



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/26906/2020-VNK-2

18.12.2020

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työturvallisuuslain muuttamisesta

Esitysluonnoksen perusteella saa riittävän käsityksen työturvallisuuslain taustasta, tavoitteista ja keskeisistä esityksistä. Tarve lainmuutokselle on perusteltu. Esityksessä on hyödynnetty asiaa koskevaa tutkimustietoa ja arvioitu vaikutuksia yleisellä tasolla.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Arviointineuvosto katsoo, että esityksestä olisi tullut järjestää lausuntokierros. Vaikka esitys on lainmuutoksena suppea, koskee se huomattavaa määrää työntekijöitä ja työnantajia. Pelkästään työturvallisuussäännöksiä valmistele- van neuvottelukunnan hyväksyntää esitykselle ei voida pitää vaikutusarvioin- nin tietopohjan kannalta riittävänä kuulemisena.
- ii) Esityksessä tulisi kuvata tarkemmin lainmuutoksen kohteet eli työnantajat ja työntekijät. Esimerkiksi millaisille yrityksille ja yritysryhmille aiheutuu vaikutuksia ja kuinka suurta yritysjoukkoa muutos mahdollisesti koskee. Myös työntekijöitä lainmuutoksen kohderyhmänä tulisi kuvata tarkemmin.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että lausuntokierros järjestetään ja esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työturvallisuuslakia. Työnantajan velvollisuutta työn vaarojen selvittämiseen ja arviointiin tarkennettaisiin ja selkiytettäisiin säätämällä työajan ulkopuolella tapahtuva työhön liittyvä matkustaminen vaarojen arvioinnissa huomioon otettavaksi. Lisäksi työnantajalle säädettäisiin velvollisuus selvittää, millä toimenpiteillä työn kuormitustekijöitä voidaan vähentää niissä tilanteissa, joissa yötyötä tekevän työntekijän työtehtävien vaihtaminen tai siirtyminen päivätyöhön ei ole mahdollista. Yötyötä tekeväälle työntekijälle säädettäisiin oikeus saada työnantajalta selvitys seikoista, joiden vuoksi työtehtävien vaihtaminen tai siirtyminen päivätyöhön ei ole mahdollista.

Esityksen tavoitteena on vähentää työajan ulkopuolella tapahtuvasta matkustamisesta ja yötyöstä työntekijöille aiheutuvaa haitallista kuormitusta ja terveydellisiä haittoja.

Lisäksi työturvallisuuslain henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen tietosuojalainsäädännön kanssa päällekkäiset säännökset ehdotetaan kumottavaksi.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnoksessa on kuvattu lain muutoksen taustaa ja työturvallisuuslain nykytilaa työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden kannalta sekä työn kuormittavuuden ja vaarojen selvittämisen ja arvioinnin näkökulmasta.

Esitysluonnoksen nykytilan kuvauksessa on esitetty olennaisia aiheeseen liittyviä tietoja. Esimerkiksi yö- ja jaksotyötä tehdään etenkin terveys- ja sosiaalipalvelualoilla, majoitus- ja ravitsemustoiminnan piirissä sekä kuljetuksen ja varastoinnin aloilla. Suomessa noin 8,5 % palkansaajista tekee yötyötä. Matkustamiseen käytettyä työaika ei lueta työaikaan, ellei sitä samalla ole pidettävä työsuorituksena. Työajan ulkopuolisen matkustamisen kuormitus on yleensä hyvin tunnistettu, mutta työsuojeluviranomaisten mukaan kuormituksen tunnistaminen ei ole aina johtanut riittäviin toimenpiteisiin kuormituksen vähentämiseksi. Esityksessä on myös tilastotietoja kotimaahan ja ulkomaille suuntautuvista työmatkoista.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos on ymmärrettävästi kirjoitettu, jonka perusteella saa riittävän käsityksen lain tavoitteista ja keskeisistä esityksistä sekä tarpeesta lainmuutokseen. Vaihtoehtoa tavoitteen saavuttamiseksi on myös kuvattu.

Arviointineuvosto pitää myönteistä, että Tilastokeskuksen tilastotietojen perusteella saa käsityksen työmatkustusvolyymeista, vaikka tilastotietoa työajan ulkopuolella olevasta matkustamisesta ei olekaan saatavilla. Perustiedot työmatkojen määrästä auttavat esimerkiksi ei-asiantuntijoita saamaan käsityksen ilmiön laajuudesta.

