

TYÖNEUVOSTO

LAUSUNTO

TN 1500-24

PL 32

(ään. 5-4)

00023 VALTIONEUVOSTO

puh. 09 - 645 593

3.10.2024

2/2024

Kaivoksessa purettiin kaivostoiminnan päättymisen johdosta eri aikoina ja vaiheissa maan alle rakennettuja laitteistoja, laitteita, rakennuksia ja rakennelmia. Tällainen purkamistyö kuuluu turvallisuuslain 52 §:n soveltamisalaan, kun kysymys ei ole kaivoskivennäisten hyväksikäytöstä.

Lausunnonpyytäjä: Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue

Asia: Työturvallisuuslain (738/2002) 52 §:n soveltaminen ja tulkinta;
kaivoksessa maan alla suoritettava purkamistyö

Vireille: 15.2.2024

Työnantaja: X Oy

Lausuntopyyntö

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on pyytänyt työneuvostolta lausuntoa työturvallisuuslain (738/2002) soveltamisesta ja tulkinnasta. Epäselvyyttä on siitä, mitkä kaivospiirin alueella tehtävät työt ovat rakennustyötä ja milloin alueella voi olla kysymys työturvallisuuslain 52 §:ssä tarkoitetusta yhteisestä rakennustyömaasta. Työsuojeluviranomaisen nykyisen tulkinnan mukaan rakennustyötä ovat rikastamoraakennuksen rakentaminen prosessilaitteineen kaivosalueelle, malminnostolaitteen, kuljettimien ja murskaamon rakentaminen kaivosalueelle, maanalaisen ruokalan ja huoltohallin rakentaminen kaivosalueelle,

korjaamon ja toimistorakennuksen rakentaminen kaivosalueelle sekä edellä mainittujen rakennusten ja niihin liittyvien rakennelmien ja laitteistojen purkaminen. Perusteena näkemykselle on se, että mainittuja töitä ei pidetä kaivoskivennäisten hyväksikäyttönä. Sen sijaan valmistuttuaan ja tuotantokäytössä toimiessaan rikastamossa ja rikastamolaitteilla tapahtuva malmin ja kiviaineksen liikuttelua on pidetty kaivostyönä.

Työturvallisuuslain 52 §:n soveltaminen tuli ajankohtaiseksi X Oy:n (kaivosyhtiö, yhtiö) kaivoksessa tehdyn työsuojelutarkastuksen johdosta. Työsuojelutarkastajat olivat tarkastuksellaan 20.6.2023 katsoneet purkamistyön olevan työturvallisuuslaissa tarkoitettua rakennustyötä.

Tarkastushavaintojen mukaan maanalaisessa kaivoksessa purettiin kaivoksen tuotannon aikaisia toimilaitteita ja rakenteita. Kaivoksessa työskenteli X Oy:n lisäksi yksi aliurakoitsijan työntekijä. Kun alueella työskenteli kahden eri työnantajan työntekijöitä, kysymys oli tarkastuksella saadun käsityksen mukaan työturvallisuuslain 52 §:ssä tarkoitettua yhteisestä rakennustyömaasta, ja sen myötä olisi tullut noudattaa rakennustyön turvallisuudesta annettua valtioneuvoston asetusta (205/2009).

Kaivosyhtiö pyysi tarkastuksen jälkeen Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta (Tukes) lausuntoa. Tukesin 24.8.2023 antaman lausunnon mukaan A:n maanalaisen kaivoksen rakentaminen ja purkaminen kuuluvat kaivoslainsäädännön piiriin, joten maanalaisen kaivostekniikan rakentaminen ja purkaminen ovat kaivostyötä. Kaivoksissa rakennetaan ja puretaan kaivostyön mahdollistamiseksi maanalaista kaivostekniikkaa koko sen toiminta-ajan puitteissa. Tukesin mukaan maanalaiseen kaivostyöhön ei sovelleta (rakentamisessa ja purkamisessa) työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 13 §:n 3 momenttia, 48 §:n 2 momenttia eikä rakennustyön turvallisuudesta annetun asetuksen 4 §:ää siltä osin, kun se koskee toimintaohjeen ja kehotuksen antamista ennakoilmoitusvelvollisuuden ilmoittamatta jättämisestä tai ennakoilmoitusta työsuojeluviranomaiselle.

Tukesin antama lausunto rakennustyön turvallisuudesta annetun asetuksen soveltamisesta poikkeaa työsuojeluviranomaisen näkemyksestä. Työsuojeluviranomainen viittaa näkemyksensä tueksi sosiaali- ja terveysministeriön muistioon ehdotukseksi valtioneuvoston asetukseksi rakennustyön turvallisuudesta (11.2.2009). Siinä asetuksen soveltamisalaksi on kirjattu:

”1 § Soveltamisala

Asetus on tarkoitettu sovellettavaksi varsin laaja-alaisesti rakennustyömaiden toimintoihin. Asetuksen soveltamisalaan kuuluu kaikki rakennustyömaalla tapahtuva rakennustekninen toiminta ja niitä koskeva suunnittelu. Asetus koskee talonrakennustöitä ja maa- ja vesirakennustyötä (infrarakentaminen) esim. sillan, padon, sataman, laiturin, kanavan, maantien, kadun, rautatien, lentokentän, kaukolämpöverkoston rakentamista, raakavedenottamoiden ja puhdistamojen sekä viemärin ja kaikenlaisten vesi- ja muiden johtoverkkojen sekä muiden sanotun kaltaisten rakennelmien rakennus- ja korjaustöitä. Asetusta sovelletaan maanrakennustöihin, esimerkiksi kaivannon kaivamiseen sekä täyttö- ja pengerrystöihin.

Maan alla tapahtuvan rakennustoiminnan osalta on selvä raja rakennusteknisen louhinnan ja kaivostoiminnan välillä. Asetuksen tarkoittamaa työtä on esimerkiksi liikenneväyläksi, maanalaiseksi varastoksi, raakavesiverkoston tai viemäriinjan osaksi tai muuhun vastaavaan käyttöön tulevan kalliotilan rakentaminen, mutta ei kaivoskivennäisten hyväksikäyttöä tarkoittava työ.

Vedessä tapahtuvaa rakentamista on esimerkiksi vesiliikenneväylän ja vesialueen ruoppaus, patojen rakentaminen ja vedenalainen louhinta.

Tien, kadun tai vastaavan kunnossapitoa tämän järjestysohjeen tarkoittamassa mielessä on mm. päällysteen osittainenkin korjaaminen tai uusiminen. Asetuksen tarkoittaman korjausrakentamisen tai kunnossapidon tulee kohdistua rakennuksiin tai muihin rakennelmiin.

