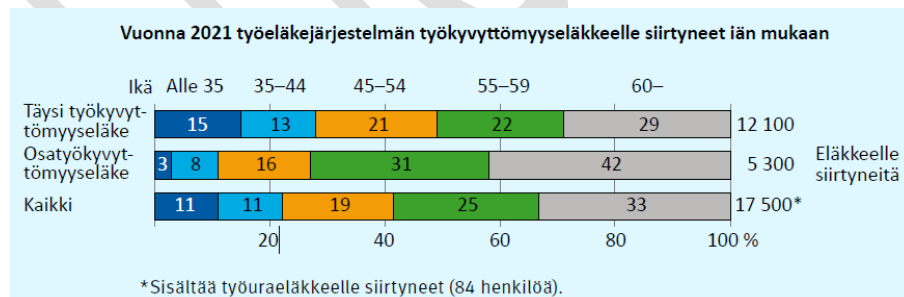
Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen on yksi keskeisimmistä syistä työurien ennenaikaiselle päättymiselle. Eläketurvakeskuksen tilastojen mukaan vuonna 2021 työeläkkeelle siirtyi yhteensä 61 500 henkilöä, joista työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyi 17 500 henkilöä (naisia 54% ja miehiä 46%).²⁹



Kuvio: Työkyvyttömyyseläkkeelle ja vanhuuseläkkeelle siirtyneiden määrä vuosina 2013-2021. Lähde: Eläketurvakeskus.

Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus on laskenut 2010-luvulla vuoteen 2017. Eläkeuudistuksen voimaantulon jälkeen kehitys kääntyi hetkellisesti nousuun, joka päättyi vuoden 2020 selvään laskuun.³⁰ Koronapandemian aikana työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden määrä on laskenut, mutta syynä ei aiempien vuosien kehityksen perusteella ole todennäköisesti työkyvyn tai terveydentilan paraneminen, vaan syynä arvellaan olevan, että työkyvyttömyyttä on jäänyt poikkeusoloissa havaitsematta ja hoitamatta.³¹

Täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneistä yli puolet oli 55 vuotta täyttäneitä ja kolmannes oli iältään 35–54-vuotiaita. Alle 35-vuotiaiden siirtyneiden osuus oli noin 15 prosenttia.³²



Kuvio: Vuonna 2021 työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet iän mukaan. Lähde: Suomen työeläkkeensaajat 2021, Eläketurvakeskus.

²⁹ Suomen työeläkkeensaajat 2021, Eläketurvakeskuksen tilastoja 04/2022.

³⁰ Työeläkeindikaattorit 2021, Eläketurvakeskuksen raportteja 6/2021.

³¹ Työelämän ja työmarkkinoiden muutos, Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:7, s. 38.

³² Suomen työeläkkeensaajat 2021, Eläketurvakeskuksen tilastoja 04/2022.

Yhä useampi jää ennen työkyvyttömyyseläkettä osatyökyvyttömyyseläkkeelle, jolloin työnteko jatkuu eläkkeen rinnalla. Vuonna 2021 työkyvyttömyyseläkkeistä 30 prosenttia alkoi osaeläkkeinä. Osatyökyvyttömyyseläkkeelle siirtyneistä hieman yli 70 prosenttia oli vähintään 55-vuotiaita, kun nuoria, alle 35 –vuotiaita oli vain 3 prosenttia.³³

Sairauspääryhmittäin tarkasteltuna mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt olivat vuonna 2021 yleisin syy siirtyä työkyvyttömyyseläkkeelle (33 %). Toiseksi yleisin syy oli tuki- ja liikuntaelinten sairaudet (32 %). Ikäryhmittäin tarkasteltuna työkyvyttömyyden syissä on selviä eroja. Alle 35-vuotiaiden selkeästi yleisin työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen syy oli mielenterveyden sairaudet (81 %). Tuki- ja liikuntaelinten sairauksien osuus kasvaa iän myötä. Yli 60-vuotiailla osuus oli jo lähes puolet.³⁴

2.1.3 Ikään ja ikääntymiseen liittyvä voimassa oleva lainsäädäntö

2.1.3.1 Työturvallisuuslain keskeiset säännökset

Työturvallisuuslain (738/2002) tarkoituksena on parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työntekijöiden työkyvyn turvaamiseksi ja ylläpitämiseksi sekä ennalta ehkäistä ja torjua työtapaturmia, ammattitauteja ja muita työstä ja työympäristöstä johtuvia työntekijöiden fyysisen ja henkisen terveyden haittoja.

Työturvallisuuslain 8 §:ssä säädetään työnantajan yleisestä huolehtimisvelvoitteesta. Työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Tässä tarkoituksessa työnantajan on otettava huomioon työhön, työolosuhteisiin ja muuhun työympäristöön sekä työntekijän henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvät seikat. Lain perusteluiden (HE 29/2002 vp, s. 29) mukaan on otettava huomioon ne työntekijöiden henkilökohtaiset edellytykset, joilla on merkitystä työn turvallisuuden ja terveellisyysn kannalta. Tällaisia tekijöitä voivat olla muun muassa työntekijän ammattitaito, työkokemus, ikä, sukupuoli ja muut vastaavat seikat.

Työnantajan on 8 §:n 3 momentin mukaan suunniteltava, valittava, mitoitettava ja toteutettava työolosuhteiden parantamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tällöin on mahdollisuuksien mukaan noudatettava työturvallisuuden ennaltaehkäiseviä periaatteita kuten yleisesti vaikuttavien työsuojelutoimenpiteiden toteuttaminen ennen yksilöllisiä.

Työturvallisuuslain 8 §:n 4 momentti koskee työnantajan tarkkailuvelvoitetta. Sen mukaan työnantajan on jatkuvasti tarkkailtava työympäristöä ja työyhteisön tilaa ja työtapojen turvallisuutta. Työnantajan on myös tarkkailtava toteutettujen toimenpiteiden vaikutusta työn turvallisuuteen ja terveellisyysn. Lain esitöiden (HE 59/2002 vp, s. 29) mukaan työnantajan tarkkailuvelvoite ulottuu työntekijän fyysisen ja psyykkisen turvallisuuden ja terveyden ohella myös työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen.

Jotta työnantaja voi toteuttaa työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden edellyttämät työolosuhteiden parantamiseksi tarvittavat toimenpiteet, tulee työnantajan olla tietoinen työpaikan haitta- ja vaaratekijöistä. Työturvallisuuslain 10 §:n perusteella työnantajan on työn ja toiminnan luonne huomioon ottaen riittävän järjestelmällisesti selvitettävä ja tunnistettava työstä, työajoista, työtilasta, muusta työympäristöstä ja työolosuhteista aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät

³³ Suomen työeläkkeensaajat 2021, Eläketurvakeskuksen tilastoja 04/2022.

³⁴ Suomen työeläkkeensaajat –tilasto, Eläketurvakeskus, 2022

sekä, jos niitä ei voida poistaa, arvioitava niiden merkitys työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle. Pykälän 1 momentin luettelossa on mainittu asioita, joita selvityksessä tulee erityisesti ottaa huomioon riippuen työn luonteesta ja toimialasta. Luettelon 3 kohdan mukaan työnantajan on vaarojen selvittämisessä ja arvioinnissa otettava huomioon työntekijän ikä, sukupuoli, ammattitaito ja muut hänen henkilökohtaiset edellytyksensä.

Työturvallisuuslain 14 § koskee opetusta ja ohjausta sekä perehdyttämistä, jota työnantajan on annettava työntekijälle. Työnantajan on huolehdittava siitä, että työntekijän ammatillinen osaaminen ja työkokemus huomioon ottaen työntekijä perehdytetään riittävästi työhön, työpaikan työolosuhteisiin, työ- ja tuotantomenetelmiin, työssä käytettäviin työvälineisiin ja niiden oikeaan käyttöön sekä turvallisiin työtapoihin. Lain perusteluiden (HE 59/2002 vp, s. 36) mukaan työn vaarat ja haitat, joita työpaikalla todetaan olevan, vaikuttavat olennaisesti opetuksen ja ohjauksen tarpeeseen ja suuntaamiseen. Opetuksen ja ohjauksen tavoitteena on, että työntekijä osaisi suorittaa työnsä oikein ja oikeita työtapoja noudattaen.

Työturvallisuuslaissa on lisäksi eräitä työn vaaroja koskevia säännöksiä, jotka liittyvät työntekijän ikääntymiseen, koska niihin sisältyy työntekijän henkilökohtaisten edellytysten tai ominaisuuksien huomioiminen. Tällaisia ovat työpisteen ergonomiaa, työasentoja ja työliikkeitä koskeva 24 §, yötyötä koskeva 30 § ja työpaikan valaistusta koskeva 34 §. Myös lain 25 §, jossa säädetään työnantajan toimimisvelvollisuudesta työntekijän kuormittuessa työssään hänen terveyttään vaarantavalla tavalla, edellyttää yksilön edellytysten erikseen huomioon ottamista. Työntekijän ikääntymiseen liittyy osaltaan myös työn tauottamista koskeva 31 §, jota sovelletaan, kun työ on yhtäjaksoista paikallaoloa vaativaa tai yhtäjaksoisesti kuormittavaa.

2.1.3.2 Työterveyshuoltolainsäädäntö

Työterveyshuoltolaissa (1383/2001) säädetään työnantajan velvollisuudesta järjestää työterveyshuolto sekä työterveyshuollon sisällöstä ja toteuttamisesta. Lakia sovelletaan työhön, jossa työnantaja on velvollinen noudattamaan työturvallisuuslakia.

Työterveyshuoltolaissa ei ole säännöksiä, jotka koskevat nimenomaisesti työntekijän ikää tai ikääntymistä. Lain yhtenä tarkoituksena on edistää työntekijöiden terveyttä sekä työ- ja toimintakykyä työuran eri vaiheissa. Työuran eri vaiheissa olevilla työntekijöillä tarkoitetaan lain perusteluiden (HE 114/2001) mukaan esimerkiksi nuoria työntekijöitä ja ikääntyviä työntekijöitä.

Työterveyshuoltolain 12 §:ssä säädetään työnantajan järjestämisvelvollisuuteen kuuluvan työterveyshuollon sisällöstä. Työterveyshuoltoon kuuluu hyvän työterveyshuoltokäytännön mukaisesti työn ja työolosuhteiden terveellisyyden ja turvallisuuden selvittäminen ja arviointi toisinaan työpaikkakäynnin ja muita työterveyshuollon menetelmiä käyttäen ottaen huomioon esimerkiksi työpaikan altisteet ja työn kuormittavuus. Lisäksi työterveyshuoltoon kuuluu työperäisten terveysvaarojen ja -haittojen, työntekijöiden terveydentilan sekä työ- ja toimintakyvyn selvittäminen, arviointi ja seuranta mukaan lukien työstä ja työympäristöstä aiheutuva erityinen sairastumisen vaara sekä edellä mainituista seikoista johtuvat terveystarkastukset ottaen huomioon työntekijän yksilölliset ominaisuudet. Työterveyshuollon tehtäviin kuuluu myös toimenpideehdotusten tekeminen työn terveellisyyden ja turvallisuuden parantamiseksi, tarvittaessa työn sopeuttamiseksi työntekijän edellytyksiin, työntekijöiden työ- ja toimintakyvyn ylläpitämiseksi ja edistämiseksi sekä toimenpideehdotusten toteutumisen seuranta. Työterveyshuoltoon kuuluu niin ikään tietojen antaminen, neuvonta ja ohjaus työn terveellisyyttä ja turvallisuutta sekä työntekijöiden terveyttä koskevissa asioissa.

Edelleen työterveyshuoltoon kuuluu vajaakuntoisen työntekijän työssä selviytymisen seuranta ja edistäminen työntekijän terveydelliset edellytykset huomioon ottaen, kuntoutusta koskeva

neuvonta ja hoitoon tai lääkinnälliseen tai ammatilliseen kuntoutukseen ohjaaminen. Lain perusteluiden (HE 114/2001) mukaan olisi huolehdittava siitä, että kroonisesti sairaan tai vajaakuntoisen työntekijän terveydentila ei huonontuisi työolosuhteissa esiintyvien tekijöiden vuoksi. Lisäksi työkyvyn edistämiseksi toimenpiteiden tulisi suuntautua paitsi itse vajaakuntoiseen työntekijään tarvittaessa myös työympäristöön, työjärjestelyihin ja työyhteisöön työn sopeuttamiseksi vajaakuntoisen terveydellisiin edellytyksiin, jotta vajaakuntainen selviytyisi menestyksellisesti työelämässä.

Työterveyshuoltoon kuuluu myös sairausvakuutuslain (1224/2004) 8 luvun 5 a §:ssä tarkoitettua, työntekijän työkyvyn arviointia ja työssä jatkamismahdollisuuksia koskevan lausunnon laatiminen. Lausuntoon on sisällytettävä työterveyshuollon arvio työntekijän jäljellä olevasta työkyvystä sekä työnantajan yhdessä työntekijän ja työterveyshuollon kanssa tekemä selvitys työntekijän mahdollisuuksista jatkaa työssä.

Työterveyshuollon tehtävänä on lisäksi osaltaan suunnitella ja toteuttaa osana työterveyshuoltolaita määrättyjä työterveyshuollon tehtäviin kuuluvia työkykyä ylläpitäviä ja edistäviä toimenpiteitä, joihin sisältyy tarvittaessa kuntoutustarpeen selvittäminen.

Työterveyshuoltolain 3 §:n 2 momentin ja 12 §:n 4 momentin nojalla on säädetty valtioneuvoston asetus hyvän työterveyshuoltokäytännön periaatteista, työterveyshuollon sisällöstä sekä ammattihenkilöiden ja asiantuntijoiden koulutuksesta (708/2013).

Asetuksen 4 §:n 1 momentissa määritellään ne asiat, jotka työterveyshuollon on selvitettävä työterveyshuollon järjestämiseksi työpaikalla. Tällaisia selvitettäviä asioita ovat muun ohella henkilöstörakenne ja työpaikan mahdollisuudet yksilöllisiin työjärjestelyihin työntekijän työkyvyn perusteella. Pykälän 2 momentin mukaan työterveyshuollon on selvitettävä 1 momentissa mainitut seikat siten, että se voi asiantuntijana tehdä ehdotuksia työnantajalle tai tämän edustajalle muun muassa työntekijään ja eri työntekijäryhmiin kohdistuvista toimenpiteistä terveydentilan seuraamiseksi ja terveyden ja työkyvyn ylläpitämiseksi ja edistämiseksi työuran eri vaiheissa.

Asetuksen 7 §:ssä säädetään tilanteista, joissa terveystarkastus on järjestettävä sen lisäksi mitä muissa laeissa säädetään. Terveystarkastus on järjestettävä muun muassa työntekijän iän, sukupuolen, fysiologisen tilan sekä työstä johtuvien terveyden vaarojen ja haittojen sitä edellyttäessä; tarpeen vaatiessa työtehtävien olennaisesti muuttuessa tai työuran eri vaiheissa; työntekijän terveydentilan, työkyvyn tai työhön liittyvien sairauksien ja oireiden sitä edellyttäessä; työssä selviytymisen mahdollisuuksien arvioimiseksi ja tukemiseksi sekä tarvittaessa työn sopeuttamiseksi työntekijän voimavaroihin, terveydellisiin edellytyksiin ja työ- ja toimintakykyyn.

Asetuksen 10 §:ssä säädetään neuvonnan ja ohjauksen sisällöstä. Työterveyshuollon ammattihenkilöiden ja asiantuntijoiden on annettava neuvontaa, ohjausta ja palautetta työnantajalle ja työntekijöille muun muassa työssä ja työpaikalla esiintyvistä terveysvaaroista ja -haitoista, niiden merkityksestä ja niiltä suojautumisesta; työn, työympäristön ja työyhteisön kehittämisestä sekä työntekijän terveyden ja työkyvyn ylläpitämisestä ja edistämisestä sekä työkyvyttömyyden ehkäisemisestä työuran eri vaiheissa.

2.1.3.3 Euroopan unionin säädökset

Työturvallisuuslailla on pantu täytäntöön neuvoston direktiivi 89/391/ETY toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä (ns. työsuojelun puitedirektiivi). Direktiivin 5 artiklan mukaan työnantajan velvollisuutena on huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä kaikissa työhön liittyvissä tilanteissa.

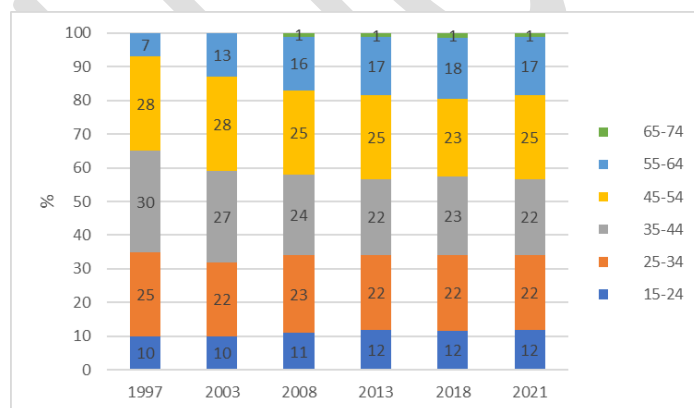
Direktiivin artikla 6 sisältää määräykset työnantajan yleisistä velvoitteista työntekijöidensä turvallisuuden ja terveyden turvaamisessa. Työnantajan on toteutettava tarvittavat toimenpiteet noudattaen yleisiä, ehkäiseviä toimenpiteitä koskevia periaatteita. Yhtenä tällaisena periaatteena on työn sopeuttaminen yksilöllisesti varsinkin työpaikkojen suunnittelun, työvälineiden valinnan sekä työ- ja tuotantomenetelmien valinnan osalta niin, että erityisesti kiinnitetään huomiota yksitoikkoisen ja pakkotahtisen työn lieventämiseen ja niiden aiheuttamien terveyshaittojen vähentämiseen.

Direktiivin 9 artiklan mukaan työnantajan on pidettävä hallussaan arviointia turvallisuus- ja terveysvaaroista työssä, mukaan lukien vaarat, jotka kohdistuvat erityisille vaaroille altistuviin työntekijäryhmiin. Direktiivin 15 artiklan mukaan erityisen alttiita riskiryhmiä on suojeltava erityisesti heitä uhkaavilta vaaroilta.

