

*Psykososiaalinen työkuormitus työturvallisuusriskinä – erityisesti
työnantajalle työturvallisuuslaissa asetettujen velvoitteiden
näkökulmasta*

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Hyvinvointioikeus
Pro gradu -tutkielma
Jessica Möller
Kevät 2022

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Psykososiaalinen työkuormitus työturvallisuusriskinä – erityisesti työnantajalle työturvallisuuslaissa asetettujen velvoitteiden näkökulmasta

Tekijä: Jessica Möller

Koulutusohjelma/oppiaine: Oikeustiede, työoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XIII + 73

Vuosi: 2022

Tiivistelmä:

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää työnantajalle työturvallisuuslaissa (738/2002, TTurvL) asetettujen työn psykososiaalisten kuormitustekijöiden ja niiden aiheuttaman psykososiaalisen kuormituksen ennaltaehkäisyyn ja hallintaan soveltuvien velvoitteiden sisältöä ja laajuutta. Tarkastelu on keskitetty TTurvL 8, 10, 25 ja 28 §:ssä tarkoitettuihin velvoitteisiin. Lisäksi tutkimuksessa otetaan kantaa mainittujen velvoitteiden riittävyteen ja tehokkuuteen nykytyöelämässä. Tutkimuksessa tarkastellaan lyhyesti myös relevanttia Euroopan unionin (EU) sääntelyä. Tutkimus on metodiltaan yhdistelmä lainopillista ja oikeuspoliittista tutkimusta.

Nykytyöelämässä keskeisimpiä työturvallisuusriskejä ovat psykososiaaliset kuormitustekijät, jotka ovat omiaan vaarantamaan työntekijöiden terveyttä. TTurvL:n tarkoituksena on turvata työntekijöiden fyysinen, psyykinen ja sosiaalinen hyvinvointi. TTurvL ei sisällä psykososiaalisia kuormitustekijöitä koskevaa yksityiskohtaista sääntelyä, vaan psykososiaalista kuormitusta koskevat työnantajan velvoitteet saavat sisältönsä yleisluontoisista työturvallisuusmääräyksistä. Psykososiaalisen kuormituksen ennaltaehkäisyyn ja hallintaan soveltuvat TTurvL:n säännökset ovat sanamuodoltaan tulkinnanvaraisia. Tässä tutkimuksessa tukea säännösten sisällön ja laajuuden määrittämiseen on haettu esitöiden ja oikeuskirjallisuuden ohella myös kotimaisesta oikeuskäytännöstä. Psykososiaalista kuormitusta koskevien työnantajan velvoitteiden sisältöä ei voida yksiselitteisesti todeta, vaan kunkin tutkimuksessa tarkastellun velvoitteen konkreettinen sisältö ja vaatimustaso määrittyy pitkälti tapauskohtaisesti. Velvoitteita voidaan perustellusti pitää vaikeaselkoisina.

Velvoitteiden epäselvyys, psykososiaalisten kuormitustekijöiden vähättely ja niihin liittyvät tunnistamisongelmat ovat johtaneet työnantajalle TTurvL:ssa asetettujen velvoitteiden puutteelliseen noudattamiseen ja TTurvL:n tavoitteiden vajavaiseen toteutumiseen. Työn henkisen kuormittavuuden lisääntyessä tilanne on kestävä. Vuonna 2002 uudistettu TTurvL ei kykene vastaamaan työn henkisen ja sosiaalisen kuormittavuuden tarpeisiin. Myös työsuojeluvalvontaa ja sanktiojärjestelmää on uudistettava. Lisäksi soveltuvaa EU-sääntelyä on ajantasaistettava, sillä suositusluontoisilla toimenpiteillä ei ole saavutettu toivottuja tuloksia. Sääntelytilan riittävyysarvioinnissa on tärkeää huomioida myös tarkoituksenmukaisten työsuojelutoimenpiteiden taloudelliset vaikutukset.

Avainsanat: työoikeus, työturvallisuus, henkinen työsuojelu, työn kuormittavuus, psykososiaaliset tekijät

X Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän omia henkilötietoja.

SISÄLLYS

LÄHTEET	V
LYHENTEET	XIII
1. JOHDANTO	1
1.1. Johdatus aiheeseen.....	1
1.2. Tutkimuskysymykset ja rajaukset	3
1.3. Tutkimuksen metodit ja lähdeaineisto	4
1.4. Tutkimuksen rakenne	6
2. PSYKOSOSIAALINEN KUORMITUS TYÖTURVALLISUUSRISKINÄ	8
2.1. Psykososiaalisesta kuormituksesta yleisesti	8
2.1.1. Psykososiaalisten kuormitustekijöiden määritelmä.....	8
2.1.2. Psykososiaalisen kuormituksen haitallisuus ja seuraukset	10
2.1.3. Psykososiaalisen kuormituksen esiintyvyys	13
2.2. Moderni työsuojelu ja psykososiaalinen hyvinvointi	14
2.3. Työturvallisuuslain terveystieteiden ja soveltamisala.....	16
3. PSYKOSOSIAALISEEN KUORMITUKSEEN LIITTYVÄT TYÖNANTAJAN VELVOITTEET TYÖTURVALLISUUSLAISSA.....	18
3.1. Psykososiaaliseen kuormitukseen liittyvän EU-sääntelyn vaikutus kansalliseen työturvallisuussääntelyyn	18
3.2. Työnantajan yleinen huolehtimisvelvoite.....	22
3.2.1. Huolehtimisvelvoitteen ydinsisältö	22
3.2.2. Huolehtimisvelvoite ja psykososiaaliset kuormitustekijät	25
3.3. Työn vaaroihin liittyvä selvitys- ja arviointivelvoite	28
3.3.1. Selvitys- ja arviointivelvoitteen sisältö	28
3.3.2. Psykososiaalisten kuormitustekijöiden selvittäminen ja arviointi.....	31
3.4. Työn psykososiaalisiin kuormitustekijöihin liittyvät toimimisvelvoitteet	36
3.4.1. Toimimisvelvoitteiden sisältö	36
3.4.2. Työntekijän terveyden vaarantuminen.....	40
3.4.3. Tietoisiksi tuleminen ja toimimisvelvoitteiden täyttäminen	45
4. PSYKOSOSIAALINEN KUORMITUS TYÖTURVALLISUUSRIKOKSENA	52
4.1. Työturvallisuusmääräysten noudattamiseen kohdistuva valvonta	52
4.2. Työturvallisuusmääräysten rikkomisesta ja laiminlyönnistä seuraava rikosoikeudellinen vastuu	55
4.2.1. Työturvallisuusrikos ja -rikkomus	55
4.2.2. Erityiskysymyksenä työaikoihin liittyvät psykososiaaliset kuormitustekijät. 57	

5. LISÄÄNTYVÄ PSYKOSOSIAALINEN KUORMITUS JA TYÖNANTAJALLE ASETETTUJEN VELVOITTEIDEN RIITTÄVYYS	61
5.1. Kansainvälisen sääntelyn riittävyys.....	61
5.2. Kansallisen sääntelyn riittävyys	64
6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	70

LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, Aulis. Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.

Aarnio, Aulis. Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Helsinki 1989.

Aarnio, Aulis. Tulkinnan taito. Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Helsinki 2006.

Ala-Mikkula, Enni. Työnantajan työsuojeluvastuu. Helsinki 2020.

Ala-Mikkula, Enni. Työsuojelusta ja sitä koskevasta sääntelystä COVID-19-pandemian sekä eräiden muiden ajankohtaisten ilmiöiden näkökulmasta. Edita Publishing Oy 2021.

Albertsen, Karen – Kauppinen, Kaisa – Grimsmo, Asbjörn – Sørensen, Björg Aase – Rafnsdóttir, Gudbjörg Linda – Tómasson, Kristinn. Working time arrangements and social consequences – what do we know? TemaNord 2007:607. Copenhagen 2007.

Ahola, Kirsi – Aminoff, Merike – Hannonen, Heli – Hopsu, Leila – Härmä, Mikko – Kandolin, Irja – Leppänen, Anneli – Pehkonen, Irmeli – Ropponen, Annina – Sallinen, Mikael. Työkuormituksen arviointimenetelmä TIKKA. Helsinki 2015.

Aukia, Jussi-Pekka. Vastuullisen lakipalvelun periaatteet avuksi jaksamisongelmaan? Lakimiesuutiset 6/2021, s. 16–21.

Barnard, Catherine. EU Employment Law. Oxford University Press 2012.

Bernard, Bruce P. Musculoskeletal Disorders and Workplace Factors. A Critical Review on Epidemiologic Evidence for Work-Related Musculoskeletal Disorders of the Neck, Upper Extremity, and Low Back. National Institute for Occupational Safety and Health Publications Dissemination (NIOSH) 1997.

Ervasti, Kaijus. Oikeussosiologia tutkimusalana. Teoksessa Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa. Juhlajulkaisu Ahti Laitinen 1946 – 24/4 – 2006, toim. Ahonen, Timo. Turku 2006, s. 19–38.

EUROFOUND. Third European Surveys on Working conditions 2000. Luxembourg 2001.

European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA). Research in Work-related Stress. Luxembourg 2000.

European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA). European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks. European Risk Observatory Report. Luxembourg 2010.

European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA). Second European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks. Overview Report: Managing Safety and Health at Work. Luxembourg 2016.

European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA). Musculoskeletal disorders: association with psychosocial risk factors at work. Literature review. Luxembourg 2021.

European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA). Telework and health risks in the context of the COVID-19 pandemic: evidence from the field and policy implications. Report. Luxembourg 2021. (EU-OSHA 2021b)

European Commission. Guidance on risk assessment at work. Luxembourg 1996.

Hietala, Harri – Hurmalainen, Mikko – Kaivanto, Keijo. Työsuojeluvastuuopas. Helsinki 2021.

Hirvonen, Ari. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

International Labour Organization (ILO). Psychosocial factors at work. Recognition and control. Report of the Joint ILO/WHO Committee on Occupational Health. Ninth Session, Geneva, 18-24 September 1984. Occupational safety and health series No. 56. Geneva 1986.

International Labour Organization (ILO). Global Strategy on Occupational Safety and Health. Conclusions adopted by the International Labour Conference at its 91st Session, 2003. France 2004.

Karhu, Juha. Oikeudellinen kokemus oikeuslähteenä. *Lakimies* 7–8/2019, s. 1068–1075.

Kivimäki, M – Elovainio, M – Vahtera, J – Ferrie, J. E. Organisational justice and health of employees: prospective cohort study. *Occupational and environmental medicine* 2003-01, Vol. 60 (1), s. 27–34.

Kolehmainen, Antti. Oikeustieteellisen opinnäytteen teoreettis-metodisia näkökulmia. Teoksessa *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*, toim. Miettinen, Tarmo. Edilex 2016, s. 105–134.

Koskinen Seppo. Työnantajan tai tämän edustajan harjoittama työntekijän terveyttä vaarantava kiusaaminen – näkökohtia oikeuskäytännön perusteella. *Edita Publishing Oy* 2012.

Koskinen, Seppo – Ullakonoja, Vesa. Oikeudet ja velvollisuudet työsuhteessa. *Keuruu* 2020.

Kuikko, Tapio. Työturvallisuus ja sen valvonta. Helsinki 2006.

Lehtinen, Ville. Building Up Good Mental Health. Guidelines Based on Existing Knowledge. Monitoring Positive Mental Health Environment Project, STAKES. Jyväskylä 2008.

Leka, Stavroula – Cox, Tom – Zwetsloot, Gerard. The European Framework for Psychosocial Risk Management (PRIMA-EF). Teoksessa *The European Framework for Psychosocial Risk Management: PRIMA-EF*, toim. Leka, Stavroula – Cox, Tom. Nottingham 2008, s. 1–16.

Melander, Sakari. RL 47: Työrikokset. Teoksessa Rikosoikeus, toim. Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Helenius, Jan – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka. Helsinki: Alma Talent. Päivitetty 25.5.2021, luettu 5.3.2022.

Niedhammer, I – Goldberg, M – Leclerc, A – Bugel, I – David S. Psychosocial factors at work and subsequent depressive symptoms in the Gazel cohort. *Scand J Work Environ Health* 1998;24(3), s. 197–205.

Paanetoja, Jaana. Työturvallisuussäätelyn pääsisältö ja rakenne. Teoksessa Työturvallisuuslaki, toim. Havula, Johanna – Jarmas, Timo – Koskinen, Seppo – Lehto, Anu-Tuija – Meincke, Nina – Paanetoja, Jaana – Pehrman, Timo – Rintala, Jenny – Schugk, Jan – Sortti, Toni – Tikkanen, Heli – Ullakonoja, Vesa – Vänskä, Anne. Keuruu 2018, s. 3–8.

Paterniti, S – Niedhammer, I – Lang, T – Consoli, S. M. Psychosocial factors at work, personality traits and depressive symptoms. Longitudinal results from the GAZEL Study. *British Journal of Psychiatry* (2002), 181, s. 111–117.

Punnett, Laura – Wegman, David. Work-related musculoskeletal disorders: the epidemiologic evidence and the debate. *Journal of Electromyography and Kinesiology* 14 (2004), s. 13–23.

Raitio, Juha – Tuominen, Tomi. Euroopan unionin oikeus. Helsinki 2020.

Rintala, Jenny. Työn psykososiaaliset kuormitustekijät työturvallisuuslaissa. Teoksessa Työturvallisuuslaki, toim. Havula, Johanna – Jarmas, Timo – Koskinen, Seppo – Lehto, Anu-Tuija – Meincke, Nina – Paanetoja, Jaana – Pehrman, Timo – Rintala, Jenny – Schugk, Jan – Sortti, Toni – Tikkanen, Heli – Ullakonoja, Vesa – Vänskä, Anne. Keuruu 2018, s. 140–169.

Saloheimo, Jorma. Työturvallisuus. Perusteet, vastuu ja oikeusturva. Helsinki 2016.

Sandell, Toni. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset. Työministeriö, Suomen ILO-neuvottelukunta. Helsinki 2005.

Siiki, Pertti. Työturvallisuuslainsäädäntö. Työnantajan ja työntekijän velvollisuudet ja oikeudet. Helsinki 2002.

Smith, Carlla S. – Sulsky, Lorne M. – Uggerslev, Krista L. Effects of Job Stress on Mental and Physical Health. Teoksessa *Handbook of Mental Health in the Workplace*, toim. Thomas, Jay C. – Hersen, Michel. Sage Publications 2002, s. 61–82.

Sortti, Toni. Työturvallisuusrikokset – henkinen työsuojelu. Keuruu 2019.

Stansfeld, Stephen A. – Fuhrer, Rebecca – Head, Jenny – Ferrie, Jane – Shipley, Martin. Work and psychiatric disorder in the Whitehall II study. *Journal of Psychosomatic Research*, Vol. 43, No. 1, 1997, s. 73–81.

Sutela, Hanna – Pärnänen, Anna – Keyriläinen, Marianne. Digiajan työelämä – työolotutkimuksen tuloksia 1977–2018. Tilastokeskus. Helsinki 2019.

Tikkanen, Heli. EU-oikeuden vaikutus työturvallisuuteen. Teoksessa Työturvallisuusosoikeus, toim. Havula, Johanna – Jarmas, Timo – Koskinen, Seppo – Lehto, Anu-Tuija – Meincke, Nina – Paanetoja, Jaana – Pehrman, Timo – Rintala, Jenny – Schugk. Jan – Sortti, Toni – Tikkanen, Heli – Ullakonoja, Vesa – Vänskä, Anne. Keuruu 2018, s. 9–40.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Työolobarometri 2021. Ennakkotiedot. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:23. Helsinki 2022.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Työolobarometri 2020. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:36. Helsinki 2021.

Työsuojeluhallinto. Riskin arviointi. Työsuojeluoppaita ja -ohjeita 14. Tampere 2013.

Ullakonoja, Vesa. Työnantajan yleinen huolehtimisvelvoite. Teoksessa Työturvallisuusosoikeus, toim. Havula, Johanna – Jarmas, Timo – Koskinen, Seppo – Lehto, Anu-Tuija – Meincke, Nina – Paanetoja, Jaana – Pehrman, Timo – Rintala, Jenny – Schugk. Jan – Sortti, Toni – Tikkanen, Heli – Ullakonoja, Vesa – Vänskä, Anne. Keuruu 2018, s. 77–96.

Ullakonoja, Vesa. Työsuojelun valvonta ja sen merkitys. Teoksessa Työturvallisuusosoikeus, toim. Havula, Johanna – Jarmas, Timo – Koskinen, Seppo – Lehto, Anu-Tuija – Meincke, Nina – Paanetoja, Jaana – Pehrman, Timo – Rintala, Jenny – Schugk. Jan – Sortti, Toni – Tikkanen, Heli – Ullakonoja, Vesa – Vänskä, Anne. Keuruu 2018, s. 361–379. (Ullakonoja 2018b)

World Health Organization (WHO). Raising awareness of Psychological Harassment at Work. Protecting Workers' Health Series No. 4. WHO 2003.

World Health Organization (WHO). Work Organisation & Stress. Protecting Workers' Health Series No. 3. WHO 2003. (WHO 2003b)

World Health Organization (WHO). Raising Awareness of Stress at Work in Developing Countries. A modern hazard in a traditional working environment. Protecting Workers' Health Series No. 6. WHO 2007.

World Health Organization (WHO). PRIMA-EF. Guidance on the European Framework for Psychosocial Risk Management. A Resource for Employers and Worker Representatives. Protecting Workers' Health Series No. 9. WHO 2008.

World Health Organization (WHO). Healthy workplaces: a model for action. For employers, workers, policy-makers and practitioners. WHO 2010.

Ylipaavalniemi, Jaana – Kivimäki, Mika – Elovainio, Marko – Virtanen, Marianna – Keltikangas-Järvinen, Liisa – Vahtera, Jussi. Psychosocial work characteristics and incidence of newly diagnosed depression: a prospective cohort study of three different models. *Social Science & Medicine* 61 (2005) s. 111–122.

Internet-lähteet

Akava ry: Akavan esitykset työturvallisuuslain uudistamiseksi 18.10.2021. [<https://akava.fi/yleinen/akavan-esitykset-tyoturvallisuuslain-uudistamiseksi/>] (viitattu 15.2.2022)

Etelä-Suomen aluehallintovirasto: Asianajo- ja lakiasiantointimistojen työsuojeluvalvonta 2013–2016. Raportti valvonnan havainnoista 23.3.2016. [<https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/722336/Asianajo-+ja+lakiasiantointimistojen+tyosuojeluvalvonta+2013-2016/>] (viitattu 10.3.2022)

European Commission: Interpretative Document of the Implementation of Council Directive 89/391/EEC in relation to Mental Health in the Workplace. November 2014. [<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13880&langId=en>] (viitattu 2.3.2022)

European Commission: Promoting mental health in the workplace: guidance to implementing a comprehensive approach. November 2014. [<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c1358474-20f0-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-en>] (viitattu 20.1.2022, European Commission 2014b)

Sosiaali- ja terveysministeriö: Psykososiaalisen työkuormituksen valvonta. Työsuojeluvalvonnan ohjeita 1/2018. Tampere 2018. [https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/198601/Psykososiaalisen_tyokuormituksen_valvontaohje/] (viitattu 15.11.2021)

Sosiaali- ja terveysministeriö, työsuojeluosasto – Työturvallisuuskeskus: Riskien arviointi työpaikalla -työkirja. Päivitetty 1.6.2015. [https://ttk.fi/files/2941/Riskien_arviointi_tyopaikalla_tyokirja_22052015_kerttuli.pdf] (viitattu 12.3.2022)

Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivut: TYÖ2030 – Työn ja työhyvinvoinnin kehittämisohjelma. Päivitetty 25.1.2022. [<https://stm.fi/tyo2030>] (viitattu 26.3.2022)

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry: Henkinen kuormitus työpaikoilla. Julkaisusarja 1/2021. [<https://www.sak.fi/serve/henkine-kuormitus-tyopaikoilla>] (viitattu 21.4.2022)

Surakka, Jani: Some-kohuun joutuminen on työelämän uusi terveysriski. Edilex-uutinen 17.11.2014. [<https://www.edilex.fi/uutiset/41773>] (viitattu 1.2.2022)

Surakka, Jani: Työoikeuden emeritusprofessori Seppo Koskinen: Etätööhön liittyy monia juridisia ongelmia. Edilex-uutinen 1.12.2021. [<https://www.edilex.fi/uutiset/72821>] (viitattu 12.1.2022)

Työsuojeluhallinto: Psykososiaalinen kuormitus työpaikalla. Työsuojeluhallinnon julkaisuja 2/2017. [https://tyosuojelu.julkaisuverkossa.fi/psykososiaalinen_kuormitus_tyopaikalla/#/article/1/page/1] (viitattu 10.11.2021)

Työsuojeluhallinto: Häirinnän valvonta Etelä-Suomessa vuonna 2016. Raportti häirinnän ja epäasiallisen kohtelun asiakasaloitteisesta valvonnasta. Työsuojeluhallinnon julkaisuja 5/2017.

[[https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/2642702/Raportti_052017_Häirinnän+valvonta/2b5acf5b-7b73-a10f-9d56-82206ecaa246](https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/2642702/Raportti_052017_Hairinnan+valvonta/2b5acf5b-7b73-a10f-9d56-82206ecaa246)] (viitattu 20.12.2021, Työsuojeluhallinto 2017b)

Työsuojeluhallinto: Työsuojeluvalvonta Etelä-Suomessa 2016. Raportti Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastualueen toiminnasta ja valvontahavainnoista. Työsuojeluhallinnon julkaisuja 8/2017.
[[https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/2642702/Työsuojeluvalvonta+Etelä-Suomessa+2016+020517_/dd33f50c-c784-c23b-2728-50592c4479c6](https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/2642702/Tyosuojeluvalvonta+Etelä-Suomessa+2016+020517_/dd33f50c-c784-c23b-2728-50592c4479c6)] (viitattu 20.12.2021, Työsuojeluhallinto 2017c)

Työsuojeluhallinto: Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2017. Työsuojeluhallinnon julkaisuja 1/2018.
[[https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/385001/Työsuojeluhallinnon+vuosikertomus+2017](https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/385001/Tyosuojeluhallinnon+vuosikertomus+2017)] (viitattu 2.3.2022)

Työsuojeluhallinto: Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2019. Työsuojeluhallinnon julkaisuja 2/2020.
[https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/2642702/tyosuojeluhallinnon_vuosikertomus_2019] (viitattu 2.3.2022)

Työturvallisuuskeskus: Sosiaalisen median työkäyttö, työsuojelunäkökulma - digijulkaisu. Työturvallisuuskeskus, palveluryhmä, 3/2022.
[https://ttk.fi/oppaat_ja_ohjeet/digijulkaisut/sosiaalisen_median_tyokaytto_tyosuojeluna_kokulma] (viitattu 13.4.2022)

Työturvallisuuskeskuksen verkkosivut: psykososiaalinen kuormitus.
[https://ttk.fi/tyoturvallisuus_ja_tyosuojelu/tyoturvallisuuden_perusteet/tyoyhteiso/psykososiaalinen_kuormitus#3fa5365f] (viitattu 12.12.2021)

Valtioneuvosto: Pääministeri Marinin hallituksen lainsäädäntösuunnitelma ja valtioneuvoston selonteot. Kevätistuntokausi 2022 ja (alustava) syysistuntokausi 2022. Hallituksen neuvottelu kirjallisessa menettelyssä 31.1.2022.
[[https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/17523228/Hallituksen+lainsaadantosuunnitelma+-+kevat+ja+syksy+2022_31.1.2022+final+\(002\).pdf](https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/17523228/Hallituksen+lainsaadantosuunnitelma+-+kevat+ja+syksy+2022_31.1.2022+final+(002).pdf)] (viitattu 1.4.2022)

Virallislähteet

Euroopan unioni

COM(2021) 323. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Työterveyttä ja -turvallisuutta koskeva EU:n strategiakehys 2021–2027. Työterveys ja -turvallisuus muuttuvassa työelämässä.

COM(2004) 62. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle työterveyttä ja -turvallisuutta koskevien direktiivien 89/391 (puitedirektiivi), 89/654 (työpaikat), 89/655 (työlaitteet), 89/656 (henkilönsuojaimet), 90/269 (taakkojen käsittely) ja 90/270 (näyttöpäätteet) käytännön täytäntöönpanosta.

Suomi

HE 81/1985 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työturvallisuuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 94/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

HE 33/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työturvallisuuslain ja työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain muuttamisesta.

HE 59/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työturvallisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 94/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 201/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työturvallisuuslain muuttamisesta.

KM 2001:13. Työturvallisuuslakitoimikunnan mietintö.

TyVM 4/2002 vp. Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä työturvallisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuin

C-49/00 Comission v. Italy

Korkein oikeus

KKO 1992:180

KKO 2010:1

KKO 2014:44

KKO 2014:75

KKO 2021:52

Hovioikeus

Helsingin hovioikeus 30.9.2008 dnro R 07/680

Helsingin hovioikeus 29.3.2012 dnro R 11/391

Helsingin hovioikeus 15.8.2016 dnro R 15/1788
Helsingin hovioikeus 30.3.2021 dnro R 19/982
Itä-Suomen hovioikeus 9.12.2008 dnro R 08/71
Itä-Suomen hovioikeus 21.6.2017 dnro R 16/1336
Rovaniemen hovioikeus 15.11.2019 dnro R 19/108
Turun hovioikeus 6.10.2006 dnro R 06/432
Turun hovioikeus 27.10.2009 dnro R 08/2472
Turun hovioikeus 17.4.2014 dnro R 13/1674
Turun hovioikeus 27.8.2014 dnro R 13/1527

Käräjäoikeus

Helsingin käräjäoikeus 2.7.2015 dnro R 13/9646
Helsingin käräjäoikeus 2.9.2021 dnro R 20/7561 (vailla lainvoimaa 11.5.2022)
Hyvinkään käräjäoikeus 2.2.2015 dnro R 14/326
Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 9.1.2015 dnro R 13/479
Varsinais-Suomen käräjäoikeus 10.9.2010 dnro R 10/3200
Varsinais-Suomen käräjäoikeus 30.8.2013 dnro R 13/2061

LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
EU-OSHA	Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto (<i>European Agency for Safety and Health at Work</i>)
EUROFOUND	Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö (<i>European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions</i>)
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HE	Hallituksen esitys
ILO	Kansainvälinen työjärjestö (<i>International Labour Office</i>)
KKO	Korkein oikeus
KM	Komiteanmietintö
PRIMA-EF	Psykososiaalisten riskien hallinnan eurooppalaiset linjaukset (<i>The European Framework for Psychosocial Risk Management</i>)
RL	Rikoslaki (39/1889)
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TAikaL	Työaikalaki (872/2019)
TIKKA-menetelmä	Työn integroitu kokonaiskuormituksen arviointimenetelmä
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
TSValvL	Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006)
TTurvL	Työturvallisuuslaki (738/2002)
TyVM	Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan (nyk. työelämä- ja tasa-arvovaliokunta) mietintö
VTTurvL	Vanha työturvallisuuslaki (299/1958)
WHO	Maailman terveysjärjestö (<i>World Health Organization</i>)

1. JOHDANTO

1.1. Johdatus aiheeseen

Terveydellä on ensiarvoinen merkitys ihmiselämän jokaisella osa-alueella. Sekä terveyden että terveellisten ja turvallisten työolojen merkitys on tunnustettu kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia myöden.¹ Maailman terveysjärjestön (WHO) määritelmän mukaan terveydellä ei tarkoiteta pelkästään sairauden puuttumista, vaan kokonaisvaltaista fyysistä, henkistä ja sosiaalista hyvinvointia.² Terveys ei ole tärkeä arvo vain yksilölle, vaan terveydellä on myös vahva taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys – tästä näkökulmasta tarkasteltuna kyse on tuotannontekijästä. Terveys luo hyvinvointia, joka puolestaan johtaa tuottavuuteen. Yhteiskuntakehityksen seurauksena henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin merkitys on muodostunut keskeisimmäksi tekijäksi sekä ihmisten terveyden että työn tuottavuuden ja yhteiskunnan kilpailukyvyn kannalta.³

Nyky-yhteiskunnassa nimenomaan henkistä ja sosiaalista hyvinvointia uhkaavia psykososiaalisia kuormitustekijöitä pidetään keskeisimpinä työturvallisuusriskeinä.⁴ Siinä missä työn fyysinen rasittavuus ja ammattitaudit ovat ainakin jossain määrin vähentyneet, henkinen kuormitus ja psyykinen oireilu ovat puolestaan lisääntyneet.⁵ Ilmiön taustalla vaikuttavat monet työelämän muutokset. Työntekijöiden psykososiaalista kuormitusta ovat lisänneet muun muassa työn digitalisoituminen ja yksilöllistyminen, työmäärän lisääntyminen sekä työyhteisöjen moninaistuminen.⁶ Tuoreimpana muutoksena voidaan mainita COVID-19-pandemian johdosta räjähdysmäisesti lisääntynyt etätyöskentely, joka on monestakin syystä omiaan lisäämään työntekijöiden psykososiaalista kuormitusta.⁷ Laajemmassa mittakaavassa psykososiaalisen kuormituksen lisääntymisen taustalla vaikuttaa myös Suomen

¹ Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (TSS-sopimus) 12 artiklan 1 kohdassa turvataan jokaisen oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä. TSS-sopimuksen 7 artiklassa turvataan jokaiselle oikeus nauttia oikeudenmukaisista ja suotuisista työoloista, joiden on taattava muun muassa turvallinen ja terveellinen työympäristö, lepo ja vapaa-aika. Sopimus on saatettu voimaan Suomessa vuonna 1976. Ks. taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta annettu asetus (106/1976).

² WHO 2010, s. 6.

³ Lehtinen 2008, s. 4.

⁴ Rintala 2018, s. 141.

⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, s. 116–120; HE 59/2002 vp, s. 8.

⁶ Sutela – Pärnänen – Keyriläinen 2019, s. 10–11; KM 2001:13, s. 40–41.

⁷ Ks. tarkemmin etätyöhön liittyvistä riskeistä esim. EU-OSHA 2021b. Etätyöhön liittyviä psykososiaalisia riskejä tarkastellaan myös tämän tutkimuksen alaluvussa 5.2.

palkansaajien sosioekonomisen rakenteen muutos kohti toimihenkilöistymistä.⁸ Psykososiaalisia kuormitustekijöitä esiintyy runsaasti nimenomaan ylempien toimihenkilöiden työssä, ja näin ollen yhä useampi ylempänä toimihenkilönä työskentelevä palkansaaja kokee työnsä henkisesti hyvin raskaaksi.⁹

Suomessa keskeisin työturvallisuutta ja -terveyttä koskeva säädös on työturvallisuuslaki (738/2002, TTurvL). Oikeuspoliittisilta tavoitteiltaan TTurvL tähtää työntekijöiden terveyden suojelemiseen ja turvallisen työympäristön luomiseen. Kyse on lähes kaikenlaiseen työntekoon soveltuvasta puitelaista, jota on monin paikoin täsmennetty alemman asteisella sääntelyllä.¹⁰ TTurvL:ssa vastuu työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä on yksiselitteisesti asetettu työnantajalle.¹¹ TTurvL ei kuitenkaan sisällä nimenomaisesti psykososiaalisia kuormitustekijöitä koskevia säännöksiä eikä myöskään psykososiaalisia kuormitustekijöitä koskevaa alemman asteista sääntelyä toistaiseksi ole. Yksityiskohtaisemman sääntelyn puuttuessa psykososiaalista kuormitusta koskevat työnantajan velvoitteet saavat sisältönsä TTurvL:n yleisluontoisista ja jopa tulkinnanvaraisista työturvallisuusmääräyksistä. Näin ollen psykososiaalisiin kuormitustekijöihin ja niiden aiheuttamaan kuormitukseen kohdistuvan työnantajan vastuun sisällön ja laajuuden määrittäminen edellyttää TTurvL:n säännösten syvällisempää tulkintaa ja systematisointia.