Rakennuksen kunnossapitoa on mm. julkisivun maalaaminen, vesikatteen uusiminen tai korjaaminen, putkiverkoston uusiminen ja vastaavat työt”

Työsuojeluviranomainen kiinnittää huomiota siihen, että muistion mukaan kaivoskivennäisten hyväksikäyttöä tarkoittava työ ei ole rakentamista. Myös työsuojeluviranomaisen käytännössä noudatetun tulkinnan mukaan osa kaivospiirin alueella tehtävistä töistä on rakennustyötä. Niitä suoritettaessa voi muodostua työturvallisuuslain 52 §:n mukainen yhteinen rakennustyömaa. Nämä työt on luetteloitu edellä lausuntopyynnön kohdetta kuvattaessa.

Asianosaisen kuuleminen ja lisäselvitys

X Oy:n mukaan kaivospiirin alueella maan alla suoritettava kaivostoimintaan liittyvä rakentaminen ja purkaminen eivät ole rakennustyön turvallisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaista rakennustyötä, vaan kaivostyötä. Siihen soveltuvat kaivoslain (621/2011) säännökset. Kaivostyön työturvallisuudesta säädetään kaivoslain 11 luvussa ja kaivosturvallisuutta koskevassa valtioneuvoston asetuksessa (1571/2011) sekä valtioneuvoston asetuksesta räjäytys- ja louhintatyön turvallisuudesta (644/2011), joita yhtiö on noudattanut maan alla olevien rakennelmien rakentamisessa ja purkamisessa.

Työsuojeluhallinnon rakennusalan valvonnan koordinaatioryhmän muistiossa todetaan, että rakennustyön turvallisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan ”maan alla tapahtuvan rakennustyön osalta on selvä raja rakennusteknisen louhinnan ja kaivostoiminnan välillä. Rakennustyötä on esimerkiksi liikenneväyläksi, maanalaiseksi varastoksi, raakavesiverkoston tai viemäriinjan osaksi tai muuhun vastaavaan käyttöön tulevan kalliotilan rakentaminen. Asetuksen ja myös rakennustyön käsitteen ulkopuolelle jää kaivoskivennäisten hyväksikäyttöä tarkoittava työ, josta on säädetty kaivoslaissa.” Yhtiön käsityksenä on, että rakennusteknisellä louhinnalla viitataan selvästi niin sanottuun siviilipuolen kalliorakentamiseen, jonka tarkoituksena on

muodostaa pysyviä rakennelmia maan alle eri tarkoituksiin, kuten esimerkiksi muistiossa mainittujen liikenneväylien ja viemäriverkostojen rakentamiseen. Asetuksen soveltamisen ulkopuolelle jää yhtiön näkemyksen mukaan kaikenlainen kaivostoimintaan liittyvä maanalainen rakennustoiminta, ja muistiossa viitataankin erikseen kaivoslakiin kaivoskivennäisten hyväksikäyttöä tarkoittavan työn osalta. Muistion perusteella maan alla tapahtuvan rakennustoiminnan tulisi olla rakennusteknistä louhintaa, jotta se olisi asetuksen soveltamisalan mukaista työtä. Asetuksen taustalla on Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleissopimus nro 167, joka ei koske kaivostoimintaa.

Yhtiö viittaa myös työneuvoston lausuntoon TN 1382-02, ja toteaa, että työneuvosto ei pitänyt maanalaisen kaivoksen tunnelin louhimisesta syntyneen graniittilouhoksen kuljetusta ja läjittämistyötä kaivosalueelle avolouhoksen reunoille ja toisaalta tämän graniittilouhoksen lastausta maansiirtoajoneuvoon kuljetettavaksi avolouhoksen kulkureitin kunnossapitoon rakennustyön turvallisuudesta annetussa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettuna rakentamisena.

Yhtiön kaivoksen maanalainen rakennustoiminta on tapahtunut ainoastaan kaivoskivennäisten hyväksikäyttöä varten; malmin louhintaan ja sitä palveleviin maanalaisen kaivoksen rakentamistoimiin. Esimerkiksi yhtiön 1–410 metriä maanpinnan alapuolella sijaitsevat erilaiset aputilat, kuten ruokala-, varasto- ja huoltotilat on rakennettu kaivostoimintaa varten. Mainitut aputilat ovat kaivoksen historian aikana sijainneet eri syvyyksillä aina sen mukaan, missä kaivoksen tuotantotoimintaan liittyvät tehtävät sijaitsivat. Näitä aputiloja on aktiivisen malminlouhinnan aikana purettu ja siirretty kaivostoiminnan etenemisen mukaisesti. Yhtiön kaivoksen sulkemisen aikaiset purkamistyöt liittyvät pääosin tuotantotasojen varustelujen, eli erilaisten tuuletus, ilma-, vesi-, sähkö-, ja täyttölinjojen purkuun, jotka olivat rakennettu malmin louhintaa varten. Yhtiön näkemys on, että kaikki kaivoksessa sijaitsevien maanalaisten kulkureittien, pelastautumispaikkojen, tuotantotasojen ja muiden rakennelmien rakentaminen jää rakennustyön turvallisuudesta annetun asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, samoin kuin mainittujen rakennelmien purkamistyö. Kaivostoiminta on kaivoksessa vielä sillä tavoin aktiivista, että pyritin rikastaminen ja rikastushiekan sijoittaminen kaivospiirin alueella jatkuu. Reilu kolmannes rikastushiekasta käytetään kovettuvassa täytteessä kaivoksen maanalaisten tyhjien tilojen täytössä, jolla parannetaan kaivosturvallisuutta. Täytettävien tyhjien tilojen louhinnan aikainen varustelu puretaan ennen täyttöä niiltä osin kuin se on esitetty valvojan ympäristöviranomaisen sekä Tukesin hyväksymässä purkamissuunnitelmassa. Myös tämän johdosta yhtiö katsoo, että lausuntopyynnön kohteena oleva kaivoksessa tapahtuva toiminta tulisi nähdä kaivostyönä.

Kaivoslain 15 luvussa säädetään kaivostoiminnan lopettamisesta, ja kaivoslain 120 §:n mukaan kaivostoiminnan harjoittajan on kaivoksen suunnittelussa ja rakentamisessa sekä kaivostoiminnassa otettava huomioon kaivoksen vaiheittainen sulkeminen, alueen käyttö kaivostoiminnan loputtua sekä se, että kaivostoiminta voidaan lopettaa ja kaivos sulkea turvallisesti. Kaivoslain mukaan kaivostoiminnan harjoittajan on viimeistään kahden vuoden kuluttua kaivostoiminnan päättymisestä saatettava kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen

turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehdittava niiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet siten, että suljetusta kaivoksesta ei aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Yhtiö on noudattanut kaivoslainsäädäntöä kaivostoiminnan lopettamisessa.