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä ja valmistelun aikana on oltu yhteistyössä Työterveyslaitoksen kanssa. Esitysluonnos on käsitelty ja hyväksytty työnantaja- ja työntekijäkeskusjärjestöjen ja muiden yhteistyötahojen kanssa työturvallisuussäännöksiä valmisteleavassa neuvottelukunnassa. Esityksestä ei ole järjestetty lausuntokierrosta, koska esitystä on valmisteltu neuvottelukunnassa, jossa ovat edustettuna työelämän eri osapuolet.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että valmistelun aikana on oltu yhteydessä Työterveyslaitokseen ja hyödynnetty laitoksen asiantuntemusta.

Arviointineuvosto katsoo, että lausuntokierroksen järjestämättä jättäminen ei kuulu hyvään lainvalmistelutapaan.¹ Vaikka esitys on lainmuutoksena suppea, koskee se potentiaalisesti huomattavaa määrää työntekijöitä ja työnantajia. Esitysluonnoksessa on tuotu esiin, että esimerkiksi vuonna 2018 tehtiin 2,1 miljoonaa työ- ja kokousmatkaa, jonka aikana yövyttiin kohdemaassa. Tämä on suuri määrä, vaikka osa matkoista ei olisikaan kovin kuormittavia. Lisäksi esityksessä on todettu, että jatkossa matkustaminen polarisoituu, jolloin osa matkustaa yhä enemmän ja toiset nykyistä vähemmän. Säännöllisiä yötyöntekijöitä on puolestaan vajaat 10 % palkansaajista. Tätä taustaa vasten

¹ Hallituksen esityksen laatimisohteissa viitataan Säädosvalmistelun kuulemisoppaaseen (<http://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje>). Kuulemisoppaassa todetaan mm., että kuulemisen tavoitteena on säädosvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Kuuleminen parantaa luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon ja säädöksiin sekä edesauttaa normien noudattamista. Kuulemisella vahvistetaan myös kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumista. Kuulemisen tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät ja kansalaiset osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muuten riittävän laajasti ja yhdenvertaisesti kuullaan valmistelun aikana. Kuulemisella pyritään myös avoimeen ja rakentavaan vuorovaikutukseen valmistelijoiden, sidosryhmien ja kansalaisten välillä.

lainmuutoksen kohderyhmät eivät ole marginaalisia. Pelkästään työturvallisuussäännöksiä valmistele-
van neuvottelukunnan hyväksyntää esitykselle ei voida pitää vaikutusarvioinnin tietopohjan kan-
nalta riittävänä kuulemisena.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty aihetta koskevia tutkimuksia, mutta
tutkimusten lähteitä ei ole aina mainittu. Esitysluonnoksessa tulisi olla riittävät tiedot tutkimusten
lähteistä, jotta lukijan on mahdollista perehtyä niihin tarvittaessa.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan työturvallisuuslain mukainen vaarojen selvittäminen ja arviointi on työn-
antajille kustannusten osalta huomattava velvollisuus. Nyt ehdotettu täsmennys ei merkittävästi li-
säisi työnantajien kustannuksia, sillä ehdotukset täsmentävät nykyisiä velvollisuuksia. Taloudellisten
vaikutusten suuruusluokka riippuu siitä, millaisiin toimenpiteisiin vaarojen selvitys ja arviointi johta-
vat. Työajan ulkopuolisena aikana tapahtuvan matkustamisen vaarojen selvittäminen ja arviointi
voivat hyödyttää työnantajaa, jos löydetään keinoja kuormituksen vähentämiseksi. Näillä toimenpi-
teillä voi olla vaikutuksia sairauspoissaoloihin ja työtapaturmiin sekä työntekijöiden työtyytyväisyy-
teen ja siten organisaation tuottavuuteen. Esitysluonnoksessa todetaan, ettei taloudellisten hyötyjen
ja haittojen esittäminen luotettavasti tavalla täsmällisesti ole mahdollista.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on kuvattu yleisellä tasolla vaikutuksia työnantajille. Työ-
antaja ovat yritykset, julkinen sektori ja kolmannen sektorin toimijat. Esityksessä tulisi arvioida kar-
kealla tasolla, ovatko vaikutukset samantyyppisiä eri työnantajille. Esimerkiksi yritysvaikutuksia ar-
vioitaessa tulisi kuvata minkälaisille yrityksille ja yritysryhmille aiheutuu todennäköisesti vaikutuksia
sekä arvioida suuntaa antavasti yritysten määrä.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutuksia tulisi tarkastella myös jollekin tyypilliselle työntantajalle.
Muualla esityksessä on jo osin hahmoteltu joitakin työnantajavaikutuksia. Esimerkiksi työnantajan
mahdollisuus tarjota muuta kuin yötyötä riippuu mm. työpaikan koosta, henkilöstömäärästä ja työ-
paikan olosuhteista. Työnantaja voi vähentää yötyön terveydellisiä rasituksia esimerkiksi ergonomi-
sella työvuorosunnittelulla. Työmatkustuksen kuormittavuuden osalta todetaan, että tunnistustyö
voi tarkoittaa työnantajalle esimerkiksi kohdennettuja selvityksiä ja kyselyitä.