2.1.4 Nykytilan arviointi iän ja ikääntymisen näkökulmasta

Suomen väestö ikääntyy ja väestörakenne muuttuu. Työikäisten eli 15-64 -vuotiaiden suhteellinen osuus väestöstä alenee ja vastaavasti 65 vuotta täyttäneiden osuus väestöstä kasvaa. Työikäisten osuus väestöstä on tällä hetkellä 62 prosenttia. Osuus pienenee Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan 60 prosenttiin vuoteen 2040 ja 57 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä. Vuoden 2060 lopussa työikäisen väestön määrä ennustetaan olevan 3,1 miljoonaa henkilöä, mikä on runsaat 310 000 henkilöä nykyistä vähemmän.³⁵

Vanhempien työntekijöiden osuus kaikista palkansaajista on kasvanut tasaisesti. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2021 yli 18 prosenttia palkansaajista oli yli 55 vuotiaita. Osuus oli 13 prosenttia kun nykyinen työturvallisuuslaki tuli voimaan vuonna 2003.



Kuvio: Palkansaajien ikärakenne vuosien 1997-2021 välillä. Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus

³⁵ Tilastokeskus, Väestöennuste 2021-2070. Suomen virallinen tilasto.

Työelämässä ollaan yhä vanhempana. Eläkkeelle jätiin keskimäärin 62,4-vuotiaana vuonna 2021. Eläkkeellesiirtymisikä on Suomessa myöhentynyt 2010-luvun aikana ja nousua on tapahtunut erityisesti vuoden 2017 eläkeuudistuksen seurauksena. Koronapandemian aikana eläkkeellesiirtymisikä on noussut lähes vuodella, mihin on osaltaan vaikuttanut työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden määrän huomattava lasku (8%).³⁶

On arvioitu, että eläkkeelle siirtymisiään edelleen noustessa voidaan nähdä aiempaa suurempaa sairauspoissaolojen ja työkyvyn tuen tarpeiden lisääntymistä iäkkäämmillä työssäkävijillä.³⁷ Aiempaa useampi myös työskentelee eläkkeen ohella. Eläketurvakeskuksen tutkimuksesta ilmenee, että kolmasosa 63–80-vuotiaista eläkeläisistä työskentelee tai on kiinnostunut työskentelemään vanhuuseläkkeellä.³⁸ Voidaan ennakoita, että työelämässä tulee olemaan entistä enemmän yli 65-vuotiaita ja myös yli 70-vuotiaita työntekijöitä, mikä asettaa uusia haasteita työkyvyn turvaamisessa.

Euroopan työterveys- ja työturvallisuusviraston tekemässä tutkimuskatsauksessa Työvoiman ikääntymisen vaikutukset työsuojeluun (EU-OSHA, 2016) esitetään, että eläkkeelle siirtymisiään nousulla on useita vaikutuksia työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen työssä. Ensinnäkin monet ammattitaudit ja fyysisesti raskaan työn vaikutukset kehittyvät ajan kuluessa, jolloin työurien pidentäminen voi laajentaa altistumista työn vaara- ja haittatekijöille ja lisätä riskejä ammattitaudeille ja työperäisten terveyshaittojen syntymiselle. Toiseksi, on otettava huomioon tarve turvata ikääntyneiden työkyky erityisesti fyysisesti tai henkisesti raskaissa työolosuhteissa. Lisäksi, kun työelämässä ollaan kauemmin, yhä useammalla työntekijällä on jokin työkykyyn vaikuttava terveysongelma, kun pitkäaikaissairastavuus ja terveysongelmat lisääntyvät iän myötä. Tutkimuskatsauksen johtopäätöksenä esitetään, että ensisijaista on ennalta ehkäistä ja torjua työn riskejä yleisillä työsuojelutoimenpiteillä koko työuran ajan. Erityisiä vanhempiin työntekijöihin kohdistuvia toimenpiteitä tulisi toteuttaa tarvittaessa työn laadusta ja yksilöstä riippuen. Tällöin on kronologisen iän sijasta kiinnitettävä huomioita työntekijän työkykyyn suhteessa työn vaatimuksiin.³⁹

Kuten edellä on kuvattu, tapahtuu vanhenemisen myötä ihmisessä useita toimintakyvyn muutoksia muun muassa lihasten suorituskyvyssä, hengityselimistössä ja motorikassa. Tämä vaikuttaa siihen, että työolosuhteissa saattaa esiintyä sellaisia vaara- ja haittatekijöitä, joilla on merkitystä vain tai korostetusti ikääntyvien työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden näkökulmasta. Esimerkiksi liukastumisten ja kaatumisten riski voi olla kohonnut vanhempien työntekijöiden osalta, koska vanhenemisen myötä tasapaino heikkenee ja reaktionopeus hidastuu. Niin ikään yötyö on vanhemmille työntekijöille haitallisempaa, koska ikääntyessä sopeutuminen yötyöhön heikkenee.

Yli 55 –vuotiaiden tapaturmien ja ammattitautien torjumiseksi ja työkyvyn turvaamiseksi on välttämätöntä, että nämä vaara- ja haittatekijät tunnistetaan työpaikoilla. Työturvallisuuslain mukainen vaarojen selvittäminen ja arviointi on keskeinen väline työhön liittyvien eri haitta- ja vaaratekijöiden tunnistamiseksi. Nykyisen työturvallisuuslain 10 §:n tarkoituksena on ollut kattaa kaikki työpaikalla kysymykseen tulevat haitta- ja vaaratekijät. Työnantajan on voimassa

³⁶ Eläketurvakeskuksen tilasto Eläkkeellesiirtymisikä työeläkejärjestelmässä, <https://www.etk.fi/ajankohtaista/elakkeellesiirtymisika-vahvassa-nousussa-jo-toista-vuotta/>

³⁷ Työelämän ja työmarkkinoiden muutos, Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:7, s. 40.

³⁸ Polvinen, Anu; Kuivalainen, Susan (2022), Työskennelläkö vai ei? : Vanhuuseläkeläisten työssäkäynti ja kiinnostus eläkkeen rinnalla työskentelyyn.

³⁹ EU-OSHA. The ageing workforce: implications for occupational safety and health - A research review, 2016

olevan työturvallisuuslain 10 §:n mukaan työn vaarojen selvittämisessä ja arvioinnissa otettava huomioon muun muassa työntekijän ikä.

Säännöksen perusteluissa ei ole tarkemmin määritelty mitä iän huomioon ottamisella tarkoitetaan vaarojen arvioinnin yhteydessä. Selvää on, että työntekijän iän voidaan sinänsä katsoa kattavan sekä nuoret että ikääntyneet työntekijät. Pykälän ilmaisun voidaan kuitenkin ymmärtää tarkoittavan pelkästään tiettyä kronologista ikää. Näin tulkittuna työn vaarojen selvittämisessä ja arvioinnissa on voinut korostua nimenomaan nuoriin työntekijöihin liittyvät vaara- ja haittatekijät, kun taas ihmisen ikääntymiseen liittyviä vaara- ja haittatekijöitä on voinut jäädä tunnistamatta. Voidaan arvioida, että nykyinen ilmaisu ei tuo ikääntymisen näkökulmaa riittävästi esille.

Yksilölliset ikämuutokset voivat vaikuttaa siihen, että työpaikan yleiset työsuojelutoimenpiteet eivät ole riittäviä työntekijän terveyshaittojen ehkäisemiseksi. Tällöin syntyy tarvetta mukauttaa työtä ja työolosuhteita vastaamaan työntekijän edellytyksiä. Voidaan arvioida, että työpaikoilla on nykyisin tavanomaista, että toteutetaan ikääntymiseen liittyviä yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä liittyen valaistukseen ja työpisteen ergonomiaan. Tältä osin työntekijän edellytysten huomioon ottamisesta onkin säädetty erikseen työturvallisuuslain 24 ja 34 §:ssä.

Kun kyse on työolosuhteista, joiden osalta ei ole erikseen säädetty työntekijän henkilökohtaisten edellytysten tai ominaisuuksien huomioimisesta, perustuu työnantajan velvollisuus tarvittaessa mukauttaa työtä ja työolosuhteita yksilötasolla työturvallisuuslain 8 §:n 1 momentissa säädettyyn työnantajan yleiseen huolehtimisvelvoitteeseen. Työnantajan yleinen velvollisuus huolehtia tarpeellisilla toimenpiteillä työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä on laaja. Huolehtimisvelvollisuus sisältää velvollisuuden toteuttaa myös yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä, mikä ilmenee siitä, että työnantajan on pykälän mukaan otettava huomioon työntekijän henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvät seikat.

Psykososiaalisen työympäristön osalta työsuojeluviranomainen on työssä kuormittumisen asiakasaloitteisessa valvonnassa havainnut työnantajilla olevan epätietoisuutta siitä, että työturvallisuuslaki edellyttää työnantajalta toimenpiteitä yksittäisen työntekijän asiassa, vaikka muut samaa työtä tekevät eivät olisi kuormittuneita.⁴⁰ Voidaan arvioida, että nykykäytäntö mukauttaa työtä ja työolosuhteita yksilötasolla työntekijän ikämuutoksista johtuen on työpaikoilla vaihteleva. Kynnys toteuttaa yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä saattaa olla korkea, tai keinoja saatetaan etsiä vasta sitten kun työntekijän työkyky on jo heikentynyt.

Vaikkakin yksilöllisten työsuojelutoimenpiteiden toteuttaminen sisältyy jo nykyisin 8 §:n 1 momenttiin, voidaan säännöksen muotoilua pitää väljänä. Säännöksestä ei käy yksiselitteisesti ilmi työnantajan velvollisuus tarvittaessa mukauttaa työtä ja työolosuhteita yksilötasolla vastaamaan työntekijän edellytyksiä. Jotta työnantajat osaisivat paremmin toimia huolehtimisvelvollisuuden edellyttämällä tavalla, on tarvetta selkeyttää säännöstä.

Yksittäisen työntekijän työkykyyn vaikuttava toimintakyvyn heikkeneminen on tärkeää tunnistaa mahdollisimman varhain, jotta työkyvyn turvaamiseksi ja ylläpitämiseksi tarvittavat työsuojelutoimenpiteet voidaan ajoittaa ja kohdistaa oikein. Keskeistä yksilön työssä jaksamisen ja jatkamisen kannalta on siten varhainen työkykyyn vaikuttavien asioiden havaitseminen ja työkyvyn alenemista uhkaaviin tekijöihin puuttuminen.⁴¹ Ns. varhaisen tuen toimintamalleilla on

⁴⁰ Häirinnän ja työssä kuormittumisen asiakasaloitteinen valvonta työsuojeluviranomaisessa vuonna 2021, Työsuojeluhallinnon julkaisu 4/2022, s. 12.

⁴¹ Työterveyslaitos, Työkyvyn varhainen tuki. Työntekijän työkyvyn yksilöllinen tukeminen työpaikalla, 2012

käytännössä pyritty selkeyttämään toimintatapoja työpaikoilla siten, että työkykyä uhkaavat ongelmat havaitaan mahdollisimman varhain ja ehkäistään työkyvyttömyys.

Työturvallisuuslain 8 §:n 4 momentissa säädetään työnantajan tarkkailuvelvoitteesta, joka ulottuu säännöksen sananmuodon mukaan työympäristöön, työyhteisön tilaan ja työtapojen turvallisuuteen. Säännöksen nykyisen sanamuodon perusteella voidaan pitää tulkinnanvaraisena, katkaako tarkkailuvelvoitteen ilmaisut myös sellaisen tarkkailun, että ajoissa havaitaan, jos työolosuhteiden parantamiseksi toteutetut toimenpiteet eivät ole riittäviä työntekijän turvallisuuden ja terveyden varmistamiseksi.

Työsuojeluviranomainen on linjannut, että tarkkailuvelvoite kattaa myös sen, että työpaikalla on toimivat käytännöt havaita riittävän ajoissa, jos työpaikalla esiintyy haitallista työssä kuormittumista. Tällaisia käytäntöjä ovat esimerkiksi turvallisten työtapojen valvominen, varhaisen tuen toimintakäytännöt, säännölliset kehityskeskustelut sekä sairauspoissaolojen seuranta.⁴² Työnantajan seurantakäytäntöjä on vuosien 2018-2021 aikana valvottu reilulla 8000 työsuojelutarkastuksella, ja korjattavaa on havaittu yli 1500 tarkastuksella. Tarkkailuvelvoitetta koskevan säännöksen soveltamista saattaisi helpottaa, jos lain sisältö selviäisi täsmällisemmin säännöstekstistä.

Edellä on kuvattu, miten työn digitalisoituminen vaikuttaa vanhempiin työntekijöihin. Voidaan arvioida, että digitaalisiin työvälineisiin liittyvä opetuksen ja ohjauksen tarve voi olla vanhemmilla työntekijöillä erilaista kuin nuoremmilla. Vuoden 2021 työolobarometrissa kysyttiin, pystyykö vastaaja ratkaisemaan mahdolliset digitaalisten välineiden käyttöön liittyvät ongelmat itse. Mitä vanhempi ikäryhmä, sitä pienempi osuus palkansaajista sanoi pystyvänsä itse ratkomaan ongelmia digitaalisten välineiden käytössä. 8 prosenttia 55-64 vuotiaista kertoi, että ei koskaan pysty ratkaisemaan itse ongelmia ja 50 prosenttia kertoi vain joskus pystyvänsä ratkaisemaan itse mahdollisia ongelmia.

Työnantajan velvollisuuksiin kuuluu työturvallisuuslain 14 §:n mukaan huolehtia siitä, että työntekijä perehdytetään riittävästi työssä käytettäviin työvälineisiin mukaan lukien digitaalisiin työvälineisiin. Pykälässä säädetään, että opetusta ja ohjausta annettaessa tulee ottaa huomioon työntekijän ammatillinen osaaminen ja työkokemus. Muita työntekijän henkilökohtaisia edellytyksiä, kuten ikää, ei edellytetä säännöksessä erikseen huomioon otettavaksi. Työnantajalta voidaan kuitenkin jo nykyisin edellyttää, että muut yksilölliset erot, kuten ikä tai kielitaito, otetaan huomioon opetusta ja ohjausta annettaessa lain 8 §:n huolehtimisvelvoitteen perusteella. Jotta nykyinen oikeustila kävisi laista paremmin ilmi, voidaan arvioida olevan tarvetta täsmentää opetusta ja ohjausta koskevaa pykälää.

2.2 Työn haitallisen kuormituksen huomioon ottaminen työnantajan työturvallisuusvelvoitteissa

Työolobarometrin mukaan nykytyöelämä kuormittaa henkisesti aiempaa useampaa. Kokemukset työn fyysisestä raskaudesta ovat säilyneet suurin piirtein ennallaan parinkymmenen vuoden ajan, kun kokemukset oman työn henkisestä rasittavuudesta on kasvanut. Vuonna 2021 palkansaajista 38 prosenttia koki työnsä fyysisesti raskaaksi. Henkisesti raskaana työtään piti 64 prosenttia.

⁴² Työsuojeluvalvonnan ohjeita 1/2018. Psykososiaalisen työkuormituksen valvonta. https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/198601/Psykososiaalisen_tyokuormituksen_valvontaohje/

Haitallista kuormitusta työssä aiheuttavat työn kuormitustekijät, jotka esiintyvät sekä työpaikan fyysisessä että psykososiaalisessa työympäristössä. Työntekijöiden terveyshaittojen ennalta ehkäisemiseksi ja työntekijöiden työkyvyn turvaamiseksi koko työuran ajan on olennaista, että sekä työn fyysistä että henkistä kuormitusta aiheuttavat tekijät tunnistetaan.

Työturvallisuuslaissa työnantajalle on asetettu velvollisuuksia suhteessa työn kuormitustekijöihin. Keskeisin työturvallisuuslain säännös, joka kohdistuu työn kuormitustekijöihin, on työn vaarojen selvittämistä ja arviointia koskeva 10 §. Pykälän 1 momentin luettelon 4 kohdassa työn kuormitustekijät mainitaan erikseen selvittämisessä ja arvioinnissa huomioon otettavina. Työn kuormitustekijöihin kohdistuvat myös työn suunnittelua koskeva 13 § ja työn kuormitustekijöiden välttämistä ja vähentämistä koskeva 25 §.

Säännöksistä ei käy ilmi mitä työn kuormitustekijöillä tarkoitetaan. Työn kuormitustekijöiden voidaan katsoa kattavan työn fyysisten kuormitustekijöiden lisäksi myös työn psykososiaaliset kuormitustekijät, sillä lain perusteluissa on mainittu fyysisten kuormitustekijöiden lisäksi esi-merkinomaisesti useita psyykkisiä ja sosiaalisia kuormitustekijöitä. Lain 10 pykälää koskevien esitöiden (HE 59/2002 vp, s. 32) mukaan kysymys voi työpaikasta ja työn luonteesta riippuen olla esimerkiksi terveydelle vaarallisista tai haitallisista kuormitustekijöistä, kuten kohtuuttomasta aikapaineesta tai liiallisesta tietokuormituksesta, työpisteiden ergonomiasta tai väkivallan uhkasta. Selvittämisen kohteeksi voivat tulla myös työyhteisön huonon toimivuuden aiheuttamat ongelmat, häirintä, kiusaaminen tai niihin verrattavat häirttekijät.

Työturvallisuuslain perusteluissa psykososiaalisiin kuormitustekijöihin viitataan henkisinä vaara- ja häirttekijöinä, mikä oli yleisesti käytetty ilmaisu työturvallisuuslakia säädettäessä. Sittemmin työelämässä on yleistynyt käsite työn psykososiaaliset kuormitustekijät kuvaamaan työssä ja työoloissa esiintyviä muita kuin fyysisiä työn kuormitustekijöitä. Työterveyshuoltolain (1383/2001) nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa (708/2013) säädetään, että työterveyshuollon sisältöä määriteltäessä on selvitettävä työn fyysinen, psyykinen ja sosiaalinen kuormittavuus.

Työsuojeluviranomainen on määritellyt, että työsuojeluvalvonnassa työn psykososiaalisilla kuormitustekijöillä tarkoitetaan työn järjestelyihin, työn sisältöön ja työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen liittyviä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa työntekijälle haitallista työkuormitusta. Työn järjestelyihin liittyvät kuormitustekijät ovat työn ja työtehtävien suunnitteluun, jakamiseen ja työn tekemisen edellytyksistä huolehtimiseen liittyviä tekijöitä työpaikalla. Työn sisältöön liittyvillä kuormitustekijöillä tarkoitetaan työn luonteeseen ja työtehtäviin liittyviä tekijöitä. Työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen liittyvillä kuormitustekijöillä tarkoitetaan työyhteisön yhteistyöhön ja vuorovaikutuksen liittyviä tekijöitä. (Työsuojeluvalvonnan ohjeita 1/2018, s.6-7) Työn kuormitustekijät esitetään kolmena, osittain päällekkäisenä ympyränä, millä kuvataan eri kuormitustekijöiden limittyviä yhteyksiä ja sitä, että haitallista kuormitusta usein syntyy kuormitustekijöiden yhteisvaikutuksesta.