Aikaisemmin Tukes ja Pohjois-Suomen työsuojelupiiri ovat yhdessä tehneet työsuojelutarkastuksia yhtiön kaivospiirin alueella, jolloin ei ole ollut epäselvyyksiä siitä, miten tarkastamisvastuut viranomaisten kesken jakaantuvat. Missään aikaisemmassa työsuojelutarkastuksessa ei ole tuotu esille väittämää, että maanalaiseen kaivostoimintaan liittyvä rakentaminen ei ole kaivostyötä. Maanalaiseen kaivostoimintaan liittyvien rakennustöiden ei ole esitetty olevan sellaista rakennustyötä, johon tulisi soveltaa rakennustyön turvallisuudesta annettua valtioneuvoston asetusta. Asetusta tulee soveltaa maan päällä kaivospiirin alueella tehtävään työhön, mutta kaikki louhintaan liittyvä maanalainen työ on lähtökohtaisesti kaivostyötä.

Vaikka kaivoksen maanalaisten varustelujen purkuun liittyvien töiden olisi mahdollista esittää olevan muuta kuin kaivoskivennäisten hyväksikäyttöä välittömästi tarkoittavaa työtä, tosiasia on, että kaikki varustelut ovat rakennettu vain ja ainoastaan kaivoskivennäisten hyväksikäyttöä varten. Kaikki rakennelmat on rakennettu kaivoslainsäädännön mukaisesti, ja varustelut ovat olleet välttämättömiä malmin louhinnan mahdollistamiseksi sekä kaivoksessa työskentelevien työntekijöiden työturvallisuuden varmistamiseksi. Myös rakennelmien purkaminen tehdään kaivoslainsäädännön säännösten ja vaatimusten mukaisesti. Mikäli tulkittaisiin, että kaivoksen rakennelmien purkaminen olisi rakennustyötä, olisi aktiivisessa tuotantovaiheessa oleva kaivos yhtäaikaaisesti kaivos- ja rakennustyömaa. Yhtiön näkemys on, että mitään kaivospiirin alueen maanpinnan alla tehdyistä rakennustoista ei voida pitää rakennusteknisenä louhintana, eikä rakennus- tai purkamistyöhön tule soveltaa edellä mainittua asetusta. Näin ollen tarvetta asetuksen mukaiselle rakennustyön ennakkoilmoitukselle ei ole ollut.

Työneuvosto on pyytänyt X Oy:ltä lisäselvityksenä vastauksia seuraaviin kysymyksiin: 1) Onko kaivoksella tai onko kaivoksella ollut lausuntopyynnössä tarkoitetun purkamisen aikana muuta toimintaa? ja 2) Onko kaivoslainsäädännössä nimenomaisesti säädetty laitteiden ja rakenteiden purkamisessa noudatettavasta työturvallisuudesta?

Yhtiön vastauksen mukaan kaivoksessa on purkamisen aikana edelleen käynnissä lukuisia maanalaisia toimintoja, jotka mahdollistavat kaivoksen sulkemisen ja maanalaisen kaivostekniikan purkamisen toteuttamisen terveyden, ympäristön ja yleisen turvallisuuden kannalta rakenteellisesti ja teknisesti turvallisella tavalla. Näihin toimiin kuuluvat muun muassa kaivoksen maanalaisten osien rusnaus, tukeminen ja rappaus. Mainittujen toimintojen tarkoituksena on varmistaa kaivoksen maanalaisten tilojen purkamistoimintojen suorittaminen (työ)turvallisuuden edellyttämällä tavalla. Tämän lisäksi niillä kaivoksen maanalaisilla alueilla, joilla liikutaan, ylläpidetään olemassa olevia teitä ja kulkuyhteyksiä. Edelleen maanalaisessa kaivoksessa tuuletetaan ja suljetaan vaarallisia alueita. Purkamisen aikana kaivoksen maanalaisissa osissa suoritetaan kalliorakenteiden stabilisoimiseksi tyhjien tilojen sekä nousujen täyttämistä kovettuvalla täytteellä, joka valmistetaan rikastushiekasta, kuonasta, kalkista ja mahdollisesti

sementistä. Yhtiö suorittaa myös kaivoksen maanalaisten osien kuivanapitovesien pumppaamista ja käsittelyä. Kaivoksen maanalaisten osien purkamisen aikana ja sen jälkeenkin kaivospiirin alueella jatkuu edelleen maanpäällisinä toimintoina pyriitin rikastaminen ja rikastushiekan sijoittaminen kaivostoimintaa varten myönnettyjen kaivos- ja ympäristölupien ehtojen mukaisesti.

Kaivoslainsäädännön piiriin kuuluvat varsinaisen kaivostoiminnan osalta kaivoksen perustamisvaihe, operointivaihe ja sulkemisvaihe. Yhtiön mukaan kaivoslainsäädännössä taikka muualla lainsäädännössä ei ole työneuvoston lisäselvityspyynnössä tarkoitettua nimenomaista erillistä sääntelykokonaisuutta kaivoksen laitteiden ja rakenteiden purkamisessa noudettavasta työturvallisuudesta. Kaivoslainsäädännön säännökset kaivosturvallisuuden takaamisesta kaivostyössä ovat kuitenkin kattavat ja huomioivat nimenomaisesti kaivoksen sulkemis- ja purkamisvaiheessa suoritettavat maanalaiset työt myös työturvallisuuden näkökulmasta.

Yhtiön vastauksen mukaan kaivoslainsäädännössä taikka muuallakaan lainsäädännössä ei ole nimenomaista säännöstä kaivoksessa olevien laitteiden ja rakenteiden purkamisessa noudettavasta työturvallisuudesta. Yhtiön mukaan kaivospiirin alueella maan alla tapahtuvat kaivostoimintaan liittyvät purkamistyöt ovat sellaista kaivostyötä, johon soveltuvat työturvallisuussääntelyn näkökulmasta kaivoslain, valtioneuvoston asetuksen kaivosturvallisuudesta ja valtioneuvoston asetuksesta räjäytys- ja louhintatyön turvallisuudesta säännökset. Yhtiön kaivoksen rikastamorakennuksen rakentaminen prosessilaitteineen, malminnostolaitteen, kuljettimien, murskaamon, maanalaisen ruokalan, huoltohallin, korjaamon ja toimistorakennuksen rakennukset ja niihin liittyvät laitteet liittyvät yhtiön kaivostoimintaan ja niiden rakentaminen kaivosalueelle on ollut välttämätöntä malmin louhinnassa ja louhinnan työturvallisuuden takaamiseksi. Yhtiön näkemyksen mukaan kyseisten rakenteiden ja niihin liittyvien laitteiden purkaminen on tällöin työturvallisuuslainsäädännön soveltamisen näkökulmasta kaivostyötä. Kaivostoimintaan liittyy olennaisena osana kaivoksen sulkeminen ja kaivostoiminnan päättäminen. Kaivoslaissa säädetään nimenomaisesti kaivostoiminnan lopettamisesta ja sille asetetuista vaatimuksista. Näin ollen kaivosta ja kaivostoiminnan harjoittajaa koskevat kaivoslain, ja erityisesti kaivosturvallisuusasetuksen työturvallisuuteen liittyvät säännökset, tulevat sovellettaviksi myös toiminnan päättymiseen liittyvässä kaivoksen laitteiden ja rakenteiden purkamisessa.