TTurvL on kokonaisuudistettu vuonna 2002 ja tämän jälkeen siihen on tehty vain satunnaisia muutoksia. Psykososiaaliseen työhyvinvointiin liittyvien säännösten osalta TTurvL vastaa pitkälti vuoden 2002 tilaa. Työelämä on kuitenkin kuluneessa 20 vuodessa muuttunut merkittävästi ja samalla työntekijöiden psykososiaalinen kuorma on kasvanut huomattavasti. Työelämän muutokset ovat tuoneet mukanaan monia sellaisia psykososiaalisia riskejä, joita ei työturvallisuussääntelyä uudistettaessa vielä edes tunnettu. Viime vuosina keskustelu TTurvL:n uudistamistarpeesta onkin käynyt

⁸ Sutela – Pärnänen – Keyriläinen 2019, s. 20. Vuonna 1984 ylempien ja alemmien toimihenkilöiden osuus kaikista palkansaajista oli 52 prosenttia, kun taas vuonna 2018 vastaava osuus oli lähes 70 prosenttia.

⁹ Sutela – Pärnänen – Keyriläinen 2019, s. 128–129. Vuonna 2018 ylemmistä toimihenkilöistä 66 prosenttia koki työnsä henkisesti erittäin tai melko raskaaksi. Työntekijöiden kohdalla vastaava osuus oli vain 26 prosenttia.

¹⁰ HE 59/2002 vp, s. 1 ja 28; Siiki 2002, s. 52. Ks. tarkemmin TTurvL:n soveltamisalasta ja sen rajoituksista TTurvL 1 luvusta.

¹¹ TTurvL 4 luvussa asetetaan muutamia velvoitteita myös työntekijälle, mutta varsinainen vastuu työn turvallisuudesta ja terveellisyydestä on kuitenkin työnantajalla. Ks. työntekijän velvollisuuksista tarkemmin esim. Siiki 2002.

vilkkaana ja vallitseva COVID-19-pandemia on kiihdyttänyt keskustelua entisestään.¹² Keskustelussa on noussut esiin myös nykyisten työturvallisuusmääräysten noudattamiseen liittyvät ongelmat.¹³ Esimerkiksi vuonna 2019 työsuojeluviranomainen havaitsi lähes joka kolmannella työpaikalla puutteita työnantajan psykososiaalisiin kuormitustekijöihin kohdistuvien velvoitteiden täyttämässä.¹⁴ On siis perusteltua kyseenalaistaa TTurvL:n säännösten ajantasaisuus, tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus – ainakin psykososiaalisten kuormitustekijöiden näkökulmasta tarkasteltuna.

1.2. Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tämä tutkimus keskittyy tarkastelemaan työn psykososiaalisiin kuormitustekijöihin liittyvää työnantajan työsuojeluvastuuta. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää työnantajalle TTurvL:ssa asetettujen työn psykososiaalisten kuormitustekijöiden ja työntekijän psykososiaalisen kuormituksen ennaltaehkäisyyn ja hallintaan soveltuvien velvoitteiden sisältöä ja laajuutta. Lisäksi tutkimuksessa otetaan kantaa siihen, ovatko kyseiset velvoitteet riittäviä turvaamaan työntekijöiden työhyvinvointia ja -turvallisuutta nyky-yhteiskunnassa, jossa työn on todettu enenevässä määrin kuormittavan työntekijöitä nimenomaan henkisesti ja sosiaalisesti.

Edellä mainitussa tarkoituksessa tutkimuksessa selvitetään ensin, miten psykososiaalisia kuormitustekijöitä arvioidaan työturvallisuusriskeinä ja miten henkinen ja sosiaalinen terveys ylipäättään sopivat yhteen TTurvL:n terveystieteiden kanssa. Työnantajan vastuun sisällön ja laajuuden konkretisoimiseksi tarkastellaan lyhyesti myös TTurvL:ssa asetettujen työturvallisuusmääräysten noudattamisen valvontaa sekä niiden rikkomisesta ja laiminlyönnistä seuraavaa rikosoikeudellista vastuuta. Myös sääntelyn riittävyttä ja tehokkuutta koskevan arvioinnin kannalta on olennaista ymmärtää työsuojeluvalvonnan ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän perusteet.

TTurvL on yleislaki, jonka soveltamisala on erittäin laaja. TTurvL:ssa asetetaan työnantajalle huomattava määrä erilaisia velvoitteita, joista toiset ovat melko

¹² Esimerkiksi korkeakoulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö Akava ry (jäljempänä Akava) sekä Suomen Lakimiesliitto ry (jäljempänä Lakimiesliitto) ovat nostaneet esiin TTurvL:n säännösten riittämättömyyttä erityisesti työntekijöiden uupumisongelmien ja kohtuuttomien työaikojen näkökulmasta. Tähän palataan tarkemmin alaluvussa 5.2.

¹³ Ks. esim. Aukia 2021, s 19.

¹⁴ Työsuojeluhallinto 2020, s. 14.

yksityiskohtaisia ja toiset puolestaan hyvinkin yleisluontoisia ja suurpiirteisiä.¹⁵ Psykososiaalisten kuormitustekijöiden näkökulmasta tarkasteltuna keskeisimpinä työnantajan velvoitteina näyttäytyvät yleinen huolehtimisvelvoite (TTurvL 8 §), vaarojen ja haittojen selvitys- ja arviointivelvoite (TTurvL 10 §), työn kuormitustekijöihin kohdistuva toimimisvelvoite (TTurvL 25 §) sekä häirintään ja epäasialliseen kohteluun kohdistuva toimimisvelvoite (TTurvL 28 §). Myös muutamilla muilla TTurvL:n säännöksillä voi olla merkitystä psykososiaalisten riskien hallinnassa.¹⁶ Tässä tutkimuksessa tarkastelu on kuitenkin rajattu ensin mainittuihin neljään sääntöön. Rajaus on perusteltu, sillä myös psykososiaalista kuormitusta koskevassa oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa esiin nousevat nimenomaan nämä neljä työnantajan velvoitetta.¹⁷ Tarkasteluun valitut velvoitteet näyttävät kulkevan pitkälti käsi kädessä ja osaltaan myös täydentävän toisiaan.

Tutkimuksen pääpaino on työnantajan vastuun sisällön ja laajuuden määrittämisessä, eikä tutkimuksessa oteta kantaa työnantajan vastuun tarkempaan jakautumiseen tai kohdentumiseen työnantajaorganisaatiossa. Näin ollen termeillä ”työnantaja” ja ”esimies” viitataan tutkimuksessa yleisesti kulloisessakin tilanteessa vastuussa olevaan työnantajaan, tämän edustajaan tai muuhun vastuunalaiseen henkilöön.¹⁸ Lisäksi termillä ”työturvallisuusriski” viitataan tässä tutkimuksessa turvallisuustekijöiden ohella myös työntekijöiden terveyttä vaarantaviin työolotekijöihin.¹⁹

1.3. Tutkimuksen metodit ja lähdeaineisto

Tämä tutkimus on metodiltaan lainopillinen eli oikeusdogmaattinen, minkä lisäksi mukana on myös oikeuspoliittisen tutkimuksen piirteitä. Lainopissa on kysymys oikeussäännösten systematisoinnista ja tulkinnasta.²⁰ Lainopillinen tutkimus kohdistuu voimassa olevaan oikeuteen, ja sen tarkoituksena on selvittää näiden voimassa olevien oikeusnormien sisältöä.²¹ Oikeuspoliittisella tutkimuksella voidaan puolestaan vaikuttaa

¹⁵ HE 59/2002 vp, s. 2–4.

¹⁶ Esimerkkinä voidaan mainita TTurvL 13 §, jonka mukaan työn suunnittelussa ja mitoituksessa on huomioitava työntekijöiden fyysiset ja henkiset edellytykset, jotta voidaan välttää tai vähentää työn kuormitustekijöistä työntekijän turvallisuudelle tai terveydelle aiheutuvia haittoja tai vaaroja.

¹⁷ Ks. oikeuskirjallisuudesta esim. Rintala 2018. Oikeuskäytäntöön palataan tarkemmin luvussa 3.

¹⁸ Ks. tarkemmin vastuutahojen määrittelystä esim. Hietala – Hurmalainen – Kaivanto 2021.

¹⁹ Termi ”työterveysriski” kuvaisi paremmin työolotekijän aiheuttavan haittaa tai vaaraa nimenomaan työntekijän terveydelle, mutta termiä on oikeuskirjallisuudessa käytetty harvakseltaan, eikä termi sovi yhteen myöskään työturvallisuuslainsäädännössä ja esitöissä käytetyn terminologian kanssa.

²⁰ Aarnio 1978, s. 52.

²¹ Hirvonen 2011, s. 21–22.

oikeuspoliittiseen päätöksentekoon, lainvalmisteluun, suunnitteluun ja käytäntöihin.²² Oikeuspoliittista tutkimusta voidaan kutsua myös *de lege ferenda* -tutkimukseksi. Oikeuskirjallisuudessa oikeuspoliittisen ja perinteisen lainopillisen tutkimuksen on nähty yhdistyvän luonnollisesti, sillä systematisointi ja tulkinta muodostavat tutkijalle samalla käsityksen vallitsevasta sääntelytilasta ja sen tehokkuudesta.²³ Lainopillisen ja oikeuspoliittisen tutkimusotteen yhdistäminen on näin ollen perusteltua.

Tutkimus keskittyy tarkastelemaan edellä lueteltuja TTurvL:n säännöksiä. Myös rikoslain (39/1889, RL) sekä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006, TSValvL) säännöksillä on relevanssia tutkimusongelman kannalta, sillä työturvallisuusmääräysten valvontaa sekä niiden rikkomisesta ja laiminlyönnistä seuraavaa rikosoikeudellista vastuuta säännellään TTurvL:n ulkopuolella. Sääntelyn systematisoinnin ja tulkinnan apuna on hyödynnetty laajalti virallislähteitä, etenkin TTurvL:n esitöitä.

Psykososiaalisia kuormitustekijöitä koskeva oikeudellinen tutkimus on toistaiseksi melko niukkaa, ja suurin osa aihetta sivuavasta tutkimuksesta on tehty häirinnän ja epäasiallisen kohtelun näkökulmasta. Sen sijaan psykososiaalisten kuormitustekijöiden terveysvaikutuksia on tutkittu runsaasti etenkin kansainvälisesti. Näin ollen psykososiaalisen kuormituksen haitallisuutta ja ongelmallisuutta koskevassa arvioinnissa nojaututaan pitkälti kansainväliseen tutkimusaineistoon. Suomessa työelämää ja työhyvinvointia tutkitaan muun muassa Tilastokeskuksen useiden muiden asiantuntijoiden kanssa yhteistyössä toteuttamassa Työolotutkimuksessa sekä työ- ja elinkeinoministeriön toteuttamassa Työolobarometrissä. Kummatkin tutkimukset ovat vakiinnuttaneet asemansa luotettavana suomalaisen työelämän seurantajärjestelmänä.²⁴ Näin ollen myös nämä tutkimukset ovat keskeinen osa tämän tutkimuksen lähdeaineistoa.

Työturvallisuuslainsäädäntöä ja työsuojeluvastuuta koskevaa oikeuskirjallisuutta on saatavilla melko runsaasti, mutta perinteisesti aihetta on lähestytty fyysisen työturvallisuuden näkökulmasta. Viime vuosina on kuitenkin julkaistu myös nimenomaan psykososiaalista työhyvinvointia koskevaa oikeuskirjallisuutta.²⁵ Joka tapauksessa oikeuskirjallisuus muodostaa keskeisen osan tämän tutkimuksen

²² Ervasti 2006, s. 31.

²³ Kolehmainen 2016, s. 108; Aarnio 1978, s. 53.

²⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, s. 10; Sutela – Pärnäinen – Keyriläinen 2019, s. 3.

²⁵ Ks. esim. Rintala 2018 ja Sortti 2019.

lähdeaineistoa. Oikeuskirjallisuuden ohella nojaututaan myös työsuojeluviranomaisen sekä kansainvälisten toimijoiden selvityksiin ja raportteihin niiden tarjotessa oikeuskirjallisuutta syvällisemmän katsauksen nimenaan työn psykososiaalisiin kuormitustekijöihin ja niiden vaikutuksiin.

Tutkimuksessa perehdytään lyhyesti myös TTurvL 8, 10, 25 ja 28 §:ä koskevaan oikeuskäytäntöön tarkoituksena konkretisoida mainittuja velvoitteita, jotka pelkästään TTurvL:n ja sen esitöiden perusteella jäävät melko yleisluontoisiksi. Psykososiaalista työterveyttä ja -turvallisuutta on kuitenkin käsitelty oikeuskäytännössä huomattavasti vähemmän kuin fyysiseen työturvallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Psykososiaalista kuormitusta koskevat korkeimman oikeuden (KKO) ennakkopäätökset liittyvät lähinnä TTurvL 28 §:ssä tarkoitettuun häirintään ja epäasialliseen kohteluun. Tästä syystä edellä mainittuja säännöksiä systematisoidaan tutkimuksessa myös hovi- ja käräjäoikeusratkaisujen avulla – toki tiedostaen, ettei alempien oikeusasteiden ratkaisuilla ole KKO:n prejudikaatteja vastaavaa ennakkopäätösarvoa.²⁶ Tutkimuksessa viitatut ratkaisut on poimittu pitkälti psykososiaalista kuormitusta koskevasta oikeuskirjallisuudesta, ja tarkempaan tarkasteluun valitut ratkaisut on kokonaisuudessaan pyydetty tuomioistuimilta. Aineiston keräämisessä on hyödynnetty myös Edilex-tietopalvelua.

1.4. Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen toisessa luvussa perehdytään tarkemmin psykososiaalisiin kuormitustekijöihin sekä niistä johtuvan psykososiaalisen kuormituksen seurauksiin ja haitallisuuteen. Toisessa luvussa luodaan myös katsaus siihen, miten runsaasti psykososiaalisia kuormitustekijöitä esiintyy työpaikoilla ja miten suurena ongelmana psykososiaalinen kuormitus näyttäytyy nykytyöelämässä. Lisäksi tarkastellaan modernin työsuojelun perusajatusta ja TTurvL:n terveyskäsitettä pohjustuksena tutkimuksen kolmannelle luvulle.

²⁶ Perinteisesti vain korkeimpien oikeusasteiden ennakkoratkaisuja on pidetty heikosti velvoittavien oikeuslähteiden ryhmään kuuluvina, ja alempien oikeusasteiden ratkaisujen on katsottu olevan sallittuja oikeuslähteitä. Ks. tarkemmin perinteisestä oikeuslähteopista esim. Aarnio 1989. Viime vuosina oikeuslähteoppia koskeva keskustelu on kuitenkin käynyt kiivaana, ja esimerkiksi Karhu on sijoittanut myös hovioikeusratkaisut heikosti velvoittavien oikeuslähteiden joukkoon. Ks. tarkemmin Karhu 2019. Myös Aarnio on 2000-luvun oikeuskirjallisuudessaan todennut lainvoimaisten hovioikeusratkaisujen voivan lukeutua heikosti velvoittavien ennakkoratkaisujen joukkoon. Ks. Aarnio 2006, s. 299.

Kolmannessa luvussa perehdytään työnantajalle TTurvL:ssa asetettuihin psykososiaalista kuormitusta koskeviin velvoitteisiin ja niiden sisältöön. Tarkastelu on edellä esitetyn mukaisesti keskitetty TTurvL 8, 10, 25 ja 28 §:ssä säädettyihin velvoitteisiin. Sääntely-ympäristön hahmottamiseksi ennen velvoitteiden sisällön ja laajuuden tarkastelua perehdytään lyhyesti tämän tutkimuksen kannalta relevanttiin Euroopan unionin (EU) sääntelyyn ja muihin kansainvälisoikeudellisiin instrumentteihin.

Neljännessä luvussa tarkastellaan ensin TTurvL:ssa asetettujen työturvallisuusmääräysten noudattamisen valvontaa. Toiseksi luvussa perehdytään työturvallisuusmääräysten rikkomisesta ja laiminlyönnistä mahdollisesti seuraavaan rikosoikeudelliseen vastuuseen. Erityiskysymyksenä käsitellään työaikoihin liittyvien rikkomusten ja laiminlyöntien rangaistavuutta työturvallisuusrikoksina, sillä tältä osin oikeustila on viime vuosiin asti ollut melko epäselvä. Teema on tämän tutkimuksen kannalta olennainen, sillä työaikoihin liittyvät kuormitustekijät ovat omiaan aiheuttamaan psykososiaalista kuormitusta.²⁷

Tutkimuksen viidennessä luvussa pohditaan psykososiaalisia kuormitustekijöitä ja psykososiaalista kuormitusta koskevan sääntelyn riittävyttä nykytyöelämän haasteet huomioon ottaen. Ensin tarkastellaan kansainvälisen sääntelyn riittävyttä, minkä jälkeen otetaan kantaa työnantajalle TTurvL:ssa asetettujen psykososiaalista kuormitusta koskevien velvoitteiden riittävyteen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Samalla arvioidaan lyhyesti myös sääntelyn, työsuojeluvalvonnan sekä laiminlyönteihin ja rikkomuksiin liittyvän seuraamusjärjestelmän tehokkuutta. Tutkimuksen yhteenveto ja johtopäätökset esitetään luvussa kuusi.

²⁷ Ks. tarkemmin tämän tutkimuksen alaluvut 2.1.1. ja 4.2.2.

2. PSYKOSOSIAALINEN KUORMITUS TYÖTURVALLISUUSRISKINÄ

2.1. Psykososiaalisesta kuormituksesta yleisesti

2.1.1. Psykososiaalisten kuormitustekijöiden määritelmä

Työhön liittyvää psykososiaalista kuormitusta tai sitä aiheuttavia tekijöitä ei määritellä TTurvL:ssa tai sen esitöissä. Aiemmin psykososiaalisia kuormitustekijöitä tarkoitettaessa puhuttiin yleisesti henkisistä kuormitustekijöistä, joiden usein ymmärrettiin viittaavan työnantajan vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella oleviin työntekijän henkisiin ominaisuuksiin ja edellytyksiin. Psykososiaalisten kuormitustekijöiden kohdalla on kuitenkin kyse työolosuhteisiin liittyvistä tekijöistä, joiden turvallisuudesta ja terveellisyydestä työnantaja TTurvL:n säännösten nojalla nimenomaisesti vastaa.²⁸

Tässä tutkimuksessa psykososiaaliset kuormitustekijät on määritelty Työsuojeluhallinnon²⁹ käyttämään määritelmään nojautuen. Sen mukaan psykososiaaliset kuormitustekijät ovat työn sisältöön ja järjestelyihin sekä työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen liittyviä tekijöitä. Työn sisällöstä johtuvat psykososiaaliset kuormitustekijät liittyvät työn luonteeseen ja työtehtäviin: yksitoikkoiseen työhön, liialliseen vastuuseen tai tietomäärään, työn sirpaleisuuteen tai jatkuviin keskeytyksiin. Työn järjestelyistä johtuvat kuormitustekijät puolestaan liittyvät työn ja työtehtävien suunniteluun ja jakamiseen sekä työn tekemisen yleisistä edellytyksistä huolehtimiseen. Työn järjestelyihin liittyvää haitallista kuormitusta voi aiheutua muun muassa liiallisesta tai liian vähäisestä työmäärästä, epäselvästä tehtävänkuvasta tai työnjaosta taikka työaikoihin liittyvistä haittatekijöistä. Työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen liittyvinä kuormitustekijöinä voidaan mainita esimerkiksi yksintyöskentely, toimimaton työyhteisö, esimiehen puutteellinen tuki, häirintä ja muu epäasiallinen kohtelu sekä organisaation huono tiedonkulku.³⁰

Työsuojeluhallinnon määritelmää vastaavan psykososiaalisten kuormitustekijöiden määritelmän ovat omaksuneet myös esimerkiksi Euroopan työterveys- ja

²⁸ Rintala 2018, s. 140.

²⁹ Työsuojeluhallinto on työn terveyttä ja turvallisuutta valvova viranomainen, joka muodostuu aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueista sekä sosiaali- ja terveysministeriön työ- ja tasa-arvo-osastoista. Ks. tarkemmin Työsuojeluhallinnosta Työsuojeluhallinnon verkkosivuilta <https://www.tyosuojelu.fi/tietoa-meista> (viitattu 16.2.2022).

³⁰ Työsuojeluhallinto 2017, s. 2.

työturvallisuusvirasto (EU-OSHA) ja Kansainvälinen työjärjestö (ILO).³¹ Työturvallisuuskeskus³² on puolestaan jakanut psykososiaaliset kuormitustekijät selvästi psyykkisiin ja sosiaalisiin kuormitustekijöihin, mikä Työsuojeluhallinnon määritelmää paremmin konkretisoi psykososiaalisen kuormituksen aiheutuvan nimenomaan sekä psyykkisesti että sosiaalisesti kuormittavista työolotekijöistä. Työturvallisuuskeskuksen määritelmässä psyykkisillä kuormitustekijöillä viitataan sellaisiin tekijöihin, jotka aiheuttavat ristiriitaa työn vaatimusten ja voimavarojen välille. Työn voimavarat ovat työhön liittyviä positiivisia piirteitä, jotka kannustavat työntekijää ja toimivat vastapainona työn kuormittavuudelle. Voimavaroja voivat olla esimerkiksi työn kehittävyys, palkitsevuus ja joustavuus sekä johtamisen oikeudenmukaisuus. Psyykkisiä kuormitustekijöitä ovat Työturvallisuuskeskuksen mukaan muun muassa jatkuva kiire, toistuvat keskeytykset, epäselvät tavoitteet ja itsesääntelyn puute. Sosiaaliset kuormitustekijät puolestaan viittaavat työyhteisön vuorovaikutustekijöihin, kuten työyhteisössä ilmenevään epäasialliseen kohteluun ja heikkoon tiedonkulkun.³³

Psykososiaalisten kuormitustekijöiden määrittely ei ole yksinkertaista. Psykososiaaliset kuormitustekijät kumpuavat sekä itse työstä että työpaikan sosiaalisista oloista. Myös yksilölliset tekijät, kuten työntekijän kyvyt ja henkilökohtaiset rajoitukset, vaikuttavat siihen, mitkä tekijät voidaan nähdä kuormitustekijöinä.³⁴ Lisäksi psykososiaaliset kuormitustekijät vaihtelevat huomattavasti työnkuvasta ja työympäristöstä riippuen. Työelämän muuttuessa syntyy jatkuvasti myös uusia kuormitustekijöitä, joista ajankohtaisena esimerkkinä voidaan mainita työn tietoteknistymisen ja sosiaalisen median mukanaan tuomat haasteet.³⁵ Näin ollen psykososiaalisten kuormitustekijöiden tyhjentävä luettelo ei ole mahdollista tai edes tarpeellista. Tämä selittää myös sen, miksi psykososiaalisia kuormitustekijöitä ei ole määritelty TTurvL:ssa tai sen esitöissä. TTurvL:n esitöissä mainitaan kuitenkin useita esimerkkejä haitallista työkuormitusta aiheuttavista tekijöistä. Lueteltuja tekijöitä ovat muun muassa kohtuuton aikapaine, liiallinen työkuormitus ja työyhteisön sosiaalinen toimimattomuus,³⁶ jotka ovat keskeisiä psykososiaalisia kuormitustekijöitä.

³¹ EU-OSHA 2010, s. 39; ILO 1986, s. 3–4.

³² Työturvallisuuskeskus ry (jäljempänä Työturvallisuuskeskus) on suomalaisten työmarkkinajärjestöjen koordinoima järjestö, jonka tarkoituksena on kehittää työsuojelua, työturvallisuutta ja työhyvinvointia. Ks. tarkemmin Työturvallisuuskeskuksesta Työturvallisuuskeskuksen verkkosivuilta https://ttk.fi/tietoa_meista#3fa5365f (viitattu 14.4.2022).

³³ Työturvallisuuskeskuksen verkkosivut: psykososiaalinen kuormitus.

³⁴ ILO 1986, s. 1–3.

³⁵ Rintala 2018, s. 145; HE 59/2002 vp, s. 34.

³⁶ Ks. HE 59/2002 vp, erityisesti 10, 13 ja 25 §:n perustelut.

Tässä tutkimuksessa psykososiaalisilla kuormitustekijöillä tarkoitetaan vain niitä työssä ja työympäristössä esiintyviä psykososiaalisia riskejä, joiden terveellisyydestä ja turvallisuudesta työnantaja TTurvL:n nojalla vastaa. Siten esimerkiksi työpaikan ulkopuoliset tai työntekijän henkilökohtaisesta elämästä kumpuavat kuormitustekijät eivät ole tässä tutkimuksessa tarkoitettuja psykososiaalisia kuormitustekijöitä, vaikka voivatkin aiheuttaa työntekijälle psyykkistä ja sosiaalista kuormitusta.

2.1.2. Psykososiaalisen kuormituksen haitallisuus ja seuraukset

Jokaiseen työhön liittyy kuormitustekijöitä, jotka aiheuttavat aina jonkinasteista kuormitusta.³⁷ Työnantajan vastuun näkökulmasta on kuitenkin olennaista erottaa psykososiaalinen työkuormitus haitallisesta psykososiaalisesta työkuormituksesta. Psykososiaalisten kuormitustekijöiden vääränlainen mitoitus, puutteellinen hallinta tai olosuhteiden muunlainen epäsuotuisuus saattavat johtaa haitallisen psykososiaalisen kuormituksen muodostumiseen. Psykososiaalisten kuormitustekijöiden aiheuttama työkuormitus on omiaan muodostumaan haitalliseksi toistuessaan, pitkään jatkuessaan tai ollessaan hyvin voimakasta – käytännössä silloin, kun kuormitustekijät ovat epäsuhdassa työntekijän voimavaroihin nähden. Haitallisella psykososiaalisella kuormituksella viitataan työntekijän terveyttä vaarantavaan kuormitukseen.³⁸ Sen sijaan kohtuullisen ja hallittavissa olevan työkuormituksen on todettu jopa lisäävän työhyvinvointia.³⁹ Tällä viitattaneen esimerkiksi työn sopivan haastavuuden mahdollistamaan kehittymiseen ja työn voimavarojen työntekijälle tuottamaan motivaatioon. Nähdäkseni psykososiaalista kuormitusta on kuitenkin positiivisen työolotekijän sijasta tarkoituksenmukaisempaa tarkastella työturvallisuusriskinä, etenkin kun otetaan huomioon psykososiaalisesta kuormituksesta potentiaalisesti aiheutuvat negatiiviset terveysvaikutukset.

Vaikka psykososiaaliset kuormitustekijät liittyvät henkiseen ja sosiaaliseen työhyvinvointiin, ei niitä voida täysin erottaa työn fyysisistä riskeistä. Myös fyysiset työolotekijät vaikuttavat henkiseen terveyteen, ja useimmiten haitallinen työkuormitus aiheutuukin sekä fyysisten että psykososiaalisten työolotekijöiden yhteisvaikutuksen tuloksena.⁴⁰ Lisäksi työntekijän henkilökohtaisilla edellytyksillä on merkitystä psykososiaalisen kuormituksen haitallisuutta koskevassa arvioinnissa. Työntekijän

³⁷ Ahola ym. 2015, s. 7.

³⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö 2018, s. 20.

³⁹ Ahola ym. 2015, s. 8.

⁴⁰ HE 59/2002 vp, s. 34.

yksilölliset ominaisuudet ja voimavarat voivat joko altistaa työntekijän haitalliselle kuormittumiselle tai vaihtoehtoisesti ehkäistä kuormituksen muodostumista haitalliseksi.⁴¹

Haitallinen psykososiaalinen kuormitus voi johtaa sekä työntekijän satunnaisiin sairaspöissaoloihin ja suorituskyvyn heikentymiseen että myös vakavampiin muutoksiin työntekijän terveydentilassa.⁴² EU:ssa erityisesti työperäinen stressi on tunnustettu keskeiseksi haitallisen psykososiaalisen kuormituksen seuraukseksi.⁴³ Psykososiaalisista kuormitustekijöistä etenkin liiallinen aikapaine on omiaan aiheuttamaan stressiä.⁴⁴ Työperäinen stressi voi aiheuttaa tunneperäisiä ja kognitiivisia ongelmia sekä vaikuttaa työntekijän käyttäytymiseen. Pitkittynyt stressi voi puolestaan johtaa edelleen vakavampiin terveysongelmiin, kuten mielenterveysongelmien syntymiseen. Mielenterveysongelmien ohella stressi voi olla omiaan aiheuttamaan myös fyysisen terveyden ongelmia.⁴⁵

Psykososiaalisten tekijöiden ja mielenterveyden häiriöiden välistä yhteyttä on yleisellä tasolla tutkittu paljon, mutta työperäisten psykososiaalisten kuormitustekijöiden vaikutuksesta tutkimustietoa on huomattavasti vähemmän. Useat pitkittäistutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet psykososiaalisen työkuormituksen ennustavan työntekijän psyykkisen terveyden ongelmia. Whitehall II -tutkimuksen⁴⁶ mukaan työn psykososiaaliset kuormitustekijät, joina tutkimuksessa mainitaan muun muassa liiallinen työmäärä, kohtuuton aikapaine ja epäselvät työtehtävät, ovat omiaan aiheuttamaan myöhempiä mielenterveyden häiriöitä. Etenkin naisten kohdalla liiallinen työkuormitus johtaa myös sairaspöissaolojen lisääntymiseen.⁴⁷

⁴¹ Sosiaali- ja terveysministeriö 2018, s. 20–21.

⁴² Työsuojeluhallinto 2017, s. 3; ILO 1986, s. 4.

⁴³ Ks. esim. EU-OSHA 2010, s. 39–41.

⁴⁴ EUROFOUND 2001, s. 14–15.

⁴⁵ Smith – Sulsky – Uggerslev 2002, s. 62. Esimerkkinä stressin aiheuttamista fyysisistä terveysongelmista artikkelissa mainitaan päänsärky, korkea verenpaine ja sydänongelmat. Ks. tarkemmin työperäisestä stressistä myös esim. EU-OSHA 2000.

⁴⁶ Brittiläinen Whitehall II -tutkimus on aloitettu vuonna 1985 ja se perustuu reilun 10 000 (miehiä vajaa 7 000 ja naisia reilu 3 000) lontoolaisen virkamiehen kohorttiin. Whitehall II -tutkimus perustettiin selvittämään työpaikan sosiaalisten olojen vaikutusta työntekijöiden terveyteen. Ks. tarkemmin Stansfeld 1997, s. 73.

⁴⁷ Stansfeld 1997, s. 75 ja 78.

Niedhammerin ja kumppaneiden GAZEL-tutkimukseen⁴⁸ pohjautuvassa tutkimuksessa todettiin psykososiaalisten kuormitustekijöiden olevan vahvasti yhteydessä työntekijöiden masennusoireiden syntymiseen. Myöhempiä mielenterveyden häiriöitä ennustavat etenkin päätöksentekovapauden ja sosiaalisen tuen puute sekä työn henkinen vaativuus.⁴⁹ Myös *Paternitin* ja kumppaneiden samaiseen GAZEL-tutkimukseen perustuvassa tutkimuksessa todettiin yhteys erinäisten kuormitustekijöiden aiheuttaman työstressin ja myöhempien mielenterveyden ongelmien välillä. Yhteyden todettiin olevan riippumaton työntekijöiden persoonallisuuspiirteistä ja muista vaihtelevista tekijöistä, vaikkakin eräiden persoonallisuuspiirteiden todettiin erikseen ennustavan masennusoireita.⁵⁰ Vastaavia tuloksia on saatu myös suomalaisissa tutkimuksissa, joissa myös organisaation toiminnan epäoikeudenmukaisuudella on nähty olevan merkittävä rooli työntekijöiden mielenterveyden häiriöiden syntymisessä. Myös organisaation oikeudenmukaisuus voidaan siis nähdä keskeisenä ja itsenäisenä osana psykososiaalista työympäristöä, jolla on kiistaton vaikutus työntekijöiden terveyteen.⁵¹

Mielenterveysongelmien ohella psykososiaalisen työkuormituksen on todettu voivan johtaa myös fyysisiin terveysongelmiin. Psykososiaalisen kuormituksen on osoitettu edesauttavan muun muassa tuki- ja liikuntaelinsairauksien kehittymistä. Työhön liittyvien korkeiden vaatimusten ja vähäisten vaikutusmahdollisuuksien on todettu assosioivan etenkin yläraajojen tuki- ja liikuntaelinsairauksien kanssa. Tämä yhteys on nähty jopa yhtä tiiviinä kuin syy-seuraus-suhde fyysisten kuormitustekijöiden ja tuki- ja liikuntaelinsairauksien välillä.⁵² Vaikka psykososiaalisen työkuormituksen ja tuki- ja liikuntaelinsairauksien välinen yhteys on tunnistettu, on tutkimuksessa edelleen aukkoja eivätkä tulokset tarjoa riittävää perustaa altistus-seuraus-suhteen luotettavalle arvioinnille.⁵³ Edellä esitetyn tutkimusaineiston perusteella voidaan kuitenkin riidattomasti todeta psykososiaalisen kuormituksen suurella todennäköisyydellä johtavan terveysongelmiin – etenkin psyykkiseen mutta mahdollisesti myös fyysiseen oireiluun.