Haitallista työkuormitusta aiheuttavia työn psykososiaalisia kuormitustekijöitä tarkastellaan myös työsuojeluviranomaisen ”Työn psykososiaaliset kuormitustekijät” –kyselyssä, joka on kehitetty psykososiaaliseen työkuormitukseen liittyvien työturvallisuuslain säännösten valvontaan. Kysely sisältää kysymyksiä, jotka liittyvät tutkimustiedon valossa keskeisiin haitallisiin psykososiaalisiin kuormitustekijöihin. Psykososiaalisilla kuormitustekijöillä tarkoitetaan kyselyssä työn järjestelyyn, työn sisältöön ja työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen liittyviä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa haitallista työkuormitusta.⁴³

⁴³ <https://www.tyosuojelu.fi/tyosuojelu-tyopaikalla/tyoolosuhdemittarit/tyon-psykososiaaliset-kuormitustekijat-kysely>

Työturvallisuuskeskuksen mukaan työn psykososiaalisilla kuormitustekijöillä tarkoitetaan työtehtävän, työn mitoituksen ja suunnittelun, työjärjestelyjen, johtamisen, työyhteisön ja vuorovaikutuksen sekä työympäristön ja organisaation ominaisuuksia tai piirteitä, jotka vaikuttavat ihmiseen. Psykkisillä kuormitustekijöillä tarkoitetaan tekijöitä, jota aiheuttavat ristiriitaa työn vaatimusten ja voimavarojen välillä. Sosiaalisilla kuormitustekijöillä tarkoitetaan työyhteisön vuorovaikutukseen liittyviä asioita.⁴⁴

Työn kuormitustekijät jaotellaan nykyään myös fyysisiin, psykososiaalisiin ja kognitiivisiin kuormitustekijöihin. Kognitiivista kuormitusta syntyy, kun tehdään aivotyötä ja tarvitaan eri tiedonkäsittelyn osa-alueita ja niiden yhteistoimintaa. Kognitiivisilla kuormitustekijöillä tarkoitetaan työn vaatimuksia, jotka kuormittavat aivojen tiedonkäsittelyä ja kognitiivisesti kuormittavia työolosuhteita. Kognitiivisia kuormitustekijöitä ovat esimerkiksi tietotulva, toistuvat keskeytykset, epäselvyydet ohjeissa, häiriöt työympäristössä ja tietojärjestelmissä.

Riskinarviointia koskevien työturvallisuus- ja työterveys säännösten vaikuttavuus – selvityksen (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:22) mukaan eri vaara- ja kuormitustekijät otettiin työpaikoilla pääsääntöisesti hyvin huomioon riskinarvioinnissa, poikkeuksena henkinen kuormittuminen. Selvityksen mukaan työn henkisten kuormitustekijöiden osalta kuudesosa työnantajista ja yli kolmasosa työntekijöistä oli sitä mieltä, ettei sitä ole otettu huomioon, vaikka olisi pitänyt.

Työsuojeluviranomainen valvoi vuosina 2019–2021 lähes 19 000 tarkastuksella eri toimialoilla, että psykososiaaliset kuormitustekijät on otettu huomioon työpaikan työn vaarojen arvioinnissa. Epäkohtia vaarojen arvioinneissa havaittiin melkein joka kolmannella työpaikalla. Näillä työpaikoilla psykososiaalisia kuormitustekijöitä ei ollut tunnistettu ja arvioitu kattavasti tai lainkaan. Psykososiaalisen kuormituksen valvonnassa on havaittu, että osalla työnantajista, varsinkin pienillä työpaikoilla, on epäselvyyttä psykososiaaliseen kuormitukseen liittyvissä käsitteissä. Psykososiaaliset kuormitustekijät voidaan myös mieltää vain tietyillä toimialoilla esiintyviksi, vaikka ne esiintyvät kaikilla toimialoilla ja tehtävissä. Työn psykososiaaliset kuormitustekijät voidaan myös työpaikoilla katsoa vaikeammaksi tunnistaa ja arvioida, kun niitä ei voi mitata, eikä arviointiin ole asetettu viitearvoja.

Edellä kuvatun perusteella nykytilan ongelmana voidaan pitää sitä, ettei työturvallisuuslain työn vaarojen selvittämistä ja arviointia koskevasta säännöksestä käy ilmi, että työn kuormitustekijät voivat olla sekä fyysisiä että psykososiaalisia. Tämä on voinut aiheuttaa epäselvyyttä työpaikoilla siitä, minkälaisia työn kuormitustekijöitä on otettava huomioon osana työn vaarojen selvittämistä ja arviointia. Seurauksena on erityisesti voinut olla se, että työpaikoilla on puutteellisesti tai ei ollenkaan huomioitu työn psykososiaaliset kuormitustekijät. Ilman tietoa työpaikan haitallisista kuormitustekijöistä työnantaja ei voi määrittellä, millaisia toimia on tarpeen toteuttaa. Nostamalla sekä työn fyysiset että psykososiaaliset työn kuormitustekijät nimenomaisesti esiin työturvallisuuslain 10 §:n huomioitaviin seikkoihin voitaisiin vahvistaa sitä, että myös työn psykososiaaliset kuormitustekijät tulisivat myös käytännössä paremmin otetuksi huomioon.

2.3 Raskaana olevat, äskettäin synnyttäneet sekä imettävät työntekijät

Raskaussuojeludirektiivi määrittelee raskaana olevat ja äskettäin synnyttäneet sekä imettävät työntekijät ryhmäksi, joka kohtaa erityisiä riskejä työpaikalla. Raskaussuojeludirektiivin tarkoituksena on edistää näiden työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamista työssä. Di-

⁴⁴ https://ttk.fi/tyoturvallisuus_ja_tyosuojelu/tyoturvallisuuden_perusteet/tyoyhteiso/psykososiaalinen_kuormitus

rekhtiivi on työturvallisuutta ja -terveyttä koskevien säännösten osalta pantu täytäntöön kansallisesti työ sopimuslailla (55/2001) sekä työturvallisuuslailla ja sen nojalla annetuilla alemmanasteisilla säädöksillä (ks. tarkemmin HE 56/1994). Työturvallisuuslain osalta direktiivin kansallisen täytäntöönpanon kannalta keskeisiä ovat voimassa olevan lain 11 §:n 2 momentti sekä työturvallisuuslain nojalla annettu valtioneuvoston asetus lisääntymisterveydelle työssä vaaraa aiheuttavista tekijöistä ja vaaran torjunnasta (603/2015, jäljempänä lisääntymisterveys-asetus).

Voimassa olevan työturvallisuuslain 11 §:n 2 momentin sanamuodon perusteella saattaa virheellisesti muodostua sellainen käsitys, että säännös koskisi vain raskaana olevaa työntekijää ja sikiötä. Säännöstä ei kuitenkaan ole tarkoitettu näin suppeaksi, sillä säännöksen tarkoituksena on täydentää raskaus-suojeludirektiivin täytäntöönpanoa. Säännöksen sanamuotoa tulisi täsmentää, jotta sen tarkoitus ilmenisi paremmin itse säännöksestä.

Nykyinen lisääntymisterveysasetus on annettu työturvallisuuslain työpisteen ergonomiaa, työasentoja ja työliikkeitä koskevan 24 §:n 2 momentin, kemiallisia tekijöitä ja työssä käytettäviä vaarallisia aineita koskevan 38 §:n 3 momentin, fysikaalisia tekijöitä ja sähköturvallisuutta koskevan 39 §:n 3 momentin ja biologisia tekijöitä koskevan 40 §:n 2 momentin perusteella. Varsinainen raskaana olevia, äskettäin synnyttäneitä sekä imettäviä työntekijöitä koskeva perussäännös on kuitenkin 11 §:n 2 momentissa. Asetuksenantovaltuus tulisi sisällyttää tämän perussäännöksen yhteyteen, jotta valtioneuvoston asetuksella voitaisiin selkeämmin antaa näitä työntekijöitä koskevia tarkentavia säännöksiä. Lisääntymisterveysasetuksen uudistamista valmistellaan parhaillaan.

Lain 30 §:ssä säädetään muun ohella yötyötä tekevän työntekijän mahdollisuudesta vaihtaa työtehtäviä tai siirtyä päivätyöhön sekä oikeudesta saada pyydettäessä selvitys seikoista, joiden vuoksi tämä ei ole mahdollista. Yötyötä koskevassa perussäännöksessä ei ole tällä hetkellä asetuksenantovaltuutta. Asetuksenantovaltuuden lisääminen mahdollistaisi lakia alemmanasteisen tarkentavan sääntelyn antamisen.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tukea pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisen työllisyystavoitteen saavuttamista edistämällä 55 vuotta täyttäneiden työntekijöiden työssä jaksamista ja työurien pidentämistä.

Esityksellä pyritään työnantajan työturvallisuusvelvoitteita tarkentamalla ehkäisemään työkyvyttömyyttä ja parantamaan työntekijöiden mahdollisuuksia työskennellä pidempään työkykyisenä sekä vähentää varhaista työelämästä poistumista. Tavoitteena on varmistaa, että työntekijän turvallisuudesta ja terveydestä työssä huolehtimiseksi toteutetaan työntekijän edellytysten mukaisia yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä. Lisäksi tavoite on ennalta ehkäistä ikääntymiseen liittyviä työtapaturmia, ammattitautteja ja muita työstä ja työympäristöstä johtuvia terveyshaittoja. Esityksen tavoite on lisäksi korostaa, että työn vaarojen arvioinnissa huomioon otettavat työn kuormitustekijät voivat olla sekä fyysisiä että psykososiaalisia.

Lisäksi esityksen tavoitteena on raskaana olevia, äskettäin synnyttäneitä sekä imettäviä työntekijöitä koskevan sääntelyn selkeyttäminen. Tavoitteena on myös mahdollistaa nykyistä paremmin kyseisiä työntekijöitä koskevien tarkentavien säännösten antaminen.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että työnantajan yleistä huolehtimisvelvoitetta koskevaa työturvallisuuslain 8 §:ää selkeytetään sen osalta, mitä työnantajan tulee ottaa huomioon huolehtiessaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Ehdotuksen mukaan työnantajan on erityisesti otettava huomioon, että työntekijän henkilökohtaiset edellytykset voivat edellyttää yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä työntekijän turvallisuuden ja terveyden varmistamiseksi. Lisäksi ehdotuksessa täsmennetään työnantajan tarkkailuvelvoitetta siten, että työnantajan olisi jatkuvasti tarkkailtava työympäristön, työolosuhteiden ja turvallisten työtapojen lisäksi myös työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä työssä. Korostamalla työnantajan velvollisuutta toteuttaa tarvittaessa työsuojelutoimenpiteitä yksilötasolla sekä varmistamalla, että tarve havaitaan ajoissa, parannettaisiin työntekijöiden mahdollisuuksia työskennellä pidempään työkykyisenä.

Työn vaarojen selvittämistä ja arviointia koskevaa 10 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin ikääntyminen huomioon otettavana seikkana osana työn vaarojen selvittämistä ja arviointia. Ehdotus korostaisi ikääntymiseen liittyvien vaara- ja häirtatekijöiden tunnistamista, jotta työnantaja voisi toteuttaa vanhempien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden edellyttämiä työolosuhteiden parantamiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Lisäksi ehdotetaan, että työnantajan velvollisuutta ottaa huomioon työn kuormitustekijät osana työn vaarojen selvittämistä ja arviointia täsmennettäisiin siten, että työnantajan olisi otettava huomioon työn fyysiset kuormitustekijät sekä työn sisältöön, työn järjestylihin ja työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen liittyvät kuormitustekijät.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan työntekijälle annettavaa opetusta ja ohjausta koskevan 14 §:n täsmenämistä. Pykälään lisättäisiin työntekijän muut henkilökohtaiset edellytykset huomioon otettavaksi seikaksi työntekijän ammatillisen osaamisen ja työkokemuksen ohella opetusta ja ohjausta annettaessa. Ehdotuksen myötä korostettaisiin henkilökohtaisen edellytysten kuten ikääntymisen huomioon ottamista opetusta ja ohjausta annettaessa.

Esityksessä ehdotetaan myös erityistä vaaraa aiheuttavaa työtä koskevan 11 §:n täsmenämistä. Pykälän raskaana olevaa työntekijää koskevaan 2 momenttiin lisättäisiin maininta äskettäin synnyttäneestä sekä imettävästä työntekijästä. Muutoksen myötä momentista kävisi nykyistä selkeämmin ilmi se, että myös nämä työntekijät kuuluvat säännöksen soveltamisalan piiriin. Lisäksi momentin kirjoitustapaa selkeytettäisiin toteamalla, että työntekijän toisiin tehtäviin siirtämisen lisäksi työnantajan käytettävissä on myös muita toimenpiteitä vaaran torjumiseksi.

Lisäksi 11 ja 30 §:ään ehdotetaan lisättäväksi asetuksenantovaltuudet, jotta valtioneuvoston asetuksilla voitaisiin nykyistä selkeämmin antaa tarkentavia säännöksiä koskien raskaana olevaa, äskettäin synnyttäneitä ja imettävää työntekijää sekä yötyötä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

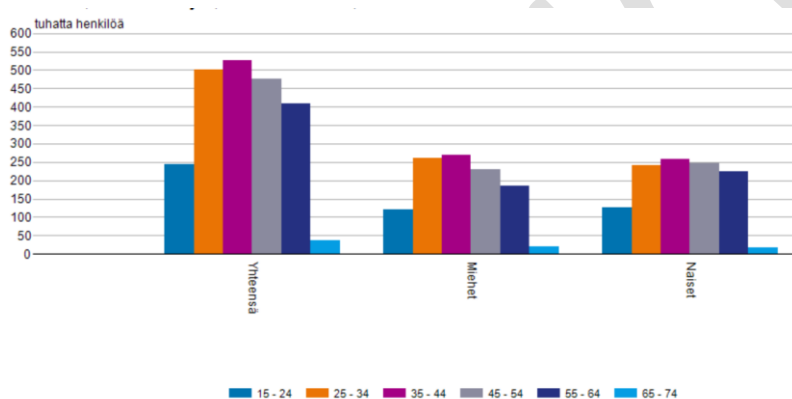
Vaikutukset työnantajiin

Työturvallisuuslain soveltamisala on laaja. Työturvallisuuslakia sovelletaan käytännössä kaikkien palkkatyöhön, jota työntekijä tekee työnantajan palveluksessa yksityisellä tai julkisella sektorilla työn luonteesta tai palvelussuhteen muodosta tai kestosta riippumatta. Ehdotus koskee siten lähtökohtaisesti laajasti työelämää.

Tilastokeskuksen vuoden 2020 työvoimatutkimuksen mukaan palkansaajia on Suomessa noin 2,2 miljoonaa. Valtiolla työskentelee noin 78 000 henkilöä ja kuntasektorilla noin 425 000 henkilöä. Suomen evankelis-luterilainen kirkko työllistää noin 20 000 työntekijää.⁴⁵

Ehdotus koskee kaiken kokoisia työpaikkoja. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan Suomessa on noin 90 000 työnantajayritystä. Suuria yrityksiä, jotka työllistävät vähintään 250 henkilöä on Suomessa noin 650. Keskisuuria, 50-249 henkeä työllistäviä yrityksiä on noin 3000, ja 10-49 henkilöä työllistäviä pienyrityksiä on noin 17 000.⁴⁶ Alle 10 työntekijää työllistäviä mikroyrityksiä on arviolta 60 000—70 000.

Ikääntymiseen liittyvät muutosehdotukset kohdistuvat työnantajiin, joilla on vanhempia työntekijöitä. Tilastokeskuksen vuoden 2021 työvoimatutkimuksen mukaan Suomessa on noin 445 000 yli 55 vuotiasta palkansaajaa. Ikäluokassa 55-64 on 409 000 palkansaajaa (miehiä 186000 ja naisia 223000) ja ikäluokassa 65-74 on 36 000 palkansaajaa (miehiä 19 000 ja naisia 17 000).



Kuva: Palkansaajat vuonna 2021 ikäluokittain ja sukupuolittain. Tilastokeskuksen työvoimatutkimus 2021.

Ehdotuksen vaikutukset kohdistuvat laajemmin niiden toimialojen työnantajiin, joilla on enemmän vanhempia työntekijöitä. Yli 55 vuotiaiden osuus kaikista palkansaajista vaihtelee eri aloilla. Keskimääräistä suurempi osuus yli 55 vuotiaita on kiinteistöalalla (31,6%), julkisessa hallinnossa (27,3%) sekä muussa palvelutoiminnassa (29,6%). Pienempi osuus 55 vuotta täytäneitä työntekijöitä on rakennusalalla (17,8%), tukku- ja vähittäiskaupassa (15%), majoitus- ja ravitsemistoiminnassa (15,5%) sekä informaation ja viestinnän toimialalla (13,7%).⁴⁷

Ehdotettu muutos 8 §:n 1 momentin työnantajan huolehtimisvelvollisuuteen ei merkittävästi lisää työnantajan kustannuksia, sillä muutoksen tarkoituksena on selkeyttää jo nykyisin työnantajalle säädettyä velvollisuutta. Ehdotus täsmentää, että yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä tulee toteuttaa, jos yleiset työsuojelutoimenpiteet eivät ole yksilölle riittäviä. Vaikutusten suuruus riippuu siitä, missä määrin työnantajan menettely muuttuu lain tarkentamisen jälkeen. Huolehtimisvelvollisuuden täsmennys tarkoittaisi työnantajille kustannuksia vain, jos yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä toteutetaan nykyistä enemmän.

⁴⁵ Työvoimatutkimus 2020. Tilastokeskus, Valtion henkilöstötilastot 2021, Valtiovarainministeriö, Kunta- ja hyvinvointialue-työnantajat KT:n henkilöstötilastot 2020, Suomen evankelis-luterilainen kirkon henkilöstötilasto 2022.

⁴⁶ Tilastokeskus, Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto 2020.