Asiassa järjestettiin suullinen kuuleminen, jossa X Oy:tä pyydettiin kuvaamaan lausuntopyynnössä tarkoitettua purkamistyötä. Yhtiön edustaja kuvasi tuotannon aikaista ja sen jälkeistä toimintaa. Kaivoksen rakentamisen ja louhinnan yhteydessä on rakennettu ja rakennetaan jatkuvasti erilaista infraa. Tuotannon jälkeinen toiminta alkaa, kun purkulupa on saatu ja kaikki kaivoksen tasot on kartoitettu: onko siellä vaarallisia aineita, puretaanko rakenteita ja laitteita jatkossa vai tarvitaanko niitä jatkossa yms. Tässä yhteydessä arvioidaan myös tulevan työn toteuttamisen mahdollisuus työturvallisuuden ja kaivosturvallisuuden kannalta. Lainmuutoksen myötä purkaminen koskee kaikkea vuosien varrella syntynyttä laitteistoa yms. Tämä tuli yhtiölle osittain yllätyksenä, koska aiemmin tuotannon siirtyessä seuraaville tasoille tuotiin vaaralliset aineet pois ja tehtiin tarvittavat

täytöt. Nyt kaapelit, putket ja muut välineet sekä rakenteet on purettava ja kuljetettava pois kaivoksesta.

Purkamiseen ryhdytään siinä vaiheessa, kun ollaan varmoja siitä, että tarvetta jatkokäytölle ei ole. Louhokset/tyhjät tilat pyritään täyttämään kuitenkin mahdollisimman pian, ettei tule sortumia. Purkutyö koskee laitteita ja rakennelmia, jotka on rakennettu pääasiallisesti kaivostoiminnan harjoittamista varten. Kaivokseen on rakennettu myös henkilöstöruokala, varastot, toimistotiloja, saniteettitilat kuten vessat ja sauna. Nekin tulevat aikanaan purettaviksi.

Purkaminen koskee koko yhtiön toiminta-ajan aikaista laitteistoa ja rakennelmia, joten vanhimmat, joita on purettu, on rakennettu 1960-luvun alkupuolelta. Purkamistyö on osittain konetyötä ja osittain käsin tehtävää. Molempia tehdään jatkuvasti olosuhteista riippuen. Tällä hetkellä purkamistyö on kestänyt kaksi vuotta. Työn olisi saanut hoidettua noin vuodessa, jos käytettävissä olisi ollut enemmän resursseja/henkilöstöä. Ongelmana kaivoksen purkutyössä on kaivoksen uusiokäyttö, joka on hidastanut purkutyötä. Kaikki tarpeelliset (sähkökaapit ja kaapelit yms.) on säästetty. Jos kaikki olisi ollut purkuvalmista heti ja uusiokäyttöä ei olisi ollut, olisi työn saanut tehtyä noin vuodessa.

TYÖNEUVOSTON LAUSUNTO

1. Lausunnon kohde

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on pyytänyt työneuvostoa lausumaan siitä, ovatko rikastamorakennuksen rakentaminen prosessilaitteineen, malminnostolaitteen, kuljettimien ja murskaamon, maanalaisen ruokalan ja huoltohallin sekä korjaamon ja toimistorakennuksen rakentaminen kaivosalueelle sekä mainittujen rakennusten ja niihin liittyvien rakennelmien ja laitteistojen purkaminen työturvallisuuslain (738/2002) 52 §:ssä tarkoitettua rakennustyötä. Edelleen lausuntoa on pyydetty siitä, voiko kaivospiirin alueella syntyä työturvallisuuslain 52 §:ssä tarkoitettu yhteinen rakennustyömaa, johon sovelletaan rakennustyön turvallisuudesta annettua valtioneuvoston asetusta (205/2009).

Asiassa on saatu selvitystä lähinnä X Oy:n metallimalmikaivoksen laitteiston ja rakennelmien purkamistyöstä, johon on ryhdytty kaivostoiminnan lopettamisen johdosta. Työneuvosto katsoo, että saadun selvityksen perusteella se voi lausua vain siitä, onko X Oy:n kaivoksessa maan alla suoritettava kaivostoiminnassa eri vaiheissa käytettyjen toimilaitteiden ja rakenteiden purkaminen sellaista työturvallisuuslaissa tarkoitettua toimintaa, jossa voi tulla sovellettavaksi työturvallisuuslain 52 §.

2. Työturvallisuuslain soveltaminen kaivostyöhön

Työturvallisuuslain soveltamisala on yleinen ja sitä sovelletaan 2 §:n 1 momentin mukaan työsopimuksen perusteella tehtävään työhön sekä virkasuhteessa tai siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa tehtävään työhön. Työturvallisuuslain tarkoituksena on parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työntekijöiden työkyvyn turvaamiseksi ja ylläpitämiseksi sekä ennalta ehkäistä ja torjua työtapaturmia, ammattitauteja ja muita työstä ja työympäristöstä johtuvia työntekijöiden fyysisen ja henkisen terveyden haittoja (1 §). Työturvallisuuslain esitöiden (HE 59/2002 vp, s. 5) mukaan työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta suojaavia säännöksiä on myös useissa muissa laeissa, jotka tulevat sovellettaviksi työturvallisuuslain ohella. Esimerkkeinä mainitaan kaivoslaki (503/1965), laki räjähdysvaarallisista aineista (263/1953), räjähdysasetus (473/1993) sekä panostajalaki (219/2000) ja panostaja-asetus (220/2000) sekä valtioneuvoston päätös räjäytys- ja louhintatyön järjestysohjeista (410/1986).