⁴⁸ Ranskalaisen GAZEL-tutkimuksen tarkoituksena on tutkia työhön liittyvien riskitekijöiden yhteyttä työntekijöiden heikentyneeseen fyysiseen ja psyykkiseen terveyteen. Tutkimus on aloitettu vuonna 1989 ja sen kohortti koostuu reilusta 20 000 Ranskan kansallisen sähkö- ja kaasuyhtiön työntekijästä. Ks. tarkemmin Paterniti ym. 2002, s. 111.

⁴⁹ Niedhammer ym. 1998, s. 200–201.

⁵⁰ Paterniti ym. 2002, s. 113.

⁵¹ Ks. esim. Ylipaavalniemi ym. 2005; Kivimäki ym. 2003.

⁵² Bernard 1997, luku 7; Punnett ym. 2004.

⁵³ EU-OSHA 2021, s. 56.

2.1.3. Psykososiaalisen kuormituksen esiintyvyys

Nykyään työn psykososiaalisten kuormitustekijöiden tunnustetaan kuuluvan keskeisimpien työturvallisuusriskien joukkoon.⁵⁴ Myös kansainvälisesti psykososiaalisten kuormitustekijöiden on katsottu merkittävästi uhkaavan työntekijöiden hyvinvointia ja terveyttä.⁵⁵ EU:n tutkimuksissa Suomen ja muiden Pohjoismaiden kansalaiset ovat muita Euroopan maita useammin raportoineet psykososiaalisten kuormitustekijöiden esiintymisestä työssään. Suomalaisten työpaikkojen keskeisimmiksi psykososiaalisiksi kuormitustekijöiksi on tunnustettu kohtuuton aikapaine, pitkät työpäivät, epäsäännölliset työajat, vaikutusmahdollisuuksien puute sekä työpaikalla esiintyvät kommunikaatio- ja yhteistyöongelmat.⁵⁶ 2000-luvun vaihteessa Suomi on ollut Euroopan kärkimaita sekä työhön liittyvän epäasiallisen kohtelun että stressin esiintyvyydessä.⁵⁷

Työolotutkimuksessa henkistä kuormitusta on tutkittu vuodesta 1977 alkaen. Nykyään työ kuormittaa enemmän henkisesti kuin fyysisesti. Viimeisimmän vuonna 2018 toteutetun Työolotutkimuksen mukaan puolet kaikista palkansaajista piti työtään henkisesti erittäin tai melko raskaana. Tuntemuksen taustalla vaikuttivat etenkin työpaikalla esiintyvät ristiriidat, liiallinen tietokuormitus ja kiire. Kiire onkin työympäristön haittatekijöistä selvimmän yleistynyt.⁵⁸ Työolobarometrin tulokset ovat samansuuntaisia, sillä sen mukaan vuonna 2020 palkansaajista 60 prosenttia on kokenut työnsä henkisesti raskaaksi. Lisäksi lähes 70 prosenttia palkansaajista koki työskentelevänsä kovan aikapaineen alla vähintään viikoittain.⁵⁹ Prosenttiosuudet ovat huomattavan suuria.

Työn henkisen kuormittavuuden lisääntyttyä vakavan työuupumuksen uhka on noussut yhdeksi merkittävimmäksi työelämään liittyväksi vaaratekijäksi. Vuonna 2013 palkansaajista 47 prosenttia koki vakavan työuupumuksen selvänä vaarana työssään tai

⁵⁴ Työsuojeluhallinto 2017c, s. 14.

⁵⁵ ILO 2004, s. 1; COM(2021) 323, s. 9–10.

⁵⁶ EU-OSHA 2010, s. 43; EU-OSHA 2016, s. 43–45.

⁵⁷ EUROFOUND 2001, s. 32 ja 38.

⁵⁸ Sutela – Pärnäinen – Keyriläinen 2019, s. 127–133.

⁵⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, s. 113–114 ja 120. Tässä tutkimuksessa on käytetty lähteenä vuonna 2020 toteutetun Työolobarometrin tuloksia, sillä vuonna 2021 toteutetusta tutkimuksesta ei tätä tutkimusta tehtäessä ollut saatavilla kuin suppeat ennakkotiedot. Lisäksi vuonna 2021 toteutetussa tutkimuksessa on käytetty erilaista menetelmää, eivätkä sen tulokset ole suoraan vertailukelpoisia aiempiin tutkimuksiin nähden. Ennakkotietojen mukaan vuonna 2021 työnsä on kokenut henkisesti raskaaksi 64 prosenttia palkansaajista. Ks. työ- ja elinkeinoministeriö 2022, s. 10 ja 50.

vähintään ajatteli sitä silloin tällöin, kun taas vuonna 2018 vastaava lukema on ollut lähes 60 prosenttia. Erityisen huolestuttavalta tilanne näyttää korkeakoulutettujen nuorten naisten kohdalla, sillä vuonna 2018 alle 34-vuotiaista ylempinä toimihenkilöinä työskentelevistä naisista lähes 80 prosenttia pohti vakavan työuupumuksen uhkaa.⁶⁰ Ylipäätään psykososiaalista kuormitusta näyttää esiintyvän erityisen paljon nimenomaan korkeaa koulutusastetta edellyttävissä työtehtävissä. Työn henkinen rasittavuus, kiire ja työuupumuksen uhka ovat läsnä erityisesti eri alojen asiantuntijatehtävissä. Hieman yllättäen myös työpaikkakiusaamista esiintyy eniten nimenomaan asiantuntijatehtävissä työskentelevien keskuudessa.⁶¹

Psykososiaalisten kuormitustekijöiden runsaasta esiintyvyydestä ja niihin liittyvistä terveysriskeistä huolimatta monella työpaikalla psykososiaalinen kuormitus on vielä vieras käsite, eikä psykososiaalisten kuormitustekijöiden hallinta ole yhtä järjestelmällistä kuin fyysisten työturvallisuusriskien kohdalla. Vuonna 2019 joka kolmannella työpaikalla havaittiin epäkohtia psykososiaalisten kuormitustekijöiden hallinnassa.⁶² Monilla aloilla psykososiaalisia kuormitustekijöitä ei tunnisteta riskitekijöiksi eikä niistä aiheutuviin terveysvaaroihin osata siten puuttua. Psykososiaalisten kuormitustekijöiden haitallisuutta myös vähätellään.⁶³ Vähättelyn ohella myös työturvallisuussäätelyn vaikeaselkoisuutta on näkemykseni mukaan pidettävä osasyynä psykososiaalisten kuormitustekijöiden puutteelliselle hallinnalle. Tähän arviointiin palataan tarkemmin jäljempänä alaluvussa 5.2.

2.2. Moderni työsuojelu ja psykososiaalinen hyvinvointi

Työsuojelun päätavoitteena on työntekijöiden suojelu. Työsuojelun keinoin pyritään ennaltaehkäisemään ja torjumaan työssä esiintyviä työntekijöiden henkeä, terveyttä ja työkykyä uhkaavia haittoja ja vaaroja. Työsuojelu on jaettavissa työturvallisuussuojeluun ja työterveyssuojeluun. Työturvallisuussuojelulla viitataan tapaturmien ehkäisyyn, kun taas työterveyssuojelu pyrkii ehkäisemään terveyshaittoja ja ammattitauteja, kuten esimerkiksi juuri haitallista työkuormitusta ja sen aiheuttamia liitännäisseuraamuksia.⁶⁴ Työsuojelulla on pitkä historia, ja sen alkuperäinen tavoite on ollut pyrkiä ehkäisemään

⁶⁰ Sutela – Pärnäinen – Keyriläinen 2019, s. 213–215.

⁶¹ Sutela – Pärnäinen – Keyriläinen 2019, s. 128, 138 ja 194–196.

⁶² Työsuojeluhallinto 2020, s. 14.

⁶³ Työsuojeluhallinto 2017c, s. 14.

⁶⁴ Koskinen – Ullakonoja 2020, s. 221.

teollisuusammateissa tapahtuvia tapaturmia. Sittemmin työsuojelun perusajatus on laajentunut vastaamaan paremmin muuttuvan yhteiskunnan tarpeita. Modernin työsuojelun tavoitteena on fyysisen turvallisuuden ja terveyden suojelun sijasta kokonaisvaltainen turvallisuuden ja terveyden suojelu, johon lukeutuvat myös työntekijöiden henkinen ja sosiaalinen hyvinvointi. Keskeistä on työympäristön ja työhyvinvoinnin jatkuva kehittäminen.⁶⁵

Sen lisäksi että työsuojelulla pyritään turvaamaan työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta, on työsuojelulla myös taloudellista merkitystä. Työntekijät ovat yleensä organisaatioiden tärkeimpiä tuotannontekijöitä.⁶⁶ Näin ollen työntekijöiden sairaspöissaolat aiheuttavat yrityksille paitsi välillisiä taloudellisia menetyksiä, kuten tuottavuuden heikentymistä, myös esimerkiksi ylimääräisistä palkkakustannuksista aiheutuvia välittömiä kustannuksia.⁶⁷ Yksittäistä työntekijää koskevia työsuojelutoimenpiteitä voidaan harvoin pitää yritystaloudellisesti kannattavina, mutta laajemmassa mittakaavassa hyvät työolot ja hyvä työterveys luovat tuottavuutta.⁶⁸ Käytännössä työntekijöiden työhyvinvoinnista huolehtiessaan työnantajat pyrkivät samalla turvaamaan yrityksen toiminnan häiriöttömyyttä. Kansantaloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna työsuojelun voidaan nähdä tähtäävän yhteiskunnan maksurasituksen minimoimiseen työurien pidentämisen sekä sosiaali- ja terveystenöjen pienentämisen keinoin.⁶⁹ Työnantajien työsuojelutoimenpiteillä on siis suojelutavoitteen ohella myös vahva taloudellinen merkitys. Nykyään terveellisen ja turvallisen työympäristön taloudellinen merkitys tunnustetaan laajalti, ja etenkin henkistä työhyvinvointia kohentavat työsuojelutoimenpiteet on todettu taloudellisesti kannattaviksi.⁷⁰

Työturvallisuussäätely on osa työsuojelun laajaa kokonaisuutta, johon kuuluvat myös esimerkiksi työaika- ja vuosilomasäätely.⁷¹ Perinteistä työsuojeluaajattelua heijastaen myös työturvallisuuslainsäädännön alkuperäiset tavoitteet ovat liittyneet pitkälti teollisuusympäristöön ja tapaturmien torjuntaan. Sittemmin lainsäädäntöä on

⁶⁵ HE 81/1985 vp, s. 3; Paanetoja 2018, s. 3–4; Hietala – Hurmalainen – Kaivanto 2021, s. 14.

⁶⁶ Ala-Mikkula 2020, s. 27.

⁶⁷ Hietala – Hurmalainen – Kaivanto 2021, s. 14–16.

⁶⁸ KM 2001:13, s. 44.

⁶⁹ Hietala – Hurmalainen – Kaivanto 2021, s. 13–14.

⁷⁰ KM 2001:13, s. 44; HE 59/2002 vp, s. 18.

⁷¹ Paanetoja 2018, s. 3.

ajanmukaistettu vastaamaan modernin työsuojelun perusajatusta ja koskemaan fyysisen työturvallisuuden ja -terveyden ohella myös henkistä ja sosiaalista työhyvinvointia.⁷²

2.3. Työturvallisuuslain terveyskäsite ja soveltamisala

Työturvallisuussäätelyssä henkiseen terveyteen on nimenomaisesti viitattu ensimmäisen kerran vuonna 1987, kun vanhaan työturvallisuuslakiin (299/1958, VTTurvL) tehtiin osittaisuudistus.⁷³ Uudistuksen jälkeen työntekijöiden henkinen terveys oli VTTurvL 9 §:n nojalla otettava huomioon työympäristön ja työn suunnittelussa, minkä lisäksi VTTurvL 9 b §:ssä edellytettiin työntekijöiden ruumiillisten edellytysten ohella henkisten edellytysten huomioimista työn ja työvälineiden mitoituksessa. Sittenkin henkisen terveyden merkitystä on työturvallisuuslainsäädännön valmistelussa nostettu esiin enenevässä määrin.⁷⁴ Vuonna 2002 toteutetun kokonaisuudistuksen myötä henkinen terveys mainitaan nimenomaisesti jo TTurvL:n tarkoitussäännöksessä.

TTurvL 1 §:n mukaan lain tarkoitus on parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työntekijöiden työkyvyn turvaamiseksi ja ylläpitämiseksi sekä ennaltaehkäistä ja torjua työtapaturmia, ammattitauteja ja muita työstä ja työympäristöstä johtuvia työntekijöiden fyysisen ja henkisen terveyden haittoja. Sekä itse tarkoitussäännöksestä että sen perusteluista käy ilmi, että termillä terveys viitataan läpi TTurvL:n sekä työntekijöiden fyysiseen että henkiseen terveyteen. Esitöiden mukaan työturvallisuussäätelyn tarkoituksena on tukea muun ohella työntekijän henkistä suorituskykyä ja vastata työn kuormittavuudesta aiheutuviin tarpeisiin.⁷⁵ Myös työntekijöiden sosiaalisen hyvinvoinnin voidaan katsoa kuuluvan TTurvL:n terveyskäsitteen alaisuuteen, vaikkei sosiaalista aspektia tarkoitussäännöksen perusteluissa mainitakaan. TTurvL:n esitöissä sosiaalinen hyvinvointi nostetaan kuitenkin esiin useassa muussa yhteydessä, ja hyvän työympäristön todetaan nimenomaisesti käsittävän fyysisen työturvallisuuden ja -terveyden ohella myös henkisen ja sosiaalisen työhyvinvoinnin.⁷⁶ Kun vielä erikseen on todettu työyhteisön

⁷² Ks. tarkemmin aiemmasta uudistamistarpeesta ja kokonaisuudistukseen johtaneista seikoista HE 59/2002 vp ja KM 2001:13. Työturvallisuuslakitoimikunta asetettiin sosiaali- ja terveysministeriön toimesta selvittämään työturvallisuuslain uudistamistarvetta.

⁷³ Osittaisuudistus toteutettiin lailla työturvallisuuden muuttamisesta (27/1987).

⁷⁴ Esimerkiksi työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta on korostanut henkisen työsuojelun tärkeyttä. Ks. tarkemmin TyVM 7/2002 vp, s. 3–4. Myös työturvallisuuslakitoimikunta on nostanut esiin muun ohella psykososiaalisen kuormituksen hälyttävää lisääntymistä sekä työpaikan sosiaalisten suhteiden merkitystä työhyvinvoinnin kannalta. Ks. tarkemmin KM 2001:13, s. 40–41.

⁷⁵ HE 59/2002 vp, s. 22.

⁷⁶ HE 59/2002 vp, s. 16. Työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen ja sosiaaliseen työhyvinvointiin viitataan myös mm. TTurvL 8 ja 10 §:n perusteluissa.

sosiaalisten ongelmien ja puutteellisen johtamisen korreloivan työntekijöiden terveysongelmien kanssa,⁷⁷ on selvää, että myös työntekijöiden sosiaalinen hyvinvointi voidaan lukea TTurvL:n terveyskäsitteeseen.

TTurvL:n tarkoittamia terveydelle vaaraa ja haittaa aiheuttavia tekijöitä ei ole erikseen yksilöity tai määritelty, mutta niitä koskevaa sääntelyä on koottu TTurvL 5 lukuun. Työpaikan vaara- ja haittatekijöinä säännellään muun muassa ergonomiaa, työpaikan ja työympäristön rakenteita sekä fyysistä, henkistä ja sosiaalista kuormittavuutta.⁷⁸ TTurvL on puitelaki, joka kattaa lähes kaikki työntekemisen muodot. Tästä syystä TTurvL:n tarkoittamia vaara- ja haittatekijöitä ei voida määritellä kovinkaan tarkkarajaisesti. TTurvL:n terveyskäsitteeseen nojaten vaaroiksi ja haittoiksi voidaan kuitenkin mieltää kaikki työntekijän fyysistä, henkistä ja sosiaalista hyvinvointia uhkaavat työstä ja työympäristöstä johtuvat tekijät. Koska työn psykososiaaliset kuormitustekijät ovat edellä esitetyllä tavalla omiaan aiheuttamaan haittaa työntekijän psyykkiselle ja jopa fyysiselle terveydelle, lukeutuvat psykososiaaliset kuormitustekijät ja niiden aiheuttama haitallinen psykososiaalinen kuormitus kiistatta TTurvL:ssa tarkoitettujen vaara- ja haittatekijöiden joukkoon. TTurvL:n säännöksiin pyritään siis ennaltaehkäisemään ja torjumaan muun ohella psykososiaalisesta työkuormituksesta työntekijöille aiheutuvia terveyshaittoja.

TTurvL:n lähtökohtana on työnantajan huolehtimisvelvollisuus, jonka mukaan vastuu työntekijöiden suojelemisesta on työnantajalla.⁷⁹ TTurvL 2 luku koskee työnantajan yleisiä velvollisuuksia ja TTurvL 5 luvussa säännellään yksityiskohtaisemmin työnantajalle asetettuja työtä ja työolosuhteita koskevia velvollisuuksia. Psykososiaalisten kuormitustekijöiden ja niihin liittyvän työnantajan vastuun näkökulmasta erityisesti neljän TTurvL:n säännöksen merkitys korostuu: työnantajan yleisen huolehtimisvelvoitteen (TTurvL 8 §), vaarojen selvitys- ja arviointivelvoitteen (TTurvL 10 §) sekä kuormitustekijöihin (TTurvL 25 §) ja häirintään (TTurvL 28 §) liittyvien toimimisvelvoitteiden. Näihin työnantajan velvoitteisiin perehdytään tarkemmin seuraavassa luvussa. Työturvallisuutta koskevaa sääntelyä on harmonisoitu EU:n tasolla, joten ennen kansalliseen sääntelyyn perehtymistä on syytä lyhyesti tarkastella EU-sääntelyä ja sen kansallisia vaikutuksia.

⁷⁷ HE 59/2002 vp, s. 8–9.

⁷⁸ HE 59/2002 vp, s. 17–18.

⁷⁹ HE 59/2002 vp, s. 3–4.

3. PSYKOSOSIAALISEEN KUORMITUKSEEN LIITTYVÄT TYÖNANTAJAN VELVOITTEET TYÖTURVALLISUUSLAISSA

3.1. Psykososiaaliseen kuormitukseen liittyvän EU-sääntelyn vaikutus kansalliseen työturvallisuussäätelyyn

Suomen liittyttyä EU:n vuonna 1995 on EU-oikeus vaikuttanut vahvasti Suomen työturvallisuussäätelyn taustalla. Työoikeus on kiinteä osa EU:n sosiaalipolitiikkaa, jonka alalla unioni ja jäsenvaltiot Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti jakavat toimivaltansa. Jaetun toimivallan alalla unionin toimivallan käyttöä rajoittavat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklassa määritellyt toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet. Toissijaisuusperiaate sallii unionin toimia vain silloin ja siltä osin, kun suunnitellun toiminnan tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla. Suhteellisuusperiaate puolestaan edellyttää, ettei unionin toiminnan sisältö tai muoto ylitä sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.⁸⁰ EU:n sosiaalipolitiikan tavoitteet ilmenevät SEUT 151 artiklasta: työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen, riittävä sosiaalinen suojeleminen, työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu, inhimillisten voimavarojen kehittäminen sekä syrjäytymisen torjuminen. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi SEUT 153 artikla sallii unionin tukea ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa tietyillä työoikeuden osa-alueilla, muun muassa työympäristön terveellisyys ja turvallisuuden parantamiseksi.

EU:n työterveyttä ja -turvallisuutta koskeva sääntely on toteutettu vähimmäisdirektiivein. SEUT 153 artiklan nojalla unioni voi muun muassa työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi direktiivein asettaa jäsenvaltioiden sääntelylle vähimmäisvaatimuksia. Mainitun artiklan 4 kohdassa jäsenvaltioille tarjotaan kuitenkin myös mahdollisuus toteuttaa vähimmäisvaatimuksia tiukempia suojatoimenpiteitä, kunhan ne ovat sopusoinnussa unionin perussopimusten kanssa. Ylipäätään direktiivit jättävät jäsenvaltioille liikkumavaraa. Direktiivin täytäntöönpanon muoto ja keinot ovat jäsenvaltion harkinnassa, sillä direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita vain saavutettavaan tulokseen nähden.⁸¹

⁸⁰ Ks. tarkemmin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta SEU:n liitteenä olevasta pöytäkirjasta n:o 2.

⁸¹ Ks. tarkemmin EU-sääntelyn velvoittavuudesta esim. Raitio – Tuominen 2020.

Merkittävin EU:n työn turvallisuutta ja terveellisuutta koskeva direktiivi on työsuojelun puitedirektiivi⁸², jonka tarkoituksena on sen 1 artiklan 1 kohdan mukaisesti toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet työntekijöiden työturvallisuuden ja -terveyden parantamiseksi. Työsuojelun puitedirektiivissä ei nimenomaisesti mainita psykososiaalisia kuormitustekijöitä, mutta sen 5 artiklan 1 kohdan mukaan työnantajan on huolehdittava työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä kaikissa tilanteissa, jotka liittyvät työhön. Myös Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on korostanut puitedirektiivin tavoitteen sekä direktiivin 15. perustelukappaleen ja 6 artiklan 3 kohdan sanamuodon ilmentävän direktiivin velvoitteiden kohdistumista kaikkiin mahdollisiin työssä esiintyviin työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta vaarantaviin riskeihin.⁸³ Nimenomaisen maininnan puutteesta huolimatta on siis selvää, että työhön liittyvät psykososiaaliset riskit on otettava huomioon työturvallisuutta ja -terveyttä koskevia normeja sovellettaessa – sekä EU:n tasolla että kansallisesti.⁸⁴

Työsuojelun puitedirektiivin lisäksi on annettu useita erityisdirektiivejä, jotka sisältävät puitedirektiiviä yksityiskohtaisempia säännöksiä erinäisistä työturvallisuuskysymyksistä. Erityisdirektiivit voidaan esimerkinomaisesti jakaa kolmeen kategoriaan: työpaikkaa, työvälineitä sekä kemiallisia, fysikaalisia ja biologisia aineita koskeviin direktiiveihin.⁸⁵ Psykososiaalisia kuormitustekijöitä koskevia erityisdirektiivejä ovat muun muassa työaikadirektiivi⁸⁶ ja yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskeva direktiivi⁸⁷. Erityisdirektiiveihin ei tässä yhteydessä ole syytä paneutua tämän tarkemmin, sillä valtaosa niistä sääntelee työn fyysistä turvallisuutta ja terveyttä. Kuitenkin myös näillä direktiiveillä voi tietyissä tilanteissa olla relevanssia psykososiaalisen kuormituksen näkökulmasta.⁸⁸

Vaikka psykososiaalisia kuormitustekijöitä ei nimenomaisesti mainita työsuojelun puitedirektiivissä tai liiemmin erityisdirektiiveissäkään, on psykososiaaliseen kuormitukseen kuitenkin kiinnitetty EU:ssa runsaasti huomiota. EU:ssa on laadittu

⁸² Neuvoston direktiivi 89/391/ETY, annettu 12 päivänä kesäkuuta 1989, toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä.

⁸³ C-49/00 Comission v. Italy, kohta 12.

⁸⁴ European Comission 2014b, s. 21–22.

⁸⁵ Barnard 2012, s. 523.

⁸⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/88/EY, annettu 4 päivänä marraskuuta 2003, tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista.

⁸⁷ Neuvoston direktiivi 2000/78/EY, annettu 27 päivänä marraskuuta 2000, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista.

⁸⁸ Ks. tarkemmin erityisdirektiiveistä esim. Barnard 2012; Tikkanen 2018; European Comission 2014b.

huomattava määrä erilaisia ei-sitovia aloitteita ja normeja, joilla on direktiivejä selvempi liityntä työn psykososiaalisten riskien torjuntaan ja ehkäisyyn. EU:n työmarkkinakeskusjärjestöt ovat esimerkiksi vuonna 2004 solmineet työperäistä stressiä koskevan puitesopimuksen, jonka tarkoitus on kiinnittää työelämän toimijoiden huomioita haitalliseen työperäiseen stressiin ja sen vaikutuksiin. Vuonna 2007 on solmittu myös työssä esiintyvää häirintää ja väkivaltaa koskeva puitesopimus. Lisäksi EU:ssa on aloitettu erilaisia kampanjoita, luotu suuntaviivoja ja annettu kehotuksia liittyen työn psykososiaalisiin riskeihin ja niiden hallinnoimiseen.⁸⁹ EU on myös rahoittanut esimerkiksi psykososiaalisten riskien hallinnan eurooppalaisen viitekehyksen (PRIMA-EF) kehittämistä.⁹⁰ Näiden ei-sitovien instrumenttien merkitykseen palataan jäljempänä alaluvussa 5.1.

EU-toimijoista työturvallisuuden ja -terveyden saralla keskeisin on Euroopan komissio.⁹¹ Komissio huolehtii muun ohella työterveyttä ja -turvallisuutta koskevan strategiakehityksen laatimisesta. Viimeisimmän, vuosia 2021–2027 koskevan strategian yhtenä tavoitteena on kiinnittää enenevässä määrin huomiota työn psykososiaalisiin riskeihin.⁹² Komission ohella unionin perustamalla Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirastolla (EU-OSHA) on tärkeä rooli EU:n työsuojelutavoitteiden toteuttamisessa sekä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemisessa.

Työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojeleminen on turvattu sekä EU:n perussopimuksissa että perusoikeuskirjassa. EU:n tasoinen työterveys- ja turvallisuussääntely on tunnustettu välttämättömäksi EU:n alueella työskentelevien henkilöiden terveyden ja turvallisuuden takaamiseksi. Lisäksi terveelliset ja turvalliset työolot ovat tuottavan työvoiman edellytys ja siten keskeinen osa EU:n talouskestävyyttä ja kilpailukykyä.⁹³ Näin ollen myös EU:n työterveys- ja työturvallisuussääntelyn taustalla vaikuttavat sekä suojelulliset että taloudelliset intressit. Työsuojelullisten direktiivien suuri määrä osoittaa, että työterveyden ja -turvallisuuden korkean tason merkitys ja toisaalta siihen liittyvät puutteet on laajalti tunnustettu EU:ssa. Myös psykososiaaliset riskit ja niistä potentiaalisesti aiheutuvat terveyshaitat on selvästi noteerattu, mutta niihin

⁸⁹ Ks. tarkemmin ei-sitovista instrumenteista esim. European Commission 2014b.

⁹⁰ Ks. tarkemmin Leka – Cox – Zwetsloot 2008.

⁹¹ SEUT 156 artiklan mukaan komissio edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja helpottaa niiden toiminnan yhteensovittamista erityisesti asioissa, jotka koskevat muun ohella työterveyttä ja työtapaturmien ja ammattitautien ehkäisemistä.

⁹² COM(2021) 323, s. 9–11.

⁹³ COM(2021) 323, s. 1–2.

nimenomaisesti kohdistuvat EU-oikeudelliset instrumentit ovat pitkälti suositus- ja lausuntotyyppisiä ja siten vailla oikeudellista sitovuutta.

EU-sääntelyn ohella Suomen työoikeudelliseen lainsäädäntöön vaikuttavat myös ILO:n yleissopimukset, joista Suomi on ratifioinut suurimman osan. Yleisesti työturvallisuuteen ja -terveyteen liittyviä Suomen ratifioimia sopimuksia ovat muun muassa työturvallisuutta ja -terveyttä sekä työympäristöä koskeva yleissopimus n:o 155 sekä työturvallisuuden ja -terveyden edistämistä koskeva yleissopimus n:o 187. Lisäksi on ratifioitu useita ala- ja vaarakohtaisia sopimuksia, jotka koskevat kuitenkin suurimmaksi osaksi fyysistä työsuojelua, eikä niillä siten ole suurta merkitystä tämän tutkimuksen kannalta.⁹⁴ Psykososiaalisen työhyvinvoinnin näkökulmasta mielenkiintoisena näyttäytyy ILO:n vuonna 2019 hyväksymä yleissopimus väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämässä. Sopimusta ei ole vielä ratifioitu Suomessa, mutta sitä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa kesäkuussa 2022.⁹⁵ Laadittu yleissopimus osoittaa kansainvälistä ja ratifioinnin myötä myös kansallista tunnustusta työssä esiintyvän väkivallan ja häirinnän ongelmallisuudelle.

Ennen TTurvL:n säännösten tarkasteluun siirtymistä voidaan tiivistäen todeta, että työsuojelun puitedirektiivillä ja sen nojalla annetuilla erityisdirektiiveillä on ollut keskeinen vaikutus TTurvL:n säännösten muotoutumiseen, joskin suomalainen työturvallisuussääntely on jo ennen puitedirektiivin implementointia vastannut pitkälti vaadittua sääntelytasoa.⁹⁶ Nimenomaisesti psykososiaalisia kuormitustekijöitä koskevaa yksityiskohtaista sääntelyä puitedirektiivi ei kuitenkaan sisällä, eivätkä myöskään nykyiset erityisdirektiivit velvoita jäsenvaltioita kovinkaan huomattaviin psykososiaalisiin kuormitustekijöihin liittyviin toimenpiteisiin. Henkistä ja sosiaalista kuormitusta koskevan nimenomaisen sääntelyn puute ja puitedirektiivin yleisluontoiset ilmaukset näkyvät myös seuraavaksi tarkasteltavien TTurvL:n säännösten sanamuodoissa.

⁹⁴ Ks. Sandell 2005.

⁹⁵ Valtioneuvosto 2022, s. 27.

⁹⁶ COM(2004) 62, s. 7.

3.2. Työnantajan yleinen huolehtimisvelvoite

3.2.1. Huolehtimisvelvoitteen ydinsisältö

TTurvL 8 §:ssä säädetään työnantajan yleisestä huolehtimisvelvoitteesta. Säännös ilmentää pitkälti työsuojelun puitedirektiivin 5 artiklassa mainittuja työsuojelutavoitteita ja 6 artiklan keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. TTurvL 8 § luo perustan työnantajan työturvallisuutta koskeville velvollisuuksille, sillä yksityiskohtaisemman sääntelyn puuttuessa säännös toimii työnantajalta kulloinkin vaadittavan huolellisuusasteen määrittelyn lähtökohtana.⁹⁷ TTurvL 8 § kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

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.

Huolehtimisvelvollisuuden laajuutta rajaavina tekijöinä otetaan huomioon epätavalliset ja ennalta arvaamattomat olosuhteet, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa, ja poikkeukselliset tapahtumat, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimista.