⁴⁷ Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto 2021.

Yksilöllisten työsuojelutoimenpiteiden kustannusvaikutuksia on vaikea arvioida sen takia, että tarve toteuttaa niitä riippuu useasta tekijästä. Kustannuksia rajaa ensinnäkin se, että yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä on tarkoitus tehdä vain, jos yleiset työsuojelutoimenpiteet eivät ole riittäviä. Yksittäisten työsuojelutoimenpiteiden tarve on siten kytköksissä siihen, miten työympäristön ja työn suunnittelussa on työpaikalla lähtökohtaisesti huomioitu työntekijöiden erilaisista edellytyksistä, ja miten työpaikan työolosuhteista on työpaikalla huolehdittu yleisillä työsuojelutoimenpiteillä. Tarpeeseen toteuttaa yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä vaikuttaa toiseksi se, missä määrin työpaikalla on työntekijöitä, joiden turvallisuus ja terveys edellyttävät yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä. Muutoksen vaikutus voi usealla työpaikalla toteutua vasta pitkällä aikavälillä, kun ikääntyvien työntekijöiden määrä kasvaa.

Pykälän täsmentämisestä aiheutuvia kustannuksia ei ole mahdollista arvioida tarkasti euromääräisesti, sillä vaadittavat yksilölliset työsuojelutoimenpiteet ovat tapauskohtaisia ja riippuvat yksittäisen työntekijän henkilökohtaisista edellytyksistä ja niissä tapahtuvista muutoksista. Yleisesti voi todeta, että kustannuksia syntyy työsuojelutarpeen selvittämisestä, tarpeellisen työsuojelutoimenpiteen arvioinnista ja valinnasta sekä varsinaisesta toimenpiteen toteuttamisesta. Kustannuksia voi syntyä myös, jos tarvittavien työsuojelutoimenpiteiden määrittämiseksi tarvitaan työterveyshuollon asiantuntemusta. Usein järjestetään työterveyshuollossa ns. työterveysneuvottelu, jossa kartoitetaan työntekijän työkykyä suhteessa työtehtäviin ja haetaan ratkaisuja työn tai työolosuhteiden mukauttamiseksi vastaamaan työntekijän edellytyksiä. Työterveyshuollosta työnantaja saa toimenpide-ehdotuksia työntekijän työn terveellisyys- ja turvallisuuden parantamiseksi ja tarvittaessa työn sopeuttamiseksi työntekijän edellytyksiin.

Varsinainen yksilöllinen työsuojelutoimenpide voi kohdistua fyysiseen tai psykososiaaliseen työympäristöön. Kyse voi olla esimerkiksi työolosuhteiden muokkaamisesta, työaikojen järjestelyistä, työkuorman vähentämisestä, työtehtävien muutoksista, erilaisista työjärjestelyistä, fyysisistä kuormittumista vähentävistä apuvälineistä taikka työn voimavaratekijöiden lisäämisestä. Muutokset ovat usein mahdollista toteuttaa varsin pienin kustannuksin. Mikäli työsuojelutoimenpiteessä on kyse esimerkiksi työajan tai tehtävänkuvan muutoksesta, voisi se edellyttää sopimusta työntekijän kanssa. Lisäksi on huomioitava, että työnantaja voi saada TE-toimistosta työolosuhteiden järjestelytukea. Sitä voi saada enintään 4000 euroa, jos työhön palkattava tai työssä oleva henkilö tarvitsee järjestelyjä vamman tai sairauden perusteella. Tukea voi saada myös siihen, että toinen työntekijä auttaa toista osan työajastaan.

Pienyrityksissä työntekijän tarvitsema yksilöllinen työsuojelutoimenpide voi tarkoittaa suhteellisesti korkeampia kustannuksia. Kustannusvaikutuksia pieniin yrityksiin rajaa kuitenkin se, että velvollisuuteen toteuttaa yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä vaikuttaa käytettävissä olevien toimenpiteiden kustannukset ja toteuttamisedellytykset.

Esitetty muutos 8 §:n 4 momentin tarkkailuvelvollisuuteen ei merkittävästi lisäisi kustannuksia nykytilaan nähden. Käytännössä kustannukset muodostuvat pitkälti esihenkilön työpanoksesta. Esihenkilön tehtävä on jatkuvasti seurata työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä työssä. Tarkkailuvelvollisuuden täsmennys voisi tarkoittaa työnantajille kustannuksia, jos nykyisiä menettelytapoja ja vastuita työpaikalla on tarvetta tarkentaa sen varmistamiseksi, että ne vastaavat lain vähimmäistasoa.

Tarkkailuvelvollisuuden täsmennyksen vaikutukset voidaan arvioida näyttäytyvän erilaisilta eri kokoisilla työpaikoilla. Erityisesti isoilla ja keskisuurilla työpaikoilla on jo nyt laadittu varhaisen tuen malleja, jotka sisältävät toimintatapoja siihen, miten työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä seurataan ja miten työkykyä uhkaavat ongelmat havaitaan mahdollisimman varhain. Vuonna 2017 tehdyssä arviointitutkimuksessa havaittiin, että varhaisen tuen toimintamalli on

käytössä 80 %:ssa yli 20 hengen yrityksissä.⁴⁸ Isoimmilla työpaikoilla saattaa syntyä kertaluonteisia kustannuksia siitä, että varhaisen tuen mallin ns. hälytysmerkkejä täydennetään, jotta tarkkailu työpaikalla kattaa myös ehdotetun työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden tarkkailun. Kertaluonteisia kustannuksia voisi myös syntyä työpaikan päivitetyn varhaisen tuen toimintamallin läpikäymisestä, sekä esihenkilöiden koulutuksesta tarkkailuvelvoitteen sisältöön.

Pienemmillä työpaikoilla kustannuksia voisi syntyä, jos työpaikalla on tarvetta nykyistä enemmän seurata työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä työssä. Varhaisen tuen toimintamalli on käytössä vain joka toisessa alle 20 työntekijän yrityksistä.⁴⁹ Ehdotettu tarkkailu ei kuitenkaan edellytä tiettyä menettelytapaa, vaan pienillä työpaikoilla voi kuten nykyisinkin seurata työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä epämuodollisella tavalla välittömään vuorovaikutukseen perustuen.

Ehdotettu lain 10 §:ään tehtävä työn vaarojen selvittämistä ja arviointia koskeva muutos koskee lähtökohtaisesti kaikkia työpaikkoja, sillä työn fyysisiä ja psykososiaalisia kuormitustekijöistä esiintyy kaikilla työpaikoilla koosta ja toimialasta riippumatta. Ikääntymisen huomioiminen vaarojen arvioinnissa ei kuitenkaan olisi tarpeen työpaikoilla, joilla ei vaarojen arviointia tehtäessä ole ollenkaan vanhempiin ikäluokkiin kuuluvia työntekijöitä.

Ehdotus ei merkittävästi lisäisi työnantajien kustannuksia, sillä ehdotus täsmentää työnantajalle jo nykyisin noudatettavaksi säädettyä velvollisuutta ottaa huomioon työntekijän ikä ja työn kuormitustekijät selvittämisessä ja arvioinnissa. Sellaisille työnantajille, joiden toiminnassa ikääntyminen sekä työn fyysiset ja psykososiaaliset kuormitustekijät ovat jo nyt otettu huomioon riittäväällä tavalla, ehdotus ei aiheuttaisi erityisiä toimenpiteitä voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna. Sen sijaan sellaisille työnantajille, joilla ikääntymistä tai työn kuormitustekijöitä ei ole tähän mennessä otettu riittävästi tai lainkaan huomioon osana vaarojen selvittämistä ja arviointia, ehdotetun lain noudattamisesta voi aiheutua kustannuksia.

Työturvallisuuslain mukainen vaarojen selvittäminen ja arviointi on työnantajille sitä koskevien kustannusten osalta huomattava velvollisuus. Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2009 teettämän selvityksen mukaan työnantajien arvion mukaan he itse käyttivät vuonna 2007 kaikkia eri vaara- ja häirtatekijöitä koskevaan riskinarviointiin aikaa keskimäärin 22 työpäivää (vaihtelu: 0–1 200 työpäivää). Pienissä yrityksissä työnantajat käyttivät enimmillään 300 työpäivää ja keskisuurissa 350 työpäivää.⁵⁰ Selvitys kuvastaa työturvallisuuslain voimaantulon jälkeistä aikaa, jolloin moni työpaikka oli aloittanut työn vaarojen selvittämisen ja arvioinnin uutena käytäntönä, mutta toiminta ei välttämättä ollut vielä vakiintunutta.

Vaarojen selvittämisen ja arvioinnin on työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2010 teettämässä selvityksessä katsottu aiheuttavan yrityksille hallinnollisia kustannuksia. Selvitys tehtiin SCM-menetelmää käyttäen (Standard Cost Model), jonka avulla arvioidaan yritysten lainsäädännöstä aiheutuvien velvoitteiden täyttämiseen kuluva aikaa ja muita kustannuksia. Työn vaarojen selvityksen ja arvioinnin hallinnolliseksi kustannukseksi arvioitiin 16236 euroa. Kustannusarvio perustui siihen, että työnantajayritys käytti selvityksen ja arvioinnin tekemiseen 520 tuntia, eli

⁴⁸ Työkyvyn hallinta, seuranta ja varhainen tuki. Tutkimus sairausvakuutuslain vuoden 2011 muutoksen vaikutuksista työpaikkojen toimintaan, 2017.

⁴⁹ Työkyvyn hallinta, seuranta ja varhainen tuki. Tutkimus sairausvakuutuslain vuoden 2011 muutoksen vaikutuksista työpaikkojen toimintaan, 2017.

⁵⁰ Riskinarviointia koskevien työturvallisuus- ja työterveys säännösten vaikuttavuus, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:22

noin 65 työpäivää. Selvityksessä kuitenkin katsottiin, että vaikka vaarojen selvittäminen ja arviointi on ajankäytöllisesti merkittävin työsuojelua koskeva velvoite, ei siitä synny yrityksille hallinnollista taakkaa, koska työturvallisuus on yrityksille tärkeä osa niiden omaa toimintaa.⁵¹

Edellä mainittujen selvityksien perusteella voi tehdä suuntaa-antavia johtopäätöksiä nyt ehdotetun täsmennyksen vaikutuksista työnantajien kustannuksiin. Ikääntymisen huomioon ottaminen ei ole muusta vaarojen arvioinnista erillinen osa-alue, vaan huomioitava näkökulma nykyiseen selvittämiseen ja arviointiin. Voidaan arvioida, että ehdotuksesta syntyy 0-5 %:n lisäkustannus nykyisiin kustannuksiin. Ikääntymisen erikseen huomioon ottamisella voisi olla kustannuksia lisäävä vaikutus, erityisesti jos ikääntymisen huomioiminen työn vaarojen arvioimisessa edellyttäisi ulkopuolisen asiantuntijan, kuten työterveyshuollon, käyttöä.

Työn kuormitustekijöitä koskevasta ehdotuksesta voisi niin ikään syntyä 0-5 %:n lisäkustannus. Työsuojeluviranomaisen valvontahavaintojen perusteella voidaan arvioida, että lisäkustannuksia syntyy noin joka kolmannella työpaikalla. Yksittäistapauksessa ehdotus voisi tarkoittaa esimerkiksi psykososiaalisia työn kuormitustekijöitä koskevan kyselyn tekemistä henkilöstölle osana muuta vaarojen selvittämisen ja arvioinnin prosessia tai kohdennetun selvityksen tekemistä esimerkiksi työn kognitiivisista kuormitustekijöistä.

Siltä osin, kun työnantaja käyttäisi työterveyshuollon asiantuntemusta ehdotettuihin toimenpiteisiin on huomioitava, että työnantajalla on mahdollisuus saada Kelalta korvaus ennaltaehkäisevästä työterveyshuollosta. Ehdotukseen liittyvä toiminta sisältyy korvausluokkaan I (ehkäisevän toiminnan ja työntekijöiden työkykyä ylläpitävän toiminnan kustannukset, joita syntyy esim. työpaikkaselvityksistä, työpaikkakäynneistä, terveystarkastuksista ja työterveyteen liittyvästä neuvonnasta). Ehkäisevän työterveyshuollon korvaus on 60 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista. Työnantajalle maksettava korvaus on maksimissaan laskennallisen enimmäismäärän mukainen.

Edellä esitettyjen kustannusten vastapainona on otettava huomioon myös ehdotuksesta johtuvien toimenpiteiden positiiviset vaikutukset. Toimenpiteet voivat vaikuttaa työntekijöiden tyytyväisyyteen ja sitä kautta työnantajaorganisaation tuottavuuteen.⁵² Lisäksi voi arvioida, että esitetyt muutokset voivat pitkällä aikavälillä alentaa työnantajan työkyvyttömyyskustannuksia kuten suoria sairauspoissaolo-, työtaturmavakuutus- ja työeläkevakuutuksen työkyvyttömyysosan kustannuksia.

Työterveyslaitoksen tutkimuksessa tarkasteltiin työkyvyttömyyden ehkäisyyn käytettyjen investointien ja työkyvyttömyyskustannusten välistä yhteyttä ja havaittiin, että työkyvyttömyyskustannuksiin voidaan vaikuttaa. Tutkimukseen osallistui kymmenen suomalaista suuryritystä, joista tarkasteltiin yhteensä 20 taloudellista yksikköä. Työkyvyttömyyden ehkäisyyn käytettyjen investointien määrä oli vuosina 2010 – 2013 keskimäärin 900 € (71 – 3400 €, mediaani 710 €) henkilötyövuotta kohden. Sairauspoissaaloista, tapaturmavakuutusmaksuista ja työkyvyttömyyseläkemaksuista koostuvat työkyvyttömyyskustannukset olivat keskimäärin 2600 € (1045 – 4700 €, 2574 €) henkilötyövuotta kohden samalla ajanjaksolla. Merkittävin kustannuserä kaikissa yrityksissä ja niiden yksiköissä oli sairauspoissaolojen välittömät kustannukset, joiden osuus oli noin 50 – 85 prosenttia työkyvyttömyyskustannuksista. Vuodesta 2009 vuoteen 2013

⁵¹ Selvitys yrityksille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista. Työnantajavelvoitteet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 7/2010.

⁵² Böckerman, P., Ilmakunnas, P. (2012). "The job satisfaction-productivity nexus: A study using matched survey and register data." *Industrial and Labor Relations Review*, 65(2): 244–262.

viisi ja 2010 – 2013 yhdeksän yritystä saavutti nettohyötyä investoinneillaan työkyvyttömyyden ehkäisyyn.⁵³

Esityksen taloudellisten hyötyjen esittäminen luotettavalla tavalla täsmällisesti ei ole kuitenkaan mahdollista, sillä ei ole tietoa siitä, millaisia kustannuksia nyt ehdotettuihin työsuojelutoimenpiteisiin liittyy ja kuinka suuri vaikutus niillä voisi olla työkyvyttömyyskustannuksiin. Taloudellisia hyötyjä voi syntyä, jos vaarojen selvittämisen ja arvioinnin lopputuloksena löydetään toimivia keinoja haitallisen kuormituksen tai ikääntymiseen liittyvien riskien vähentämiseksi. Huomioitavaa on, että ikääntymisen näkökulmasta toteutetut työsuojelutoimenpiteet ovat usein hyödyllisiä kaikille työntekijöille. Yksilötason työsuojelutoimenpiteistä voi syntyä taloudellista hyötyä, jos niillä voidaan estää työntekijän työkyvyn heikkeneminen. Parhaimmillaan ehdotettujen työsuojelutoimenpiteiden avulla voidaan estää sairauspoissaoloja ja viime kädessä estää varhaista työelämästä poistumista.

Eri arvioiden mukaan yhden poissaolopäivän keskimääräinen kokonaiskustannus on noin 350 euroa. Kustannukset voivat kuitenkin vaihdella eri yrityksissä ja eri aloilla. Jos oletetaan, että 10 % työpaikoista, 9000 työnantajayritystä, onnistuisivat ehdotettujen täsmennyksien johdosta estämään työkyvyttömyyden syntymistä siten, että sairauspoissaolot vähenisivät yhdellä päivällä, olisi taloudellinen säästö 9000×350 euroa = 3 150 000 euroa. Jos 5 % yrityksistä, eli 4500 yritystä, onnistuisivat estämään työkyvyttömyyden syntymistä vähentäen sairauspoissaolopäiviä 3 päivällä, olisi taloudellinen säästö 4 725 000 euroa.

Tekemättömän työn kustannuksia on selvitetty vuosikatsauksissa, joissa tietoja on kerätty suoraan organisaatioista sekä niiden työtaturmavakuutus- ja työeläkevakuutusyhtiöistä. Tekemättömän työn kustannuksilla tarkoitetaan summaa, joka saadaan, kun lasketaan yhteen sairaus- ja tapaturmapoissaolojen palkkakustannukset, työtaturmavakuutusmaksut, työeläkevakuutuksen työkyvyttömyysmaksut sekä panostukset työterveyshuoltoon. Tekemättömän työn kustannukset olivat vuonna 2018 keskimäärin 6,13 prosenttia vuotuisesta palkkasummasta (vaihteluväli: 3,1 – 11,3 %), 2558 euroa per henkilötyövuosi. Suorat sairauspoissaolokustannukset olivat keskimäärin n. 1716 euroa henkilötyövuotta kohti.⁵⁴

Tarkentamalla työturvallisuuslakia selkeytetään työnantajien velvollisuuksia. Nykyinen osittain epätasällinen sääntely on voinut mahdollistaa sen, että lain noudattamista välttelevät yritykset saavat siitä perusteetonta kilpailuetua suhteessa työnantajiin, jotka hoitavat tunnollisesti heille asetetut työturvallisuusvelvoitteet. Ehdotetut täsmennykset voisivat siten edistää yritysten tasa-vertaista kilpailua.

Lain 11 §:n 2 momenttiin ehdotettujen muutosten tarkoituksena on ainoastaan selkeyttää nykytilaa eikä tarkoituksena ole laajentaa säännöksen soveltamisalaa. Ehdotetut muutokset eivät näin ollen lisääisi työnantajalle aiheutuvia kustannuksia. Niin ikään lain opetusta ja ohjausta koskevaan 14 §:ään ehdotetun muutoksen tarkoitus on pelkästään pykälän täsmentäminen vastaamaan nykyistä oikeustilaa. Muutoksesta ei siksi arvioida aiheutuvan työnantajille kustannuksia.