Kaivoslain (621/2011) 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kaivoksella tarkoitetaan avo- ja maanalaista louhosta, jossa louhitaan kaivosmineraaleja sekä louhintaan välittömästi liittyviä rakenteita, laitteistoja ja laitteita. Lain 112 §:n 1 momentin (505/2023) mukaan kaivostoiminnan harjoittajalla on velvollisuus huolehtia kaivosturvallisuudesta. Tässä tarkoituksessa

toiminnanharjoittajan on erityisesti huolehdittava kaivoksen rakenteellisesta ja teknisestä turvallisuudesta sekä kaivoksessa tapahtuvien vaaratilanteiden, onnettomuuksien ja muiden poikkeuksellisten tilanteiden ehkäisemisestä ja niistä aiheutuvien terveydelle, ympäristölle ja yleiselle turvallisuudelle haitallisten seurausten rajoittamisesta. Kaivoslain esitöiden (HE 273/2009 vp, s. 135 - 137) mukaan tässä ei ole kysymys työturvallisuuslaissa tarkoitetuista työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden tai ympäristönsuojelulaissa tarkoitettuja pilaantumisen ehkäisemisen edellyttämistä toimenpiteistä. Kaivoslain 112 §:n 2 momentissa onkin informatiivinen kirjaus kaivoksen työturvallisuutta koskeviin säädöksiin, ja sen mukaan kaivoksen työturvallisuudesta säädetään erikseen. Säännöksen perustelujen mukaan työturvallisuuslaki on työntekijän terveyttä ja turvallisuutta koskeva yleislaki, joka velvoittaa kaivostoiminnan harjoittajaa työnantajana. Kaivosturvallisuuteen liittyy olennaisesti kaivostyöntekijän terveydestä ja turvallisuudesta huolehtiminen, mutta näistä ei säädetä yksityiskohtaisesti kaivoslaissa tai sen nojalla. Perusteluissa tuodaan esille, että työturvallisuuslain nojalla on voimassa useita kymmeniä valtioneuvoston päätöksiä ja asetuksia. Niistä mainitaan muun muassa valtioneuvoston asetukset työvälineiden turvallisesta käytöstä ja tarkastamisesta (403/2008), työntekijöiden suojelemisesta melusta aiheutuvilta vaaroilta, työntekijöiden suojelemisesta tärinästä aiheutuvilta vaaroilta (48/2005) ja ulkona käytettävien laitteiden melupäästöistä (621/2001) sekä valtioneuvoston päätökset työpaikkojen turvamerkeistä ja niiden käytöstä (976/1994) ja henkilönsuojainten valinnasta ja käytöstä työssä (1407/1993). Kaivoslain perustelun mukaan mainittuja säädöksiä sovelletaan myös kaivoksessa tehtävään työhön sellaisenaan.

Kaivoslain perusteluissa (HE 273/2009 vp, s. 136 - 137) todetaan myös, että kaivos on yleensä työturvallisuuslaissa tarkoitettu yhteinen työpaikka, jossa pääasiallista määräysvaltaa käyttää kaivostoiminnan harjoittaja ja jolla toimii samanaikaisesti tai peräkkäin usea työnantaja tai itsenäinen työnsuorittaja (urakoitsijat) siten, että työ voi vaikuttaa toisten työntekijöiden turvallisuuteen. Tällöin kaivostoiminnan harjoittajan on noudatettava työturvallisuuslakia työnantajana ja pääasiallista määräysvaltaa käyttävänä työnantajana.

Kuten edellä on käynyt ilmi, tulevat työturvallisuuslaki ja sen nojalla annetut alemman asteiset säädökset sovellettaviksi kaivoksessa tehtävään työhön riippumatta siitä, tehdäänkö siellä työtä maan päällä vai sen alla. Näin ollen työturvallisuuslaki tulee sovellettavaksi lausuntopyynnössä tarkoitettuun kaivoksessa suoritettavaan purkamistyöhön.

Asiassa on vielä tarkasteltava sitä, tuleeko kaivoksessa tehtävään purkamistyöhön soveltaa myös työturvallisuuslain 52 §:ää, jossa säädetään velvollisuuksista yhteisellä rakennustyömaalla. Tässä yhteydessä on arvioitava, onko kaivoksessa suoritettava kaivostoiminnassa käytettyjen rakennelmien ja laitteiden purkaminen säännöksessä tarkoitettua rakennustyötä.

3. Rakennustyön määrittely

Työturvallisuuslain 52 §:

Yhteisellä rakennustyömaalla on pääurakoitsijan asemassa olevan työnantajan tai, jos sellaista ei ole, rakennushanketta johtavan tai valvovan rakennuttajan tai muun henkilön huolehdittava 51 §:ssä tarkoitetuista velvoitteista sekä siitä, ettei työstä aiheudu vaaraa työmaalla työskenteleville eikä muillekaan työn vaikutuspiirissä oleville henkilöille.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yhteisen rakennustyömaan rakennuttajan, pääurakoitsijan tai muun päätoteuttajan velvollisuuksista ja niiden jakaantumisesta.

Työturvallisuuslain 52 §:ssä säädetään vain yhteisellä rakennustyömaalla toimivien velvollisuuksista, eikä siinä määritellä rakentamista tai rakennustyömaata. Rakentamista, rakennustyötä tai -työmaata ei kuvata myöskään säännöksen perusteluissa (HE 59/2002 vp, s. 53). Niiden mukaan 52 § koskee

”pääurakoitsijan asemassa olevan työnantajan tai rakennuskohdetta johtavan ja valvovan rakennuttajan tai muun henkilön perusvelvoitteita. Tällaisen henkilön on huolehdittava siitä, että työstä ei aiheudu vaaraa työmaalla työskenteleville eikä muillekaan työn vaikutuspiirissä oleville. Yhteistä rakennustyömaata koskisivat myös muut edellä mainitut yhteistä työpaikkaa koskevat säännökset. Säännöksen keskeinen merkitys olisi lisäksi antaa oikeusperuste alemman asteiselle sääntelylle, jossa pykälässä mainittujen tahojen velvoitteita on yksilöity. Valtioneuvostolle annettaisiin oikeus asetuksella säätää tarkemmin näiden velvoitteiden jakaantumisesta yhteisellä rakennustyömaalla. Tällaisia säännöksiä on voimassa olevassa valtioneuvoston päätöksessä rakennustyön turvallisuudesta.”