Työnantajan on suunniteltava, valittava, mitoitettava ja toteutettava työolosuhteiden parantamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tällöin on mahdollisuuksien mukaan noudatettava seuraavia periaatteita:

- 1) vaara- ja haittatekijöiden syntyminen estetään;
- 2) vaara- ja haittatekijät poistetaan tai, jos tämä ei ole mahdollista, ne korvataan vähemmän vaarallisilla tai vähemmän haitallisilla;
- 3) yleisesti vaikuttavat työsuojelutoimenpiteet toteutetaan ennen yksilöllisiä; ja
- 4) tekniikan ja muiden käytettävissä olevien keinojen kehittyminen otetaan huomioon.

Työnantajan on jatkuvasti tarkkailtava työympäristöä, työyhteisön tilaa ja työtapojen turvallisuutta. Työnantajan on myös tarkkailtava toteutettujen toimenpiteiden vaikutusta työn turvallisuuteen ja terveellisyteen.

⁹⁷ HE 59/2002 vp, s. 22.

Työnantajan on huolehdittava siitä, että turvallisuutta ja terveellisyttä koskevat toimenpiteet otetaan huomioon tarpeellisella tavalla työnantajan organisaation kaikkien osien toiminnassa.

TTurvL 8.1 § on yleislauseke, joka asettaa työnantajan toiminnalle väljän tavoite- ja vaatimustason. Velvoitteessa asetettu vaatimustaso ja sen konkreettinen sisältö jäävät kuitenkin pelkän lainkohdan perusteella epäselväksi.⁹⁸ Esitöiden mukaan työnantajan huolehtimisvelvoitteen sisältöä ja laajuutta määritettäessä tulee huomioida työstä, työolosuhteista ja muusta työympäristöstä johtuvat seikat sekä ottaa huomioon myös sellaiset työntekijöiden henkilökohtaiset edellytykset, joilla on merkitystä suhteessa työn turvallisuuteen ja terveellisyteen. Esimerkkinä tällaisista tekijöistä mainitaan muun muassa työntekijän ikä, työkokemus ja ammattitaito.⁹⁹ Kyse on harkintakriteereistä, jotka täydentävät yleislauseketta ja ohjaavat tulkintaa ottaen huomioon myös tapauskohtaiset erityispiirteet.¹⁰⁰ Harkintakriteerien ohella työnantajalta vaadittavien varotoimenpiteiden laajuutta arvioitaessa ohjenuorana voidaan pitää EU-oikeudellista suhteellisuusperiaatetta.¹⁰¹ Tässä tapauksessa suhteellisuusperiaate edellyttää, että työnantajalle asetettavat velvollisuudet ovat tarkoituksenmukaisia ja välttämättömiä tavoiteltavaan päämäärään nähden.¹⁰² Suhteellisuusperiaatetta toteuttaakseen lainsäätäjä on rajannut työnantajan huolehtimisvelvoitteen ulkopuolelle tarpeettomat toimenpiteet, epätavalliset ja ennalta arvaamattomat olosuhteet sekä poikkeukselliset tapahtumat.

Sitä, mitä toimenpiteitä TTurvL 8.1 §:n mukaan voidaan pitää tarpeellisina, ei ole lainkohdassa tai sen perusteluissa kovinkaan täsmällisesti määritelty. Tarpeellisuuspunnintaan liittyy kiinteästi intressivertailu, jossa vastakkain ovat suojeluintressi eli työn turvallisuuden ja terveellisyden varmistaminen sekä kannattavuusintressi eli suojelutoimenpiteiden toteuttaminen teknis-taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla.¹⁰³ Vaikka nykyinen huolellisuusvelvoitetta kokeva säännös ei nimenomaisesti mainitse kohtuullisuutta, voidaan myös kohtuullisuusnäkökohtien edelleen katsoa vaikuttavan tarpeellisuusvaatimuksen taustalla. VTTurvL:n esitöissä kohtuullisuusvaatimusta on perusteltu nimenomaan teknisellä ja taloudellisella tarkoituksenmukaisuudella, mikä ottaa huomioon työnantajan

⁹⁸ Ks. Siiki 2002, s. 32.

⁹⁹ HE 59/2002 vp, s. 28.

¹⁰⁰ Saloheimo 2016, s. 70.

¹⁰¹ HE 59/2002 vp, s. 29.

¹⁰² Saloheimo 2016, s. 74.

¹⁰³ HE 59/2002 vp, s. 28; ks. tarkemmin intressipunninnasta esim. Saloheimo 2016, s. 73–78.

toiminnan kannattavuuden.¹⁰⁴ Vastaava ajatus on edelleen tuotu esiin myös TTurvL 8 §:ä koskevilla esitöissä. Esitöiden mukaan työturvallisuusriskin ohella huomiota tulee kiinnittää kulloisessakin tilanteessa käytettävissä olevien työturvallisuustoimenpiteiden kustannuksiin ja toteuttamisedellytyksiin.¹⁰⁵

On kuitenkin pidettävä mielessä TTurvL:n pakottava luonne sekä sen työntekijöiden suojeluun tähtäävä tavoite, jolloin esimerkiksi työnantajan heikko taloudellinen tilanne ei oikeuta heikentämään työsuojelutasoa. Mikäli alemman asteista sääntelyä tai normeiksi muodostuneita malliratkaisuja ei ole, kuten psykososiaalisten kuormitustekijöiden kohdalla, on työsuojelutoimenpiteiden tarpeellisuuspunninnassa hyödynnettävä kaikki käytettävissä oleva tieto tapaturmien ja terveystekijöiden minimoimiseksi.¹⁰⁶ Tarpeellisuusvaatimus ja sen tapauskohtainen sisältö näyttävät muodostuvan pitkälti suojelu- ja kannattavuusintressien välisen punninnan, riskien arviointimenettelyn ja kohtuullisuusharkinnan seurauksena. Joka tapauksessa suojelunäkökohdalle on annettava merkittävä painoarvo.

Epätavallisia ja ennalta arvaamattomia olosuhteita sekä poikkeuksellisia tapahtumia koskeva rajoitus puolestaan perustuu työsuojelun puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdan tarjoamaan mahdollisuuteen rajata tällaiset työnantajan vaikutus- ja varautumismahdollisuuksien ulottumattomissa olevat tekijät työnantajan vastuun ulkopuolelle.¹⁰⁷ Olosuhteita ei luonnollisesti voida katsoa ennalta arvaamattomiksi vain sillä perusteella, ettei työnantaja ole työpaikan vaara- ja haittatekijöitä selvittäessään havainnut kyseistä vaaraa tai haittaa aiheuttavaa tekijää. Työnantajan on tullut toimia huolellisesti ja käytettävissään olleiden tosiseikkojen perusteella päätyä siihen, ettei haitallista seurausta voida huomioon otettavalla todennäköisyydellä odottaa.¹⁰⁸ Epätavallisia ja ennalta arvaamattomia olosuhteita sekä poikkeuksellisia tapahtumia koskeva rajoitus on näin ollen kiinteässä yhteydessä TTurvL 10 §:ssä säädettyyn

¹⁰⁴ HE 81/1985 vp, s. 15. Esitöiden mukaan VTTurvL 9.1 §:stä ilmenevän kohtuusvaatimuksen mukaan turvallisuustoimenpiteiden vähimmäistasoa määrittäessä on otettava huomioon turvallisuuden ja terveellisuuden vaatimusten lisäksi myös teknisen ja taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden asettamat rajoitteet.

¹⁰⁵ HE 59/2002 vp, s. 28.

¹⁰⁶ Saloheimo 2016, s. 71–73.

¹⁰⁷ Työsuojelun puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaan ”direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta säätää työnantajan vastuun poistamisesta tai rajoittamisesta tapauksissa, joissa tapahtumat johtuvat epätavallisista ja ennalta arvaamattomista olosuhteista, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa, tai poikkeuksellisista tapahtumista, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimenpiteistä”.

¹⁰⁸ HE 59/2002 vp, s. 29.

työnantajan velvollisuuteen selvittää ja arvioida työn vaarat. Jos riskianalyysi ei vastaa TTurvL 10 §:ssä säädettyä vähimmäistasoa eikä siten ole tehty asianmukaisesti, on työnantaja vastuussa tunnistamatta jääneen riskin aiheuttamista seurauksista, ellei kyse ole riskistä, jonka torjuminen on objektiivisesti tarkastellen työnantajan vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella.¹⁰⁹ Psykososiaalisten kuormitustekijöiden näkökulmasta tämä on olennaista, sillä psykososiaalisten riskien tunnistaminen on työpaikoilla edelleen puutteellista.

TTurvL 8.3 §:ssä on lueteltu periaatteet, joita työnantajan on mahdollisuuksiensa mukaan noudatettava työolosuhteiden parantamiseksi tarvittavia toimenpiteitä suunnitellessaan, valitessaan, mitoittaessaan ja toteuttaessaan. Periaatteet eivät ole tärkeysjärjestyksessä eikä luettelo ole tyhjentävä.¹¹⁰ Kyse on työsuojelun yleisistä periaatteista, joita on lainkohdan esitöissä nimitetty myös työsuojelun ennaltaehkäiseviksi peruseriaatteiksi.¹¹¹ TTurvL 8.4 § koskee puolestaan työnantajan tarkkailuvelvoitetta, jonka tulee kohdistua työympäristön ja työtapojen fyysisen turvallisuuden ja terveyden lisäksi myös psyykkiseen terveyteen ja työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen.¹¹² Tarkkailuvelvoite edellyttää työnantajan olevan tietoinen työpaikan tapahtumista. Työnantajan on säännöksen nojalla tarkkailtava muun ohella työympäristöä ja työyhteisön tilaa. Tässä tarkoituksessa ei edellytetä esimerkiksi erillisen seurantajärjestelmän luomista, vaan olennaista on tarkkailuvelvoitteen toteuttaminen kussakin työpaikassa tarkoituksenmukaisella tavalla.¹¹³ Tapauskohtainen harkinta ja vaatimustason väljyys leimaavat vahvasti kaikkia TTurvL 8 §:ssä työnantajalle asetettuja velvollisuuksia.

3.2.2. Huolehtimisvelvoite ja psykososiaaliset kuormitustekijät

TTurvL 8 § on yksi psykososiaalisia kuormitustekijöitä koskevassa oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa korostuvista työnantajan velvoitteista. Huolehtimisvelvoite edellyttää työntekijän henkilökohtaisten ominaisuuksien huomioon ottamista huolehtimisvelvoitteen sisältöä ja laajuutta harkittaessa. Myös työntekijän terveydentilasta johtuvat rajoitukset on otettava huomioon. Työntekijällä voi siis olla

¹⁰⁹ Saloheimo 2016, s. 80.

¹¹⁰ HE 59/2002 vp, s. 29.

¹¹¹ Siiki 2002, s. 34; HE 59/2002 vp, s. 29.

¹¹² HE 59/2002 vp, s. 29.

¹¹³ HE 81/1985 vp, s. 15.

oikeus vaatia työnantajalta tavanomaisista toimenpiteistä poikkeavia toimia, jotta hänen henkilökohtaiset edellytyksensä tulevat huomioonotetuiksi.¹¹⁴ Etenkin psykososiaalisten kuormitustekijöiden kohdalla työntekijöiden henkilökohtaisilla edellytyksillä on ratkaiseva merkitys, sillä kuormitustekijät vaikuttavat yksittäisiin työntekijöihin ja heidän terveyteensä hyvin eri tavalla. Vaikka työn ulkopuoliset tekijät eivät lukeudu psykososiaalisten kuormitustekijöiden joukkoon, voivat työntekijän henkilökohtaiset edellytykset edellyttää tällaistenkin seikkojen huomioon ottamista osana TTurVL 8 §:n mukaisen velvoitteen täyttämistä.¹¹⁵

Henkilökohtaisten edellytysten ohella työnantajan on TTurVL 8.3 §:n 4 kohdan mukaisesti työsuojelutoimenpiteitä suunnitellessaan ja toteuttaessaan huomioitava tekniikan ja muiden käytettävissä olevien keinojen kehitys. Psykososiaalisen kuormituksen näkökulmasta huomionarvoista on se, ettei kehityksellä tarkoiteta ainoastaan teknisten laitteiden kehitystä, vaan kehitykseksi on ymmärrettävä myös tutkimustyö ja sen tuottamat tulokset.¹¹⁶ Kuten edellä on esitetty, työn psykososiaalisista kuormitustekijöistä sekä niiden esiintyvyydestä ja negatiivisista terveysvaikutuksista on nykyään saatavilla runsaasti tutkimustietoa, mikä työnantajan tulisi TTurVL 8.3 §:n 4 kohdan nojalla ottaa huomioon. Näin ollen työnantajan on osana huolehtimisvelvoitensa täyttämistä huomioitava psykososiaalisen kuormituksen lisääntynyt riski ja sen taustalla vaikuttavat työolotekijät.

Kun työnantajan on oikeuskäytännössä todettu menetelleen työturvallisuusmääräysten vastaisesti, on työnantajan poikkeuksetta katsottu samalla rikkoneen myös TTurVL 8 §:ssä tarkoitettua huolehtimisvelvoitetta. Oikeuskäytännössä TTurVL 8 § saa harvoin itsenäistä merkitystä, mutta etenkin psykososiaalista kuormitusta koskevassa oikeuskäytännössä se nostetaan säännönmukaisesti esiin muiden TTurVL:n säännösten ohella, joskaan sen laiminlyöntiä tai rikkomista ei kovin usein tarkemmin perustella.¹¹⁷ Toisaalta mikäli työnantajan todetaan toimineen työturvallisuusmääräysten vastaisesti, tulee työnantaja melko yksiselitteisesti samalla laiminlyöneeksi vähintään TTurVL 8.1

¹¹⁴ Koskinen – Ullakonoja 2020, s. 226.

¹¹⁵ Rintala 2018, s. 143.

¹¹⁶ HE 33/1999 vp, s. 2–3; Ullakonoja 2018, s. 89.

¹¹⁷ Ks. esim. KKO 2014:44, jossa KKO on ratkaisunsa perusteluissa nostanut esiin TTurVL 8.1 ja 8.4 §:n mukaiset velvoitteet, mutta muutoin keskittynyt lähinnä TTurVL 28 §:n mukaisen velvoitteen ja sen laiminlyönnin arviointiin. Ks. myös Helsingin hovioikeuden 29.3.2012 asiassa R 11/391 antama ratkaisu, jossa perustelut ovat kaikkien sovellettujen lainkohtien osalta hyvin suurpiirteiset sekä Helsingin hovioikeuden 15.8.2016 asiassa R 15/1788 antama ratkaisu, jossa hovioikeus on viitannut alempana oikeusasteena toimineen Helsingin käräjäoikeuden tuomion perusteluihin.

§:ssä asetetun velvoitteensa, jonka mukaan työnantajan on huolehdittava työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Joka tapauksessa psykososiaalista kuormitusta koskevissa käytännön tilanteissa yleisellä huolehtimisvelvoitteella voidaan nähdä olevan huomattava tulkinnallinen merkitys, vaikka velvoitteen sisältöä ja laajuutta ei voidakaan yksiselitteisesti todeta.¹¹⁸

TTurvL 8 §:n merkitys korostuu etenkin silloin, kun yksityiskohtaisempaa sääntelyä tietyistä työturvallisuuskysymyksistä ei ole olemassa. Tällöin säännökselle voidaan antaa itsenäistä merkitystä ja työnantajalta vaadittava huolellisuusaste voidaan määritellä TTurvL 8 §:n nojalla.¹¹⁹ Psykososiaalisten kuormitustekijöiden kohdalla alemman asteista sääntelyä ei toistaiseksi ole, mutta koska TTurvL kuitenkin sisältää työntekijän psykososiaalisen kuormituksen arviointiin soveltuvia työturvallisuusmääräyksiä, jää TTurvL 8 §:n rooliksi ohjata niiden tulkintaa. Näin ollen on luonnollista, että psykososiaalista kuormitusta koskevassa oikeuskäytännössä TTurvL 8 § kulkee tiiviisti mukana muiden TTurvL:n määräysten rinnalla saamatta kuitenkaan muita säännöksiä vastaavaa painoarvoa tuomioistuinten argumentoinnissa. *Ullakonoja* on oikeuskirjallisuudessa jopa todennut, ettei TTurvL 8 §:ä tulisi tulkita itsenäisesti muista säännöksistä irrallaan.¹²⁰

Helsingin hovioikeuden 30.3.2021 asiassa R 19/982 antamassa ratkaisussa on suurpiirteisesti systematisoitu TTurvL 8.4 §:stä ilmenevää tarkkailuvelvoitetta. Hovioikeus on tuomiossaan korostanut tarkkailuvelvoitteen kohdistuvan fyysisen työturvallisuuden ja -terveyden ohella myös psyykkiseen terveyteen ja työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen. Tapauksessa työntekijään oli toisen työntekijän toimesta kohdistettu epäasiallista kohtelua, ja työntekijä oli tämän menettelyn johdosta kuormittanut terveyttään vaarantavalla tavalla. Kyseessä oli yritys, jonka toimipaikassa ei ollut fyysisesti ollut paikalla esimiestä tai muuta työturvallisuudesta vastaavaa henkilöä. Hovioikeus totesi tällaisen epätyypillisen järjestelyn erityisesti korostavan esimiehen tai muun työturvallisuudesta vastaavan henkilön velvollisuutta huolehtia tarkkailuvelvoitteen toteuttamisesta. Tapauksessa työnantaja oli satunnaisesti ottanut yhteyttä yksittäisiin työntekijöihin eikä työnantajan näin ollen voitu katsoa saaneen riittävää kokonaiskuvaa työpaikan olosuhteista. Menettelyn ei katsottu täyttävän TTurvL

¹¹⁸ Ks. Siiki 2002, s. 33.

¹¹⁹ HE 59/2002 vp, s. 22; Hietala – Hurmalainen – Kaivanto 2021, s. 87–88.

¹²⁰ Ullakonoja 2018, s. 95.

8.4 §:n mukaisen tarkkailuvelvoitteen edellytyksiä ja työnantajan todettiin muun ohella laiminlyöneen tarkkailuvelvoitteensa. Työn jatkuvasti monipaikkaistuesssa ratkaisu on merkityksellinen ja korostaa työnantajan velvollisuutta täyttää tarkkailuvelvoitteensa huolimatta siitä, missä työnantaja tai vaihtoehtoisesti työntekijät työtään suorittavat.

KKO vahvisti ratkaisussaan KKO 2014:44 esitöissään esitetyn kannan siitä, miten tarkkailuvelvoitteen yhtenä tavoitteena on työpaikalla esiintyvän häirinnän ja muun epäasiallisen kohtelun havaitseminen niin ajoissa, että niihin voidaan vielä tehokkaasti ja ennakkollisesti puuttua.¹²¹ TTurvL on luonteeltaan ennaltaehkäisevä, jolloin tämän tarkkailuvelvoitteen taustalla vaikuttavan ajatuksen voidaan nähdä pätevän myös muihin psykososiaalisiin kuormitustekijöihin. Tarkkailuvelvoitteen huolellinen toteuttaminen on avain myös psykososiaalisten riskien tunnistamiseen, jolla on keskeinen merkitys etenkin seuraavaksi tarkasteltavan selvitys- ja arviointivelvoitteen toteuttamisessa. Ylipäätään tutkimuksessa tarkastellut velvoitteet toimivat usein rinnakkain ja täydentävät toinen toisiaan.

3.3. Työn vaaroihin liittyvä selvitys- ja arviointivelvoite

3.3.1. Selvitys- ja arviointivelvoitteen sisältö

TTurvL 10 §:ssä työnantajalle asetetaan yksityiskohtainen velvollisuus selvittää ja arvioida työhön ja työpaikkaan liittyvät vaara- ja haittatekijät. TTurvL 10.1 § velvoittaa työnantajan selvittämään, tunnistamaan ja arvioimaan työstä ja työolotekijöistä aiheutuvat riskit ja niiden merkityksen työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden kannalta. TTurvL 10.1 § kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

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 työntekijän turvallisuudelle ja terveydelle. Tällöin on otettava huomioon:

- 1) tapaturman ja muu terveyden menettämisen vaara kiinnittäen huomiota erityisesti kyseisessä työssä tai työpaikalla esiintyviin TTurvL 5 luvussa tarkoitettuihin vaaroihin ja haittoihin;

¹²¹ HE 59/2002 vp, s. 29; KKO 2014:44, kohta 4.

- 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.

Selvitys- ja arviointivelvoitteen soveltamisala on laaja, eikä TTurvL 10.1 §:n sisältämä luettelo erityisesti huomioon otettavista seikoista ole tyhjentävä. Velvoite koskee kaikkia sellaisia työhön ja työympäristöön liittyviä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa vaaraa tai haittaa työntekijän terveydelle ja turvallisuudelle. Velvoite kattaa sekä fyysiset että henkiset vaara- ja haittatekijät ja edellyttää myös työyhteisön sosiaalisen tilan selvittämistä.¹²² Vaara- ja haittatekijät on ensisijaisesti poistettava, mutta useimmiten kaikkien mahdollisten vaaraa tai haittaa aiheuttavien tekijöiden poistaminen on yksinkertaisesti mahdotonta. Jokainen työ aiheuttaa tekijälleen jonkinasteista kuormitusta, ja nykypäivänä psykososiaaliset kuormitustekijät ovat läsnä jokaisella työpaikalla.¹²³ Työnantajan selvitys- ja arviointivelvoite kohdistuu siis niihin vaaroihin ja haittoihin, joita ei voida poistaa. Kaikki haitta- ja vaaratekijät tulee huomioida selvityksessä ja arvioinnissa yhdenaikaisesti, jotta myös niiden keskinäiset vaikutukset tulevat selvitettyiksi ja arvioituiksi. Mitään työhön liittyvää tekijää ei siis tule käsitellä erillään muista haitta- ja vaaratekijöistä.¹²⁴

TTurvL 10.2 § edellyttää työnantajan käyttävän ulkopuolisia asiantuntijoita, mikäli työnantajalla itsellään ei ole selvitys- ja arviointivelvollisuuden täyttämiseen riittävää asiantuntemusta. Asiantuntijaa käyttäessään työnantajan on kuitenkin varmistuttava siitä, että asiantuntijalla on riittävä pätevyys ja muut edellytykset tehtävän asianmukaiseen suorittamiseen. Asiantuntijoina kysymykseen tulevat ensi sijassa työpaikan työterveyshuollon ammattihenkilöt.¹²⁵ Työsuojelun puitedirektiivin 7 artiklassa edellytetään selvitys- ja arviointimenettelyssä käytettävän ensisijaisesti yrityksen tai laitoksen omaa henkilöstöä, mutta mahdollistetaan myös ulkopuolisen asiantuntijan käyttäminen.

¹²² HE 59/2002 vp, s. 30–31.

¹²³ Ahola ym. 2015, s. 7–8.

¹²⁴ HE 201/2012 vp, s. 8.

¹²⁵ Saloheimo 2016, s. 84.

TTurvL 10.3 §:n mukaan työnantajalla tulee olla selvitys ja arviointi hallussaan, ja se on tarkistettava olosuhteiden olennaisesti muuttuessa ja muutenkin pidettävä ajan tasalla. TTurvL 10.4 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pykälässä tarkoitetun selvityksen ja arvioinnin laatimisen kirjallisesta tai muusta todennettavissa olevasta muodosta, sisällöstä ja asian käsittelystä työpaikalla ottaen huomioon työnantajan toimiala, tuominnan luonne ja niihin liittyvät haitat ja vaarat sekä työpaikan koko. Selvityksen laatimiselle tai tulosten esittämiseksi ei siis ole säädetty minkäänlaista yleistä määrämuotoa, mutta asetuksella kirjallisen muodon vaatimus voidaan kohdistaa niihin työpaikkoihin ja toimialoihin, joissa selvityksen kirjallisella esitystavalla on merkitystä työturvallisuuden ja -terveyden kannalta. Joka tapauksessa työnantajan tulee pystyä todentamaan, että selvitys ja arviointi on asianmukaisesti toteutettu ja tulokset ovat työnantajan hallussa. Se, onko kirjallinen muoto tarpeen, määräytyy tapauskohtaisesti esimerkiksi yrityksen koosta riippuen.¹²⁶

Kaikki yksityisen ja julkisen sektorin työnantajat ovat velvoitettuja toteuttamaan TTurvL 10 §:n edellyttämät toimenpiteet toimialasta ja työntekijöiden määrästä riippumatta. Toimiala, toiminnan luonne, työpaikan koko ja työn erityispiirteet vaikuttavat kuitenkin siihen, miten vaarat ja haitat tunnistetaan ja miten menettely käytännössä toteutetaan. TTurvL 10 §:ssä ei määritellä menettelytapoja selvitys- ja arviointivelvoitteen toteuttamiselle, vaan tarkoitus on ollut jättää työnantajille liikkumavaraa toimintansa tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi.¹²⁷ Olennaista on, että työnantaja järjestelmällisesti selvittää ja tunnistaa kaikki potentiaaliset työhön liittyvät haitta- ja vaaratekijät sekä arvioi niiden merkityksen työntekijöiden työturvallisuuden ja -terveyden kannalta.

TTurvL 10 §:n tarkoittamalla selvitys- ja arviointivelvoitteella on tärkeä rooli TTurvL 8 §:n mukaisen yleisen huolehtimisvelvoitteen toteutumisen kannalta. Jotta riittävä työturvallisuustaso voidaan saavuttaa, tulee työnantajan olla tietoinen työhön ja työympäristöön liittyvistä haitta- ja vaaratekijöistä. TTurvL:n keskeinen tavoite onkin kiinnittää huomiota nimenomaan järjestelmälliseen ja jatkuvaan työympäristön ja työolosuhteiden arviointiin ja parantamiseen. Tarkoitus on kehittää niin sanottua hyvinvointijohtamisen mallia, jossa työnantajat asettavat työturvallisuuden ja -terveyden yhdeksi toimintansa peruspilariksi. Työturvallisuusajattelua pyritään kytkemään

¹²⁶ HE 59/2002 vp, s. 31–32.

¹²⁷ HE 59/2002 vp, s. 30.

kiinteäksi osaksi yritysten ja laitosten toimintaa ja johtamista.¹²⁸ Tämä työnantajan työsuojeluvastuuta korostava perustavoite ilmenee myös esimerkiksi TTurvL 8.5 §:stä, joka korostaa työturvallisuutta ja -terveyttä koskevien toimien huomioimista laajalti koko organisaatiossa. Myös TTurvL 10 §:n mukainen vaarojen selvitys- ja arviointivelvoite näyttäytyy keskeisenä työnantajan vastuun järjestelmällisen toteuttamisen sekä työturvallisuuden ja -terveyden kokonaisvaltaisen hallinnan näkökulmasta.

3.3.2. Psykososiaalisten kuormitustekijöiden selvittäminen ja arviointi

Selvitys- ja arviointivelvoite kohdistuu edellä esitetysti työn fyysisiin, henkisiin ja sosiaalisiin riskeihin. TTurvL 10.1 §:n 4 kohdan mukaan työn kuormitustekijät on nimenomaisesti otettava huomioon työhön liittyviä haitta- ja vaaratekijöitä selvitettäessä ja arvioitaessa. Esitöissä mainitaan muutamia esimerkkejä lainkohdassa tarkoitetuista kuormitustekijöistä, ja näistä esimerkeistä valtaosa on nimenomaan psykososiaalisia kuormitustekijöitä. Esimerkkeinä mainitaan muun muassa kohtuuton aikapaine, liiallinen tietokuormitus ja työyhteisön sosiaaliset ongelmat.¹²⁹ Näin ollen työhön liittyvien psykososiaalisten kuormitustekijöiden selvittämisen ja arvioinnin voidaan todeta olevan olennainen osa TTurvL 10 §:ssä asetetun työnantajan velvoitteen asianmukaista täyttämistä. Esitöissä on vielä erikseen todettu TTurvL 10.1 §:n 4 kohdassa tarkoitettujen kuormitustekijöiden kattavan teollisuustyön ohella myös esimerkiksi toimihenkilö- ja asiantuntijatehtäviin liittyvät kuormitustekijät.¹³⁰ Kuten edellä on tuotu esiin, psykososiaalista kuormitusta esiintyy erityisesti näissä tehtävissä.¹³¹

TTurvL 10.1 §:n mukaan työnantajan on toimittava ”riittävän järjestelmällisesti” selvitys- ja arviointivelvoitetta toteuttaessaan. Yleistason selvittely ei ole riittävää, vaan kaikki työhön liittyvät ja psykososiaalista kuormitusta potentiaalisesti aiheuttavat tekijät on systemaattisesti käytävä läpi ja tunnistettava. Tunnistamisen jälkeen on arvioitava näiden tekijöiden merkitys työntekijöiden terveydelle.¹³² Yleisesti psykososiaalisten kuormitustekijöiden riskiarvioinnissa keskeistä on paitsi psykososiaalisten kuormitustekijöiden tunnistaminen myös riittävä tieto niihin liittyvistä negatiivisista terveysvaikutuksista. Muutoin kuormitustekijöiden terveydellisen merkityksen arviointi

¹²⁸ HE 59/2002 vp, s. 17 ja 30.

¹²⁹ HE 59/2002 vp, s. 30–31.

¹³⁰ HE 59/2002 vp, s. 31.

¹³¹ Ks. tämän tutkimuksen alaluku 2.1.3.

¹³² Rintala 2018, s. 151–153.

ei ole mahdollista. Tietoa tulisi kerätä kattavasti riskiarvioinnin tuloksista sekä myös työterveyshuollolta saatavissa olevasta, esimerkiksi sairaspöissaoloja koskevasta informaatiosta.¹³³ Tässä suhteessa on olennaista, että TTurvL 10.2 §:ssä työnantajalle tarjotaan mahdollisuus selvitys- ja arviointivelvoitetta toteuttaessaan turvautua asiantuntija-apuun. Psykososiaalisen kuormituksen piilevän luonteen vuoksi työterveyshuollon apu onkin usein tarpeen.

Selvitys- ja arviointivelvoite on jokaisen työnantajan velvollisuus toimialasta ja työpaikan koosta riippumatta.¹³⁴ Helsingin hovioikeus on 30.3.2021 asiassa R 19/982 antamassaan ratkaisussa todennut, että TTurvL 10 §:n mukainen selvitys- ja arviointivelvoite koskee poikkeuksetta myös sellaisia yrityksiä, joiden toimialaan tai toimintaan ei liity erityisiä riskitekijöitä. Myöskään yrityksen pieni koko ei vapauta työnantajaa selvitys- ja arviointivelvoitteesta. Tapauksessa työnantaja oli katsonut täyttäneensä TTurvL 10 §:n mukaiset velvoitteensa käymällä työntekijöiden kanssa keskusteluita työpaikalla ilmenneistä ongelmista sekä työilmapiiristä. Hovioikeus kuitenkin totesi, ettei selvitys- ja arviointivelvoitteen edellytyksiä ollut täytetty, kun työpaikan koko henkilöstöä ei oltu osallistettu vaarojen ja haittojen selvittämiseen ja niiden arviointiin. Vaikka lainkohdassa tai esitöissä velvoitteen täyttämisen edellytykseksi ei varsinaisesti aseteta koko henkilöstön osallistamista, TTurvL 17 § edellyttää työnantajan ylläpitävän ja parantavan työturvallisuutta työpaikalla nimenomaan yhteistoiminnassa työntekijöiden kanssa. Näin ollen hovioikeus katsoi henkilöstön osallistumisen ja yhteistoiminnan välttämättömäksi osaksi selvitys- ja arviointivelvoitteen riittävän järjestelmällistä toteuttamista.