Vaikutukset julkiseen talouteen

⁵³ Pehkonen, Irmeli; Turunen, Jarmo; Juvonen-Posti, Pirjo; Henriksson, Lea; Vihtonen, Tiina; Seppänen, Johanna; Liira, Juha; Uitti, Jukka; Leino, Timo (2017) Yhteistyöllä tulosta työkykyjohtamisessa: Moniaineisto- ja monimenetelmätutkimus. Helsinki: Työterveyslaitos

⁵⁴ Jensen Jens ja Lönnberg Jenny (2019). Tekemättömän työn vuosikatsaus 2019.

Työkyvyttömyydestä ja varhaisesta työelämästä poistumisesta aiheutuu julkiselle taloudelle huomattavia kustannuksia. Sairauspoissaoloista, sairaana työskentelystä, työkyvyttömyyseläkkeistä, työtapaturmista sekä sairaanhoitokustannuksista aiheutuvan menetetyn työpanoksen suuruuden on Suomessa arvioitu olevan noin 24 miljardia euroa vuodessa.⁵⁵ Esityksellä pyritään työnantajan työturvallisuusvelvoitteita tarkentamalla ehkäisemään työkyvyttömyyttä ja parantamaan työntekijöiden mahdollisuuksia työskennellä pidempään työkykyisenä sekä vähentämään varhaista työelämästä poistumista.

Tutkimusten perusteella on arvioitu, että työoloja parantamalla voidaan pidentää työurien pituutta ja ehkäistä varhaista eläköitymistä.⁵⁶ Böckerman ja Ilmakunnas (2020) ovat tarkastelleet koettujen työolojen merkitystä eläkkeelle siirtymiseen. Tutkimuksessa hyödynnettiin Tilastokeskuksen Työolotutkimusten 2003 ja 2008 työoloja kuvaavien muuttujien lisäksi seurantatietoja henkilön työmarkkina-aseman todellisista muutoksista Tilastokeskuksen ja Eläketurvakeskuksen rekisteriaineistoista. Tulokset osoittivat, että koetut haitalliset työolot eli työssä esiintyvät haitat ja vaarat vaikuttavat merkittävästi ikääntyneiden työntekijöiden työtyytyväisyyteen alentavasti, mikä puolestaan vaikuttaa eläkeaikomuksia lisäävästi. Tarkastelu osoitti myös, että eläkeaikomukset vaikuttavat toteutuneeseen eläkkeellejäämisikään.⁵⁷

Esitettyjen muutoksien voidaan odottaa tuovan pitkällä aikavälillä myönteisiä vaikutuksia työllisyyteen ja julkiseen talouteen. Esitetyillä muutoksilla ei arvioida olevan välittömiä myönteisiä vaikutuksia työllisyyteen ottaen huomioon, että nykyisiä työturvallisuuslain säädöksiä vain selkeytetään ja täsmennetään. Mahdollista on kuitenkin, että ehdotus vaikuttaisi pidemmällä aikajänteellä työllisyyteen myönteisesti, kun työntekijöiden mahdollisuudet työskennellä pidempään työkykyisenä paranevat.

Ehdotuksen voidaan osaltaan nähdä tukevan ikääntyvien työllisyysasteen nostamista. Yli 55 vuotiaiden työllisyysaste on kasvanut koko 2000 –luvun. Kun vuonna 2000 vain 42 prosenttia 55–64-vuotiaista oli työllisiä, vuonna 2021 ikäryhmän työllisyysaste ylsi 68 prosenttiin. Ikäluokassa 55-59 työllisyysaste vuonna 2021 oli 79,4 prosenttia, 60-64 –vuotiaiden työllisyysaste oli 56,9 prosenttia.⁵⁸ Vaikka yli 55 vuotiaiden työllisyysasteen kehitys on ollut myönteinen, voidaan katsoa olevan edelleen mahdollista nostaa vanhempien työntekijöiden työllisyysastetta, sillä 55-64 vuotiaiden työllisyys Suomessa on muita Pohjoismaita selvästi matalampi. Ruotsissa 55–64-vuotiaiden työllisyysaste oli vuonna 2021 noin 77 prosenttia, eli 9 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Suomessa.⁵⁹ Työntekijän työkyvyn turvaaminen vaikuttamalla työolosuhteiden ja työympäristön turvallisuuteen ja terveyteen, voidaan nähdä olevan olennainen edellytys sille, että ikääntyvien työllisyysastetta voidaan edelleen nostaa.

Eläketurvakeskuksen skenaariolaskelmissa on tarkasteltu, millaisia vaikutuksia eri työkyvyttömyyseläkealkavuuksilla on työkyvyttömyyseläkeläisten ja työllisten määriin, bruttokansantuotteen ja työkyvyttömyyseläkemenoon. Laskelmien mukaan työkyvyttömyyden matalan ja korkean alkavuuden ero työllisten määrässä on noin 30 000 henkeä vuonna 2050. Ero brutto-

⁵⁵ Rissanen M & Kaseva E. 2014. Menetetyn työpanoksen kustannus. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto. Toimintapolitiikkayksikkö. Strateginen suunnittelu –ryhmä.

⁵⁶ Petri, Böckerman & Pekka, Ilmakunnas, 2020. Työhyvinvointi kannattaa. Työolot, työtyytyväisyys ja tuottavuus. Kts myös Browne P., Carr, E., Fleischmann, M., Xue, B., Stansfeld, S.A. (2019). "The relationship between workplace psychosocial environment and retirement intentions and actual retirement: a systematic review." *European Journal of Ageing*, 16(1): 73–82.

⁵⁷ Böckerman, P., Ilmakunnas, P. (2020). "Do good working conditions make you work longer? Analyzing retirement decisions using linked survey and register data." *The Journal of the Economics of Ageing*, 100192.

⁵⁸ Työvoimatutkimus, Tilastokeskus. Työllisyysaste on työllisten prosenttiosuus saman ikäisestä väestöstä. Työllisyysaste laskeaan 15–64-vuotiaiden työllisten prosenttiosuutena saman ikäisestä väestöstä. Näin ollen 65–69-vuotiaat eivät vaikuta koko väestön työllisyysasteeseen.

⁵⁹ Eurostat

kansantuotteessa on 5,6 miljardia euroa vuoden 2017 hintatasossa. Mikäli työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus supistuisi maltillisesti, työllisten määrä ja bruttokansantuote olisivat 1–2 prosenttia korkeampia verrattuna siihen, että työkyvyttömyysriski olisi tämänhetkisellä tasolla. Työkyvyttömyysriskin muutoksilla on lisäksi huomattavia vaikutuksia työeläkejärjestelmän rahoitukselle.⁶⁰

4.2.2 Viranomaisvaikutukset

Työsuojeluviranomainen valvoo työturvallisuuslain noudattamista. Alueellisena työsuojeluviranomaisena toimii aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet. Ehdotuksen ei arvioida vaikuttavan työsuojeluviranomaisten nykyisiin valvontatehtäviin tai toimintatapoihin. Kertaluonteisena hallinnollisena tehtävänä ehdotus aiheuttaa tarpeen päivittää työsuojelun valvontatietojärjestelmää muuttuneiden säännösten johdosta.

Työsuojelusäädösten noudattamista koskevan valvonnan lisäksi työsuojeluviranomaisen lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat työsuojelun neuvonta- ja tiedotustoiminnasta huolehtiminen sekä ohjeiden ja neuvojen antaminen työsuojelusta annettujen säännösten ja määräysten soveltamisesta. Uudet säännökset aiheuttaisivat muutosten voimaantulovaiheessa lisätöitä erityisesti ohjeistusten päivityksen ja uusien velvollisuuksien tiedottamisen osalta. Lisätöiden määrä arvioidaan olevan vähäinen.

Ehdotuksella ei arvioida olevan vaikutuksia työsuojeluviranomaisen resurssitarpeisiin.

4.2.3 Vaikutukset turvallisuuteen ja terveyteen

Työturvallisuuslain täsmentäminen esitetyllä tavalla vaikuttaisi myönteisesti työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen työssä, ja voisi sen myötä ehkäistä sairauspoissaoloja ja tapaturmia sekä edistää työntekijän työssä jaksamista läpi työuran. Selkeämpi sääntely turvaisi työntekijöiden oikeutta turvallisiin ja terveellisiin työoloihin. Vaikutusten merkityksellisyys olisi kuitenkin riippuvainen siitä, missä määrin ja miten uudet säännökset vaikuttavat työnantajien toimintaan aikaisempaan verrattuna.

Ehdotetuilla 10 §:n vaarojen arviointivelvollisuuden muutoksilla voi olla vaikutuksia työntekijöiden terveyteen ja hyvinvointiin työssä, jos ikääntyminen ja työn kuormitustekijät työn vaarojen selvittämisessä ja arvioinnissa huomioon otettavana seikkana johtaa nykyistä paremmin ennakoiviin korjaustoimenpiteisiin. Säännöllisesti tehty työn vaarojen arviointi auttaa työnantajaa tunnistamaan ne haitalliset työn fyysiset ja psykososiaaliset kuormitustekijät, joihin toimia tulee kohdistaa haitallisen työkuormituksen välttämiseksi.

Psykososiaalisen kuormituksen haitallisuudesta terveyden kannalta on vahvaa tutkimukseen perustuvaa näyttöä.⁶¹ Eläketurvakeskuksen tutkimuksessa (2016) havaittiin, että erityisesti työn psyykkiset ja fyysiset riskitekijät sekä kiire ennustivat työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä. Naisilla sosiaalinen tuki vähensi ja työn fyysiset riskitekijät lisäsivät työkyvyttömyyden riskiä.

⁶⁰ Työkyvyttömyyden kehitys ja eläkkeiden rahoitus, Jaakko Kiander, Susan Kuivalainen, Mikko Laaksonen, Kaarlo Reipas, Artikkele 11/2021, Akava Works

⁶¹ Työkyvyn tuen vaikuttavuus. Tutkimuskatsaus työkyvyn tukitoimien työkyky- ja kustannusvaikutuksista, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 2022:7, s. 15

Miehillä puolestaan työn menettämisen uhka, työn psyykkiset riskitekijät sekä kiire lisäsivät riskiä siirtyä työkyvyttömyyseläkkeelle.⁶²

Psykososiaalisten kuormitustekijöiden täsmentäminen työturvallisuuslakiin voi lisätä tietoisuutta työn psykososiaalisista kuormitustekijöistä ja vaikuttaa myönteisesti työnantajan toimenpiteisiin psykososiaalisen työympäristön parantamiseksi. Kun on tutkittu sitä, onko psykososiaalisia riskejä koskevalla tarkennetulla lainsäädännöllä vaikutusta työnantajien työsuojelutoimintaan, on havaittu, että niissä EU jäsenmaissa, joissa oli tarkempaa sääntelyä psykososiaalisista kuormitustekijöistä, oli useammin laadittu haitallisen kuormituksen toimintaohjelmia (stress action plans). Lisäksi havaittiin, että toimintaohjelman olemassaolo oli yhteydessä lisääntyneisiin työn voimavarakiteijöihin (job resources), jotka olivat yhteydessä matalampaan koettuun stressiin.⁶³

Ehdotetulla 8 §:n huolehtimisvelvoitteen täsmennyksellä voidaan arvioida olevan vaikutusta työntekijöiden terveyteen ja työkykyyn, jos nykyistä enemmän tai varhaisemmassa vaiheessa toteutetaan yksilötasolla työsuojelutoimenpiteitä. Tutkimukset osoittavat, että erilaisilla työkyvyn tukitoimilla voidaan lisätä työntekijöiden hyvinvointia ja terveyttä sekä vähentää sairauspoissaoloja, pitkäaikaista työkyvyttömyyttä ja työstä poistumista. Työterveyslaitoksen tutkijoiden toteuttama tutkimuskatsaus tunnisti tukitoimet, joiden vaikuttavuudesta on näyttöä. Tukitoimet, joista oli vahvin näyttö, kohdistuivat enimmäkseen yksilöön. Näitä toimenpiteitä ovat muun muassa elintapainterventiot, stressinhallinta, ergonomiahankkeet, osasairauspäivärahan käyttö sekä työn muokkaus.⁶⁴

Lain 8 §:n 4 momentin tarkkailuvollisuuden täsmentämisen tarkoituksena on varmistaa, että ajoissa havaitaan, jos yleiset työolosuhteiden parantamiseksi toteutetut toimenpiteet eivät ole riittäviä yksittäisen työntekijän turvallisuuden ja terveyden varmistamiseksi. Varhaisella puuttumisella työntekijöiden työkyvyn heikkenemiseen on arvioitu saatavan aikaan lisää hyvinvointia työssä ja sitä myöten lisää työvuosia. Tutkimushankkeet osoittavat varhaisen tuen toimintatavalla olevan myönteinen vaikutus työkykyyn vaikuttavien asioiden havaitsemiseen ja puheeksi ottamiseen sekä työntekijöiden työkyvyn varhaiseen ja tarpeen mukaiseen yksilölliseen tukemiseen.⁶⁵

Lain 11 §:n 2 momenttiin ehdotettu kirjoitustavan muutos ei kohdistuisi säännöksen sisältöön, vaan se ainoastaan täsmentäisi säännöksen tarkoitusta. Ehdotetut muutokset toisivat selkeästi lain tasolla esille raskaana olevien työntekijöiden lisäksi myös äskettäin synnyttäneet sekä imettävät työntekijät. Tällä saattaa olla myönteisiä vaikutuksia kyseisten työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden kannalta, sillä muutos auttaa työnantajia ja työntekijöitä näihin työntekijöihin kohdistuvien vaarojen tunnistamisessa ja torjumisessa. Kyse ei kuitenkaan ole merkittävistä vaikutuksista.

4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Sukupuolivaikutukset

⁶² Oinas, Tomi & Anttila, Timo & Nätti, Jouko: Parempi työn laatu, pidemmät työurat? Työn laadun vaikutus varhaiseen eläkkeelle siirtymiseen. Teoksessa Järnefelt, Noora (toim.) Työolot ja työurat – tutkimuksia työurien vakaudesta ja eläkkeelle siirtymisestä, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 08/2016.

⁶³ The impact of national legislation on psychosocial risks on organisational action plans, psychosocial working conditions, and employee work-related stress in Europe, Social Science & Medicine, 2022

⁶⁴ Työkyvyn tuen vaikuttavuus. Tutkimuskatsaus työkyvyn tukitoimien työkyky- ja kustannusvaikutuksista, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 2022:7.

⁶⁵ Työterveyslaitos, Työkyvyn varhainen tuki. Työntekijän työkyvyn yksilöllinen tukeminen työpaikalla, 2012

Esitys kohtelisi eri sukupuolia lähtökohtaisesti neutraalisti. Esityksellä lisättäisiin työnantajalle velvollisuus erityisesti ottaa huomioon, että työntekijän henkilökohtaiset edellytykset voivat edellyttää yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä työntekijän turvallisuuden ja terveyden varmistamiseksi. Tällainen henkilökohtainen edellytys voisi olla myös sukupuoli. Esityksellä voidaan näin ollen arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia sukupuolen huomioimiseksi työsuojelutoimenpiteissä.

Lain 11 §:n 2 momenttiin ehdotetuilla muutoksilla saattaisi olla myönteisiä sukupuolivaikutuksia, kun lain tasolla tuotaisiin nykyistä selkeämmin esille raskaana olevat, äskettäin synnyttäneet sekä imettävät työntekijät. Ehdotettu muutos auttaisi työnantajia ja työntekijöitä vaarojen tunnistamisessa ja torjumisessa. Momentin sisältö ei muuttuisi, joten sukupuolivaikutusten ei kuitenkaan arvioida olevan merkittäviä.

Vaikutukset yhdenvertaisuuteen

Esityksen myönteiset vaikutukset voidaan arvioida kohdistuvan erityisesti ikääntyviin työntekijöihin, mutta myös osatyökykyisiin, vammaisiin ja muihin työntekijäryhmiin, joilla on jokin työn turvallisuuden ja terveyden näkökulmasta merkityksellinen henkilökohtainen edellytys. Tällainen henkilökohtainen edellytys voi olla myös puutteellinen kielitaito, joten myönteisiä vaikutuksia voisi kohdistua myös maahanmuuttajiin ja ulkomaisiin työntekijöihin.

Esityksellä turvataan näiden ryhmien työkyky mahdollisuuksien mukaan koko työuran ajan, sikäli kun siihen voidaan vaikuttaa työolosuhteiden ja työympäristön turvallisuudella ja terveydellä. Huolehtimisvelvollisuuden täsmennyksellä korostettaisiin sitä, että työnantajalla on velvollisuus ottaa huomioon, että ihmisillä on erilaiset edellytykset suoriutua työssä ja ne voivat myös vaihdella työuran eri vaiheissa. Kun periaate työn sopeuttamisesta yksilöllisesti tulisi selkeämmin esille, vahvistuisi yksilön oikeus turvallisiin ja terveellisiin työolosuhteisiin. Ehdotetuilla täsmennyksillä voidaan myös arvioida olevan myönteinen vaikutus asenteisiin ikääntyviä työntekijöitä kohtaan, kun tietoisuus lisääntyy ikääntyvien työntekijöiden työkyvyn tukemisesta.

Koska esityksessä ei ehdoteta uusia velvollisuuksia työnantajille ikääntyvien työntekijöiden osalta, pidetään erittäin epätodennäköisenä, että esitys heikentäisi työnantajien halukkuutta palata 55 vuotta täyttäneitä tai tätä ikää lähestyviä. Esitys ei kohdistu pelkästään ikääntyviin työntekijöihin, vaan yhdenvertaisesti kaikkiin työntekijöihin, joiden henkilökohtaiset edellytykset edellyttävät yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä.