Rakennustyömaa on sen sijaan määritelty valtioneuvoston asetuksessa rakennustyön turvallisuudesta (205/2009), joka on annettu työturvallisuuslain 52 §:n perustella. Sen 1 §:n mukaan asetusta sovelletaan maan alla ja päällä sekä vedessä tapahtuvaan rakennuksen ja muun rakennelman uudis- ja korjausrakentamiseen ja kunnossapitoon sekä näihin liittyvään asennustyöhön, purkamiseen, maa- ja vesirakentamiseen sekä rakentamista koskevaan suunnitteluun. Lisäksi asetusta sovelletaan näitä töitä koskevan rakennushankkeen valmisteluun ja suunnitteluun. 2 §:n mukaan yhteisellä rakennustyömaalla tarkoitetaan työpaikkaa, jolla tehdään 1 §:ssä tarkoitettua työtä ja jolla samanaikaisesti tai peräkkäin toimii useampi kuin yksi työnantaja tai korvausta vastaan työskentelevä itsenäinen työnsuorittaja.

Työturvallisuuslain 52 §:n säädöstekstistä eikä säännöksen perusteluista ole yksiselitteisesti pääteltävissä, mitä rakennustyöllä tai rakentamisella tarkoitetaan. Johtoa säännöksessä tarkoitettuun rakentamiseen on pyrittävä hakemaan sitä edeltävän työturvallisuuslain 43 a §:n

perusteluista (HE 249/1992 vp, s. 7). Niiden mukaan rakentamisen määrittelyä on tulkittava laajasti. Lähtökohtaisesti rakentamisella tarkoitetaan työsuojelun valvontakäytännössä vakiintunutta rakennustyön määrittelyä. Perusteluissa tuodaan esille, että yksityiskohtaisesti rakentamista määritellään valtioneuvoston päätöksessä, joka sisältää rakennustyön järjestysohjeet sekä Kansainvälisen työjärjestön hyväksymässä rakentamisen työturvallisuutta ja terveyttä koskevassa yleissopimuksessa. Mainitun valtioneuvoston päätöksen (274/1969) 1 §:n mukaan järjestysohjeita ”on sovellettava maan päällä tai alla taikka vedessä tapahtuvaan rakennuksen tai muun rakennelman rakentamiseen, korjaamiseen, kunnossapitoon ja purkamiseen sekä kaivannon kaivamiseen.” Muun muassa tunnelin louhinnan valaistusta koskevat vaatimukset ovat ohjeen 6 §:ssä.

Työturvallisuuslain 43 a §:n säätämiseen vaikuttivat alun perin Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimus nro 167 turvallisuudesta ja terveydestä rakentamisessa ja siihen liittyvä suositus nro 175 vuodelta 1988. Työturvallisuuslain 43 a §:n taustalla on myös Euroopan yhteisöjen rakennustyödirektiivi (92/57/ETY). Mainitun yleissopimuksen 1 artiklan mukaan yleissopimus ”koskee kaikkea rakennustoimintaa, nimittäin talonrakentamista, maa- ja vesirakentamista sekä pystytys- ja purkamistyötä, mukaan lukien kaikki rakennustyömaalla tapahtuvat prosessit, toiminnot tai kuljetukset työmaan valmisteluista hankkeen loppuun saattamiseen asti.” Yleissopimuksen 2 artiklan mukaan

”rakentaminen” kattaa: (i) talonrakentamisen, mukaan lukien kaiken tyyppisten rakennusten tai rakennelmien perustusten kaivaminen ja rakentaminen, rakenteellinen muuttaminen, uudistaminen, korjaaminen, kunnossapito (mukaan lukien siivous ja maalaus) ja purkaminen; (ii) maa- ja vesirakentamisen, mukaan lukien esimerkiksi lentokenttien, telakoiden, satamien, sisävesiväylien, patojen, jokea, lumivyöryä ja merta vastaan tehtyjen suojarakenteiden, teiden ja maanteiden, rautateiden, siltojen, tunneleiden, maasiltojen sekä yhteiskunnallisten palvelujen kuten tietoliikenne, ojitus, viemärinto, vesi- ja energiahuolto, tuottamiseen liittyvät kaivuutyöt ja rakentaminen, rakenteellinen muuttaminen, korjaaminen, kunnossapito sekä purkaminen; (iii) tehdasvalmisteisten rakennusten ja rakennelmien pystyttämisen ja purkamisen kuin myös esivalmisteisten rakennosien valmistuksen rakennustyömaalla. Saman säännöksen mukaan ”rakennustyömaa” tarkoittaa kaikkia sellaisia paikkoja, joissa harjoitetaan mitä tahansa edellä kuvattuja prosesseja tai toimintoja.

Euroopan yhteisöjen rakennustyödirektiivin (92/57/ETY) 2 artiklan mukaan tilapäisellä tai siirtyvällä rakennustyömaalla tarkoitetaan rakennustyömaita, joilla suoritetaan talonrakennus- tai maa- ja vesirakennustöitä. Liitteessä 1 on luettelo edellä tarkoitetuista rakennustöistä sekä tie- ja vesirakennustöistä. Luettelo, joka kuuluu seuraavasti, ei ole tyhjentävä:

1. Kaivaminen
2. Maarakennustyöt
3. Rakentaminen

4. Esivalmisteisten rakenneosien kokoaminen ja purkaminen
5. Muunnos- ja varustamistyöt
6. Muutostyöt
7. Uudistamistyöt
8. Korjaustyöt
9. Hajottaminen
10. Purkaminen
11. Ylläpito
12. Kunnossapito - maalaus- ja siivoustyöt
13. Viemärinti

Työturvallisuuslain 52 §:ää edeltävän 43 a §:n perustelujen mukaan rakentamisen käsitettä on siis tulkittava laajasti. Niissä viitataan myös työsuojelun valvontakäytännössä muodostuneeseen rakentamisen määrittelyyn.

Työneuvostolla ei ole käytössään koottua tietoa edellä tarkoitettusta valvontakäytännöstä ja siinä muodostuneesta rakentamisen määrittelystä. Lausunnonpyytjä on sen sijaan kertonut, että ainakin työsuojeluviranomaisen nykyisen tulkinnan mukaan muun muassa rikastamorakennuksen rakentaminen prosessilaitteineen kaivosalueelle, malminnostolaitteen, kuljettimien ja murskaamon, maanalaisen ruokalan ja huoltohallin sekä korjaamon ja toimistorakennuksen rakentaminen kaivosalueelle sekä edellä mainittujen rakennusten ja niihin liittyvien rakennelmien ja laitteistojen purkaminen on tulkittu rakennustyöksi. Perusteena on se, että mainituissa töissä ei ole kysymys kaivoskivennäisten hyväksikäyttöä tarkoittavasta työstä. Lausuntopyyntö on viitattu myös muistioon, joka koskee ehdotusta valtioneuvoston asetukseksi rakennustyön turvallisuudesta. Siinä vuonna 2009 annetun asetuksen soveltamisalaa kuvataan seuraavasti:

”Asetus on tarkoitettu sovellettavaksi varsin laaja-alaisesti rakennustyömaiden toimintoihin. Asetuksen soveltamisalaan kuuluu kaikki rakennustyömaalla tapahtuva rakennustekninen toiminta ja niitä koskeva suunnittelu. Asetus koskee talonrakennustöitä ja maa- ja vesirakennustyötä (infrarakentaminen) esim. sillan, padon, sataman, laiturin, kanavan, maantien, kadun, rautatien, lentokentän, kaukolämpöverkoston rakentamista, raakavedenottamoiden ja puhdistamojen sekä viemärin ja kaikenlaisten vesi- ja muiden johtoverkkojen sekä muiden sanotun kaltaisten rakennelmien rakennus- ja korjaustöitä. Asetusta sovelletaan maanrakennustöihin, esimerkiksi kaivannon kaivamiseen sekä täyttö- ja pengerrystöihin. Maan alla tapahtuvan rakennustoiminnan osalta on selvä raja rakennusteknisen louhinnan ja kaivostoiminnan välillä. Asetuksen tarkoittamaa työtä on esimerkiksi liikenneväyläksi, maanlaiseksi varastoksi, raakavesiverkoston tai viemäriin osaksi tai muuhun vastaavaan käyttöön tulevan kalliotilan rakentaminen, mutta ei kaivoskivennäisten hyväksikäyttöä tarkoittava työ. Vedessä tapahtuvaa rakentamista on esimerkiksi vesiliikenneväylän ja vesialueen ruoppaus, patojen rakentaminen ja vedenalainen louhinta. Tien, kadun tai vastaavan

kunnossapitoa tämän järjestysohjeen tarkoittamassa mielessä on mm. päällysteen osittainenkin korjaaminen tai uusiminen. Asetuksen tarkoittaman korjausrakentamisen tai kunnossapidon tulee kohdistua rakennuksiin tai muihin rakennelmiin. Rakennuksen kunnossapitoa on mm. julkisivun maalaaminen, vesikatteen uusiminen tai korjaaminen, putkiverkoston uusiminen ja vastaavat työt.”

Arvioitaessa sitä, voiko kaivoksessa maan alla tapahtuvassa purkamistyössä olla kysymys työturvallisuuslain 52 §:ssä tarkoitetusta rakentamisesta, on otettava huomioon vielä rakennusalan valvonnan koordinaatioryhmän laatima muistio. Se on eduskunnan verotusmenettelylain ja työturvallisuuslain muutosten hyväksymisen yhteydessä edellyttämä ohje koskien yhteistä rakennustyömaata (muistio, päivitetty 14.5.2019: Rakennustyö ja yhteinen rakennustyömaa). Muistion mukaan rakennustyön turvallisuudesta annetun valtioneuvoston asetus on tarkoitettu sovellettavaksi varsin laaja-alaisesti rakentamiseen ja sen soveltamisalaan kuuluu kaikki rakentamiseen liittyvä toiminta. Asetuksen soveltamisalan perusteella rakennustyötä ovat talonrakennustyöt ja lisäksi esim. sillan, padon, sataman, laiturin, kanavan, maantien, kadun, rautatien, lentokentän, sähköverkoston ja kaukolämpöverkoston rakentaminen, raakavedenottamoiden ja puhdistamojen sekä viemärin ja kaikenlaisten vesi- ja muiden johtoverkkojen sekä muiden sanotun kaltaisten rakennelmien rakennus- ja korjaustyöt. Asetusta sovelletaan myös maarakennustöihin, esimerkiksi kaivannon kaivamiseen sekä täyttö- ja pengerrystöihin. Muistion mukaan ”maan alla tapahtuvan rakennustyön osalta on selvä raja rakennusteknisen louhinnan ja kaivostoiminnan välillä. Rakennustyötä on esimerkiksi liikenneväyläksi, maanalaiseksi varastoksi, raakavesiverkoston tai viemärilinjän osaksi tai muuhun vastaavaan käyttöön tulevan kalliotilan rakentaminen. Asetuksen ja myös rakennustyö - käsitteen ulkopuolelle jää kaivoskivennäisten hyväksikäyttöä tarkoittava työ, josta on säädetty kaivoslaissa (621/2011).”

4. Arviointia

X Oy:n kaivoksessa on kaivostoiminnan päättymisen johdosta purettu eri aikoina ja vaiheissa maan alle rakennettuja laitteistoja, laitteita, rakennuksia ja rakennelmia, kuten säiliöitä, putkia ja kaapeleita. Purkamistyö jatkuu ja purettaviksi tulevat muun ohessa henkilöstöruokala ja sauna.

Kuten edellä on jo selvitetty, tulee työturvallisuuslaki kaivoslain ohella noudatettavaksi kaivoksessa ja kaivosalueella tehtävään työhön. Lakien yhtäaikainen soveltaminen on luonnollista, koska niillä säännellään ja suojataan eri asioita. Työturvallisuuslaissa säännellyn suojan tarve säilyy riippumatta siitä, missä työtä suoritetaan.

Työturvallisuuslain 52 §:ssä säädetään velvollisuuksista yhteisellä rakennustyömaalla. Säännös tulee sovellettavaksi vain, jos kysymyksessä katsotaan olevan rakennustyön tekeminen. Työturvallisuuslain 52 §:n säädöstekstistä tai säännöksen perusteluista ei ole yksiselitteisesti pääteltävissä, mitä kaikkea rakentamiseen tai rakennustyöhön kuuluu. Työturvallisuuslain 52 §:n

taustalla vaikuttavassa kansainvälisessä normistossa ei ole mainittu maan alla tapahtuvaa kaivostoimintaa palvelleiden rakennelmien, rakennusten, laitteiden ja laitteistojen purkamista. Työturvallisuuslain 52 §:ää edeltävän työturvallisuuslain 43 a §:n perustelujen mukaan rakentamisen käsitettä oli tulkittava laajasti. Myös muissa edellä käsitellyissä työturvallisuuslain 52 §:n tulkintaa koskevissa lähteissä korostetaan rakentamisen laajaa määritelmää ja tuodaan nimenomaisesti esille, että kaivoskivennäisten hyväksikäyttöä koskeva työ ei ole työturvallisuuslain 52 §:ssä tarkoitettua rakentamista. Toisaalta kaivoskivennäisten hyväksikäyttöä koskevaa työtä ei mainituissa yhteyksissä ole kuvattu tarkemmin.