Vaikka työn vaarojen ja haittojen selvittäminen ja arviointi on työnantajan vastuulla, on menettelyssä siis huomioitava myös työntekijöiden kanta. Tässä suhteessa merkityksellinen on TTurvL 17 §:n lisäksi myös TSValvL, jonka tarkoitus on sen 1 §:n mukaisesti pyrkiä varmistamaan työsuojelua koskevien säännösten noudattaminen ja parantamaan työympäristöä ja -olosuhteita työsuojelun viranomaisvalvonnan sekä työnantajan ja työntekijöiden yhteistoiminnan avulla. TSValvL 22 §:n mukaan yhteistoiminnan tavoitteena on edistää vuorovaikutusta työnantajan ja työntekijöiden välillä ja mahdollistaa työntekijöiden osallistuminen ja vaikuttaminen työturvallisuutta ja -terveyttä koskevien asioiden käsittelyyn. TSValvL 26.1 §:n 1 kohdassa edellytetään

¹³³ WHO 2008, s. 9–10.

¹³⁴ HE 59/2002 vp, s. 30–31.

yhteistoiminnassa käsiteltävän työntekijän turvallisuuden ja terveyteen välittömästi vaikuttavat asiat ja niitä koskevat muutokset. TSVaLV 26.1 §:n 2 kohdan mukaan yhteistoiminnassa tulee käsitellä myös periaatteet ja tapa, joiden mukaan työpaikan vaarat ja haitat selvitetään sekä tässä selvityksessä ja työterveyshuollon laatimassa selvityksessä esille tulleet työntekijöiden turvallisuuden ja terveyteen yleisesti vaikuttavat seikat. Tällä viitataan nimenomaan TTurvL 10 §:n mukaiseen selvitys- ja arviointimenettelyyn, minkä lisäksi esitöissä korostetaan menettelyn kohdistumista myös henkiseen kuormitukseen ja työyhteisön tilaan.¹³⁵ Työntekijällä on oltava mahdollisuus vaikuttaa omaan työhönsä, ja yleensä työntekijä myös tuntee työtehtävänsä ja niihin liittyvät haitat parhaiten.¹³⁶ Tämä ajatus lienee vaikuttaneen myös edellä selostetun hovioikeuden ratkaisun taustalla.

Psykososiaalinen kuormitus on hyvin subjektiivinen kokemus, ja siinä missä yksi työntekijä kokee jonkin työhön liittyvän tekijän kuormittavana ja siten mahdollisena terveystriskinä, toinen työntekijä näkee sen normaalina osana työtään.¹³⁷ Toisinaan kokemuksen taustalla vaikuttavat myös työntekijän siviilielämästä tai muutoin työn ulkopuolelta kumpuavat kuormitustekijät, jotka eivät kuulu työnantajan vastuun alaisuuteen ja joita selvitys- ja arviointivelvoite ei näin ollen koske. Perusteellisen kokonaiskuvan saamiseksi työntekijän osallistaminen työn vaaroja koskevaan selvitys- ja arviointimenettelyyn on ensiarvoisen tärkeää.

Edellä selostetussa Helsingin hovioikeuden ratkaisussa hovioikeus korosti TTurvL 8.4 §:stä ilmenevän työnantajan jatkuvan tarkkailuvelvoitteen olevan keskeisessä roolissa työn vaarojen ja haittojen selvittämisen ja tunnistamisen sekä niiden minimoimisen kannalta – työpaikan olosuhteet ja niissä tapahtuvat muutokset on noteerattava, jotta ongelmakohtiin voidaan tarkoituksenmukaisella tavalla puuttua. Psykososiaaliseen kuormitukseen liittyvät työnantajan velvoitteet kulkevatkin pitkälti käsi kädessä. Kun työnantajan on oikeuskäytännössä todettu rikkoneen tai laiminlyöneen TTurvL 25 tai 28 §:ssä tarkoitettuja työturvallisuusmääräyksiä, on myös TTurvL 10 §:n mukaiset velvoitteet katsottu poikkeuksetta laiminlyödyiksi. Oikeuskäytännössä TTurvL 10 §:n rikkomisia tai laiminlyöntejä ei kuitenkaan ole juurikaan perusteltu, mistä syystä myöskään tämän tutkimuksen aineistona olevista ratkaisuista ei ole saatavissa kovinkaan

¹³⁵ HE 94/2005 vp, s. 32.

¹³⁶ KM 2001:13, s. 42.

¹³⁷ Leka – Cox – Zwetsloot 2008, s. 9.

luotettavaa tukea TTurvL 10 §:ssä asetetun vaatimustason tarkemmalle arvioinnille – tilanne on pitkälti sama kuin TTurvL 8 §:n kohdalla.

Tukea selvitys- ja arviointimenettelyyn on kuitenkin saatavilla esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön yhdessä Työturvallisuuskeskuksen kanssa julkaisemasta Riskien arviointi työpaikalla -työkirjasta, joka toimii kattavana oppaana muun muassa psykososiaalisten kuormitustekijöiden tunnistamisessa ja arvioinnissa. Työkirjan mukaisessa selvitysmenettelyssä psykososiaalisia kuormitustekijöitä pyritään tunnistamaan työntekijöiden täyttämän kyselylomakkeen avulla.¹³⁸ Myös Työsuojeluhallinto on julkaissut oman Riskin arviointi -oppaansa, joka perustuu osittain edellä mainittuun sosiaali- ja terveysministeriön ja Työturvallisuuskeskuksen työkirjaan.¹³⁹ Yksinkertaistettuna suositeltu selvitys- ja arviointiprosessi etenee usein vaara- ja haittatekijöiden tunnistamisesta niistä johtuvien riskien suuruuden määrittämiseen, riskin merkittävyyden punnintaan ja lopulta tarvittavien toimenpiteiden valintaan ja toteuttamiseen. Menettely ei varsinaisesti pääty tähän, sillä selvitystä ja arviointia on TTurvL 10.3 §:n mukaisesti ylläpidettävä ja päivitettävä, erityisesti olosuhteiden muuttuessa.¹⁴⁰

Myös kuormituksen ja nimenomaan psykososiaalisen kuormituksen arviointiin ja hallintaan koskevia menetelmiä ja oppaita on kehitetty. Työterveyslaitos on kehittänyt työkuormituksen arviointiin tarkoitettua TIKKA-menetelmän¹⁴¹, jonka keinoin voidaan arvioida tiettyä työtehtävää tai -kokonaisuutta ja siten tunnistaa työhön liittyviä vaara- ja haittatekijöitä. Menetelmässä tutkitaan fyysisten ja psyykkisten kuormitustekijöiden lisäksi vuorovaikutukseen ja työaikoihin liittyviä kuormitustekijöitä. Kyse on tarkastuslistatyypisistä perusselvitysmenetelmästä, joka on tarkoitettu työterveyshuollon ja työsuojeluhenkilöstön asiantuntijoiden käyttöön. Näin ollen TIKKA-menetelmä ei suoranaisesti sovellu TTurvL 10 §:n mukaiseen selvitys- ja arviointimenettelyyn, mutta kyse on sitä täydentävästä toiminnosta.¹⁴² Keskeisin nimenomaan psykososiaalisia riskejä koskeva opas on kansainvälisen PRIMA-EF-hankkeen osana laadittu, työnantajille ja työntekijöiden edustajille suunnattu opaskirja

¹³⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö, työsuojeluosasto – Työturvallisuuskeskus 2015.

¹³⁹ Ks. Työsuojeluhallinto 2013.

¹⁴⁰ Ks. menettelystä tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriö, työsuojeluosasto – Työturvallisuuskeskus 2015.

¹⁴¹ Työn integroitu kokonaiskuormituksen arviointimenetelmä.

¹⁴² Ks. Ahola ym. 2015.

psykososiaalisten riskien hallinnasta. Oppaasta on saatavissa tukea myös riskiarvioinnin suorittamiseen.¹⁴³

TTurvL 10 §:n sanamuodon ja esitöiden perusteella on selvää, että työnantajan tulee riittävän täsmällisesti selvittää, tunnistaa ja arvioida myös työhön liittyvät psykososiaaliset kuormitustekijät. Se, mikä on riittävää, jää kuitenkin jokseenkin epäselväksi. Työnantajalla on valta päättää selvitys- ja arviointimenettelyn toteutuskeinoista, ja muutoinkin työnantajan toimien asianmukaisuuden arviointia leimaa vahvasti tapauskohtaisuus.¹⁴⁴ Selvitys- ja arviointimenettelyn tavoitteena on luoda kattava kuva työhön sisältyvistä riskeistä, mutta psykososiaalisten kuormitustekijöiden kohdalla tavoitteeseen ei aina päästä. Säännöksen tulkinnanvaraisuus, työnantajien tietoisuuden puute sekä vähättelevä suhtautuminen psykososiaalisiin kuormitustekijöihin ja niihin liittyviin terveysriskeihin vaikuttavat selvitys- ja arviointimenettelyn epätäydellisen toteutumisen taustalla. Työnantajan asianmukaisistakaan pyrkimyksistä huolimatta kaikkia työhön liittyviä psykososiaalisia kuormitustekijöitä ei välttämättä tunnisteta, ja siten ne saattavat jäädä myös arvioinnin ulkopuolelle. Psykososiaalinen kuormitus ja siihen johtaneet riskitekijät havaitaan usein vasta kuormituksen muodostuttua haitalliseksi.¹⁴⁵ Tämä ei vastaa TTurvL:n ennaltaehkäisevää tarkoitusta.

Toisaalta, kuten aiemmin on todettu, olosuhteita ei voida pitää TTurvL 8 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla ennalta arvaamattomina vain sillä perusteella, ettei työnantaja ole selvitys- ja arviointivelvoitetta täyttäessään havainnut kyseistä työturvallisuusriskiä.¹⁴⁶ Työnantaja ei siis automaattisesti vapaudu vastuusta sillä perusteella, ettei vaara- tai haittatekijää ole selvitys- ja arviointimenettelyssä tunnistettu. Tällaiset tilanteet edellyttävät tapauskohtaista harkintaa. Mikäli vaarojen selvitys- ja arviointimenettely on asianmukaisesti suoritettu ja ylläpidetty, voidaan työnantajan tietyissä olosuhteissa katsoa voineen luottaa siihen, ettei toimintaan liity muita riskejä.¹⁴⁷ Joka tapauksessa edellä esitetyn perusteella voidaan todeta selvitys- ja arviointivelvoitteen asianmukaisen toteuttamisen voivan ymmärrettävästi tuottaa työnantajalle haasteita – ainakin silloin kun työpaikalla esiintyy runsaasti psykososiaalisia kuormitustekijöitä.

¹⁴³ Ks. WHO 2008. Opaskirja on Työturvallisuuslaitoksen toimesta käännetty myös suomeksi, mutta sen sisältö saattaa hieman poiketa alkuperäisestä WHO:n versiosta.

¹⁴⁴ Hietala – Hurmalainen – Kaivanto 2021, s. 91.

¹⁴⁵ WHO 1986, s. 33; Työsuojeluhallinto 2020, s. 14.

¹⁴⁶ HE 59/2002 vp, s. 29.

¹⁴⁷ Ks. KKO 2014:75, jossa oli kyse fyysisestä työtapaturmasta.

3.4. Työn psykososiaalisiin kuormitustekijöihin liittyvät toimimisvelvoitteet

3.4.1. Toimimisvelvoitteiden sisältö

Vaikka TTurvL on luonteeltaan preventiivinen, ei työnantajan vastuu rajoitu pelkästään ennaltaehkäiseviin työsuojelutoimenpiteisiin. Jo TTurvL 8 §:ssä säädetty yleinen huolehtimisvelvoite velvoittaa työnantajan ryhtymään toimenpiteisiin työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden vaarantuessa, mutta TTurvL:ssa asetetaan työnantajalle myös nimenomaisia toimimisvelvoitteita. Psykososiaalisiin kuormitustekijöihin liittyen työnantajan on työntekijän kuormittumisen tai työntekijään kohdistuvan häirinnän taikka muun epäasiallisen kohtelun havaitessaan ryhdyttävä toimenpiteisiin näiden epäkohtien vähentämiseksi tai välttämiseksi.

Ensin tarkastellaan TTurvL 25 §:ssä säädettyä kuormitustekijöihin liittyvää toimimisvelvoitetta. TTurvL 25 §:n mukaan, mikäli työntekijän todetaan työssään kuormittuvan hänen terveyttään vaarantavalla tavalla, on työnantajan asiasta tiedon saatuaan käytettävissään olevin keinoin ryhdyttävä toimiin kuormitustekijöiden selvittämiseksi sekä vaaran välttämiseksi ja vähentämiseksi. Kuormituksella tarkoitetaan fyysistä ja psyykkistä kuormitusta, jotka voivat olla luonteeltaan sekä yli- että alikuormitusta.¹⁴⁸ TTurvL:n terveyskäsitteeseen nojaten myös sosiaalisista tekijöistä aiheutuva työkuormitus kuuluu säännöksen soveltamisalaan. Kuten ei edellä tarkasteltujen säännösten yhteydessä, ei myöskään TTurvL 25 §:ssä tai sen perusteluissa nimenomaisesti mainita psykososiaalisia kuormitustekijöitä. Esimerkkeinä säännöksessä tarkoitetuista kuormitustekijöistä mainitaan kuitenkin muun muassa työn sisällöstä ja työjärjestelyistä johtuvat tekijät,¹⁴⁹ jotka lukeutuvat nimenomaan psykososiaalisten kuormitustekijöiden joukkoon. Lisäksi VTTurvL:n esitöissä nimenomaisesti psyykkisinä kuormitustekijöinä on mainittu muun muassa työn sopimaton vaikeusaste ja liiallinen ihmissuhdekuormitus.¹⁵⁰ Jotta työnantajalle asetettu toimimisvelvoite toteuttaisi TTurvL:n tavoitetta työntekijöiden työkyvyn ja terveyden ylläpitämisestä ja parantamisesta, on säännöksen tarkoittamat kuormitustekijät syytä ymmärtää laajasti.

¹⁴⁸ HE 59/2002 vp, s. 39.

¹⁴⁹ HE 59/2002 vp, s. 39.

¹⁵⁰ HE 81/1985 vp, s. 6.

TTurvL 25 §:n mukaisen toimimisvelvoitteen syntyminen edellyttää ensinnäkin, että työntekijä on työnsä johdosta kuormittunut hänen terveyttään vaarantavalla tavalla. Tässä suhteessa kuormituksella viitataan työntekijän subjektiiviseen kokemukseen työn aiheuttamasta kuormittumisesta, eikä työnantajan toimimisvelvollisuuden realisoituminen edellytä sitä, että työyhteisössä havaittaisiin terveyttä vaarantavaa työkuormitusta objektiivisesta näkökulmasta arvioituna. Toimimisvelvoitteen lähtökohtana on näin ollen yksilökohtainen kuormituskokemus ja sen aiheuttama terveyden vaarantuminen, mikä korostaa työnantajan velvollisuutta huomioida myös työntekijän henkilökohtaiset edellytykset.¹⁵¹ Työntekijän henkilökohtaisille edellytyksille on annettava riittävä painoarvo, sillä työntekijöiden voimavarat ja kuormittumisen vaikutus terveydentilaan vaihtelevat hyvin yksilöllisesti.

Terveyttä vaarantavana kuormituksena ei yleensä pidetä ohimeneviä ja lyhytaikaisia kuormituksesta johtuvia oireita, sillä käytännössä joka työhön liittyy tekijöitä, jotka jollain tasolla kuormittavat työntekijää fyysisesti, psyykkisesti tai sosiaalisesti.¹⁵² Työntekijän terveyden vaarantumiselta edellytetään tietynlaista vakavuutta.¹⁵³ TTurvL:n preventiivinen tarkoitus huomioon ottaen esimerkiksi lääketieteellistä näyttöä tai kuormituksesta aiheutuneita sairaspotilaita ei kuitenkaan voida pitää edellytyksenä kuormituksen terveyttä vaarantavan luonteen toteamiselle.¹⁵⁴ Terveyden vaarantumista koskevaan arviointiin palataan tarkemmin alaluvussa 3.4.2.

Terveyden vaarantumisen lisäksi TTurvL 25 §:n tarkoittaman toimimisvelvoitteen syntyminen edellyttää työnantajan saavan tiedon työntekijän terveyttä vaarantavasta kuormittumisesta. Jotta työnantaja voi puuttua kuormittumiseen ja siihen johtaneisiin tekijöihin, on kuormituksen tultava työnantajan tietoon. Säännöksen velvoittavuuden kannalta ei kuitenkaan ole merkitystä sillä, mitä kautta työnantaja saa tiedon. Työnantaja voi havaita kuormittumisen itse tai tieto voi tulla työntekijältä taikka esimerkiksi työterveyshuollolta. Joka tapauksessa työnantajan on tiedon saatuaan ryhdyttävä käytettävissään olevin keinoin säännöksessä vaadittuihin toimiin: selvittämään kuormittumisen syyt ja mahdollisuuksien mukaan poistamaan tai ainakin vähentämään kuormittumisen taustalla vaikuttavia riskitekijöitä. Ensisijainen vastuu kuormitusepäilyn käsittelystä on työnantajalla itsellään, mutta mikäli asiassa tarvitaan asiantuntijaa, on

¹⁵¹ Siiki 2002, s. 56; Rintala 2018, s. 158.

¹⁵² Ahola ym. 2015, s. 8; sosiaali- ja terveysministeriö 2018, s. 11–12.

¹⁵³ Siiki 2002, s. 56.

¹⁵⁴ Rintala 2018, s. 158–159.

työnantajan syytä turvautua työterveyshuollon apuun.¹⁵⁵ Tietoiseksi tulemista ja toimimisvelvoitteen täyttämistä tarkastellaan tarkemmin jäljempänä alaluvussa 3.4.3.

Työnantajan toimimisvelvoite on rajattu työnantajan käytettävissä oleviin keinoihin, mutta säännöksessä tai sen perusteluissa ei ole täsmennetty, mitä näillä keinoilla käytännössä tarkoitetaan. Koska tarkempaa vaatimustasoa ei ole asetettu, on lähtökohdaksi otettava TTurvL 8 §:n yleissäännöksen tarkoittama huolellisuusvelvoite ja sen edellyttämä huolellisuusaste.¹⁵⁶ Myös huolellisuusvelvoite jättää paljon harkinnanvaraa, mutta osaltaan korostaa työntekijän henkilökohtaisten edellytysten ja työn erityispiirteiden huomioon ottamista. Käytännössä se, mitä toimenpiteitä työnantajalta edellytetään toimimisvelvoitteen täyttämiseksi, määräytyy hyvin tapauskohtaisesti. Olennaista on kuitenkin huomata, että mikäli kuormitustekijä aiheuttaa merkittävää terveysvaaraa, on työnantajan toimenpiteiden kohdistuttava ensi sijassa itse kuormitustekijään.¹⁵⁷ Kohtuuttomia erityistoimenpiteitä tai muiden työntekijöiden asemaa heikentäviä toimia ei luonnollisesti edellytetä, vaan toimimisvelvoitteen täyttämisen kannalta riittävää on toimenpiteiden tapauskohtaisesti harkittu tehokkuus, tarkoituksenmukaisuus ja oikeasuhtaisuus.¹⁵⁸

TTurvL 25 §:ssä säädetyn kuormitustekijöihin kohdistuvan toimimisvelvoitteen lisäksi TTurvL 28 §:ssä asetetaan työnantajalle häirintää ja epäasiallista kohtelua koskeva toimimisvelvoite. Häirintä ja epäasiallinen kohtelu ovat keskeisiä työyhteisön sosiaalisia kuormitustekijöitä. TTurvL 28 §:n mukaan, mikäli työssä esiintyy työntekijään kohdistuvaa hänen terveydelleen haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, on työnantajan siitä tiedon saatuaan käytettävissään olevin keinoin ryhdyttävä toimiin epäkohdan poistamiseksi.

Häirinnän tai epäasiallisen kohtelun sisältöä ei ole määritelty TTurvL:ssa tai sen esitöissä. Häirinnän ja epäasiallisen kohtelun muodot ovat moninaisia eikä niiden tyhjentävä määrittely näin ollen ole edes mahdollista. Tukea määrittelyyn voidaan kuitenkin hakea esimerkiksi yhdenvertaisuuslaista (1325/2014) sekä laista naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), joskin on ymmärrettävä lakien soveltamisalojen ja tarkoitusten

¹⁵⁵ HE 59/2002 vp, s. 39–40.

¹⁵⁶ HE 59/2002 vp, s. 22.

¹⁵⁷ Työsuojeluhallinto 2017, s. 4; Sortti 2019, s. 39.

¹⁵⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö 2018, s. 14.

poikkeavan toisistaan.¹⁵⁹ Esimerkinomaisesti voidaan kuitenkin todeta, että työhön liittyvän häirinnän ja epäasiallisen kohtelun joukkoon kuuluvat muun muassa jatkuva ja perusteeton työnteon arvostelu, aiheeton kyseenalaistaminen ja työyhteisöstä eristäminen.¹⁶⁰ Säännöksen tarkoittamaksi häirinnäksi ja epäasialliseksi kohteluksi katsotaan myös sukupuolinen ja seksuaalinen häirintä ja epäasiallinen kohtelu.¹⁶¹

Häirintää ja epäasiallista kohtelua koskevan toimimisvelvoitteen aktualisoitumiseen pätee pitkälti kaikki, mitä edellä on esitetty kuormitustekijöihin kohdistuvan toimimisvelvoitteen syntymisedellytyksistä: työssä esiintyvän häirinnän tai muun epäasiallisen kohtelun tulee olla terveyttä vaarantavaa ja sen tulee tulla työnantajan tietoon. Kuten kuormitukselta myös häirinnältä ja muulta epäasialliselta kohtelulta edellytetään tietynlaista vakavuutta¹⁶². Toimimisvelvoitteen syntymisen kannalta ei ole merkitystä sillä, tapahtuuko epäasiallinen kohtelu työntekijän vai esimiehen toimesta – joka tapauksessa toimimisvelvoite on työnantajalla.¹⁶³

Vaikka toimimisvelvoitteet vaikuttavat pitkälti samansisältöisiltä, poikkeaa niiden käytännön soveltaminen toisistaan. KKO on ratkaisussaan KKO 2014:44 todennut, että TTurvL 28 §:ää sovellettaessa menettelyn asianmukaisuutta tulee arvioida objektiivisin perustein.¹⁶⁴ Yksittäisen työntekijän subjektiiviselle kokemukselle ei voida antaa painoarvoa, jos menettelyä ei objektiivisesta näkökulmasta tarkasteltuna nähdä häirintänä tai muuna epäasiallisena kohteluna. Sen sijaan TTurvL 25 §:n lähtökohtana on työntekijän yksilökohtainen ja subjektiivinen kuormituskokemus. Häirintää ja epäasiallista kohtelua koskien esitöissä on lisäksi täsmennetty työnantajan toimenpiteiden laatua ja laajuutta toteamalla, että häirinnästä ja epäasiallisesta kohtelusta seuraavien työnantajan toimenpiteiden ja ratkaisujen tulee olla johdonmukaisia.¹⁶⁵ Toinen olennainen eroavaisuus liittyy toimimisvelvoitteiden laajuuteen, sillä TTurvL 28 §:ssä työnantaja velvoitetaan nimenomaisesti poistamaan häirintä ja epäasiallinen kohtelu, kun

¹⁵⁹ Ks. tarkemmin häirinnän ja epäasiallisen kohtelun määrittelystä ja muodoista esim. Sortti 2019. Koska tämä tutkimus keskittyy arvioimaan työnantajan psykososiaaliseen kuormitukseen liittyvien velvoitteiden laajuutta, ei häirintää ja epäasiallista kohtelua koskevaa määrittelyä ole tässä yhteydessä tarpeen käsitellä tämän tarkemmin. Olennaista on ymmärtää häirinnän ja epäasiallisen kohtelun lukeutuvan psykososiaalisten kuormitustekijöiden joukkoon, ja näin ollen tutkimuksessa tarkastellut työnantajan velvoitteet koskevat yhtäläisesti myös häirintää ja epäasiallista kohtelua.

¹⁶⁰ Koskinen – Ullakonoja 2020, s. 232–233.

¹⁶¹ HE 59/2002 vp, s. 40–41; KKO 2010:1, kohta 17.

¹⁶² Siiki 2002, s. 64.

¹⁶³ HE 59/2002 vp, s. 40.

¹⁶⁴ KKO 2014:44, kohta 38.

¹⁶⁵ HE 59/2002 vp, s. 41.

taas TTurvL 25 §:n tarkoittamien kuormitustekijöiden kohdalla riittävää on niiden vähentäminen täyden välttämisen ollessa usein mahdotonta.

Vaikka häirintä ja epäasiallinen kohtelu lukeutuvat psykososiaalisten kuormitustekijöiden joukkoon, on toimimisvelvoitteet TTurvL:ssa eriytetty omiin säännöksiinsä. Tästä huolimatta TTurvL 25 ja 28 §:ä on usein syytä tarkastella yhdessä. Monessa tilanteessa työntekijä saattaa kokea joutuneensa häirinnän tai epäasiallisen kohtelun uhriksi, mutta todellisuudessa kyse on ennemminkin psykososiaalisten kuormitustekijöiden aiheuttamasta tilanteesta. Esimerkiksi toimimaton yhteistyö, epäselvä vastuunjako ja esimiestyöskentelyssä ilmenevät puutteet ovat sellaisia psykososiaalisia kuormitustekijöitä, joiden aiheuttaman kuormituksen seurauksena työntekijä voi kokea tulleen epäasiallisesti kohdelluksi.¹⁶⁶

3.4.2. Työntekijän terveyden vaarantuminen

TTurvL 25 ja 28 §:ssä säädettyjen toimimisvelvoitteiden syntyminen edellyttää työntekijän terveyden vaarantumista. Säännösten ja niiden esitöiden perusteella jää kuitenkin hyvin tulkinnanvaraiseksi, milloin työntekijän terveyden voidaan katsoa vaarantuneen. Kuten edellä on esitetty, TTurvL 25 §:n tarkoittaman kuormitustekijöitä koskevan toimimisvelvoitteen lähtökohtana on työntekijän subjektiivinen kokemus terveyttä vaarantavasta kuormittumisesta, kun taas TTurvL 28 §:n mukainen häirintään ja epäasialliseen kohteluun liittyvä toimimisvelvoite edellyttää objektiivisesti arvioitua terveyden vaarantumista.

Häirintää ja epäasiallista kohtelua koskevassa oikeuskäytännössä terveyden vaarantumista koskevaa lääketieteellistä näyttöä ei ole useinkaan edellytetty, vaan riittäväksi näytöksi terveyden vaarantumisesta on yleensä riittänyt pelkkä asianomistajan kertomus menettelyn aiheuttamista oireista. Olennaista on se, että menettelyä on voitu pitää objektiivisesti arvioiden terveyttä vaarantavana. Esimerkkinä voidaan mainita Turun hovioikeuden 17.4.2014 asiassa R 13/1674 antama ratkaisu, jossa työnantajan todettiin menettelleen TTurvL 8, 10 ja 28 §:n vastaisesti. Asianomistajina olleista kahdesta työntekijästä toinen esitti lääkärinlausunnon työnantajan menettelyn aiheuttamasta terveyshaitasta, mutta toisen asianomistajan osalta lääketieteellistä selvitystä ei esitetty.

¹⁶⁶ Työsuojeluhallinto 2017b, s. 5.

Hovioikeus kuitenkin totesi asianomistajan kertomuksen osoittaneen työnantajan selvästi seksuaalissävyytteisten puheiden ja lievän fyysisen koskemattomuuden loukkauksen aiheuttaneen vaaraa tämän terveydelle. Lääkärintuomion esittäneen asianomistajan kohdalla otettiin huomioon myös lääketieteellinen selvitys, joskin alempi oikeusaste totesi tuomiossaan, ettei lääkärintuomion osoittanut asianomistajan terveysongelmien aiheutuneen yksinomaan vastaajan menettelystä.¹⁶⁷ Työnantajan menettelyä voitiin kuitenkin pitää molempien asianomistajien kohdalla objektiivisesti arvioiden terveyttä vaarantavana.

Lääketieteellistä selvitystä ei esitetty myöskään Itä-Suomen hovioikeuden 9.12.2008 antamaa ratkaisua koskeneessa asiassa R 08/71, jossa työnantajan ei edes katsottu rikkoneen TTurvL 8 ja 28 §:n tarkoittamia työturvallisuusmääräyksiä. Asianomistajan asemassa ollut työntekijä oli kokenut vastaajana olleen työnantajan kohdistaneen häneen häirintää ja epäasiallista kohtelua, mutta terveyden vaarantumisesta ei esitetty lääketieteellistä selvitystä. Hovioikeuden oli näin ollen arvioitava, oliko vastaajan menettely ollut omiaan vaarantamaan asianomistajan terveyttä. Vastaajan seksuaalissävyytteisiä vihjailuja voitiin pitää enintään hyvin lievästi moitittavina, eikä menettelyn katsottu siten täyttävän terveyden vaarantamista koskevaa edellytystä. Koska työntekijän terveyden vaarantumiselta edellytetään tietynlaista vakavuutta,¹⁶⁸ ei lievää ja jossain määrin epäselvästi seksuaaliväritteistä vihjailua voida pitää objektiivisesti arvioiden TTurvL 28 §:n tarkoittamana häirintänä tai epäasiallisena kohteluna, vaikka subjektiivisesti työntekijä voi menettelyn sellaisena kokea. Tässä alaluvussa viitatuista ratkaisuista on nähtävissä, että häirintää ja epäasiallista kohtelua koskevassa oikeuskäytännössä työntekijän subjektiiviselle kokemukselle tai siihen perustuvalla lääkärintuomion on melko harvoin annettu itsenäistä merkitystä.¹⁶⁹

Turun hovioikeuden 27.10.2009 asiassa R 08/2472 antamassa ratkaisussa on päädytty vastaavanlaiseen lopputulemaan, joskaan asiassa ei ollut kysymys seksuaalisesta häirinnästä. Hovioikeus totesi ratkaisussaan, ettei työntekijän terveydentilan järkkymistä edellytetä, kunhan työnantajan menettely aiheuttaa objektiivisesti arvioiden vakavan riskin työntekijän terveyden vaarantumisesta. Tapauksessa työnantajan väitettiin lausuneen halventavia kommentteja ja uhkailleen työntekijää Viron mafialla.

¹⁶⁷ Varsinais-Suomen käräjäoikeuden 30.8.2013 antama tuomio, dnro R 13/2061.

¹⁶⁸ Siiki 2002, s. 56.

¹⁶⁹ Ks. myös Sortti 2019, s. 130.

Työnantajan oli kuitenkin selvitetty yleisesti käytävän värikästä kieltä ja olevan äkkipikainen. Tällaista menettelyä ei hovioikeuden arvion mukaan voida pitää työntekijän terveyttä vaarantavana, ellei menettely ja yleinen suhtautuminen kyseiseen työntekijään olennaisesti poikkea työyhteisössä tavanomaisena ja hyväksyttävänä pidettävästä. Asiassa esitettiin lääkärinlausuntoja, jotka kuitenkin perustuivat pitkälti työntekijän omaan kertomukseen, eivätkä ne siten osoittaneet syy-yhteyttä työnantajan menettelyn ja työntekijän sairastumisen välillä. Myöskään asiassa esitetty henkilötodistelu ei osoittanut työnantajan menettelyn olleen objektiivisesti arvioiden erityisen epäasiallista ja siten terveyttä vaarantavaa.¹⁷⁰

Luonnollisesti työnantajan menettelyn laadulla on keskeinen merkitys terveyden vaarantumista koskevassa arvioinnissa: mitä julkisempaa ja nöyryyttävämpää työnantajan asiaton menettely on, sitä todennäköisempänä terveyden menettämistä voidaan pitää. Äänekäs ja vaativa johtamistyyli ei itsessään ole työturvallisuusmääräysten vastaista, eikä työntekijöiden tai työntekijän ja työnantajan välisiä mielipide-eroja tai voida nähdä työntekijän terveyttä vaarantavina.¹⁷¹ Työnantajan menettelyä ja siitä aiheutuvaa terveyden vaarantumista koskevassa arvioinnissa huomiota on oikeuskäytännön perusteella kiinnitettävä erityisesti siihen, mikä työpaikalla on yleisesti tavanomaista ja hyväksyttävää.