Yksilöllisten työsuojelutoimenpiteiden toteuttaminen voisi vaikuttaa työyhteisön muiden työntekijöiden työhön ja työolosuhteisiin. On tunnistettavissa, että työyhteisössä saattaisi syntyä syrjimisestä tai suosimisen kokemuksia, kun yhden työntekijän osalta toteutetaan yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä. Kyse ei kuitenkaan ole syrjinnästä tai suosimisesta, vaan siitä, että kaikkien työkykyä tuetaan tarvittaessa. Tältä osin on huomioitava, ettei työnantaja voi toteuttaa sellaisia yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä, jotka merkitsevät muiden työntekijöiden terveyden tai turvallisuuden vaarantamista tai palvelussuhteen ehtojen heikennystä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Valmistelun lähtökohtana oli hallituksen linjaus siitä, että yli 55 vuotiaiden työssä jatkamista edistetään tarkistamalla työturvallisuuslakia. Valmistelun aikana oli esillä mahdollisuus olla tarkentamatta säännöksiä ja tehostaa voimassa olevien säännösten täytäntöönpanoa tiedottamisen

tai ohjauksen keinoin. Tiedottamisen ja ohjeistuksen ei arvioida olevan riittäviä toimenpiteitä aikaansaada tarvittavaa muutosta kaikilla työpaikoilla. Työnantajilla voi olla toisistaan eroavat lähtökohdat ja valmiudet toimia työsuojelusäännösten edellyttämällä tavalla. On työpaikkoja, jotka oma-aloitteisesti huolehtivat noudattavansa lainsäädäntöä, mutta myös työpaikkoja, jotka eivät tunne lain perusteluita tai selvitä lain soveltamista ohjeista. Tiedottaminen ja ohjaus ovat sidoksissa säännöksiin ja niiden selkeyteen. Voimassa olevat työturvallisuuslain säännösten ei arvioida olevan kaikilta osin niin selkeitä ja täsmällisiä, jotta voitaisiin saada aikaan sellaista tiedottamista ja ohjausta, jolla olisi vaikutusta erityisesti yli 55 vuotiaiden työn turvallisuuteen ja terveyteen.

Valmistelun kuluessa yksi esillä ollut toteuttamisvaihtoehto oli sääntely, joka olisi kohdistunut pelkästään ikääntyviin työntekijöihin. Kyseisessä vaihtoehdossa pidettiin ongelmallisena sitä, että työnantajan työsuojeluvollisuuksia olisi kohdistettu pelkästään tiettyyn ikäryhmään. Ikääntyviä työntekijöitä ei voi verrata nuoriin työntekijöihin, joiden osalta on pidetty tarpeellisenä alaikärajan asettamista ja alle 18-vuotiaisiin työntekijöihin kohdistuvia velvollisuuksia nuorten turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi. Ikääntyvät ovat varsin heterogeeninen ryhmä, jonka vuoksi olisi vaikea perustella työsuojelusääntelyä, joka erottelisi työntekijät iän mukaan. Työurien pidentäminen edellyttää lisäksi työsuojelutoimenpiteitä koko työuran ajan, eikä vasta silloin kun työntekijä ylittää tietyn ikärajan.

Esitystä valmisteltaessa arvioitiin ehdotetun 8 §:n 1 momentin muutoksen sijaan myös vaihtoehtoa, jossa 1 momenttia olisi muutettu siten, että siinä olisi selvennetty minkälaisia työntekijän henkilökohtaisia edellytyksiä työnantajan olisi otettava huomioon huolehtimisvelvoitteensa täyttämiseksi. Nykytilan epäkohdaksi esitettiin sitä, että 8 §:ssä edellytetään työnantajan huomioivan työntekijän henkilökohtaiset edellytykset, mutta säännöksestä ei ole – kuten lain 10 §:ssä – tarkemmin yksilöity, mitkä työntekijöiden henkilökohtaiset edellytykset on otettava huomioon osana työnantajan huolehtimisvelvoitetta. Kyseisessä vaihtoehdossa ikä ja ikääntyminen olisi mainittu erikseen huomioon otettavina henkilökohtaisina edellytyksinä. Esillä oli myös sukupuolen ja ammattitaidon lisääminen, jotta luettelo olisi yhdenmukainen 10 §:ssä lueteltujen edellytysten kanssa. Tämän vaihtoehdon osalta tuli esille riski siitä, että muutoksella olisi ollut kielteisiä vaikutuksia tiettyyn työntekijäryhmään. Ikääntymisen esille nostaminen pykälään olisi voinut johtaa käsitykseen, että työnantajalla olisi erityisiä velvollisuuksia vain tiettyä ikäryhmää koskien. Tämä olisi voinut vaikuttaa kielteisesti ikääntyvien työntekijöiden asemaan ja heikentää heidän työllistymistä.

Valmisteluun ryhdyttäessä oli myös harkittavana vaihtoehto siitä, että työnantajan nykyisiä työturvallisuuslain velvollisuuksia olisi tarkennettu valtioneuvoston asetuksella. Niin ikään tuotiin esille muutosehdotuksia liittyen työturvallisuuslain 13 §:ään ja 25 §:ään. Kyseisten vaihtoehtojen ei arvioitu kytkeytyvän pelkästään tämän esityksen tavoitteisiin. Esitettyjä ehdotuksia on tarkoitus arvioida tarkemmin työturvallisuussäännöksiä valmistelevan neuvottelukunnan asettamassa työkuormituksen hallinta – jaostossa, jonka 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.⁶⁶ Ehdotukset liittyvät myös hallituksen 11.2.2022 päättämiin työllisyystoimiin, joihin sisältyy kirjaus työturvallisuuslain uudistamisesta psykososiaalisen kuormituksen näkökulmasta tavoitteena vahvistaa työkyvyn tukemista ja työelämässä pysymistä.⁶⁷

⁶⁶ Työkuormituksen hallintaa käsittelevä jaosto, <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM108:00/2021>

⁶⁷ Hallituksen kannanotto työllisyystoimista 11.2.2022, kohta 9.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö

Muissa Pohjoismaissa yli 55 vuotiaiden työllisyys on Suomea korkeammalla tasolla. Pohjoismaiden työsuojelulainsäädännössä on useita samankaltaisuuksia. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on tarkempia säännöksiä psykososiaalisesta työympäristöstä ja työn sopeuttamisesta työntekijän edellytyksiin. Seuraavaksi tarkastellaan, miten Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on säädetty niistä työnantajan velvollisuuksista, jotka liittyvät esityksen tavoitteisiin.

5.2.1 Ruotsi

Työympäristölain (Arbetsmiljölagen 1977:1160) 2 luvussa säädetään työympäristölle asetettavista perusvaatimuksista. Työympäristön tulee olla tyydyttävä työn luonne ja yhteiskunnan sosiaalinen ja tekninen kehitys huomioon ottaen. Työolosuhteet on sopeutettava ihmisten erilaisiin fyysisiin ja psyykkisiin edellytyksiin. Tekniikka, työn organisaatio ja sisältö tulee järjestää siten, ettei työntekijä altistu sellaisille fyysisille tai psyykkisille kuormitustekijöille, jotka voivat johtaa sairastumiseen tai tapaturmaan.

Lain 3 luvussa säädetään työnantajan yleisistä velvollisuuksista. Työnantajan velvollisuutena on ryhtyä kaikkiin toimenpiteisiin, joita tarvitaan työntekijöiden suojelemiseksi sairauksilta ja tapaturmilta. Työnantajan on järjestelmällisesti suunniteltava, johdettava ja valvottava toimintaansa siten, että säädösten asettamat vaatimukset hyvästä työympäristöstä täyttyvät. Laissa säädetään myös työn mukauttamisesta ja työntekijän erityisten edellytysten huomioon ottamisesta. Työnantajan on työoloja mukauttamalla tai muilla asianmukaisilla toimenpiteillä otettava huomioon työntekijän erityiset edellytykset työhön. Työn suunnittelussa ja järjestämisessä on otettava huomioon, että ihmisten edellytykset toteuttaa työtehtäviä ovat erilaiset.

Järjestelmällisestä työympäristötyöstä säädetään tarkemmin Työympäristöviraston määräyksessä AFS 2001:1 (Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete). Järjestelmällinen työympäristötyö on sisällytettävä luontevana osana päivittäiseen toimintaan. Sen on katettava kaikki työympäristön kannalta merkitykselliset fyysiset, psykologiset ja sosiaaliset olosuhteet. Työnantajan on säännöllisesti selvitettävä työolosuhteet ja arvioitava työtapaturman tai terveyshaitan vaara. Työnantajan on huolehdittava siitä, että työntekijöiden tiedot työstä ja sen riskeistä ovat riittävät terveyshaittojen ja tapaturmien ehkäisemiseksi ja tyydyttävän työympäristön saavuttamiseksi.

Organisatorisesta ja sosiaalisesta työympäristöstä säädetään tarkemmin Työympäristöviraston määräyksessä AFS 2015:4 (Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om organisatorisk och social arbetsmiljö). Määräysten tarkoituksena on edistää hyvää työympäristöä ja ehkäistä työympäristön organisatorisista ja sosiaalisista olosuhteista aiheutuvaa terveysvaaraa. Määräyksessä on määritelty mitä tarkoitetaan muun muassa terveydelle haitallisella työkuormituksella, työn vaatimuksilla, työn resursseilla, organisatorisella työympäristöllä ja sosiaalisella työympäristöllä.

Työympäristöviraston määräyksessä AFS 2020:5 (Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om arbetsanpassning) säädetään tarkemmin työn sopeuttamisesta. Työn sopeuttamisella tarkoitetaan yksilöllistä toimenpidettä fyysisessä, organisatorisissa ja sosiaalisessa työympäristössä, jonka tavoitteena on, että työntekijä, jonka kyky tehdä tavanomaista työtään on heikentynyt, voi jatkaa työtään tai palata työhön. Sitä käytetään ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä sairauksien ja sairauspoissaolojen välttämiseksi sekä työhön palaamiseksi sairauspoissaolojen jälkeen. Työn sopeuttaminen voi olla määräaikaista tai pysyvää. Määräyksen 4 §:n mukaan työnantajan on jatkuvasti selvitettävä, tarvitseeko joku työntekijöistä työhön sopeuttamista. Työn-

antajan on 5 §:n mukaan huolehdittava siitä, että käytössä on menettelytavat työn sopeuttamistarvetta koskevan tiedon vastaanottamiseksi. Työnantajilla, joiden palveluksessa on vähintään 10 työntekijää, on oltava kirjalliset menettelytavat. Työn sopeuttamisen menettelystä säädetään 6 §:ssä. Kun työn sopeuttamistarve on todettu, on työnantajan niin pian kuin mahdollista selvitettävä ja otettava kantaa siihen, miten työn sopeuttaminen järjestetään. Sen jälkeen työnantajan on, niin pian kuin se on mahdollista, toteutettava työn sopeuttaminen. Työnantajan tulee myös jatkuvasti seurata ja tarkistaa työn sopeuttamisen toimivuutta, ja tarvittaessa muokata sitä.

5.2.2 Norja

Norjassa työturvallisuutta koskevat säännökset sisältyvät työympäristölakiin (Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v LOV-2005-06-17-62). Työympäristölain 3 luvussa säädetään työnantajan yleisistä velvollisuuksista. Työnantajalla on työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden turvaamiseksi huolehdittava järjestelmällisestä työsuojelutyöstä. Tämä edellyttää muun muassa työn vaarojen ja ongelmien kartoittamista ja riskitekijöiden arvioimista sekä työympäristön ja työntekijöiden terveyden jatkuvaa tarkkailua. Työpaikan turvallisuuden huolehtimiseksi työnantajan on huolehdittava, että työntekijöille tiedotetaan työhön mahdollisesti liittyvistä tapaturmavaaroista ja terveyshaitoista ja heille annetaan tarvittavaa koulutusta, harjoittelua ja opetusta.

Työympäristölain 4 luvussa säädetään työympäristön vaatimuksista. Työympäristön on oltava täysin asianmukainen, kun arvioidaan työntekijän fyysiseen ja psyykkiseen terveyteen ja hyvinvointiin vaikuttavia työympäristön tekijöitä yksitellen ja kokonaisuutena. Työnantajan yleisestä työn järjestämisvelvollisuudesta säädetään 4 luvun 1 §:ssä. Työn suunnittelussa ja järjestämisessä on painotettava vammojen ja sairauksien ehkäisyä. Työn, työaikojen, palkkausjärjestelmien, mukaan lukien suorituspalkkauksen, teknologian jne. käyttö, organisointi, järjestäminen ja hallinta on järjestettävä siten, etteivät työntekijät altistu epäsuotuisalle ruumiilliselle tai henkisellem kuormitukselle ja että turvallisuusnäkökohdat otetaan asianmukaisesti huomioon.

Työnantajan yksilöllisestä työn järjestämisvelvollisuudesta säädetään 4 luvun 2 §:ssä. Kunkin työntekijän työtilanteen järjestämisessä on otettava huomioon muun muassa, että työ organisoidaan ja järjestetään huomioiden työntekijän työkyky, osaaminen, ikä ja muut edellytykset.

Työnantajan velvollisuudesta sopeuttaa työntekijän työ tilanteessa, jossa työntekijän työkyky on heikentynyt, säädetään työympäristölain 4 luvun 6 §:ssä. Jos työntekijän työkyky on alentunut tapaturman, sairauden, rasituksen tai muun sellaisen johdosta, työnantajan on, niin pitkälle kuin mahdollista, toteutettava tarpeelliset toimenpiteet, jotta työntekijä voi säilyttää työnsä tai saada itselleen sopivaa työtä. Työntekijälle on ensisijaisesti annettava mahdollisuus jatkaa normaalia työtään, mahdollisesti työn tai työajan erityisen mukauttamisen, työvälineiden vaihtamisen, työlähtöisten toimenpiteiden tai vastaavien jälkeen.

Työympäristölain nojalla on annettu tarkempi määräys organisoinnista, johtamisesta ja osallistumisesta (Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning FOR-2011-12-06-1355). Riskien arvioinnin osalta siinä säädetään, että työntekijän fyysiseen tai psyykkiseen terveyteen vaikuttavat tekijät, mukaan lukien työaika, on kartoitettava ja tarvittaessa mitattava. Kartoituksen perusteella on arvioitava työntekijän terveydelle ja turvallisuudelle aiheutuvan haitan tai vaaran riski. Opetuksen ja ohjauksen osalta säädetään, että opetus on annettava työntekijän ymmärtämällä kielellä. Työn suunnittelussa ja toteuttamisessa on otettava huomioon työntekijän yksilölliset edellytykset ja tarve työtehtävien vaihteluun. Siltä osin kuin se on mahdollista, työtä on mukautettava yksittäisen työntekijän edellytyksiin haitallisen kuormituksen välttämiseksi.

5.2.3 Tanska

Työturvallisuutta koskevat perussäännökset sisältyvät Tanskassa työympäristölakiin (Lov om arbejdsmiljø⁶⁸). Työnantajan on huolehdittava siitä, että työolosuhteet ovat turvallisuus- ja terveellisyysnäkökohdat huomioiden täysin asianmukaiset. Työnantajan on huolehdittava kirjallisen työpaikka-arvioinnin laatimisesta työpaikan terveys- ja turvallisuusoloista ottaen huomioon työn luonne, käytettävät työmenetelmät ja työprosessit sekä työpaikan koko ja organisaatio. Työnantajan on huolehdittava, että työpaikalla toteutetaan tehokasta valvontaa työn suorittamiseksi turvallisesti ja vaarantamatta terveyttä. Työntekijöille on annettava tiedot heidän työhönsä liittyvistä tapaturman tai sairastumisen vaarasta sekä tarpeellinen opetus ja ohjaus. Työ on suunniteltava, järjestettävä ja toteutettava siten, että se on turvallisuus- ja terveellisyysnäkökohdat huomioiden täysin asianmukaista.

Työympäristölakia täydentävässä määräyksessä säädetään yksityiskohtaisemmin työn suorittamisesta (Arbejdstilsynets bekendtgørelse nr. 1234 af 29. oktober 2018 om arbejdets udførelse). Työ on kaikissa vaiheissa suoritettava turvallisuus- ja terveellisyysnäkökohdat huomioiden täysin asianmukaisesti perustuen työympäristön fyysisten, ergonomisten ja psykososiaalisten olosuhteiden arviointiin, joilla voi lyhyellä tai pitkällä aikavälillä olla vaikutusta fyysiseen tai psyykkiseen terveyteen. Työtä suorittaessa on otettava huomioon työntekijän ikä, osaaminen, työkyky ja muut edellytykset.

Määräys psyykkisestä työympäristöstä (Arbejdstilsynets bekendtgørelse nr. 1406 af 26. september 2020 om psykisk arbejdsmiljø) sisältää yksityiskohtaisempia säännöksiä työn psykososiaalisesta työympäristöstä. Työ on kaikissa vaiheissa suunniteltava, järjestettävä ja toteutettava siten, että psyykkisen työympäristön vaikutukset arvioituna yksilöllisesti ja kokonaisuutena ovat turvallisuus- ja terveellisyysnäkökohdat huomioiden täysin asianmukaiset sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Ehkäiseviin toimenpiteisiin ryhdytään ottaen asianmukaisesti huomioon yleiset ennaltaehkäisyperiaatteet.

Määräyksessä psyykkisen työympäristön vaikutukset määritellään tarkoittavan niitä psykososiaalisia vaikutuksia työssä, jotka syntyvät suhteessa tapaan, jolla työ suunnitellaan ja järjestetään; työntekijöiden työn kannalta tärkeisiin organisatorisiin olosuhteisiin; työn sisältöön, mukaan lukien työn vaatimukset; tapaan, jolla työ suoritetaan sekä sosiaalisiin suhteisiin työpaikalla. Työn suorittamisessa on otettava huomioon työntekijän ikä, osaaminen, työkyky ja muut edellytykset. Työnantajan on huolehdittava, että jokainen yksittäinen työntekijä saa riittävää opetusta ja ohjausta työn suorittamiseksi turvallisesti ja terveellisesti. Opetusta ja ohjausta on annettava erityisesti työtä aloittaessa, työtehtävien muuttuessa, ottaessa käyttöön uusia työvälineitä tai uutta teknologiaa tai käytettäessä teknisiä apuvälineitä. Määräyksessä on lisäksi tarkempia säännöksiä suuresta työmäärästä ja aikapaineesta, epäselvistä ja ristiriitaisista vaatimuksista työssä, emotionaalisista vaatimuksista työskennellessä ihmisten kanssa, loukkaavasta käytöksestä mukaan lukien kiusaamisesta ja seksuaalisesta häirinnästä sekä työhön liittyvästä väkivallasta.

6 Lausuntopalaute

⁶⁸ Beskæftigelsesministeriets lovbekendtgørelse nr. 2062 af 16. november 2021 om arbejdsmiljø med senere ændring

7 Säännökohtaiset perustelut

8 §. *Työnantajan yleinen huolehtimisvelvoite.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälässä selvennettäisiin työnantajan huolehtimisvelvoitteen sisältöä. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin työnantajalle velvollisuus erityisesti ottaa huomioon, että työntekijän henkilökohtaiset edellytykset voivat edellyttää yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä työntekijän turvallisuuden ja terveyden varmistamiseksi. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on pykälän selkeyttäminen siten, että pykälästä kävisi ilmi työnantajan velvollisuus toteuttaa yleisesti vaikuttavien työsuojelutoimenpiteiden lisäksi tarvittaessa myös yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä huolehtimiseksi.