Työturvallisuuslain 52 §:n tavoitteena on katsottava olevan varmistaa työturvallisuuslain materiaalien säännösten toteutuminen määrittelemällä yhteisen rakennustyömaan vastuutahot ja niiden velvoitteet. Säännöksessä tarkoitettun rakentamisen piiriin kuuluu työneuvoston käsityksen mukaan myös rakennusten, rakennelmien, laitteistojen ja laitteiden purkaminen. Työturvallisuuslain 52 §:n soveltamisalaa ei ole rajattu sen mukaan, missä rakentamista fyysisesti suoritetaan. Näin ollen säännöksen piiriin on katsottava kuuluvan myös sellainen rakentaminen, joka tapahtuu maan alla, ja jota ei voida pitää kaivoskivennäisten hyväksikäyttämisenä. Rakentamistyötä koskeva lisäsääntely työturvallisuuslaissa perustuu työn riskeihin ja vaaroihin. Riskit ja vaarat koskevat työn luonnetta, joten ne eivät poistu, vaikka työtä tehtäisiin maan alla kaivoksessa. Näin ollen työturvallisuuslain 52 § voi tulla sovellettavaksi myös kaivoksessa maan alla tapahtuvaan purkamistyöhön.

Äänestys

Lausunto (ään. 5 – 4) perustuu puheenjohtaja Ahtelan ja jäsenten Douglas, Ilveskivi, Kannisto ja Tarnaala mielipiteeseen. Jäsen Meling esitti eriävän mielipiteensä osasta lausuntoa, johon jäsenet Kiiski, Lahti-Leeve ja Salonen yhtyivät.

Sovelletut lainkohdat

Työturvallisuuslain (738/2002) 2 §:n 1 momentti ja 52 §.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Käsityksemme mukaan työturvallisuuslaki (738/2002) tulee lähtökohtaisesti sovellettavaksi kaivoslain (621/2011) ohella kaivoksessa ja kaivosalueella tehtävään työhön, kuten työneuvoston lausunnosta ilmenee. Eriävä mielipiteemme koskee lausunto-osaa siltä osin kuin kysymys on työturvallisuuslain 52 §:n soveltamisesta.

Työneuvoston käsitellessä lausuntopyyntöä on ilmennyt, ettei työturvallisuuslain 52 §:ssä tarkoitettua rakennustyömaata tai rakennustyötä ole määritelty yksiselitteisesti. Toisaalta myöskään kaivostoimintaa ei käsityksemme mukaan ole määritelty yksiselitteisesti huolimatta kaivoslain 5 §:ään sisältyvästä määritelmäsäännöksestä.

Rakennustyön turvallisuudesta annetun asetuksen (205/2009) perustelumuistiossa vuodelta 2009 on kuitenkin todettu, että ”maan alla tapahtuvan rakennustoiminnan osalta on selvä raja rakennusteknisen louhinnan ja kaivostoiminnan välillä. Asetuksen tarkoittamaa työtä on esimerkiksi liikenneväyläksi, maanalaiseksi varastoksi, raakavesiverkoston tai viemärilinjän osaksi tai muuhun vastaavaan käyttöön tulevan kalliotilan rakentaminen, mutta ei kaivoskivennäisten hyväksikäyttöä tarkoittava työ.”

Edelleen työneuvoston lausunnossa viitatus rakennusalan valvonnan koordinaatioryhmän laatiman muistion (2019) mukaan ”maan alla tapahtuvan rakennustyön osalta on selvä raja rakennusteknisen louhinnan ja kaivostoiminnan välillä. Rakennustyötä on esimerkiksi liikenneväyläksi, maanalaiseksi varastoksi, raakavesiverkoston tai viemärilinjän osaksi tai muuhun vastaavaan käyttöön tulevan kalliotilan rakentaminen. Asetuksen ja myös rakennustyö - käsitteen ulkopuolelle jää kaivoskivennäisten hyväksikäyttöä tarkoittava työ, josta on säädetty kaivoslaissa (621/2011).”

Työturvallisuuslain 52 §:n taustalla vaikuttavassa kansainvälisessä normistossa ei ole myöskään erikseen mainittu maan alla tapahtuvaa kaivostoimintaa palvelleiden rakennelmien, rakennusten, laitteiden ja laitteistojen purkamista. Lähteissä korostetaan rakentamisen laajaa määritelmää ja tuodaan nimenomaisesti esille, että kaivoskivennäisten hyväksikäyttöä koskeva työ ei ole rakentamista. Toisaalta kaivoskivennäisten hyväksikäyttöä koskevaa työtä mainituissa yhteyksissä ei käsityksemme mukaan ole kuvattu näissäkään lähteissä tarkemmin.

Työturvallisuuslain 52 § tulee sovellettavaksi kaivoksessa ja kaivosalueella tehtävään työhön vain, jos kyseessä katsotaan olevan rakennustyömaa. Tulkintamme mukaan edellä mainituissa ja muissa enemmistön näkemyksen mukaisesta työneuvoston lausunnosta ilmenevissä säädöksissä ja niiden esitöissä on lähdetty ensinnäkin siitä, että maan alla tapahtuvan rakennustyön osalta on olemassa selvä raja rakennusteknisen louhinnan ja kaivostoiminnan välillä. Toiseksi katsomme, että kaivostoimintaa tulkittaessa tulisi tässäkin yhteydessä ottaa huomioon kaivoslain 5 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetty kaivostoiminnan määritelmä.

Mainitun kaivoslain säännöksen mukaan kaivostoiminnalla tarkoitetaan muun muassa kaivosmineraalien louhintaa kaivoksessa sekä kaivosmineraalien louhintaan välittömästi liittyviä valmistelevia ja muita tukitoimenpiteitä. Katsomme, että erilaisten kaivostoimintaan liittyvien maanalaisten rakenteiden rakentaminen ja purkaminen ovat kaivostoimintaa valmistelevaa ja tukevaa toimintaa, jota ei tulkintamme mukaan ole pidettävä työturvallisuuslain 52 §:ssä tarkoitettuna rakentamisena, huolimatta mainitun pykälän laajaksi tarkoitetusta soveltamisalasta. Asiaa ei nähdäksemme muuta se, ettei esimerkiksi rakenteiden purkamisen jälkeen välttämättä enää tapahdu kaivosmineraalien louhintaa. Näin siksi, että saadun selvityksen mukaan on tyypillistä, että rakenteita rakennetaan ja puretaan toistuvasti myös kaivostoiminnan jatkuessa.

Edellä mainituilla perusteilla katsomme, ettei työturvallisuuslain 52 § tule sovellettavaksi siten kuin enemmistön näkemyksen mukainen työneuvoston lausunto osoittaa.