Työntekijän henkilökohtaisten edellytysten merkitystä epäasiallisen kohtelun ja työntekijän sairastumisen välisessä syy-yhteyden arvioinnissa on pohdittu ratkaisussa KKO 1992:180, joka on ajalta ennen TTurvL:n voimaantuloa. Ratkaisussa KKO on todennut

¹⁷⁰ Vrt. Helsingin hovioikeuden 15.8.2016 asiassa R 15/1788 antama ratkaisu, jossa henkilötodistelun perusteella todettiin työnantajan johtamistavan pelottaneen useita työntekijöitä ja työilmapiiriin olleen tästä johtuen jatkuvasti ahdistava ja huono. Todistajina kuullut asianomistajan useat työkaverit kertoivat myös havainneensa muutoksen asianomistajan terveydentilassa ja pitivät selvänä muutoksen johtumista työnantajan menettelystä. Asiassa esitetyt lääkärinlausunnot eivät osoittaneet syy-yhteyttä, mutta todistajien yhdenmukaisten kertomusten perusteella asianomistajan terveyden katsottiin työnantajan menettelyn vuoksi objektiivisesti arvioiden vaarantuneen. Myös ratkaisussa KKO 1992:180 työnantajan menettelyn katsottiin vaarantaneen työntekijän terveyttä, eikä työnantajan johtamistapaa voitu pitää kaikilta osin asianmukaisena. KKO:n arvioinnissa on nostettu esiin useiden työpaikan työntekijöiden kokeneen työpaikan ilmapiirin kovaksi ja kireäksi. Myös asianomistajan psykiatriset oireet vahvistaneille lääkärinlausunnoille on annettu jonkinlainen merkitys. On kuitenkin huomattava, että KKO:n tapaus on ajalta ennen TTurvL:n voimaantuloa, minkä lisäksi tapauksessa oli rikosoikeudellisen vastuun sijasta kyse vahingonkorvausvastuusta.

¹⁷¹ Ks. Turun hovioikeuden 6.10.2006 asiassa R 06/432 antama ratkaisu, jossa syyte työturvallisuusrikoksesta hylättiin. Asianomistajana ollut työntekijä oli kokenut työnantajan kohdelleen häntä epäasiallisesti toistuvasti moittimalla häntä julkisesti. Esimies oli muun muassa antanut työntekijälle palautetta antamiensa määräysten vastaisesta toiminnasta, mikä oli muun henkilökunnan ja asiakkaiden läsnä ollessa sinänsä moitittavaa. Esimies oli myös arvostellut asianomistajan sairaaloman tarpeellisuutta muiden työntekijöiden kuullen. Ks. myös Koskinen 2012 ja siinä viitatu ratkaisut.

työntekijän sairastumisen olleen ainakin osittain seurausta työnantajan edustajan epäasiallisesta menettelystä, vaikka lääkärinlausunnossa oli erikseen todettu työntekijän peruspersoonallisuuden olevan altis dramaattiselle reagoinnille. Työntekijän psyykkiset oireet voitiin kuitenkin nähdä seuraukseksi työnantajan menettelystä, etenkin kun useat työntekijät olivat kokeneet työilmapiirin kovaksi ja kireäksi. Vastaavanlaiseen punnintaan voitaneen nojautua myös TTurvL 25 ja 28 §:n kohdalla terveyden vaarantumista koskevassa arvioinnissa.

Hyvinkään käräjäoikeuden 2.2.2015 asiassa R 14/326 antamassa ratkaisussa syyte työturvallisuusrikoksesta hylättiin siltä osin, kun se koski yksittäiseen työntekijään kohdistunutta häirintää ja epäasiallista kohtelua. Kysymys oli tilanteesta, jossa esimies oli muun muassa uhannut työntekijää irtisanomisella ja asiattomasti levittänyt tämän terveystietoja. Työntekijä oli kuitenkin jo ennen työsuhteessa ilmenneitä ongelmia kärsinyt masennuksesta, ja työsuhteen aikana häntä oli kuormittanut muun muassa lapsen tapaamisoikeutta koskeva riita-asia. Vaikka työnantajan edellä selostettua menettelyä voitiin monessa suhteessa pitää moitittavana ja sinänsä työntekijää kuormittavana, ei työntekijän sairauksien ja työnantajan menettelyn välillä nähty syy-yhteyttä.¹⁷²

Terveyden vaarantumista koskevassa arvioinnissa keskeisen merkityksen näyttää saavan myös työnantajan menettelyn kesto: mitä pidempään työnantajan velvoitteiden vastainen menettely on kestänyt, sitä todennäköisempänä terveyden menettämistä ja vaarantumista voidaan pitää. Tällaiseen lopputulemaan on päädytty muun muassa Helsingin hovioikeuden 29.3.2012 asiassa R 11/391 antamassa ratkaisussa, jossa esimiehen toimesta tapahtunut epäasiallinen kohtelu oli kestänyt neljä vuotta. Koska menettely oli jatkunut vuosia, aiheutunut esimiehen omasta käytöksestä ja työntekijä oli sen johdosta ollut sairauslomalla, oli työnantajan pitänyt ymmärtää menettelyn olevan työntekijän terveyttä vaarantavaa.¹⁷³ KKO on ratkaisussaan KKO 2014:44 vielä erikseen todennut, että terveyttä vaarantavalta epäasialliselta kohtelulta on edellytettävä ainakin jonkinasteista toistuvuutta tai olotilan pysyvyyttä, eikä satunnaista epäasiallista käyttäytymistä voida pitää TTurvL 28 §:n tarkoittamana lainvastaisena häirintänä tai

¹⁷² Myös Helsingin hovioikeus on 24.9.2015 antanut asiassa ratkaisun diaarinumerolla R 15/800, mutta hovioikeudessa on ollut kyse vain oikeudenkäyntikuluista.

¹⁷³ Ks. myös Varsinais-Suomen käräjäoikeuden 10.9.2010 asiassa R 10/3200 antama ratkaisu, jossa merkitystä annettiin nimenomaan työnantajan epäasiallisen menettelyn jatkuvuudelle. Työnantaja oli jatkuvasti, satunnaisia taukoja lukuun ottamatta, julkisesti arvostellut työntekijän sairauslomia, työsuorituksia ja yksityisasiota. Asiassa esitetyt lääkärinlausunnot huomioon ottaen työnantajan menettelyn katsottiin vaarantaneen työntekijän terveyttä.

epäasiallisena kohteluna. Esimerkiksi edellä selostetussa Hyvinkään käräjäoikeuden ratkaisussa todettiin työnantajan menettelyn olleen sinänsä moitittavaa, mutta koska yksittäiseen työntekijään kohdistunut menettely oli satunnaista, ei sitä voitu pitää terveyttä vaarantavana ja siten TTurvL 28 §:n tunnusmerkistön täyttävänä.

Helsingin hovioikeuden 30.3.2021 asiassa R 19/982 antama ratkaisu koski muun ohella tilannetta, jossa työntekijään kohdistunut epäasiallinen kohtelu oli tapahtunut esimiehen sijaan toisen työntekijän toimesta. Menettely oli kestänyt nelisen vuotta, ja sen perusteella hovioikeus katsoi sen voineen aiheuttaa TTurvL 28 §:n tarkoittamaa haittaa tai vaaraa epäasiallisesti kohdellun työntekijän terveydelle. Pitkään jatkunut epäasiallinen kohtelu ja koko työyhteisössä vallinnut huono ilmapiiri olivat johtaneet työntekijän psykososiaaliseen kuormittumiseen, jonka lääkäri oli todennut puolestaan johtaneen työuupumukseen ja vakavaan masennukseen. Hovioikeus totesi ratkaisussaan, että ”epäasiallinen kohtelu ja työyhteisön huono ilmapiiri voivat pitkään jatkuessaan lähtökohtaisesti kuormittaa työntekijää hänen terveyttään vaarantavalla tavalla”. Työntekijän katsottiin kuormittuneen TTurvL 25 §:ssä tarkoitetulla tavalla, mutta epäselväksi jää se, minkälaisen merkityksen hovioikeus on arvioinnissaan antanut työntekijää koskevalle lääkärinlausunnolle ja toisaalta sille, että pitkäaikainen psykososiaalinen kuormitus on tiettävästi omiaan vaarantamaan työntekijän terveyttä. Kun otetaan huomioon oikeuskirjallisuudessa esitetty kanta siitä, ettei lyhytaikainen kuormitus synnytä TTurvL 25 §:n mukaista toimimisvelvoitetta vaan voi pikemminkin vaikuttaa työhyvinvointiin positiivisesti,¹⁷⁴ voidaan terveyden vaarantumisen ja TTurvL 25 §:n tarkoittaman toimimisvelvoitteen soveltumisen katsoa olevan sitä todennäköisempää, mitä pidempikestoisesta kuormituksesta on kysymys – samoin kuin häirinnän ja epäasiallisen kohtelun kohdalla.

TTurvL 28 §:n mukaista työnantajan toimimisvelvoitetta on käsitelty oikeuskäytännössä huomattavasti TTurvL 25 §:n tarkoittamaa toimimisvelvoitetta useammin. Edellä esitetyn voidaan kuitenkin analogisesti katsoa pätevän myös TTurvL 25 §:ssä tarkoitettuun terveyden vaarantumiseen, sillä TTurvL 25 § vastaa sanamuodoltaan ja tarkoitukseltaan pitkälti TTurvL 28 §:ä. Toimimisvelvoitteiden syntymisedellytykset ovat identtiset ja kummankin keinoin tähdätään terveyttä vaarantavan epäkohdan minimointiin tai poistamiseen. Näin ollen myös kuormitukselta edellytetään tietynlaista vakavuusastetta

¹⁷⁴ Ahola ym. 2015, s. 8.

ja jonkinlaista olotilan pysyvyyttä, jotta sitä voidaan pitää terveyttä vaarantavana. TTurvL 25 §:n osalta oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin korostettu kuormituskokemuksen subjektiivisuutta ja työntekijän henkilökohtaisten edellytysten huomioon ottamista kuormittumisen ja siitä aiheutuneen terveyden vaarantumisen arvioinnissa.¹⁷⁵ Lainkohdan esitöissä on vielä todettu kuormitukseen liittyvien yksilöllisten erojen voivan vaihdella suuresti,¹⁷⁶ mikä myös osaltaan korostaa henkilökohtaisten edellytysten huomioimisen merkitystä. Joka tapauksessa työnantajan voi olla vaikea itsenäisesti arvioida psykososiaalisen kuormituksen aiheuttamaa terveysvaaraa, joten työterveyshuollon apuun turvautuminen saattaa olla usein tarpeen.¹⁷⁷

Työnantajan on terveyttä vaarantavasta psykososiaalisesta kuormituksesta tiedon saatuaan ryhdyttävä toimenpiteisiin epäkohtaan puuttumiseksi, mutta toimimisvelvoitteen käytännön toteutuminen saattaa törmätä nimenomaan terveyden vaarantumista koskevaan arviointiin. Jälleen voidaan todeta arvioinnin olevan huomattavasti yksinkertaisempaa silloin, kun kyse on fyysisestä kuormitustekijästä ja fyysisestä oireilusta. Kun jonkinasteista psykososiaalista kuormitusta liittyy jokaiseen työhön, on rajanveto niin sanotun tavanomaisen kuormittumisen ja terveyttä vaarantavan kuormittumisen välillä hankalaa, etenkin kun kuormitusta voidaan pitää terveyttä vaarantavana myös ilman konkreettista terveyden menettämistä tai sairaspöissaoloja.¹⁷⁸

3.4.3. Tietoiseksi tuleminen ja toimimisvelvoitteiden täyttäminen

Sekä TTurvL 25 että 28 §:n tarkoittaman toimimisvelvoitteen syntyminen edellyttää työnantajan saavan tiedon työntekijän terveyttä vaarantavasta kuormittumisesta tai häirinnästä. Sillä, mitä kautta tieto työnantajalle tulee, ei ole merkitystä. Työnantajan voi kuitenkin olla vaikea itsenäisesti havaita työntekijän kuormittumista tai häneen kohdistuvaa epäasiallista kohtelua, ja toisinaan työnantaja saattaa itse toimia ongelman aiheuttajana – tietoisesti tai tiedostamattaan. Useimmiten työntekijän kuormittuminen tulee työnantajan tietoon työntekijän oman ilmoituksen johdosta.¹⁷⁹ Työnantajan on riittävän huolellisesti perehdyttävä työntekijän kuormittumiseen liittyvään ilmoitukseen ja punnittava sitä TTurvL:n asettamien velvoitteiden näkökulmasta.

¹⁷⁵ Rintala 2018, s. 158; Siiki 2002, s. 56.

¹⁷⁶ HE 59/2002 vp, s. 40.

¹⁷⁷ Siiki 2002, s. 57.

¹⁷⁸ Rintala 2018, s. 158–159.

¹⁷⁹ Rintala 2018, s. 159.

Monilla työpaikoilla tai ainakin suuremmissa organisaatioissa on saatettu laatia ohjeistus kuormittumistilanteista ilmoittamiseksi. Myös Työsuojeluhallinto on laatinut yksinkertaisen lomakkeen, jolla työntekijä voi ilmoittaa työnantajalle työhön liittyvästä kuormittumisestaan.¹⁸⁰ Etenkin Työsuojeluhallinnon lomaketta käytettäessä työnantajan voidaan yksiselitteisesti katsoa saaneen tiedon työntekijän terveyttä vaarantavasta työkuormituksesta. Työsuojeluhallinto on laatinut kuormitusilmoitusta vastaavan lomakkeen myös epäasiallisesta kohtelusta ilmoittamiseksi.¹⁸¹ Työntekijän kuormittumista koskeva ilmoitus on osattava erottaa muun ohella TTurvL 19 §:n tarkoittaman työntekijän yleisluontoisen ilmoittamisvelvoitteen toteuttamisesta. TTurvL 19 §:n mukaan työntekijän on viipymättä ilmoitettava työnantajalle ja työsuojeluvaltuutetulle muun muassa työolosuhteissa havaitsemistaan vioista ja puutteellisuuksista, jotka voivat vaarantaa tai haitata työntekijöiden turvallisuutta tai terveyttä. Lainkohdan sanamuodon mukaan ilmoitus ei edellytä työntekijän itsensä varsinaisesti kuormittuneen, vaan työntekijän on tehtävä ilmoitus jo pelkän vaarapotentiaalin havaittuaan.

Työnantajan tietoisuutta koskevaan kriteeriin liittyen oikeuskäytännössä on yleisesti edellytetty työntekijän nimenomaisesti ilmoittavan työnantajalle kuormittumisestaan tai kokemastaan häirinnästä taikka muusta epäasiallisesta kohtelusta. Esimerkiksi edellä tarkastellussa Hyvinkään käräjäoikeuden asiassa työpaikalla oli työterveyshuollon toimesta toteutettu TIKKA-kysely sekä myöhemmin vielä toinen työhyvinvointikysely, joissa työntekijät olivat nimenomaisesti kertoneet olevansa kuormittuneita ja sairasloman tarpeessa. Työnantajan katsottiin TIKKA-kyselyn ja työpaikkaselvityksen purkutilaisuudessa yksiselitteisesti saaneen tietoonsa työpaikalla esiintyvät työn kuormitustekijät ja niihin liittyvät terveysriskit, mutta laiminlyöneen paitsi toimimisvelvoitteen lisäksi myös kuormitustekijöihin liittyvän selvitys- ja arviointivelvoitteen. Myös tarkkailuvelvoite oli laiminlyöty. Työnantajan todettiin syyllistyneen työturvallisuusrikokseen laiminlyömällä koko työyhteisöä koskevat TTurvL 8, 9¹⁸², 10 ja 25 §:n mukaiset velvoitteen.¹⁸³

¹⁸⁰ Lomake on saatavilla Työsuojeluhallinnon verkkosivuilta osoitteesta <https://www.tyosuojelu.fi/tyoolot/psykososiaalinen-kuormitus> (viitattu 23.1.2022).

¹⁸¹ Lomake on saatavilla Työsuojeluhallinnon verkkosivuilta osoitteesta <https://www.tyosuojelu.fi/tyoolot/epaasiallinen-kohtelu> (viitattu 23.1.2022).

¹⁸² TTurvL 9 §:ssä asetetaan työnantajalle velvollisuus laatia työsuojelun toimintaohjelma.

¹⁸³ Vastaavanlaisesta tapauksesta oli kysymys myös Länsi-Uudenmaan käräjäoikeuden 9.1.2015 asiassa R 13/479 antamassa ratkaisussa. Tapauksessa työntekijät olivat kaikissa kolmessa peräkkäisinä vuonna toteutetuissa työpaikkakyselyssä ilmoittaneet olevansa psyykkisesti kuormittuneita.

Toisinaan työntekijän kuormittumisen voidaan katsoa olevan niin ilmeistä, että työnantajan olisi itsenäisesti tullut havaita se ja ryhtyä toimenpiteisiin myös ilman erillistä työntekijän ilmoitusta.¹⁸⁴ Tämä on tilanne myös silloin, kun häirintä tai muu epäasiallinen kohtelu tapahtuu esimiehen itsensä toimesta. Kun terveyttä vaarantavan menettelyn aiheuttaja on esimies itse, tulee tämän jo asemansa perusteella ymmärtää toimintansa olevan työturvallisuusmääräysten vastaista. Tällaisesta tilanteesta oli kysymys muun muassa Helsingin hovioikeuden 15.8.2016 asiassa R 15/1788 antamassa ratkaisussa, jossa hovioikeus totesi Helsingin kärjäoikeuden 2.7.2015 asiassa R 13/9646 antaman tuomion ja sen perustelujen oikeellisuuden. Tapauksessa asianomistajana ollut työntekijä oli työnantajan käyttäytymisen seurauksena kärsinyt fyysisistä, psyykkisistä ja psykosomaattisista oireista, kuten vatsakivuista, päänsärystä ja stressistä. Työnantaja oli muun muassa aiheettomasti keskeyttänyt asianomistajan taukoja, nimitellyt tätä halventavasti sekä jatkuvasti nolannut työntekijää muiden läsnä ollessa. Työnantajan katsottiin syyllistyneen työturvallisuusrikokseen laiminlyömällä ryhtyä TTurvL 8, 25 ja 28 §:n tarkoittamiin toimenpiteisiin, vaikka hänellä oli asemansa perusteella ollut tieto epäkohdasta heti asiattoman kohtelun alettua. Tapauksessa työntekijän huonovointisuus oli noteerattu koko työyhteisössä esimies mukaan lukien, jolloin työntekijän terveyden vaarantamista voitiin pitää varsin todennäköisenä ja työnantajan tietoisuutta yksiselitteisenä.

TTurvL 28 §:n toimimisvelvoitetta katsottiin rikotun myös edellä selostetussa Turun hovioikeuden asiassa R 13/1674 antamassa ratkaisussa, jossa häirintä tapahtui työnantajan itsensä toimesta. Asiassa asianomistajina olleet työntekijät eivät olleet selvästi ilmaisseet epäkohtaa työnantajalle, mutta itse seksuaalista häirintää harjoitettuaan työnantajan katsottiin toimineen työturvallisuusmääräysten vastaisesti, mikä työnantajan olisi asemansa perusteella pitänyt ymmärtää. Myös ennakkopäätöksessä KKO 2010:1 on suoraviivaisesti todettu työnantajan rikkoneen työturvallisuusmääräyksiä kohdistettuaan itse seksuaalista häirintää alaiseensa.

Turun hovioikeuden 27.8.2014 asiassa R 13/1527 antama ratkaisu koski tapausta, jossa työpaikan esimiestä ja toista esimiesasemaan verrattavassa asemassa ollutta henkilöä syytettiin muun ohella TTurvL 8 ja 28 §:n määräysten rikkomisesta. Esimiesasemaan verrattavassa asemassa ollut henkilö oli kohdistanut epäasiallista kohtelua työntekijään,

¹⁸⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö 2018, s. 11.

minkä seurauksena työntekijä oli sairastunut kroonistuneeseen psykiatriseen häiriöön. Koska varsinainen esimies oli toisinaan ollut edellä tarkoitetuissa tilanteissa läsnä, todettiin tämän olleen tietoinen työpaikalla esiintyvistä työntekijän terveyttä vaarantavasta epäasiallisesta kohtelusta. Esimies ei kuitenkaan ollut ryhtynyt TTurvL 28 §:n edellyttämiin toimenpiteisiin ja oli siten laiminlyönyt myös TTurvL 8 §:n mukaiset velvoitteensa. Kummankin tahon todettiin syyllistyneen työturvallisuusrikokseen. Vastaavanlaista tapausta koski myös Helsingin hovioikeuden 30.9.2008 asiassa R 07/680 antama ratkaisu, jossa kolmesta esimiehestä yhden katsottiin omalla epäasiallisella käytöksellään kuormittaneen ja seksuaalisesti häirinneen työntekijöitä ja siten rikkoneen TTurvL 8, 25 ja 28 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä. Esimies oli muun muassa kironnut ja haukkunut työntekijöitä sekä koskettanut yhden työntekijän rintoja ja imaissut toisen työntekijän korvaa.

Kun työnantaja on saanut tiedon työntekijän kuormittumisesta tai työntekijään kohdistuvasta häirinnästä ja sen on todettu olevan terveyttä vaarantavaa, työnantajan on selvitettävä siihen johtaneet syyt ja ryhdyttävä toimenpiteisiin näiden tekijöiden välttämiseksi tai vähentämiseksi. Mitä toimenpiteitä työnantajalta sitten edellytetään toimimisvelvoitteensa täyttämiseksi?

Edellä selostetussa Helsingin hovioikeuden ratkaisussa kahden muun esimiehen kohdalla kyse oli mainittujen työturvallisuusmääräysten laiminlyönnistä, sillä he eivät olleet ryhtyneet riittäviin toimiin häirinnän ja epäasiallisen kohtelun poistamiseksi ja kuormitustekijöiden välttämiseksi tai vähentämiseksi, vaikka olivat saaneet tiedon epäkohdista. Työntekijät olivat tehneet aloitteen epäasiallisesti käyttäytyneen esimiehen siirtämisestä muihin tehtäviin, minkä johdosta esimiehet ja työntekijät olivat kokoontuneet keskustelemaan. Esimiehelle oli annettu käytöksensä johdosta huomautus, ja hänen kanssaan oli käyty ohjauskeskusteluja. Esimiehet ilmoittivat, että työpaikalla oli suoritettu myös ilmapiirikartoitus, muodostettu johtoryhmä, luotu säännöt ja ohjeet sekä järjestetty vielä uusi palaveri. Lisäksi oli perustettu työsuojelutoimikunta työsuojelun toimintaohjelman laatimiseksi. Hovioikeus ei kuitenkaan katsonut näiden toimenpiteiden täyttävän TTurvL 25 ja 28 §:ssä säädettyjä edellytyksiä eikä esimiesten näin ollen katsottu riittävällä tavalla huolehtineen siitä, ettei epäasiallinen käytös jatku.

Helsingin kärjäoikeuden 2.9.2021 asiassa R 20/7561 antamassa ratkaisussa työnantajan sen sijaan katsottiin täyttäneen TTurvL 25 §:n mukaiset velvoitteensa. Syytteen mukaan

työnantaja oli laiminlyönyt ryhtyä toimenpiteisiin saatuaan tiedon työntekijän työuupumuksesta. Työntekijä oli ollut työuupumuksen vuoksi sairauslomalla useamman viikon. Työntekijä oli kokenut kuormittuneensa muun muassa liiallisen työmäärän, laajojen työtehtävien, esimiestuen puutteen sekä esimiehen väheksyvän käyttäytymisen johdosta. Kuormitustilanteen tultua ilmi työntekijän työmäärää ja -tehtäviä oli vähennetty ja työntekijää oli muun muassa ohjeistettu jättämään työvälineet työpaikalle. Työmäärä ei lähennellyt laissa säädettyä ylitöiden enimmäismäärää ja työntekijän pyytämät uudelleenjärjestelyt oli toteutettu. Käräjäoikeus katsoi työnantajan ryhtyneen TTurvL 25 §:n edellyttämiin riittäviin toimenpiteisiin.¹⁸⁵

Psykososiaalisista kuormitustekijöistä johtuva työntekijän kuormittuminen voi aiheutua paitsi työtehtävistä ja työn järjestelyistä myös työyhteisön sosiaalisesta toimimattomuudesta. Kuormittumisen taustalla vaikuttavat syyt voivat siis olla huomattavan moninaisia. Jotta työnantaja voi asianmukaisesti täyttää toimimisvelvoitensa ja tehokkaasti puuttua työpaikalla esiintyvään haitalliseen psykososiaaliseen kuormitukseen, on kuormittumiseen johtaneet tekijät selvitettävä huolellisesti. TTurvL 10 §:n mukaisesta selvitys- ja arviointimenettelystä voi olla selvitysprosessissa hyötyä, kunhan se on toteutettu perusteellisesti. Huolellisesti tehdyn arvioinnin perusteella työnantajan on huomattavasti helpompi tunnistaa työpaikalla esiintyvät kuormitustekijät, ja arvioida niiden merkitys esiintyvien kuormitustapausten taustalla.¹⁸⁶ Toisinaan työntekijän psykososiaalisen kuormituksen taustalla vaikuttavat paitsi työstä johtuvat kuormitustekijät myös sellaiset työpaikan ulkopuoliset kuormitustekijät, jotka eivät lukeudu työnantajan vastattaviksi. Työnantajan toimimisvelvoitteen näkökulmasta on luonnollisesti tärkeää kyetä erottamaan työhön liittyvät kuormitustekijät muista työntekijää kuormittavista tekijöistä. Tämä saattaa kuitenkin usein olla hankalaa. Edellä esitettyä TIKKA-menetelmää voidaan soveltuvin osin käyttää apuna myös yksilön psykososiaalisen kuormittumisen arvioimisessa.¹⁸⁷

Psykososiaalisten kuormitustekijöiden joukko on kirjava, jolloin myös keinot psykososiaalisen kuormituksen vähentämiseksi vaihtelevat suuresti. Esimerkiksi liiallisen työtaakan aiheuttamaa kuormitusta voidaan pyrkiä vähentämään muun muassa uudelleenorganisoimalla työtehtäviä tai tarkastamalla työnjakoa. Kun kuormittumisen

¹⁸⁵ Vailla lainvoimaa 11.5.2022. Käräjäoikeuden tuomiosta on valitettu hovioikeuteen ja asian käsittely hovioikeudessa on kesken. Asiaa käsitellään Helsingin hovioikeudessa diaarinumerolla R 21/2250.

¹⁸⁶ Työsuojeluhallinto 2017, s. 3.

¹⁸⁷ Ahola ym. 2015, s. 58–59.

taustalla vaikuttaa keho esimiestyö, on harkittava esimerkiksi esimieskoulutuksen tai vastualueiden uudelleenmäärittelyn tarvetta.¹⁸⁸ Toimenpiteet voivat olla sekä tilapäisiä että pysyviä.¹⁸⁹ Kuten muidenkin psykososiaalisiin kuormitustekijöihin liittyvien työnantajan velvoitteiden kohdalla, myös toimisvelvoitteiden konkreettinen sisältö määrittyy tapauskohtaisesti. Olennaista on kuitenkin toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus suhteessa kuormitustekijään ja sen aiheuttamaan terveysvaaraan.

Työnjohtovalta kuuluu työnantajalle, ja sen nojalla keinot työn kuormitustekijöiden välttämiseksi ja vähentämiseksi ovat työnantajan päätettävissä. Työnantajalla on työnjohtovaltaansa perustuva oikeus uudelleenjärjestellä töitä ja työskentelymenetelmiä. Työnantajan direktio-oikeus ei kuitenkaan ole rajaton, ja työnantajan toimimisvelvoitteet on muutoinkin rajattu vain työnantajan käytettävissä oleviin keinoihin. Työnantajan ja työntekijän välillä solmittu työsopimus rajoittaa esimerkiksi työaikaan ja työtehtäviin kohdistuvia muutostoimenpiteitä. Näin ollen työnantajan yksipuoliset muutokset voivat tapahtua vain työsopimuksen ehtojen sallimissa rajoissa.¹⁹⁰ Tarvittaessa työntekijän kanssa voidaan sopia työsopimuksen ehtojen muuttamisesta, mutta mikäli työntekijä ei ole halukas sopimaan, jäävät työsopimuksen vastaiset keinot työnantajan käytettävissä olevien keinojen ulkopuolelle eikä työnantajan voida siltä osin katsoa laiminlyöneen toimimisvelvoitettaan. Työntekijä tuntee oman työnsä usein parhaiten, jolloin myös työntekijän näkemyksille tulisi antaa painoarvoa. Työsuojeluhallinnon kuormittumislomakkeessa työntekijää pyydetäänkin nimenomaisesti tuomaan ilmi oma näkemyksensä kuormitustekijöiden vähentämiseen tähtäävistä keinoista.¹⁹¹

Häirintää ja epäasiallista kohtelua koskevassa selvittelyssä erityisen olennaista on puolueettomuus.¹⁹² Häirintä ja muu epäasiallinen kohtelu saattavat usein olla muuta psykososiaalista kuormitusta helpommin havaittavissa, mutta niihin puuttuminen saattaa puolestaan olla huomattavasti hankalampaa ja luoda työpaikalle uusia jännitteitä. Työnantajan on luonnollisesti helpompi uudelleenjärjestellä työntekijän työtehtäviä tai vaikuttaa työaikoihin, kuin selvittää kahden työntekijän tai työntekijän ja esimiehen välisiä ristiriitoja. Toisaalta kuten edelläkin on jo todettu, toisinaan häirintäkokemuksen

¹⁸⁸ Työsuojeluhallinto 2017, s. 4.

¹⁸⁹ Rintala 2018, s. 164.

¹⁹⁰ Koskinen – Ullakonoja 2020, s. 69–74.

¹⁹¹ Ks. lomake Työsuojeluhallinnon verkkosivuilla osoitteessa

<https://www.tyosuojelu.fi/tyoolot/psykososiaalinen-kuormitus> (viitattu 23.1.2022).

¹⁹² Sortti 2019, s. 28–29.

taustalla vaikuttavat pikemminkin muut psykososiaaliset kuormitustekijät, kuten epäselvä työnjako tai esimiehen puutteellinen tuki.¹⁹³ Työnantajan ei siis tule automaattisesti suhtautua häirintäilmoituksen perusteella tietoonsa tulleeseen epäkohtaan häirintänä tai muuna epäasiallisena kohteluna.

Häirintään ja epäasialliseen kohteluun liittyen on olennaista myös huomata, että TTurvL 28 §:ssä velvoitetaan työnantaja nimenomaan poistamaan epäkohta, kun taas kuormitustekijöitä koskevan TTurvL 25 §:n mukaan riittävää on terveyttä vaarantavien kuormitustekijöiden välttäminen tai vähentäminen. Tämä osoittaa TTurvL:n taustalla vaikuttavaa ajatusta siitä, ettei kuormitustekijöitä voida useinkaan täysin poistaa, vaan on tyydyttävä niiden minimoimiseen. Fyysisten, henkisten ja sosiaalisten kuormitustekijöiden osalta tavoitellaan pikemminkin riittävää tasapainoa.¹⁹⁴

Vastuu kaikkien edellä tarkasteltujen TTurvL:n säännösten noudattamisesta on työnantajalla. Seuraavassa luvussa tarkastellaan tarkemmin sitä, miten kyseisten säännösten noudattamista valvotaan ja millaisia rikosoikeudellisia seuraamuksia säännösten rikkomisesta tai laiminlyömisestä voi aiheutua.

¹⁹³ Työsuojeluhallinto 2017b, s. 4; Sortti 2019, s. 34.

¹⁹⁴ Siiki 2002, s. 56.