Täsmentämällä huolehtimisvelvoitteen sisältöä selkeytettäisiin sitä, että yleisesti vaikuttavat työolosuhteiden parantamiseksi toteutetut toimenpiteet eivät aina ole riittäviä yksittäisen työntekijän turvallisuuden ja terveyden varmistamiseksi. Työnantajan tulisi ottaa huomioon, että ihmisillä on erilaiset edellytykset suoriutua työssä ja ne voivat myös vaihdella työuran eri vaiheissa. Työnantajan velvollisuus toteuttaa yksilöllisiä toimenpiteitä koskisi työntekijöitä, joihin liittyy jokin turvallisuuden ja terveellisyyskannalta merkityksellinen henkilökohtainen edellytys. Tällaisia voivat olla työn vaarojen selvittämistä ja arviointia koskevassa 10 §:ssä yksilöidyt työntekijän henkilökohtaiset edellytykset, kuten myös työntekijän puutteellinen kieli-taito. Myös ikääntyminen voi vaikuttaa siihen, että työpaikan yleiset työsuojelutoimenpiteet eivät enää ole riittäviä työntekijän terveyshaittojen ehkäisemiseksi.

Yksilöllisillä toimenpiteillä tarkoitettaisiin työntekijöiden edellytysten mukaisia työsuojelutoimenpiteitä sekä työn ja työolosuhteiden mukauttamista vastaamaan työntekijän edellytyksiä. Työnantajan tulisi ottaa huomioon mahdollisuus sopeuttaa työ työntekijän edellytyksiin. Periaate työn sopeuttamisesta yksilöllisesti sisältyy työturvallisuuslain taustalla vaikuttavaan työsuojelun puitedirektiiviin. Työnantaja voisi hyödyntää työterveyshuollon toimenpide-ehdotuksia tarpeellisten yksilöllisten työsuojelutoimenpiteiden määrittämiseksi. Lakisääteiseen työterveyshuoltoon kuuluu toimenpide-ehdotusten tekeminen työn terveellisyys- ja turvallisuuden parantamiseksi ja tarvittaessa työn sopeuttamiseksi työntekijän edellytyksiin.

Työnantajan mahdollisuuden toteuttaa yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä vaikuttaa muun muassa työpaikan toiminnan luonne, laajuus ja henkilöstön määrä. Työsuojelutoimenpiteiden vähimmäistasoa määrättäessä on työn terveellisyys- ja turvallisuuden ohella otettava huomioon käytettävissä olevien toimenpiteiden kustannukset ja toteuttamisedellytykset. Tältä osin viitataan siihen, mitä hallituksen esityksessä Eduskunnalle työturvallisuuslaiksi ja eräksi siihen liitetyiksi laeiksi on esitetty teknisestä ja taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta (HE 59/2002 vp, s. 30).

Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työnantajan olisi jatkuvasti tarkkailtava työympäristön, työolosuhteiden ja turvallisten työtapojen lisäksi myös työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä työssä. Työntekijän turvallisuus ja terveys mainittaisiin pykälässä erikseen tarkoituksena varmistaa, että riittävän ajoissa havaitaan, jos yleiset työolosuhteiden parantamiseksi toteutetut toimenpiteet eivät ole riittäviä yksittäisen työntekijän turvallisuuden ja terveyden varmistamiseksi. Muutoksella ei olisi tarkoitus muuttaa nykytilaa, vaan selkeyttää ja täsmentää säännöksen soveltamista.

Ehdotetun tarkkailun kautta työnantajalla olisi mahdollisuus havaita ajoissa, jos on tarvetta toteuttaa yksilöllisiä toimenpiteitä työntekijän terveyden ja turvallisuuden varmistamiseksi. Tarkkailun tuloksena työnantaja voisi esimerkiksi huomata puutteita työntekijän opetuksessa ja ohjauksessa tai tarvetta järjestää työ tai työolosuhteet huomioiden työntekijän henkilökohtaiset edellytykset.

Tarkkailuvelvoitteen täsmennyksellä olisi yhteys pykälän 1 momentissa ehdotettuun muutokseen, jossa selkeytettäisiin työnantajan huolehtimisvelvoitteen sisältöä yksilötasolla. Jotta työnantaja voisi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin riittävän varhaisessa vaiheessa, hänen olisi jatkuvasti tarkkailtava tarvetta toteuttaa yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä työntekijän terveyden ja turvallisuuden varmistamiseksi. Tarkkailun kautta työnantaja voisi niin ikään saada tiedon yksilön terveyttä vaarantavasta työssä kuormittumisesta, jonka osalta työnantajan toimintavelvoitteesta säädetään erikseen työturvallisuuslain 25 §:ssä.

Laissa ei säädetä erityisiä menettelytapoja siitä, miten työnantajan tulee työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden tarkkailu järjestää. Käytännössä menettelytavoista ja vastuista on usein sovittu työpaikan varhaisen tuen toimintamallissa. Sairauspoissaolojen määrän ja keston järjestelmällisellä seurannalla voidaan myös tarkkailla työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä työssä ja hyvissä ajoin havaita tarpeita toteuttaa yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä.

Muutoksella ei vaikuteta työntekijän velvollisuuteen ilmoittaa työnantajalle työolosuhteissaan havaitsemistaan puutteellisuuksista, jotka vaikuttavat työntekijän turvallisuuteen ja terveyteen. Käytännössä voi olla työnantajan tarkkailun kautta vaikeata havaita tarve toteuttaa yksilöllisiä toimenpiteitä, ellei työntekijä itse ilmoita työnantajalle toimintakyvyn muutoksista tai työkyvyssä esiintyvistä ongelmista.

Tarkkailuvelvoitteen täsmennyksellä olisi yhteys lakisääteiseen työterveyshuoltoon kuuluvalla työntekijöiden työssä selviytymisen seurannalla. Työterveyshuoltolain 12 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään työntekijöiden terveydentilan sekä työ- ja toimintakyvyn selvittämisestä, arvioinnista ja seurannasta. Saman momentin 5 kohdan mukaan työterveyshuoltoon kuuluu vajaakuntoisen työntekijän työssä selviytymisen seuranta ja edistäminen työntekijän terveydelliset edellytykset huomioon ottaen.

10 §. *Työn vaarojen selvittäminen ja arviointi.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 3 kohtaan lisättäisiin ikääntyminen huomioon otettavana seikkana osana työn vaarojen selvittämistä ja arviointia. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on varmistaa eri ikäisiin työntekijöihin liittyvien vaara- ja häirtatekijöiden tunnistamista. Kun iän ohella mainittaisiin ikääntyminen tulisi työuran kaikki vaiheet paremmin huomioon otetuiksi vaarojen arvioinnissa.

Ikääntymisellä ei viitata tiettyyn kronologiseen ikään, vaan sillä tarkoitettaisiin vanhenemisen myötä ihmisessä tapahtuvia toimintakyvyn muutoksia esimerkiksi lihasten suorituskyvyssä, hengityselimistöissä, motorikassa sekä aistitoiminnoissa. Työntekijän ikääntymisen huomioon ottamisella tarkoitettaisiin ennen kaikkea sellaisten vaara- ja häirtatekijöiden tunnistamista, joilla on merkitystä erityisesti vanhempien työntekijöiden näkökulmasta. Tällaisia ovat esimerkiksi puutteellinen valaistus, fyysisesti raskas työ, pitkät työajat, vuorotyö tai työn digitalisoinnin aiheuttamat osaamisvaatimukset. Ikääntymisellä voisi myös olla merkitystä arvioitaessa työssä esiintyvän vaara- ja häirtatekijöiden merkitystä turvallisuudelle ja terveydelle.

Pykälän 1 momenttia muutettaisiin lisäksi siten, että sen 4 kohdassa mainitut työn kuormitustekijät täsmennettäisiin. Työnantajan olisi otettava huomioon työn fyysiset kuormitustekijät sekä työn sisältöön, työn järjestelyihin ja työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen liittyvät kuormitustekijät. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on selkeyttää nykytilaa ja täsmentää minkälaisia työn kuormitustekijöitä on otettava huomioon osana työn vaarojen selvittämistä ja arviointia. Muutoksella korostettaisiin, että sekä fyysiset että psykososiaaliset työolosuhteet on huomioitava työn kuormitustekijöitä tunnistettaessa.

Työn fyysisiä kuormitustekijöitä ovat esimerkiksi polvillaan tai kyykyssä työskentely, etukumarassa asennossa työskentely, käsin tehtävät raskaat nostot, yksipuoliset työliikkeet, käden puristusvoimaa vaativa työ ja pitkäaikainen istuminen.

Työn sisältöön, työn järjestelyihin ja työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen liittyvillä kuormitustekijöillä tarkoitettaisiin työpaikan psykososiaaliseen työympäristöön kuuluvia työolotekijöitä, jotka ovat työnantajan työturvallisuusvastuun piirissä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi työn yksitoikkoisuus, liiallinen tietomäärä, jatkuvat keskeytykset ja monen asian tekeminen samaan aikaan, vaikeat asiakastilanteet, liiallinen työmäärä työaikaan nähden ja toistuvat tietoteknisiin työvälineisiin liittyvät epäkohdat, häiriöt ja vaatimukset. Niin ikään epäkohdat työyhteisön yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa voivat aiheuttaa haitallista työkuormitusta.

Työnantajan työn vaarojen selvittämiselvöite kohdistuu niihin työn kuormitustekijöihin, jotka esiintyvät kyseisessä työssä ja voivat aiheuttaa terveydelle haitallista kuormitusta työssä. Työnantajan tulisi työn vaarojen selvittämisessä ja arvioinnissa tunnistaa terveydelle haitalliset työn kuormitustekijät ja, ellei niitä voi poistaa, arvioida niiden terveydellinen merkitys. Työnantaja voi hyödyntää työterveyshuollon asiantuntemusta, jotta haitalliset kuormitustekijät tulevat riittävän järjestelmällisesti huomioon otetuiksi vaarojen selvittämisessä ja arvioinnissa.

Työn kuormitustekijöiden terveysvaaran arviointi edellyttää käytännössä myös työssä tai työympäristössä olevien työntekijöiden terveyttä edistävien tekijöiden selvittämistä, sillä ne vaikuttavat siihen minkälaisista terveysvaaroista työn haitallisista kuormitustekijöistä aiheutuu. Työn voimavaratekijät, kuten työyhteisön tai esihenkilön tuki, voivat suojata haitallisten kuormitustekijöiden kielteisiltä vaikutuksilta työntekijöiden terveyteen. Työnantaja saa tietoja työn voimavaratekijöiden vaikutuksista muun muassa työterveyshuollon työpaikkaselvityksestä, jossa tulee arvioida työstä, työympäristöstä ja työyhteisöstä aiheutuvien kuormitustekijöiden ja voimavarojen terveydellistä merkitystä ja merkitystä työkyvyille.

11 §. *Erityistä vaaraa aiheuttava työ*. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi ja pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti. Pykälän 1 momentti jäisi ennalleen.

Pykälän 2 momentti koskee raskaana olevan työntekijän osallistumista hänelle tai sikiölle vaaraa aiheuttavaan työhön. Työstä tai työolosuhteista raskaana olevalle työntekijälle tai sikiölle aiheutuvaa vaaraa ei lainkohdassa tarkemmin yksilöidä, vaan asia selvitetään 10 §:n mukaisessa työn vaarojen arvioinnissa. Vaarojen arvioinnissa otetaan huomioon toisaalta työ ja työolosuhteet sekä toisaalta työntekijän henkilökohtaiset ominaisuudet. Lisäksi voimassa oleva lisääntymisterveysasetus sisältää tarkempia säännöksiä lisääntymisterveydelle työssä vaaraa aiheuttavista tekijöistä, vaaraa aiheuttavien tekijöiden korvaamisesta sekä raskauden suojelusta. Työnantajan on tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin huolehtiakseen työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että siinä ilmaistaisiin selkeästi, että raskaana olevan työntekijän lisäksi myös äskettäin synnyttänyt sekä imettävä työntekijä kuuluvat säännöksen piiriin. Tämä osaltaan selkeyttäisi raskaussuojeludirektiivin kansallista täytäntöönpanoa, sillä direktiivin tarkoituksena on suojella raskaana olevien, äskettäin synnyttäneiden sekä imettävien työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta työssä. Momentin nykyisestä sanamuodosta poistuisi erillinen maininta sikiöstä, mutta momentissa tarkoitettujen työntekijöiden suojelemisella suojellaan samalla myös sikiötä ja syntynyttä lasta. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole muuttaa säännöksen sisältöä.

Euroopan työterveys- ja työturvallisuusviraston (EU-OSHA) käyttämän määritelmän mukaan äskettäin synnyttänyt työntekijä on enintään 14 viikkoa aikaisemmin synnyttänyt työntekijä,

joka on poissa töistä synnytyksen jälkeisistä, ensisijaisesti toipumisen nopeuteen liittyvistä terveydellistä syistä johtuen, synnytyksen aikaisten komplikaatioiden laajuus ja toipuminen mukaan lukien. Työsopimuslain (55/2001) 4 luvun 2 §:ssä säädetään raskaana olevan ja äskettäin synnyttäneen työntekijän suojelusta siten, että työntekijä saa työnantajan suostumuksella tehdä 14 viikon aikana raskausvapaan alkamisesta lukien vain työtä, joka ei vaaranna hänen eikä sikiön tai syntyneen lapsen turvallisuutta. Sekä työnantajalla että työntekijällä on oikeus milloin tahansa keskeyttää tänä aikana tehtävä työ. Työtä ei kuitenkaan saa tehdä kahden viikon aikana ennen laskettua synnytyksaikaa eikä kahden viikon aikana synnytyksen jälkeen. Työsopimuslain 4 luvun 2 §:ssä on kyse osittain eri asiasta kuin muutettavaksi ehdotetussa työturvallisuuslain säännöksessä. Raskaussuojeludirektiivin näkökulmasta olisi perusteltua, että äskettäin synnyttäneen työntekijän suojelu alkaisi synnytyksestä lukien.

Ehdotetun 11 §:n 2 momentin muutoksen tarkoituksena on myös ilmaista nykyistä selkeämmin, että säännöksessä tarkoitettu työntekijän siirtäminen toisiin tehtäviin ei ole työnantajan ainoa keino puuttua vaaraa aiheuttaviin tekijöihin, vaan työnantajan käytettävissä on myös muita toimenpiteitä vaarojen torjumiseksi.

Pykälään ehdotetaan myös lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta. Tarkoituksena on lisätä raskaana olevien, äskettäin synnyttäneiden sekä imettävien työntekijöiden suojelua koskevan perussäännöksen yhteyteen valtuutussäännös, jota siinä aiemmin ei ole ollut. Ehdotetun asetuksenantovaltuuden nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin nykyistä selkeämmin antaa tarkempia säännöksiä raskaana olevalle, äskettäin synnyttäneelle tai imettävälle työntekijälle työssä vaaraa aiheuttavista tekijöistä ja niiden tunnistamisesta, altistuksen luonteesta, vaarojen selvittämisestä ja arvioinnista, tiedottamisesta, ilmoittamisesta sekä torjuntatoimenpiteistä.

14 §. *Työntekijälle annettava opetus ja ohjaus.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin työntekijän muut henkilökohtaiset edellytykset huomioon otettavaksi seikaksi työntekijän ammatillisen osaamisen ja työkokemuksen ohella opetusta ja ohjausta annettaessa. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on pykälän täsmentäminen vastaamaan nykyistä oikeustilaa. Työnantajalta voidaan jo nykyisin edellyttää, että yksilölliset erot otetaan huomioon opetuksessa ja ohjauksessa lain 8 §:n huolehtimisvelvoitteen perusteella.

Säännöksessä ei tarkemmin yksilöitäisi muita huomioon otettavia työntekijän henkilökohtaisia edellytyksiä, vaan niitä mainitaan esimerkkeinä työn vaarojen selvittämistä ja arviointia koskevassa 10 §:ssä. Työntekijän nuori ikä tai ikääntyminen olisi tällainen opetuksessa ja ohjauksessa huomioon otettava henkilökohtainen edellytys, kuten myös työntekijän kielitaito tai osatyökykyisen työntekijän yksilölliset rajoitteet tai tarpeet.

Vaikkei ikääntymistä mainittaisi säännöksessä erikseen, olisi muutoksen tarkoituksena korostaa myös vanhenemisen myötä ihmisessä tapahtuvien muutoksien huomioon ottamista opetusta ja ohjausta annettaessa. Muutos korostaisi sitä, että vaarojen arvioinnissa tunnistettuja ihmisen ikääntymiseen liittyviä vaara- ja haittatekijöihin tulee kiinnittää huomiota opetuksessa ja ohjauksessa. Säännös edellyttäisi myös että, työnantajan ottaisi huomioon ikääntymisen myötä syntyvät oppimiseen liittyvät erityispiirteet. Työnantaja voisi esimerkiksi digitaalisten työvälineiden muutostilanteissa tarvittaessa huomioida oppimisen edellyttämän ajan tai täydentää annettua opetusta ja ohjausta.

30 §. *Yötyö.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta.

Pykälässä säädetään yötyötä tekevän työntekijän mahdollisuudesta vaihtaa työtehtäviä tai siirtyä päivätyöhön, työnantajan velvollisuudesta selvittää voidaanko työn räsitus vähentää muilla toimenpiteillä sekä työntekijän oikeudesta saada pyydetessä selvitys seikoista, joiden vuoksi työtehtävien vaihtaminen tai siirtyminen päivätyöhön ei ole mahdollista. Tähän työturvallisuuslain yötyötä koskevaan perussäännökseen ei nykyisessä muodossaan sisälly asetuksenantovaltuutta.

Lisättäväksi ehdotetun asetuksenantovaltuuden nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä työntekijän turvallisuudelle tai terveydelle yötyöstä aiheutuvien vaarojen selvittämisestä ja arvioinnista sekä toimenpiteistä vaarojen torjumiseksi tai vähentämiseksi. Esimerkiksi raskaussuojeludirektiivin yötyötä koskevan 7 artiklan täytäntöönpanon selkeyttämiseksi yötyöstä voitaisiin tarvittaessa antaa tarkentavia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Työturvallisuuslain nojalla on annettu lisääntymisterveysasetus, jonka uudistaminen on käynnistynyt. Uudistamisen yhteydessä on tarkoituksena korvata nykyisin voimassa oleva asetus uudella asetuksella, jossa annettaisiin täsmentävää sääntelyä raskaana olevan, äskettäin synnyttäneen sekä imettävän työntekijän suojelemisesta.