Arviointineuvosto pitää mahdollisena, että työturvallisuuslain muuttaminen aiheuttaa sääntelykus-
tannuksia yrityksille vaarojen selvittämisestä ja arvioinnista. Sääntelykustannuksia voidaan mitata
esimerkiksi sääntelytaakkalaskurilla, jonka avulla voidaan arvioida yrityksissä käytettyä työaikaa ja
sen aiheuttamia kustannuksia.

2.2 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen perustella esityksellä ei ole vaikutuksia työsuojeluviranomaisten organisaatioon tai
henkilöstöön eikä valvonnan menettelytapoihin.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä voisi lyhyesti perustella, miten vaikutusarvioinnin johto-
päätöksiin on päädytty.

2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa on kuvattu matkustamisesta ja yötyöstä aiheutuvia vaikutuksia työntekijöiden terveyteen ja hyvinvointiin. Esityksessä on kuvattu esimerkiksi matkustamiseen liittyviä kuormitus-tekijöitä, yötyötä sisältävän vuorotyön terveysriskejä ja toisaalta mahdollisuuksia vähentää terveys-haittoja työjärjestelyillä. Jatkuvaa yötyötä teetetään Suomessa hyvin vähän.

Arviointineuvosto katsoo, että tutkimustulokset työntekijöiden työmatkustuksen ja yötyön terveys-vaikutuksista ovat olennaista tietoa, mutta ne eivät suoraan liity juuri tämän lainmuutokseen vaiku-tuksiin. Esityksessä tulisi kuvata vaikkapa esimerkkien avulla, millaisia vaikutuksia tällä esityksellä voisi olla työntekijöihin.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioihin tulisi lisätä tarkemmat kuvaukset lainmuutoksen kohderyhmistä, kuten työntekijöiden lukumäärästä ja sukupuolijakaumasta.² Näiden tietojen avulla olisi mahdollista kuvata tarkemmin sitä joukkoa, jota esitys koskee.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu työturvallisuuslain muuttamista koskevasta esitysluonnoksesta, jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähkö-postitse 3.12.2020. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaiku-tusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lau-sunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 18. joulukuuta 2020

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

² Esimerkiksi työvoimatutkimuksen mukaan viimeksi kuluneen neljän viikon aikana oli yötyötä tehnyt joko säännöllisesti tai silloin tällöin keskimäärin 309 000 palkansaajaa, eli noin 14 prosenttia kaikista palkansaajista vuonna 2017. Osuus ei ole juuri muuttunut viime vuosina. Säännöllisesti yötyötä tehneitä palkansaajia oli keskimäärin 173 000. Heidän työsuhteensa oli yhtä usein pysyvä (toistaiseksi jatkuvia) kuin muillakin. Yötyötä tekevät enemmän miehet kuin naiset. Työllisistä miehistä 18 prosenttia oli tehnyt yötyötä, joko säännöllisesti tai silloin tällöin, kun naisilla osuus oli 11 prosenttia. Tämä selittyy osaltaan sillä, että teollisuus on lähtökoh-taisesti miesvaltainen ala, missä tehdään suhteellisesti paljon yötyötä (Lähde: Tilastokeskus (2018), työvoima-tutkimus, <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2018/yotyyn-tekeminen-ei-ole-juuri-lisaantynyt/>)