4. PSYKOSOSIAALINEN KUORMITUS TYÖTURVALLISUUSRIKOKSENA

4.1. Työturvallisuusmääräysten noudattamiseen kohdistuva valvonta

Työturvallisuusmääräysten noudattamisen valvonta on TTurvL 65 §:ssä säädetty työsuojeluviranomaisten tehtäväksi. Työsuojeluviranomaisten toimintaa ja valvontamenettelyä säännellään tarkemmin TSVaLV:ssa. TSVaLV 2 §:n 1 kohdan mukaan työsuojeluviranomaisella tarkoitetaan aluehallintovirastoa sekä sosiaali- ja terveysministeriötä sen hoitaessa tuotteiden turvallisuuden valvontaan liittyviä tehtäviä. TSVaLV 2 §:n 2 kohdan mukaan tarkastajalla viitataan puolestaan työsuojeluviranomaiseen virkasuhteessa olevaan henkilöön, jolla on toimivalta suorittaa valvonta- ja tarkastustehtäviä. Edellä tarkasteltujen psykososiaalista kuormitusta koskevien säännösten valvonnasta vastaava työsuojeluviranomainen on siis aluehallintovirasto.

TSVaLV 3 §:n mukaan työsuojeluviranomaisen tehtävänä on työpaikkojen ja muiden valvonnan kohteiden tarkastaminen sekä muiden lainsäädännössä edellytettyjen toimenpiteiden tekeminen. Samalla työsuojeluviranomaisen tulee edistää työnantajan ja työntekijöiden välistä yhteistoimintaa. Lain esitöissä on korostettu monipuolisten valvontatoimenpiteiden merkitystä.¹⁹⁵ Käytännössä keskeisin valvontamenetelmä on kuitenkin työsuojeluviranomaisen suorittama tarkastus.¹⁹⁶ TSVaLV 5 § velvoittaa suorittamaan työsuojelutarkastuksia niin usein ja tehokkaasti kuin valvonnan vaikuttavuuden kannalta on tarpeellista. Jos työpaikalla on olennaisia hengen tai terveyden menettämisen vaaroja, on tällaisia työpaikkoja valvottava erityisen tehokkaasti. Jos työsuojeluviranomaiselle on tehty ilmoitus siitä, että työpaikalla epäillään rikotun valvottavaa säännöstä, on tarkastus tai muu valvontatoimenpide tehtävä viivytyksettä. Myös esimerkiksi työnantaja tai työsuojeluvaltuutettu voivat pyytää tarkastuksen tekemistä. Työsuojeluviranomaisen ja tarkastajan tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista säädetään TSVaLV 4 §:ssä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut työsuojeluviranomaisen roolia selventävän ohjeen psykososiaalisen kuormituksen valvonnasta. Psykososiaaliseen kuormitukseen kohdistuvaa valvontaa suoritetaan paitsi viranomaisen omasta aloitteesta myös asiakkaan

¹⁹⁵ HE 94/2005 vp, s. 20.

¹⁹⁶ Työsuojeluhallinto 2020, s. 4 ja 28. Esimerkiksi vuonna 2019 suoritettiin hieman yli 20 000 työpaikkatarkastusta.

yhteydenottojen johdosta. Viranomaisaloitteisissa työsuojelutarkastuksissa selvitetään, onko työpaikalla toteutettu TTurvL:n edellyttämät toimenpiteet psykososiaalisten kuormitustekijöiden aiheuttamien terveyshaittojen välttämiseksi. Viranomaisaloitteisessa valvonnassa ei yleensä käsitellä yksittäisen työntekijän kuormittumista. Asiakasaloitteinen valvonta voidaan puolestaan aloittaa paitsi työntekijän ilmoittaessa omasta kuormittumisestaan myös ilmoituksen koskiessa työpaikalla yleisesti esiintyvää psykososiaalista kuormitusta.¹⁹⁷

Nähdäkseni työsuojeluvalvonnan merkitys on psykososiaalisten kuormitustekijöiden kohdalla korostunut, sillä työpaikoilla psykososiaalisten riskien hallinta ja tunnistaminen on osoitetusti jokseenkin heikkoa. Psykososiaalisia kuormitustekijöitä ei mielletä työturvallisuusriskeiksi, ja toisinaan kuormittuminen saatetaan tulkita jopa merkiksi työntekijän heikkoudesta.¹⁹⁸ Työpaikkatarkastukset kohdennetaan pääasiassa niihin työpaikkoihin, joissa merkittävimmät työsuojeluriskit esiintyvät.¹⁹⁹ Tästä näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että psykososiaaliset riskit mielletään keskeisiksi työturvallisuusriskeiksi myös työsuojeluviranomaisen toiminnassa. Työsuojeluhallinnon vuosikertomusten perusteella psykososiaalisten riskien valvonta näyttää kuitenkin olevan kiinteä osa työpaikkatarkastuksia, ja usealla tarkastuksella psykososiaalista kuormitusta on käsitelty jopa tavanomaista laajemmin.²⁰⁰ Tällä on suuri merkitys työnantajien käsitysten ja toimintatapojen oikaisemisessa.

Lähtökohtaisesti työpaikalla suoritettavasta tarkastuksesta ilmoitetaan työnantajalle etukäteen TSValvL 7 §:n mukaisesti. Poikkeuksellisesti tarkastus voidaan suorittaa myös ennalta ilmoittamatta, kuten TSValvL 8 §:ssä säädetään. Työsuojelutarkastus etenee yleensä vaiheittain. Ensin järjestetään alkukokous, jonka jälkeen suoritetaan varsinainen työpaikkakäynti ja lopuksi käydään loppukeskustelu. Työnantajalla on tiedonsaantioikeutensa lisäksi oikeus tuoda omat käsityksensä ilmi ja esittää kysymyksiä. Myös ne työntekijät, joiden läsnäolo tarkastuksessa on katsottu tarpeelliseksi ja joiden työtä tarkastus välittömästi koskee, voivat esittää käsityksensä asioista.²⁰¹ Tarkastuksesta laaditaan TSValvL 11 §:n mukainen kirjallinen tarkastuskertomus, josta käy ilmi

¹⁹⁷ Ks. sosiaali- ja terveysministeriö 2018. Nykyinen ohje on päivitetty vuonna 2018 ja se on voimassa vuoden 2022 loppuun asti.

¹⁹⁸ Työsuojeluhallinto 2017c, s. 14.

¹⁹⁹ Työsuojeluhallinto 2020, s. 4.

²⁰⁰ Työsuojeluhallinto 2018, s. 14; Työsuojeluhallinto 2020, s. 14.

²⁰¹ Kuikko 2006, s. 162.

tarkastuksen kulku ja tehdyt havainnot. Tarkastuskertomukseen kirjataan lisäksi toimintaohjeet ja kehotukset sekä mahdolliset jatkotoimenpiteet.

Toimintaohjeen ja kehotuksen antamisesta säädetään TSValvL 13 §:ssä. Mikäli työnantaja ei noudata velvollisuuksiaan, tarkastajan on annettava työnantajalle kirjallinen toimintaohje epäkohdan poistamiseksi. Kehotus on toimintaohjetta järeämpi toimenpide, mutta sen käyttö on rajattu TSValvL 13.3 §:ssä mainittuihin tilanteisiin. Lisäksi epäkohdan on aiheutettava vähäistä suurempaa vaaraa tai haittaa. TSValvL 13.3 §:n 1 kohdan nojalla kehotus voidaan antaa työympäristöön ja työyhteisön tilaan liittyvässä työntekijän turvallisuuteen ja terveyteen vaikuttavassa asiassa. Näin ollen psykososiaalisten kuormitustekijöiden kohdalla myös kehotukset ovat mahdollisia. Kehotuksen antamisen edellytyksenä on, että epäkohta on omiaan vaarantamaan työntekijöiden terveyttä eikä työnantaja ole ryhtynyt toimiin sen välttämiseksi tai vähentämiseksi.²⁰²

Oleennaista on huomata, ettei kehotuksillakaan ole juridista sitovuutta. TSValvL 14.1 §:n nojalla tarkastajan on seurattava, noudatetaanko asetettua kehotusta ja laiminlyöntitilanteessa saatettava asia työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. TSValvL 15 §:ssä säädetään työsuojeluviranomaisen päätöksestä, jolla työsuojeluviranomainen voi velvoittaa työnantajan korjaamaan tai poistamaan säännösten vastaisen olotilan.²⁰³ TSValvL 14.2 §:n nojalla asia voidaan poikkeuksellisesti saattaa työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi myös toimintaohjetta tai kehotusta antamatta, mikäli on selvää, ettei niiden antaminen johda toimenpiteisiin tai jos asia ei siedä viivytystä. Yleisellä tasolla toimintaohje tai kehotus ovat kuitenkin riittäviä toimenpiteitä työsuojelutarkastuksissa havaittujen epäkohtien oikaisemiseksi.²⁰⁴

Työsuojeluvalvonnan tarkoitus on ennaltaehkäistä ja korjata työsuojeluun liittyvät epäkohdat, ei rangaista tai moittia työnantajaa.²⁰⁵ Työturvallisuusmääräyksiä rikkonut tai laiminlyönyt työnantaja voidaan kuitenkin tiettyjen edellytysten täytyessä asettaa myös rikosoikeudelliseen vastuuseen. Jos työsuojeluviranomaisella on todennäköisiä perusteita epäillä työnantajan rangaistavalla tavalla rikkoneen tai laiminlyöneen esimerkiksi edellä tarkasteltuja työturvallisuusmääräyksiä, tulee työsuojeluviranomaisen TSValvL 50 §:n

²⁰² Sosiaali- ja terveysministeriö 2018, s. 15–16.

²⁰³ Viranomaisen päätöksentekomenettelystä säädetään tarkemmin hallintolaissa (434/2003).

²⁰⁴ Ullakonoja 2018b, s. 374.

²⁰⁵ Saloheimo 2016, s. 171–172.

nojalla ilmoittaa asiasta poliisille. Työturvallisuusmääräysten rikkomisesta ja laiminlyönnistä mahdollisesti seuraavaa rikosoikeudellista vastuuta tarkastellaan tarkemmin seuraavaksi.

4.2. Työturvallisuusmääräysten rikkomisesta ja laiminlyönnistä seuraava rikosoikeudellinen vastuu

4.2.1. Työturvallisuusrikos ja -rikkomus

TTurvL:n säännösten rikkomuksia koskevat rangaistussäännökset ovat TTurvL 63 §:ssä ja RL 47 luvussa. RL 47:1 § koskee työturvallisuusrikosta. Lainkohdan mukaan:

Työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta

- 1) rikkoo työturvallisuusmääräyksiä tai
- 2) aiheuttaa työturvallisuusmääräysten vastaisen puutteellisuuden tai epäkohdan taikka mahdollistaa työturvallisuusmääräysten vastaisen tilan jatkumisen laiminlyömällä valvoa työturvallisuusmääräysten noudattamista alaisessaan työssä tai jättämällä huolehtimatta taloudellisista, toiminnan järjestämistä koskevista tai muista työsuojelun edellytyksistä,

on tuomittava *työturvallisuusrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Rangaistus kuolemantuottamuksesta, vammantuottamuksesta ja vaaran aiheuttamisesta säädetään 21 luvun 8–11 ja 13 §:ssä.

Työturvallisuusrikoksena ei kuitenkaan pidetä yksittäistä työturvallisuusmääräysten rikkomista, joka on työturvallisuuden kannalta vähäinen ja josta säädetään rangaistus työturvallisuuslain (738/2002) 63 §:ssä, työterveyshuoltolain (1383/2001) 23 §:ssä tai laivaväen työ- ja asuinympäristöstä sekä ruokahuollosta aluksella annetun lain (395/2012) 20 §:ssä.

Kuten säännöksestä käy ilmi, työturvallisuusrikokseen voi syyllistyä paitsi työturvallisuusmääräyksiä rikkomalla myös niiden vastaisen puutteellisuuden tai epäkohdan aiheuttamalla tai tällaisen tilan jatkumisen mahdollistamalla. Laiminlyönnin kohdalla olennaista on se, että laiminlyönnistä on aiheutunut työturvallisuusmääräysten vastainen epäkohta taikka puutteellisuus.²⁰⁶ Puutteellisuudella ja epäkohdalla tarkoitetaan

²⁰⁶ Sortti 2019, s. 87.

esitöiden mukaan yleisesti kaikkia työturvallisuusmääräysten vastaisia seikkoja.²⁰⁷ Työturvallisuusmääräyksillä tarkoitetaan RL 47:8.1 §:n 4 kohdan mukaan muun ohella TTurvL:n sisältyviä ja sen nojalla annettuja työn turvallisuutta ja terveellisyyttä koskevia säännöksiä, joita on noudatettava toisen suojelemiseksi. Näin ollen edellä tarkasteltujen psykososiaalisia kuormitustekijöitä koskevien TTurvL:n säännösten rikkominen tai laiminlyönti voi tulla rangaistavaksi työturvallisuusrikoksena. Yksittäinen ja vähäisempi rikkomus voidaan puolestaan rangaista TTurvL 63 §:ssä tarkoitettuna työturvallisuusrikkomuksena. Työturvallisuusmääräysten rikkominen voi johtaa myös esimerkiksi vahingonkorvausoikeudelliseen vastuuseen²⁰⁸, oikeushenkilön rangaistusvastuun syntymiseen²⁰⁹ tai menettämisseuraamukseen²¹⁰.

Rikosvastuun syntyminen ei edellytä, että työntekijän henki tai terveys olisi työnantajan toiminnan johdosta tosiasiallisesti vaarantunut. Työturvallisuusrikoksen lähtökohtana on presumoitu vaara eli ajatus tiettyjen olosuhteiden lähtökohtaisesta vaarallisuudesta.²¹¹ Koska TTurvL 1 §:n mukaisesti TTurvL:n säännökset tähtäävät työympäristön ja työolosuhteiden parantamiseen sekä työntekijöiden työkyvyn turvaamiseen, voidaan säännösten vastaisia olosuhteita pitää työturvallisuuden näkökulmasta vaarallisina. TTurvL 25 ja 28 §:ssä säädettyjen toimimisvelvoitteiden realisoituminen edellyttää työntekijän terveyden vaarantumista, mutta näidenkään säännösten kohdalla konkreettista terveyden menettämistä ei edellytetä. Rikosvastuun näkökulmasta riittävää on, että työntekijän terveyden voidaan objektiivisesti arvioiden todeta työnantajan menettelyn johdosta vaarantuneen.²¹²

Edellisessä luvussa esitetystä oikeuskäytännöstä on huomattavissa, että psykososiaalisten kuormitustekijöiden kohdalla työturvallisuusrikoksen tunnusmerkistö täyttyy usein nimenomaan työnantajan laiminlyönnin johdosta. Työnantaja on saattanut laiminlyödä TTurvL 10 §:ssä säädetyn selvitys- ja arviointivelvoitteensa jättämällä psykososiaaliset kuormitustekijät selvityksen ja arvioinnin ulkopuolelle tai TTurvL 25 taikka 28 §:n

²⁰⁷ HE 94/1993 vp, s. 167.

²⁰⁸ Ks. TTurvL:n säännösten rikkomiseen tai laiminlyöntiin liittyvästä vahingonkorvausvastuusta tarkemmin esim. Hietala – Hurmalainen – Kaivanto 2021, s. 59–72.

²⁰⁹ Oikeushenkilön rangaistusvastuusta ja yhteisösakosta säädetään RL 9 luvussa. Ks. näistä tarkemmin esim. Sortti 2019, s. 253–280.

²¹⁰ Menettämisseuraamuksista säädetään RL 10 luvussa. Työturvallisuusrikosten kohdalla kyseeseen voi tulla rikoksen tuottaman taloudellisen hyödyn menettäminen, jota koskevat säännökset ovat RL 10:2 §:ssä. Ks. tarkemmin työturvallisuusrikokseen liittyvästä taloudellisen hyödyn menettämisestä esim. Sortti 2019, s. 280–285.

²¹¹ Melander 2021, kohta II.33.2; HE 94/1993 vp, s. 168–169.

²¹² Sortti 2019, s. 86.

mukaisen toimimisvelvoitteen jättämällä ryhtymättä toimiin työntekijän terveyttä vaarantavasta kuormittumisesta tai häirinnästä tiedon saatuaan. Samalla työnantaja on tullut laiminlyöneeksi TTurvL 8 §:n mukaista huolehtimisvelvoitettaan.²¹³ Seuraavassa alaluvussa tarkemmin tarkasteltavasta ratkaisusta KKO 2021:52 on johdettavissa pääsääntö, jonka mukaan työnantaja on vastuussa työturvallisuusmääräysten noudattamisesta ja työn turvallisuudesta myös sellaisissa tapauksissa, joissa työntekijä oma-aloitteisesti ryhtyy tai suostuu työturvallisuusmääräysten vastaiseen toimintaan.²¹⁴ Työnantajan vastuulla on näin ollen myös aktiivisesti estää työntekijän työturvallisuusmääräysten vastainen toiminta.

Kuten RL 47:1.1 §:n sanamuodosta käy ilmi, työturvallisuusrikokseen tai -rikkomukseen syyllistyminen edellyttää erikoisasemaa – ainoastaan työnantaja tai työnantajan edustaja, sijainen taikka muu laissa nimenomaisesti mainittu henkilö voi syyllistyä työturvallisuusrikokseen tai -rikkomukseen.²¹⁵ Vastuutahon määrittäminen ei työrikoksissa ole aina kovinkaan yksiselitteistä, etenkin suuremmissa yrityksissä ja organisaatioissa. Perussäännös rikosvastuun kohdentamisesta on RL 47:7 §:ssä, jonka mukaan rangaistusvastuu kohdistetaan siihen, jonka velvollisuuksien vastaiseksi kyseessä oleva laiminlyönti tai teko katsotaan. Arviointi on tehtävä tapauskohtaisesti ottaen huomioon organisaation sisäiset järjestelyt, vakiintunut käytäntö ja mahdollisesti myös esimerkiksi työsopimusten sisältö.²¹⁶ Rikosoikeudellisen vastuun kohdentamista koskevaan arviointiin ei tässä tutkielmassa paneuduta tämän tarkemmin, mutta olennaista on ymmärtää vastuun TTurvL 8, 10, 25 ja 28 §:n rikkomisesta ja laiminlyönnistä kohdistuvan nimenomaan työnantajatahoon.²¹⁷

4.2.2. Erityiskysymyksenä työaikoihin liittyvät psykososiaaliset kuormitustekijät

Jonkin verran on kiistelty siitä, voiko liiallinen ylitöiden teettäminen tulla rangaistavaksi työturvallisuusrikoksena, kun ylitöiden enimmäismäärästä säädetään TTurvL:n sijasta työaikalaisissa (872/2019, TAikaL). TAikaL:n säännöksiin kohdistuvat rikkomukset tulevat pääasiassa rangaistaviksi TAikaL 44 §:n tarkoittamana työaika rikkomuksena tai

²¹³ Ks. esim. Turun hovioikeuden 17.4.2014 asiassa R 13/1674, Helsingin hovioikeuden 15.8.2016 asiassa R 15/1788 ja Itä-Suomen hovioikeuden 21.6.2017 asiassa R 16/1336 antamat tuomiot.

²¹⁴ KKO 2021:52, kohta 10.

²¹⁵ Ks. myös Sortti 2019, s. 86.

²¹⁶ HE 94/1993 vp, s. 175.

²¹⁷ Ks. rikosoikeudellisen vastuun kohdentamisesta esim. Sortti 2019, s. 103–116; Hietala – Hurmalainen – Kaivanto 2021, s. 35–50.

RL 47:2 §:ssä säädettyinä työaika-suojelurikoksena. Työolotutkimuksen mukaan vuonna 2018 lähes 30 prosenttia palkansaajista teki ylitöitä ilman rahana tai vapaana maksettavaa korvausta. Ylempien toimihenkilöiden kohdalla vastaava lukema oli 50 prosenttia. Reilu 20 prosenttia ylempistä toimihenkilöistä koki tekevänsä enemmän ylitöitä kuin haluaisi.²¹⁸

Oikeustila näyttää kuitenkin KKO:n tuoreen ennakkopäätöksen johdosta hieman selkiintyneen. Ratkaisussa KKO 2021:52 on todettu liiallisten ylityömäärien teettämisen voivan tietyissä olosuhteissa olla TTurvL:n säännösten vastaista ja siten tulla rangaistavaksi nimenomaan RL 47:1 §:n tarkoittamana työturvallisuusrikoksena. KKO:n mukaan on selvää, ettei työaikalainsäädäntöön sisältyviä säännöksiä ylityön enimmäismäärästä voida pitää RL 47:1 §:n tarkoittamina työturvallisuusmääräyksinä. Liika ylitöiden teettäminen voidaan kuitenkin joissain tapauksissa nähdä esimerkiksi TTurvL 8, 10 ja 25 §:n vastaisena toimintana. Myös RL 47:1 §:ä koskevissa esitöissä on todettu työaikalainsäädännön rikkomisen voivan tulla rangaistavaksi työturvallisuusrikoksena silloin, kun menettelyllä on loukattu työn turvallisuuden tai terveellisyden turvaamiseksi säädettyä määräystä.²¹⁹ Tämän tyyppisiä määräyksiä ovat muun ohella edellä mainitut TTurvL:n säännökset.

Asiassa alempana oikeusasteena toiminut Rovaniemen hovioikeus on 15.11.2019 asiassa R 19/108 antamassaan ratkaisussa todennut suurimman sallitun ylityömäärän 500–600 tunnin suuruisen ylityksen olevan omiaan vaarantamaan työntekijän työturvallisuutta ja -terveyttä. KKO on kuitenkin ratkaisussaan kyseenalaistanut yksiselitteisen rajan asettamisen ja todennut, että on tapauskohtaisesti arvioitava, voidaanko ylitöiden teettämistä pitää tietyssä tapauksessa TTurvL:n vastaisena ja työturvallisuusrikoksena rangaistavana. Harkinnassa tulee huomioida sekä ylityökertymän määrä ja sen suhde TAikaL:n sallimaan ylityömäärään että työntekijän henkilökohtaiset ominaisuudet ja ylitöiden teettämisen satunnaisuus tai toistuvuus.²²⁰ KKO:n ratkaisu koski tilannetta, jossa yhtiön X kuusi työntekijää olivat tehneet ylitöitä kalenterivuodessa vähimmillään 111,50 ja enimmillään 694,75 tuntia yli laissa sallitun 250 tunnin enimmäismäärän.²²¹ Ylityömäärät ylittivät laissa sallitun enimmäismäärän selvästi.

²¹⁸ Sutela – Pärnäinen – Keyriläinen 2019, s. 241–242.

²¹⁹ HE 94/1993 vp, s. 166.

²²⁰ KKO 2021:52, kohdat 25 ja 30.

²²¹ Tekoaikana voimassa olleen työaikalain (605/1996) 19.1 §:n mukaan ylityötä sai teettää enintään 138 tuntia neljän kuukauden ajanjakson aikana, kuitenkin enintään 250 tuntia kalenterivuodessa. Ajantasaisen

Tapauksessa työntekijöiden työtehtävät liittyivät moottoriajoneuvojen kuljettamiseen, mikä KKO:n näkemyksen mukaan entisestään korosti työnantajan velvoitetta puuttua liiallisiin ylityömääriin. Sillä, oliko ylityöt tehty työntekijän omasta aloitteesta, ei ollut merkitystä. Joka tapauksessa jo TTurvL 8 §:n mukainen huolehtimisvelvoite velvoittaa työnantajan huolehtimaan työntekijöiden terveydestä ja turvallisuudesta. Työnantajan katsottiin laiminlyöneen myös TTurvL 10 §:ssä tarkoitetun arviointi- ja selvitysvelvoitteensa, sillä sen nojalla työnantajan on riittävän järjestelmällisesti selvitettävä ja tunnistettava muun ohella työajoista johtuvat haitta- ja vaaratekijät. Kun yhden suurien ylityömääriä tehneen työntekijän oli todettu vielä käyneen työuupumuksen johdosta lääkärissä ja saaneen sairauslomaa, katsottiin työnantajan edelleen laiminlyöneen TTurvL 25 §:n mukaisen velvoitteensa jättämällä puuttumatta tietoonsa tulleeseen kuormitustapaukseen. Johtopäätöksenä KKO on todennut, että selvästi ylityön enimmäismääriä suurempien ylityömäärien teettäminen voidaan nähdä työturvallisuusmääräysten vastaisena ja siten RL 47:1 §:n tarkoittamana työturvallisuusrikoksena rangaistavana. Huomionarvoinen on myös KKO:n toteamus siitä, että jatkuvaa keskittymistä ja tarkkaavaisuutta vaativassa työssä sallitun ylityömäärän ylittäminen voi muodostua työturvallisuusmääräysten vastaiseksi herkemmin kuin vähäisempää keskittymistä vaativassa työssä.²²²

Työaikoihin liittyvät kuormitustekijät lukeutuvat monesti psykososiaalisten kuormitustekijöiden joukkoon, esimerkiksi silloin kun on kyse työaikajärjestelyistä ja työntekijän työaikoihinsa kohdistuvista vaikutusmahdollisuuksista. TTurvL:n muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä on todettu työajoista johtuvaa psykososiaalista kuormitusta voivan aiheutua esimerkiksi työhön sidonnaisuudesta, ylitöiden liiallisesta määrästä, työaikojen järjestelyistä ja ennakoimattomuudesta sekä riittämättömästä palautumisesta johtuvista seikoista.²²³ Työajoilla on suuri merkitys työntekijän hyvinvoinnin kannalta, ja siksi myös niitä koskevat vaara- ja haittatekijät on ymmärrettävä laajasti. Psykososiaalisen kuormituksen lisäksi suuri ylityömäärä on omiaan aiheuttamaan myös muita terveystarpeita, kuten KKO on edellä selostetussa ratkaisussaankin tuonut esiin.²²⁴ Näin ollen on perusteltua nähdä selvästi liiallinen ylitöiden teettäminen työntekijän terveyttä vaarantavana ja siten TTurvL:n säännösten

TAikaL 18 §:n mukaan työntekijän työajan enimmäismäärä on keskimäärin 48 tuntia viikossa neljän kuukauden ajanjakson aikana, ylityöt mukaan lukien.

²²² KKO 2021:52, kohdat 24 ja 30.

²²³ HE 201/2012 vp, s. 5–8.

²²⁴ KKO 2021:52, kohdat 27 ja 28. Ks. tarkemmin työaikoihin liittyvistä terveystarpeista myös esim. Albertsen ym. 2007.

vastaisena, etenkin kun esimerkiksi TTurvL 10 §:n mukainen selvitys- ja arviointivelvoite on nimenomaisesti ulotettu koskemaan myös työajoista aiheutuvia haitta- ja vaaratekijöitä²²⁵. Myös TTurvL:n uudistamistarvetta koskevassa keskustelussa nimenomaan työaikojen merkitys työntekijöiden kokonaishyvinvoinnille näyttää korostuvan.²²⁶

²²⁵ Laki työturvallisuuslain muuttamisesta (329/2013). Ks. myös kyseiseen lakimuutokseen johtanut HE 201/2012 vp.

²²⁶ Ks. tämän tutkimuksen alaluku 5.2.

5. LISÄÄNTYVÄ PSYKOSOSIAALINEN KUORMITUS JA TYÖNANTAJALLE ASETETTUJEN VELVOITTEIDEN RIITTÄVYYS

5.1. Kansainvälisen sääntelyn riittävyys

Vaikka työn terveellisyys ja turvallisuus on tunnustettu yhdeksi unionin sosiaalipolitiikan tärkeimmäksi alaksi ja vaikka sitä koskevaa EU-oikeudellista sääntelyä on nykyään huomattava määrä, ei tavoitteita ole vielä saavutettu toivotulla tavalla.²²⁷ EU-sääntelyllä on onnistuttu vähentämään riskejä ja kohentamaan työturvallisuuden sääntelytasoa ympäri EU:ta, mutta kehitystarve on jatkuva. Työelämä muuttuu ja muutokset synnyttävät uusia haasteita, joihin on reagoitava turvallisten ja terveellisten työolojen ylläpitämiseksi. EU:n toimien taustalla vaikuttavat toki myös taloudelliset intressit.²²⁸

Työturvallisuuteen ja -terveyteen liittyvää EU-sääntelyä tarkasteltaessa on todettu työsuojelun puitedirektiivin ja sen nojalla annettujen erityisdirektiivien muodostavan perustan EU-oikeudelliselle työturvallisuutta ja -terveyttä koskevalle sääntelylle. Komissio on vuonna 2004 julkaissut tiedonannon työsuojelun puitedirektiiviä ja muutamaa erityisdirektiiviä koskevasta käytännön täytäntöönpanosta ja niiden merkityksestä jäsenvaltioissa. EU-sääntelyllä on yleisellä tasolla ollut huomattava myönteinen vaikutus monien jäsenvaltioiden työturvallisuus- ja työterveys-sääntelyyn ja sen käytännön soveltamiseen. Suomessa työsuojelun puitedirektiivin tai tiedonannossa tarkoitettujen erityisdirektiivien täytäntöönpanolla ei kuitenkaan ole ollut suurta merkitystä, sillä kansallinen lainsäädäntö on jo pitkälti vastannut direktiivien vaatimustasoa. Työsuojelun puitedirektiivillä on kuitenkin ollut merkittävä rooli ennaltaehkäisevää lähestymistapaa ja työolosuhteiden jatkuvaa parantamista koskevien ajattelumallien luomisessa sekä jäsenvaltioiden sääntelytilan yhtenäistämässä. EU:n työterveys- ja työturvallisuussääntely on myös ollut omiaan vauhdittamaan tapaturmien torjuntaan keskittyvän työsuojelujattelun muuttumista kohti kokonaisvaltaisempaa työsuojelupolitiikkaa.²²⁹

Komission tiedonannosta on kuitenkin nähtävissä, että etenkin psykososiaalisten kuormitustekijöiden kohdalla törmätään käytännön ongelmiin, eikä psykososiaalisten

²²⁷ Barnard 2012, s. 532; COM(2021) 323, s. 1.

²²⁸ Ks. psykososiaalisiin riskeihin ja niiden hallintaan liittyvistä talousvaikutuksista tarkemmin esim. EU-OSHA 2010, s. 39.

²²⁹ COM(2004) 62, s. 6–8.

riskien ehkäisyyn tähtäviä toimenpiteitä ole suoritettu jäsenvaltioissa toivotulla tavalla. Esimerkiksi riskiarvioinnissa psykososiaaliset riskitekijät näyttävät useissa jäsenvaltioissa jäävän tarkastelun ulkopuolelle, eivätkä työnantajat valvo niihin kohdistuvien työsuojelutoimenpiteiden tehokkuutta riittävällä tavalla.²³⁰ Työsuojelun puitedirektiiviä ja sen nojalla annettuja erityisdirektiivejä ei ole varsinaisesti suunniteltu sovellettavan henkisen tai sosiaalisen työhyvinvoinnin ongelmiin, vaikkakin ne lavean sanamuotonsa ansiosta soveltuvat myös tällaisten ongelmien hallintaan.²³¹ Työsuojelun puitedirektiivin säännösten yleisluontoisuus ja tulkinnanvaraisuus ovat kuitenkin omiaan johtamaan tarkoitettua väljempään kansalliseen sääntelytasoon. Jo psykososiaalisten riskien nimenomainen maininta saattaisi ohjata jäsenvaltioita huomioimaan kattavammin myös henkisen ja sosiaalisen työhyvinvoinnin.

Näyttää kuitenkin siltä, että edellä mainittuun ongelmaan on EU:ssa jo pyritty puuttumaan. Vuosiin 2021–2027 kohdistuvan komission työterveyttä ja -turvallisuutta koskevan strategiakehyksen yhtenä painopisteenä on psykososiaalisten riskien torjuminen ja sitä kautta myös työperäisten mielenterveysongelmien ehkäiseminen. Tarkoitus on vastata nimenomaan muuttuvan yhteiskunnan haasteisiin, joihin strategiakehyksessä mainitaan erityisesti etätyöskentely, jota COVID-19-pandemia on räjähdysmäisesti lisännyt ympäri maailmaa.