Ehdotus sisältää kaksi uutta asetuksenantovaltuutta työturvallisuuslakiin. Valtuutussäännöksiä on kuvattu tarkemmin 11 §:n 3 momentin sekä 30 §:n 3 momentin säännöskohtaisten perusteluiden yhteydessä.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan x.x.2023.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Työvoiman suojele

Ehdotettava laki on merkityksellinen perustuslain 18 §:n kannalta. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelesta. Perustuslain esitöiden mukaan säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelesta ja siihen liittyvässä toiminnassa. Julkisen vallan on huolehdittava työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä.

Ehdotettu laki toteuttaa perustuslain 18 §:n 1 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta huolehtia työvoiman suojelesta. Työvoiman suojelesta edistetään varmistamalla, että työntekijän turvallisuudesta ja terveydestä työssä huolehtimiseksi toteutetaan työntekijän edellytysten mukaisia yksilöllisiä työsuojeletoimenpiteitä. Tarkentamalla työnantajan työturvallisuusvelvoitteita pyritään ehkäisemään työkyvyttömyyttä ja parantamaan työntekijöiden mahdollisuuksia työskennellä pidempään työkykyisenä sekä vähentämään varhaista työelämästä poistumista.

Yhdenvertaisuus ja tasapuolinen kohtele

Sääntelyllä on liittymäkohtia myös perustuslain 6 §:ään. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan muun muassa henkilön iän tai terveydentilan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain yhdenvertaisuussäännökset eivät estä tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp, s. 44).

Vaikka esityksellä pyritään edistämään 55 vuotta täyttäneiden työntekijöiden työssä jaksamista ja työurien pidentämistä, ei esitys erottele työntekijöitä iän tai muunkaan erotteluperusteen mukaan, eikä aseta työnantajalle velvoitetta erotella esimerkiksi eri ikäluokkaan kuuluvia työntekijöitä. Esitys sen sijaan täsmentää työnantajan velvollisuutta ottaa huomioon, että työntekijän henkilökohtaiset edellytykset voivat edellyttää yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä työntekijän turvallisuuden ja terveyden varmistamiseksi. Esitetty muutos työturvallisuuslakiin kohdistuu yhdenvertaisesti kaikkiin työntekijöihin, joiden henkilökohtaiset edellytykset edellyttävät yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä. Tällainen henkilökohtainen edellytys voisi olla syrjintäsäännöksessä mainittu syy kuten tai ikä tai terveydentila. Työnantajan velvollisuudessa on kyse työntekijän erityistarpeiden huomioon ottamisesta ja sellaisten työsuojelutoimenpiteiden toteuttamisesta, jotka ovat tarpeellisia työntekijän turvallisuuden ja terveellisyysvarmistamiseksi. Mahdollinen työnantajan velvollisuudesta johtuva erottelu työntekijöiden välillä on perusteltavissa hyväksyttävällä tavalla, sillä sääntelyllä toteutetaan julkisen vallan velvollisuutta huolehtia työolojen turvallisuudesta ja terveydestä.

Asetuksenantovaltuuden antaminen

Perustuslain 80 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Asetuksenantovaltuuden tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen (ks. esimerkiksi PeVL 26/2017 vp, s. 26 ja PeVL 38/2013 vp, s. 3 - 4). Säänneltävästä asiasta on oltava riittävät perussäännökset laissa ja valtuus on pääsääntöisesti syytä sijoittaa lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (ks. esimerkiksi PeVL 10/2016 vp, s. 5 ja PeVL 49/2014 vp, s. 6).

Lisättäväksi ehdotettujen asetuksenantovaltuuksien nojalla voitaisiin antaa lakia alemmanasteista täsmentävää sääntelyä. Kyse ei olisi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai perustuslain mukaan lain alaan muuten kuuluvista asioista. Asetuksenantovaltuudet on laadittu perustuslain edellyttämällä tavalla tarkkarajaisesti ja valtuutussäännökset on sijoitettu asianomaisten perussäännösten yhteyteen.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työturvallisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työturvallisuuslain (738/2002) 8 §:n 1 ja 4 momentti, 10 §:n 1 momentti, 11 § ja 14 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 10 §:n 1 momentti laissa 755/2021, sekä lisätään 30 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 755/2021, uusi 3 momentti seuraavasti:

8 §

Työnantajan yleinen huolehtimisvelvoite

Työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Tässä tarkoituksessa työnantajan on otettava huomioon työhön, työolosuhteisiin ja muuhun työympäristöön samoin kuin työntekijän henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvät seikat. Työnantajan on erityisesti otettava huomioon, että työntekijän henkilökohtaiset edellytykset voivat edellyttää yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä työntekijän turvallisuuden ja terveyden varmistamiseksi.

Työnantajan on jatkuvasti tarkkailtava työympäristöä, työyhteisön tilaa ja työtapojen turvallisuutta sekä työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä työssä. Työnantajan on myös tarkkailtava toteutettujen toimenpiteiden vaikutusta työn turvallisuuteen ja terveellisyyteen.

10 §

Työn vaarojen selvittäminen ja arviointi

Työnantajan on työn ja toiminnan luonne huomioon ottaen riittävän järjestelmällisesti selvittävä 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. Tällöin on otettava huomioon:

- 1) tapaturman ja muu terveyden menettämisen vaara kiinnittäen huomiota erityisesti kyseisessä työssä tai työpaikassa esiintyviin 5 luvussa tarkoitettuihin vaaroihin ja haittoihin;
- 2) esiintyneet tapaturmat, ammattitaudit ja työperäiset sairaudet sekä vaaratilanteet;
- 3) työntekijän ikä, ikääntyminen, sukupuoli, ammattitaito ja muut hänen henkilökohtaiset edellytyksensä;
- 4) työn fyysiset kuormitustekijät sekä työn sisältöön, työn järjestelyihin ja työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen liittyvät kuormitustekijät;
- 5) työajan ulkopuolella tapahtuva työhön liittyvä matkustaminen;
- 6) mahdollinen lisääntymisterveydelle aiheutuva vaara;
- 7) muut vastaavat seikat.

11 §

Erityistä vaaraa aiheuttava työ

Jos 10 §:ssä tarkoitettu työn vaarojen arviointi osoittaa, että työstä saattaa aiheutua erityistä tapaturman tai sairastumisen vaaraa, tällaista työtä saa tehdä vain siihen pätevä ja henkilökohtaisten edellytystensä puolesta työhön soveltuva työntekijä tai tällaisen työntekijän välittömässä valvonnassa muu työntekijä. Muiden henkilöiden pääsy vaara-alueelle on tarpeellisin toimenpitein estettävä.

Jos työstä tai työolosuhteista saattaa aiheutua erityistä vaaraa raskaana olevalle, äskettäin synnyttäneelle tai imettävälle työntekijälle, työnantajan on ryhdyttävä tarvittaviin torjuntatoimenpiteisiin. Jos erityistä vaaraa ei voida poistaa, työnantajan on pyrittävä siirtämään työntekijä tälle sopiviin työtehtäviin ajaksi, jolloin työstä tai työolosuhteista saattaa aiheutua erityistä vaaraa.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä raskaana olevalle, äskettäin synnyttäneelle tai imettävälle työntekijälle työssä vaaraa aiheuttavista tekijöistä ja niiden tunnistamisesta, altistuksen luonteesta, vaarojen selvittämisestä ja arvioinnista, tiedottamisesta, ilmoittamisesta sekä torjuntatoimenpiteistä.

14 §

Työntekijälle annettava opetus ja ohjaus

Työnantajan on annettava työntekijälle riittävät tiedot työpaikan haitta- ja vaaratekijöistä sekä huolehdittava siitä, että työntekijän ammatillinen osaaminen ja työkokemus sekä muut hänen henkilökohtaiset edellytyksensä huomioon ottaen:

- 1) työntekijä perehdytetään riittävästi työhön, työpaikan työolosuhteisiin, työ- ja tuotantomenetelmiin, työssä käytettäviin työvälineisiin ja niiden oikeaan käyttöön sekä turvallisiin työtapoihin erityisesti ennen uuden työn tai tehtävän aloittamista tai työtehtävien muuttuessa sekä ennen uusien työvälineiden ja työ- tai tuotantomenetelmien käyttöön ottamista;
- 2) työntekijälle annetaan opetusta ja ohjausta työn haittojen ja vaarojen estämiseksi sekä työstä aiheutuvan turvallisuutta tai terveyttä uhkaavan haitan tai vaaran välttämiseksi;
- 3) työntekijälle annetaan opetusta ja ohjausta säätö-, puhdistus-, huolto- ja korjaustöiden sekä häiriö- ja poikkeustilanteiden varalta; ja
- 4) työntekijälle annettua opetusta ja ohjausta täydennetään tarvittaessa.

30 §

Yötyö

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä työntekijän turvallisuudelle tai terveydelle yötyöstä aiheutuvien vaarojen selvittämisestä ja arvioinnista sekä toimenpiteistä vaarojen torjumiseksi tai vähentämiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Sarkkinen

Laki

työturvallisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työturvallisuuslain (738/2002) 8 §:n 1 ja 4 momentti, 10 §:n 1 momentti, 11 § ja
14 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 10 §:n 1 momentti laissa 755/2021, sekä
lisätään 30 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 755/2021, uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

8 §

Työnantajan yleinen huolehtimisvelvoite

Työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä
velvollinen huolehtimaan työntekijöiden tur-
vallisuudesta ja terveydestä työssä. Tässä tar-
koituksessa työnantajan on otettava huomioon
työhön, työolosuhteisiin ja muuhun työympä-
ristöön samoin kuin työntekijän henkilökoh-
taisiin edellytyksiin liittyvät seikat.

Työnantajan on jatkuvasti tarkkailtava työ-
ympäristöä, työyhteisön tilaa ja työtapojen
turvallisuutta. Työnantajan on myös tarkkail-
tava toteutettujen toimenpiteiden vaikutusta
työn turvallisuuteen ja terveellisyteen.

10 §

Työn vaarojen selvittäminen ja arviointi

Työnantajan on työn ja toiminnan luonne
huomioon ottaen riittävän järjestelmällisesti
selvitettävä ja tunnistettava työstä, työajoista,

Ehdotus

8 §

Työnantajan yleinen huolehtimisvelvoite

Työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä
velvollinen huolehtimaan työntekijöiden tur-
vallisuudesta ja terveydestä työssä. Tässä tar-
koituksessa työnantajan on otettava huomioon
työhön, työolosuhteisiin ja muuhun työympä-
ristöön samoin kuin työntekijän henkilökoh-
taisiin edellytyksiin liittyvät seikat. *Työnanta-
jan on erityisesti otettava huomioon, että
työntekijän henkilökohtaiset edellytykset voi-
vat edellyttää yksilöllisiä työsuojelutoimenpi-
teitä työntekijän turvallisuuden ja terveyden
varmistamiseksi.*

Työnantajan on jatkuvasti tarkkailtava työ-
ympäristöä, työyhteisön tilaa ja työtapojen
turvallisuutta sekä *työntekijöiden turvalli-
suutta ja terveyttä työssä.* Työnantajan on
myös tarkkailtava toteutettujen toimenpitei-
den vaikutusta työn turvallisuuteen ja terveel-
lisyyteen.

10 §

Työn vaarojen selvittäminen ja arviointi

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. Tällöin on otettava huomioon:

- 1) tapaturman ja muu terveyden menettämisen vaara kiinnittäen huomiota erityisesti kyseisessä työssä tai työpaikassa esiintyviin 5 luvussa tarkoitettuihin vaaroihin ja haittoihin;
- 2) esiintyneet tapaturmat, ammattitaudit ja työperäiset sairaudet sekä vaaratilanteet;
- 3) työntekijän ikä, sukupuoli, ammattitaito ja muut hänen henkilökohtaiset edellytyksensä;
- 4) työn kuormitustekijät;
- 5) työajan ulkopuolella tapahtuva työhön liittyvä matkustaminen;
- 6) mahdollinen lisääntymisterveydelle aiheutuva vaara;
- 7) muut vastaavat seikat.

työtilasta, muusta työympäristöstä ja työolosuhteista aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät sekä, jos niitä ei voida poistaa, arvioitava niiden merkitys työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle. Tällöin on otettava huomioon:

- 1) tapaturman ja muu terveyden menettämisen vaara kiinnittäen huomiota erityisesti kyseisessä työssä tai työpaikassa esiintyviin 5 luvussa tarkoitettuihin vaaroihin ja haittoihin;
- 2) esiintyneet tapaturmat, ammattitaudit ja työperäiset sairaudet sekä vaaratilanteet;
- 3) työntekijän ikä, *ikäntyminen*, sukupuoli, ammattitaito ja muut hänen henkilökohtaiset edellytyksensä;
- 4) *työn fyysiset kuormitustekijät sekä työn sisältöön, työn järjestelyihin ja työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen liittyvät kuormitustekijät*;
- 5) työajan ulkopuolella tapahtuva työhön liittyvä matkustaminen;
- 6) mahdollinen lisääntymisterveydelle aiheutuva vaara;
- 7) muut vastaavat seikat.

11 §

Erityistä vaaraa aiheuttava työ

Jos 10 §:ssä tarkoitettu työn vaarojen arviointi osoittaa, että työstä saattaa aiheutua erityistä tapaturman tai sairastumisen vaaraa, tällaista työtä saa tehdä vain siihen pätevä ja henkilökohtaisten edellytystensä puolesta työhön soveltuva työntekijä tai tällaisen työntekijän välittömässä valvonnassa muu työntekijä. Muiden henkilöiden pääsy vaara-alueelle on tarpeellisin toimenpitein estettävä.

Jos työstä tai työolosuhteista saattaa aiheutua raskaana olevalle työntekijälle tai sikiölle erityistä vaaraa, eikä vaaratekijää voida poistaa, työnantajan on pyrittävä siirtämään työntekijä raskauden ajaksi tälle sopiviin työtehtäviin.

11 §

Erityistä vaaraa aiheuttava työ

Jos 10 §:ssä tarkoitettu työn vaarojen arviointi osoittaa, että työstä saattaa aiheutua erityistä tapaturman tai sairastumisen vaaraa, tällaista työtä saa tehdä vain siihen pätevä ja henkilökohtaisten edellytystensä puolesta työhön soveltuva työntekijä tai tällaisen työntekijän välittömässä valvonnassa muu työntekijä. Muiden henkilöiden pääsy vaara-alueelle on tarpeellisin toimenpitein estettävä.

Jos työstä tai työolosuhteista saattaa aiheutua *erityistä vaaraa* raskaana olevalle, *äskettäin synnyttäneelle tai imettävälle* työntekijälle, *työnantajan on ryhdyttävä tarvittaviin torjuntatoimenpiteisiin*. Jos erityistä vaaraa ei voida poistaa, työnantajan on pyrittävä siirtämään työntekijä tälle sopiviin työtehtäviin.

ajaksi, jolloin työstä tai työolosuhteista saattaa aiheutua erityistä vaaraa.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä raskaana olevalle, äskettäin synnyttäneelle tai imettävälle työntekijälle työssä vaaraa aiheuttavista tekijöistä ja niiden tunnistamisesta, altistuksen luonteesta, vaarojen selvittämisestä ja arvioinnista, tiedottamisesta, ilmoittamisesta sekä torjuntatoimenpiteistä.

14 §

Työntekijälle annettava opetus ja ohjaus

Työnantajan on annettava työntekijälle riittävät tiedot työpaikan haitta- ja vaaratekijöistä sekä huolehdittava siitä, että työntekijän ammatillinen osaaminen ja työkokemus huomioidaan ottaen:

1) työntekijä perehdytetään riittävästi työhön, työpaikan työolosuhteisiin, työ- ja tuotantomenetelmiin, työssä käytettäviin työvälineisiin ja niiden oikeaan käyttöön sekä turvallisiin työtapoihin erityisesti ennen uuden työn tai tehtävän aloittamista tai työtehtävien muuttuessa sekä ennen uusien työvälineiden ja työ- tai tuotantomenetelmien käyttöön ottamista;

2) työntekijälle annetaan opetusta ja ohjausta työn haittojen ja vaarojen estämiseksi sekä työstä aiheutuvan turvallisuutta tai terveyttä uhkaavan haitan tai vaaran välttämiseksi;

3) työntekijälle annetaan opetusta ja ohjausta säätö-, puhdistus-, huolto- ja korjaustöiden sekä häiriö- ja poikkeustilanteiden varalta; ja

4) työntekijälle annettua opetusta ja ohjausta täydennetään tarvittaessa.

14 §

Työntekijälle annettava opetus ja ohjaus

Työnantajan on annettava työntekijälle riittävät tiedot työpaikan haitta- ja vaaratekijöistä sekä huolehdittava siitä, että työntekijän ammatillinen osaaminen ja työkokemus *sekä muut hänen henkilökohtaiset edellytyksensä* huomioidaan ottaen:

1) työntekijä perehdytetään riittävästi työhön, työpaikan työolosuhteisiin, työ- ja tuotantomenetelmiin, työssä käytettäviin työvälineisiin ja niiden oikeaan käyttöön sekä turvallisiin työtapoihin erityisesti ennen uuden työn tai tehtävän aloittamista tai työtehtävien muuttuessa sekä ennen uusien työvälineiden ja työ- tai tuotantomenetelmien käyttöön ottamista;

2) työntekijälle annetaan opetusta ja ohjausta työn haittojen ja vaarojen estämiseksi sekä työstä aiheutuvan turvallisuutta tai terveyttä uhkaavan haitan tai vaaran välttämiseksi;

3) työntekijälle annetaan opetusta ja ohjausta säätö-, puhdistus-, huolto- ja korjaustöiden sekä häiriö- ja poikkeustilanteiden varalta; ja

4) työntekijälle annettua opetusta ja ohjausta täydennetään tarvittaessa.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Yötyö

Yötyö

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä työntekijän turvallisuudelle tai terveydelle yötyöstä aiheutuvien vaarojen selvittämisestä ja arvioinnista sekä toimenpiteistä vaarojen torjumiseksi tai vähentämiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20