Komissio on korostanut psykososiaalisten kuormitustekijöiden torjumisen olevan monivaiheinen ja työympäristön muutoksia vaativa prosessi. Strategiakehyksessä asetettuja psykososiaalisen kuormituksen vähentämiseen tähtäviä tavoitteita toteuttaakseen komissio aikoo muun muassa ajantasaistaa työsuojelun puitedirektiiviä, kehittää välineitä ja ohjeistuksia muun ohella psykososiaalisten riskien arviointiin sekä valmistella ei-lainsäädännöllisen työntekijöiden mielenterveyttä koskevan aloitteen. Lisäksi EU-OSHA:n toteuttaman Terveellinen työ -kampanjan on vuosina 2023–2025 tarkoitus keskittyä psykososiaalisten riskien hallintaan. Komissio on myös kehottanut jäsenvaltioita tehostamaan psyykkisiä ja psykososiaalisia riskejä koskevaa tiedonkeruuta ja seurantaa.²³² Nähtäväksi jää onnistuuko komissio saavuttamaan tavoitteensa. Suunniteltujen toimenpiteiden voidaan kuitenkin jo pelkästään tämän tutkimuksen perusteella todeta todella olevan tarpeen.

²³⁰ COM(2004) 62, s. 15–16 ja 30.

²³¹ European Commission 2014b, s. 21–22.

²³² COM(2021) 323, s. 1 ja 9–11.

Komissio on myös julkaissut useita oppaita erilaisten työhön liittyvien riskien hallitsemiseksi. Vuonna 1996 on julkaistu työpaikalla tehtävää riskiarviointia koskeva opas, jonka tarkoituksena on täsmentää työsuojelun puitedirektiivissä asetettujen arviointivelvoitteiden käytännön soveltamista.²³³ Osana mielenterveyden edistämiseen työpaikoilla keskittyvää hanketta komissio on luonut myös asiakirjan, jonka tarkoituksena on ohjata työsuojelun puitedirektiivin tulkintaa nimenomaan työntekijöiden mielenterveyden näkökulmasta. Asiakirjassa korostetaan työnantajien vastuuta työntekijöiden mielenterveyteen liittyvien riskien ja ongelmien ehkäisystä.²³⁴ EU:n tavoin myös ILO on julkaissut useita ei-sitovia henkiseen työhyvinvointiin ja psykososiaalisiin riskeihin liittyviä suosituksia ja raportteja. Vuonna 1986 ILO on julkaissut työn psykososiaalisia kuormitustekijöitä koskevan raportin, jossa arvioidaan psykososiaalisia kuormitustekijöitä ja niiden terveysvaikutuksia sekä keinoja psykososiaalisista kuormitustekijöistä aiheutuvien ongelmien hallitsemiseksi.²³⁵ Psykososiaaliset kuormitustekijät on tunnistettu hälyttäviksi työhön liittyviksi riskeiksi myös ILO:ssa, ja niihin puuttumista on pidetty ensiarvoisen tärkeänä jo vuonna 2004.²³⁶

Kansainvälisellä tasolla tärkeä terveysalan toimija on myös WHO, joka pyrkii takaamaan terveelliset elinolot ja hyvän terveydentilan universaalisti kaikille. WHO toimii myös työterveyden saralla tavoitteenaan saavuttaa ja ylläpitää työntekijöiden fyysisen, henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin korkea taso. Tässä tarkoituksessa WHO on muun muassa julkaissut *Healthy workplaces: a model for action* -oppaan, jossa psykososiaalinen hyvinvointi on nostettu osaksi terveellisen ja turvallisen työpaikan kriteeristöä.²³⁷ Henkinen hyvinvointi on WHO:ssa tärkeä kehityskohde. Psykososiaalisiin kuormitustekijöihin liittyen WHO on laatinut myös työperäiseen stressiin, sen lisääntymiseen ja hallintaan liittyvät oppaat²³⁸ sekä häirintää koskevan oppaan²³⁹. Sillä on ollut merkittävä rooli myös edellä mainitun PRIMA-EF-viitekehyksen ideoimisessa.²⁴⁰ WHO on siis kiistatta keskeinen kansainvälinen taho psykososiaalisten riskien ja työperäisten mielenterveysongelmien ehkäisemisessä, mutta suurin osa aloitteista on kohderyhmälleen vapaaehtoisia, mikä on luonnollisesti omiaan heikentämään WHO:n aktiivisen toiminnan tuottavuutta.

²³³ Ks. European Commission 1996.

²³⁴ Ks. European Commission 2014.

²³⁵ ILO 1986.

²³⁶ ILO 2004, s. 1 ja 5.

²³⁷ WHO 2010, s. 12–13.

²³⁸ Ks. WHO 2003b ja WHO 2007.

²³⁹ Ks. WHO 2003.

²⁴⁰ WHO 2008, preface.

kuormittavuuden taustalla.²⁴² Erityisen mielenkiintoista on, että uuden teknologian käyttöönoton todettiin aiheuttavan vaaraa työntekijöiden henkiselle terveydelle jo VTurvL:a uudistettaessa vuonna 1985. Tästä syystä katsottiin tärkeäksi, että fyysisten tekijöiden ohella myös psyykkiset rasisustekijät todettaisiin työturvallisuuslainsäädännössä sellaisiksi työympäristön haittatekijöiksi, joiden vähentämiseen tulisi pyrkiä.²⁴³ Kuluneen lähes 40 vuoden aikana työturvallisuuslainsäädäntöä ei kuitenkaan ole merkittävästi muutettu vastaamaan jatkuvasti kiihtyvän teknologiakehityksen ja osin siitä aiheutuvan työntekijöiden henkisen kuormittumisen tarpeita.

Siinä missä työn digitalisaatio on lisännyt työntekijöiden henkistä kuormaa, sosiaalinen media on ollut omiaan lisäämään työhön liittyvää häirintää ja kiusaamista.²⁴⁴ Sosiaalinen media on yhä yleisempi työväline – vuonna 2018 ylemmistä toimihenkilöistä lähes puolet käytti sosiaalista mediaa työssään.²⁴⁵ Tämän prosenttiosuuden voidaan olettaa nousevan. TTurvL ei kuitenkaan sisällä sosiaalista mediaa koskevaa nimenomaista sääntelyä. Sääntelyn puuttuessa ja sosiaalisen median käytön yleistyessä työpaikoilla olisi hyvä sopia yhteiset käytännöt sosiaalisen median työkäytön ja siellä tapahtuvan kiusaamisen varalle, jotta työntekijälle aiheutunut kuormitus ei ehdi muodostua haitalliseksi.²⁴⁶ Sosiaalisessa mediassa tapahtuvan kiusaamisen ohella myös muunlaista häirintää ja epäasiallista kohtelua esiintyy työpaikoilla enenevässä määrin²⁴⁷.

COVID-19-pandemia on puolestaan lisännyt etätyöskentelyä räjähdysmäisesti. TTurvL 5 §:n nojalla laki soveltuu myös työntekijän kotona tekemään työhön, ja lähtökohtaisesti TTurvL:ssa asetetun vaatimustason on toteuduttava myös etätyötä tehtäessä.²⁴⁸ Työnantajan toimintamahdollisuudet ovat luonnollisesti rajoitetummat silloin, kun työtä tehdään työpaikan ulkopuolella, mutta siitä huolimatta myös etätyöhön liittyvät kuormitustekijät pitäisi kyetä arvioimaan.²⁴⁹ Etätyöhön liittyvää psykososiaalista

²⁴² Sutela – Pärnänen – Keyriläinen 2019, s. 88. Digitalisaation on koettu lisänneen työn kuormittavuutta ja nopeatempoisuutta etenkin ylempien toimihenkilöiden keskuudessa.

²⁴³ HE 81/1985 vp, s. 3.

²⁴⁴ Ks. esim. Surakka 2014.

²⁴⁵ Sutela – Pärnänen – Keyriläinen 2019, s. 86.

²⁴⁶ Työturvallisuuskeskus on julkaissut Sosiaalisen median työkäyttö – työsuojelunäkökulma -oppaan, jonka tarkoitus on edesauttaa työyhteisöä laatimaan periaatteet ja käytänteet liittyen sosiaalisen median työkäyttöön ja sosiaalisessa mediassa havaittuihin ongelmatilanteisiin. Opas on uudistettu maaliskuussa 2022. Ks. tarkemmin Työturvallisuuskeskus 2022.

²⁴⁷ Sutela – Pärnänen – Keyriläinen 2019, s. 191–194.

²⁴⁸ Kuikko 2006, s. 32.

²⁴⁹ Ks. tarkemmin etätyöstä ja siihen liittyvistä ongelmista esim. Ala-Mikkula 2021; Surakka 2021; EU-OSHA 2021b.

kuormitusta aiheutuu muun muassa työmäärän lisääntymisestä, pitkistä ja epäsäännöllisistä työajoista, tarpeesta olla jatkuvasti tavoitettavissa sekä myös työyhteisön sosiaalisen tuen puutteesta. Myös työ- ja yksityiselämän välinen rajanveto saattaa muodostua hankalaksi, kun työpaikka onkin yhtäkkiä kotona. Osa työntekijöistä tekee etätöitä mielellään ja kokee etätöimahdollisuuden päinvastoin keventäneen kuormitustaan, mutta etenkin pakotetulla pitkäkestoisella etätöskentelyllä on nähty olevan selvä yhteys työntekijän psykososiaalisen kuormituksen esiintyvyyteen.²⁵⁰ Työaikoihin liittyvistä kuormitustekijöistä on käyty paljon keskustelua jo ennen pandemian alkua ja etätöiden yleistymistä. Työn monipaikkaistumisen sekä joustavien ja epäsäännöllisten työaikojen lisääntymisen johdosta työaikoja koskeva sääntely on kuitenkin nähty entistä tärkeämmäksi. Myös työntekijän työaikoihin kohdistuvien vaikutusmahdollisuuksien tarpeellisuutta on enenevässä määrin korostettu.²⁵¹

TTurvL:n uudistamistarvetta koskevassa keskustelussa nousee esiin toinen TTurvL:n psykososiaalisia kuormitustekijöitä koskevan nykysääntelyn keskeinen ongelma, joka liittyy itse sääntelyn ja seuraamusjärjestelmän tehottomuuteen. Erityisesti Akava on nostanut esiin TTurvL:n uudistamistarvetta ja psykososiaalisen työkuormituksen ennaltaehkäisyyn merkitystä. Akava on lokakuussa 2021 antanut esityksen TTurvL:n kokonaisuudistukseksi. Esityksen mukaan psykososiaalista kuormitusta tulee säännellä entistä täsmällisemmin ja velvoittavammin, minkä lisäksi kuormitustekijöiden ennaltaehkäisyyn on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota. Myös työaikaan liittyviä kuormitustekijöitä olisi säänneltävä täsmällisemmin, ja psykososiaalista kuormitusta koskevien säännösten laiminlyönnit olisi huomioitava TTurvL:n rangaistussäännöksissä entistä paremmin.²⁵²

Myös Lakimiesliitossa on hiljattain nostettu esiin juristien uupumusongelmia, joiden taustalla vaikuttavat erityisesti kohtuuttomat työajat. Ratkaisuksi Lakimiesliitto on ehdottanut vastuullisten lakipalveluiden periaatteiden luomista. Periaatteisiin liittyvään verkkokyselyyn vastanneista Lakimiesliiton jäsenistä lähes kaksi kolmesta ilmoitti kohdanneensa työaika- ja uupumusongelmia työpaikallaan, mutta vain noin puolet uskoi vastuullisten lakipalveluiden periaatteiden voivan hillitä ongelmaa. Periaatteita ja suosituksia pidettiin pitkälti hyödyttöminä, kun lainsäädäntöäkään ei noudateta.²⁵³

²⁵⁰ Ks. esim. EU-OSHA 2021b.

²⁵¹ HE 201/2012 vp, s. 5–6.

²⁵² Akava 2021.

²⁵³ Ks. tarkemmin Aukia 2021.

Toistaiseksi asia on Lakimiesliitossa jäänyt keskustelun tasolle. Kuten edellä on tuotu esiin, psykososiaaliset kuormitustekijät ovat läsnä erityisesti ylempien toimihenkilöiden työssä. Suomen ammattirakenne on jo pitkään kulkenut toimihenkilöistymistä kohti, ja näin ollen työkuormituksen henkinen puoli korostuu jatkuvasti.²⁵⁴ Tämä huomioon ottaen on luonnollista, että psykososiaalisen kuormituksen sääntelytarpeeseen on havahduttu nimenomaan Akavassa ja Lakimiesliitossa.²⁵⁵

Vastauksena TTurvL:n uudistamistarpeelle on nostettu esiin TTurvL:n luonnetta dynaamisena yleislakina, joka mahdollistaa sääntelyn soveltumisen muuttuvassa yhteiskunnassa ja työympäristössä. Tämä näkyy nimenomaan säännösten väljyytenä, sillä säännösten on jätettävä työnantajalle liikkumavaraa ja sovelluttava samanaikaisesti mitä erilaisempiin työympäristöihin. TTurvL 8 §:n yleislauseke velvoittaa työnantajan tarpeellisin toimenpitein huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä. Velvoitteen on korostettu kattavan kaikenlaiset työympäristössä esiintyvät ja siihen liittyvät riskit – myös sellaiset, joista TTurvL:ssa ei ole nimenomaisesti säädetty.²⁵⁶ Työolotutkimusten tulokset huomioon ottaen TTurvL:n kaltainen dynaaminen ja väljä sääntely ei kuitenkaan näyttäydy kovinkaan tehokkaana sääntelykeinona psykososiaalisen kuormituksen ennaltaehkäisyssä ja hallinnassa. Työturvallisuusmääräysten epäjohdonmukainen tulkinta ja soveltaminen johtaa pahimmillaan työntekijöiden oikeuksien vaarantumiseen.

Vuonna 2002 kokonaisuudistettu TTurvL on kieltämättä ajantasaistamisen tarpeessa, mutta luonteensa vuoksi TTurvL:n ei ole mahdollista sisällyttää kovinkaan yksityiskohtaista sääntelyä tietystä työturvallisuusriskistä. Yksityiskohtaisempi psykososiaalisia kuormitustekijöitä koskeva sääntely olisi käytännössä toteutettavissa lähinnä alemman asteisella sääntelyllä. Tässä suhteessa on kuitenkin huomattava, että tässä tutkimuksessa tarkastelluista velvoitteista vain TTurvL 10 §:n selvitys- ja arviointivelvoite sisältää asetuksenantovaltuuden. Vuonna 2020 on käynnistetty TYÖ2030-ohjelma osana pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaa. Ohjelman yhtenä tavoitteena on nostaa suomalaisten työhyvinvointi maailman parhaaksi vuoteen 2030

²⁵⁴ KM 2001:13, s. 36.

²⁵⁵ Kuitenkin myös esimerkiksi Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry on nostanut esiin psykososiaalisten kuormitustekijöiden puutteelliseen hallintaan liittyviä ongelmia. Ks. tarkemmin SAK ry 2021.

²⁵⁶ Ks. esim. Ala-Mikkula 2021, s. 3.

mennessä.²⁵⁷ Nähtäväksi jää, miten ohjelmassa aiotaan puuttua työn psykososiaalisiin riskeihin osana edellä mainitun tavoitteen toteuttamista. Selvää kuitenkin on, että tavoitteen saavuttaminen edellyttää muutosta psykososiaalisia kuormitustekijöitä koskevassa sääntelytilassa.

Työturvallisuussääntelyn uudistamisen ohella huomiota tulisi nähdäkseni kiinnittää erityisesti valvonta- ja sanktiojärjestelmän tehokkuuteen. Myös esimerkiksi Ullakonoja on nostanut esiin työrikoksista tuomittavien seuraamusten lievyyttä ja todennut, ettei rikosoikeudellisen vastuun pelotevaikutus tästä syystä toimi kovinkaan tehokkaasti. Ullakonoja on kritisoinut myös hallinnollisen valvontamenettelyn hitautta ja pohtinut mahdollisuutta seuraamus- ja laiminlyöntimaksujen käyttöönottamiselle.²⁵⁸ Jonkinlaisen maksusanktiojärjestelmän luominen voisi tosiaan olla potentiaalinen kannustin työturvallisuusmääräysten huolellisemmalle toteuttamiselle, joskin sellainenkin edellyttää toimiakseen tehokasta valvontaa. Toisaalta TTurvL:n ennaltaehkäisevä luonne huomioon ottaen ennakoita vaikuttavat toimet on nähtävä ensisijaisena. Tästä näkökulmasta työsuojeluvalvonnan tehostaminen ja ennakoiva puuttuminen työpaikkojen menettelytapoihin sopisivat sanktiojärjestelmän tiukentamista paremmin yhteen TTurvL:n nykyisten tavoitteiden kanssa.

Joka tapauksessa tehokkaammille sääntelykeinoille on tarvetta, sillä työsuojeluviranomaisen vuosikertomuksissa on toistuvasti todettu työnantajien laiminlyövän psykososiaalisiin kuormitustekijöihin kohdistuvat velvoitteensa. Psykososiaalisia kuormitustekijöitä ei tunnisteta tai ainakaan niitä ei nähdä sellaisina työturvallisuusriskeinä, joihin puuttumiseen työnantaja olisi TTurvL:n nojalla velvollinen.²⁵⁹ Ylipäätään suhtautuminen psykososiaalisiin kuormitustekijöihin työterveyttä ja -turvallisuutta uhkaavina tekijöinä vaikuttaa olevan vähättelevä.²⁶⁰ Erityisen yllättävää on mielestäni se, että jopa laki- ja asianajotoimistoihin kohdistuvassa työsuojeluvalvonnassa on havaittu puutteita psykososiaalisia kuormitustekijöitä koskevien työnantajan velvoitteiden täyttämässä.²⁶¹ *Siiki* on oikeuskirjallisuudessa todennut, että TTurvL:n henkistä kuormitusta koskevien säännösten

²⁵⁷ Ks. sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivut: TYÖ2030 – Työn ja työhyvinvoinnin kehittämisohjelma.

²⁵⁸ Ullakonoja 2018b, s. 378.

²⁵⁹ Työsuojeluhallinto 2020, s. 14; Työsuojeluhallinto 2018, s. 14

²⁶⁰ Ks. esim. Työsuojeluhallinto 2017c, s. 14.

²⁶¹ Ks. Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2016, s. 3.

tulkinnanvaraisuuden johdosta työnantajan osaaminen ja oma-aloitteisuus korostuvat.²⁶² Psykososiaalisten kuormitustekijöiden lisääntyminen ja edellä esitetyt ongelmat huomioon ottaen tällainen yhtälö on ymmärrettävästi kestämaton.

Tehokkaammat sääntelykeinot on nähtävä kannattavina myös taloudellisesta näkökulmasta. Kuten tutkimuksessa on jo aiemmin todettu, työhyvinvoinnin voidaan nähdä johtavan tuottavuuteen, ja etenkin henkiseen hyvinvointiin tähtäävät työsuojelutoimenpiteet on todettu taloudellisesti kannattaviksi.²⁶³ Työnantajien huomiota tulisi kiinnittää myös tähän seikkaan, sillä työsuojelutoimenpiteiden toteuttaminen ja työturvallisuusmääräysten noudattaminen on myös työnantajan eduksi. On jopa todettu, että psykososiaalisten riskien hallinnointiin tähtäävät tehokkaat käytänteet omaksuttuaan myös organisaation johtaminen, kehitys ja vastuullisuus voidaan nähdä ensiluokkaisena – *”good psychosocial risk management is good business”*.²⁶⁴

²⁶² Siiki 2002, s. 52–53.

²⁶³ HE 59/2002 vp, s. 18.

²⁶⁴ Leka – Cox – Zwetsloot 2008, s. 3.

6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää työnantajalle TTurvL:ssa asetetun työn psykososiaalisia kuormitustekijöitä ja psykososiaalista työkuormitusta koskevan vastuun sisältöä ja laajuutta. Psykososiaalisten kuormitustekijöiden haitallisuutta ja runsasta esiintyvyyttä koskevalla arvioinnilla on pyritty osoittamaan aiheen ajankohtaisuutta ja yhteiskunnallista merkittävyyttä. Ennen varsinaiseen tutkimuskysymykseen syventymistä on tarkasteltu myös TTurvL:n terveyskäsitettä ja suhtautumista psykososiaalisiin kuormitustekijöihin lain tarkoittamina työturvallisuusriskeinä.

Tämän tutkimuksen ja siinä käytetyn lähdeaineiston perusteella voidaan yksiselitteisesti todeta psykososiaalisen kuormituksen olevan omiaan vaikuttamaan negatiivisesti työntekijän terveyteen. Haitallisen psykososiaalisen kuormituksen on todettu suurella todennäköisyydellä ennustavan mielenterveysongelmia ja heikentävän jopa työntekijän fyysistä terveyttä ja toimintakykyä. Erityisen huolestuttavana on nähty nuorten ja korkeakoulutettujen työntekijöiden tilanne, sillä yhä useampi heistä pitää työtään henkisesti kuormittavana ja kokee vakavan työuupumuksen realistisena uhkana. Näyttää siltä, että teoreettisella tasolla psykososiaalisten kuormitustekijöiden haitallisuus ja ongelman laajuus on tunnistettu sekä Suomessa että kansainvälisesti, mutta käytännössä psykososiaalisten riskien hallinta ja niihin liittyvien tehokkaiden toimintamallien luominen tuottavat toimijoille edelleen merkittäviä haasteita.²⁶⁵

TTurvL:n 1 §:n nojalla työturvallisuusmääräyksillä tähdätään työntekijöiden työkyvyn turvaamiseen ja kaikenlaisten työstä sekä työympäristöstä aiheutuvien terveyshaittojen ennaltaehkäisemiseen. Enää kyse ei ole vain tapaturmantorjunnasta, vaan modernin työsuojelun tavoitteiden toteuttamisesta ja kokonaisvaltaisen työhyvinvoinnin tukemisesta. Nykyisellään TTurvL:n terveyskäsite on laaja: tavoitteena on sekä fyysisen, henkisen että sosiaalisen työhyvinvoinnin varmistaminen. Nyky-yhteiskunnassa keskeisimpiä työturvallisuusriskejä ovat nimenomaan työntekijöiden henkistä ja sosiaalista hyvinvointia uhkaavat työolotekijät, ja nimenomaan tästä syystä TTurvL:n terveyskäsitteen laajentuminen ja modernin työsuojelujatituksen omaksuminen on tässä tutkimuksessa nähty ensiarvoisen tärkeänä.

²⁶⁵ Ks. myös esim. EU-OSHA 2010, s. 40.

Psykososiaalista kuormitusta koskevien yksityiskohtaisten säännösten puuttuessa tarkempaan tarkasteluun on tässä tutkimuksessa valittu neljä TTurvL:n säännöstä, jotka nähdäkseen parhaiten soveltuvat työn psykososiaalisten riskien ennaltaehkäisyyn ja hallintaan. TTurvL 8 §:ssä säädetyn työnantajan yleisen huolehtimisvelvoitteen tehtävänä on pitkälti määrittää työnantajalta kulloinkin edellytettävää huolellisuusastetta. Vaikka TTurvL 8 §:ssä velvoitetaan työnantaja esimerkiksi huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä sekä jatkuvasti tarkkailemaan työympäristöä ja työyhteisön tilaa, on kyse kuitenkin yleislausekkeesta, jonka merkitys on pitkälti tulkinnallinen. TTurvL 10, 25 ja 28 §:ssä sen sijaan asetetaan työnantajalle konkreettisempia velvoitteita. TTurvL 10 §:n nojalla työnantajan on selvittävä työstä ja työolosuhteista aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät ja arvioitava niiden merkitys työterveydelle ja -turvallisuudelle. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti työn kuormitustekijöihin, joilla viitataan fyysisten tekijöiden ohella myös psyykkisiin ja sosiaalisiin tekijöihin. TTurvL 25 ja 28 §:ssä työnantaja puolestaan velvoitetaan ryhtymään toimenpiteisiin terveyttä vaarantavasta kuormituksesta, häirinnästä tai muusta epäasiallisesta kohtelusta tiedon saatuaan. Olennaista on ymmärtää, etteivät velvoitteet aseta työnantajalle nimenomaisesti psyykkiseen ja sosiaaliseen kuormitukseen liittyviä vastuita tai velvollisuuksia, vaan niiden soveltamisala on laaja ja ne soveltuvat TTurvL 28 §:ä lukuun ottamatta myös fyysisiin työolotekijöihin.

Vastuu psykososiaalisen kuormituksen ehkäisystä ja hallinnasta on yksiselitteisesti työnantajalla, mutta psykososiaaliseen kuormitukseen liittyvät säännökset sisältävät runsaasti tulkinnanvaraisia ilmauksia, kuten ”riittävän järjestelmällisesti, ”käytettävissään olevin keinoin” ja ”tarpeellisilla toimenpiteillä”. Säännösten sanamuoto jättää epäselväksi sen, mitä toimenpiteitä työnantajalta käytännössä edellytetään. Myös esitöistä saatava tulkinta-apu on jokaisen tarkastellun säännöksen kohdalla melko vähäistä. Tuomioistuimissa, etenkin KKO:ssa, psykososiaalista kuormitusta on toistaiseksi käsitelty harvakseltaan, ja silloinkin tässä tutkimuksessa tarkasteltujen velvoitteiden soveltumista koskevat perustelut ovat jääneet melko yleisluontoisiksi. Velvoitteiden sisältö ja laajuus näyttävät määräytyvän pitkälti tapauskohtaisen harkinnan perusteella, mikä sinänsä on TTurvL:n kaltaiselle puitelaille ominaista. Tästä syystä TTurvL:n voidaan todeta olevan psykososiaalisten kuormitustekijöiden näkökulmasta jokseenkin epäselvä ja vaikeaselkoinen säädös.²⁶⁶ Tarkasteltujen velvoitteiden sisältöä ei

²⁶⁶ Ks. myös esim. Rintala 2018, s. 142.

voida yksiselitteisesti todeta, vaan toimenpiteiden riittävyyttä, tarkoituksenmukaisuutta ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava aina tapauskohtaisesti muun muassa kyseessä olevan haitan tai vaaran luonne, työntekijän työnkuva ja työpaikan muut olosuhteet huomioon ottaen.

Psykososiaalisen kuormituksen ennaltaehkäisy ja hallinta työpaikoilla on puutteellista, ja työsuojeluviranomaisen vuosikertomuksissa on toistuvasti todettu työpaikkojen laiminlyövän psykososiaalisiin kuormitustekijöihin kohdistuvat velvoitteensa.²⁶⁷ Ylipäättään suhtautuminen psykososiaalisiin kuormitustekijöihin työterveyttä ja -turvallisuuksi uhkaavina tekijöinä vaikuttaa olevan vähättelevä.²⁶⁸ Nähdäkseni myös sääntelyn tulkinnanvaraisuus on omiaan johtamaan työnantajien toimenpiteiden vajavaisuuteen – työnantajat eivät välttämättä ymmärrä, mihin kyseiset työturvallisuusmääräykset heitä velvoittavat, etenkin kun jo pelkkä psykososiaalisten kuormitustekijöiden tunnistaminen näyttää tuottavan haasteita. Kun samaan aikaan yhä useampi työntekijä pitää työtään henkisesti kuormittavana ja kokee olonsa uupuneeksi, on yhtälö kestävä.

Työnantajan vastuun sisällön ja laajuuden määrittämisen kannalta on tärkeää ymmärtää, miten TTurvL:n säännösten noudattamista valvotaan ja milloin työturvallisuusmääräysten rikkominen tai laiminlyönti synnyttää työnantajalle rikosoikeudellisen vastuun. Valvonta- ja seuraamusjärjestelmän esiintuominen tutkimuksessa on perusteltua myös nykysääntelyn riittävyyttä koskevan arvioinnin kannalta. Koska työnantajien on usein todettu laiminlyövän psykososiaalista kuormitusta koskevat velvoitteensa – joko tahallisesti tai huolimattomuudesta – on työsuojeluvalvonnan merkitys nähtävä korostuneena. Tämän tutkimuksen perusteella rikosoikeudellisen vastuun merkitys voidaan sen sijaan nähdä toissijaisena, sillä ennen rikosvastuun syntymistä koskevaa punnintaa on selvitettävä, onko kyseessä oleva työnantajan menettely ylipäättään ollut työturvallisuusmääräysten vastaista. Kuten on todettu, TTurvL 8, 10, 25 ja 28 §:n kohdalla menettelyn edellytystenmukaisuuden arviointi ei ole kovinkaan yksinkertaista. Lievyytensä vuoksi työturvallisuusrikoksista tuomittavat rangaistukset on joka tapauksessa nähty tehottomina.²⁶⁹

²⁶⁷ Työsuojeluhallinto 2020, s. 14; Työsuojeluhallinto 2018, s. 14

²⁶⁸ Ks. esim. Työsuojeluhallinto 2017c, s. 14.

²⁶⁹ Ullakonoja 2018b, s. 378.

Tutkimuksen toisena päätavoitteena oli muodostaa näkemys siitä, ovatko psykososiaaliseen kuormitukseen soveltuvat työnantajan velvoitteet riittäviä turvaamaan työntekijöiden hyvinvointia nykytyöelämässä, jossa psykososiaaliset kuormitustekijät ovat yhä enemmän läsnä ja henkinen kuorma on jatkuvasti suurempi. Kansainvälisestä sääntelystä etenkin EU-oikeus vaikuttaa vahvasti Suomen työoikeudellisen lainsäädännön taustalla. EU:n työturvallisuutta ja -terveyttä koskevalla sääntelyllä on ollut keskeinen merkitys modernin työsuojelujattelun omaksumisessa, mutta psykososiaalisten kuormitustekijöiden näkökulmasta työsuojelun puitedirektiivin ja sen nojalla annettujen erityisdirektiivien merkitys on nähtävä melko vähäisenä. EU:ssa on laadittu huomattava määrä psykososiaalista kuormitusta koskevaa suositusluontoista materiaalia, mutta jäsenvaltioiden toiminnan tehokas ohjaaminen näyttää kuitenkin edellyttävän nimenomaan sitovaa sääntelyä. Ongelmaan on tosin havahduttu, ja komissio on muun ohella aikeissa ajantasaistaa työsuojelun puitedirektiiviä lisääntyvän psykososiaalisen kuormituksen tehokkaammaksi ennaltaehkäisemiseksi ja hallitsemiseksi. Tehokkaammille kansainvälisille sääntelykeinoille on tarvetta, mutta ainakin EU:ssa kehityssuunta näyttää olevan positiivinen.

Tämän tutkimuksen perusteella myös TTurvL:n voidaan todeta olevan ajantasaistamisen tarpeessa. Vuonna 2002 säädetty laki ei dynaamisesta luonteestaan huolimatta kykene vastaamaan mullistuneen työelämän tarpeisiin työntekijöiden kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin turvaamiseksi. Näin ollen TTurvL:n voidaan ainakin psykososiaalisten riskien näkökulmasta nähdä epäonnistuvan tavoitteidensa toteuttamisessa. Psykososiaalisen kuormituksen näkökulmasta tehokkaimpana sääntelykeinona näyttäytyy työsuojeluvalvonnan ja sanktiojärjestelmän tehostaminen, sillä vaikka TTurvL nykyiselläänkin velvoittaa työnantajat tiettyihin psykososiaalista kuormitusta koskeviin toimenpiteisiin, ei näitä velvoitteita noudateta. Tosin myös olemassa olevan sääntelyn tulkinnanvaraisuus on omiaan johtamaan velvoitteiden laiminlyömiseen, jolloin myös tarkkarajaisempien velvoitteiden säätämismahdollisuutta tulisi harkita. TTurvL:n uudistamistarvetta arvioitaessa on erityisen tärkeää pitää mielessä myös työsuojelutoimenpiteiden taloudelliset vaikutukset. Työntekijöiden psykososiaaliseen hyvinvointiin tähtäävät työsuojelutoimenpiteet palvelevat sekä työntekijää että myös työnantajaa. Laajemmassa mittakaavassa koko yhteiskunta hyötyy työntekijöiden kokonaisvaltaisesta hyvinvoinnista.