

TYÖNEUVOSTO

LAUSUNTO

TN 1504-25

PL 32

00023 VALTIONEUVOSTO

puh. 09 - 645 593

14.4.2025

9/2024

Työturvallisuuslain 52 §:ssä tarkoitettu yhteinen rakennustyömaa voi syntyä, vaikka sillä toimisi vain itsenäisiä yrittäjiä korvausta vastaan samanaikaisesti tai peräkkäin. Jos työmaalla ei ole pääurakoitsijan asemassa olevaa työnantajaa, on rakennushanketta johtavan ja valvovan rakennuttajan tai muun henkilön huolehdittava työturvallisuuslain 51 §:ssä tarkoitetuista velvoitteista sekä siitä, että työstä ei aiheudu vaaraa työmaalla työskenteleville eikä muillekaan työn vaikutuspiirissä oleville. Käytännössä kysymys on muun ohessa velvollisuudesta huolehtia työturvallisuuslain ja rakennustyön turvallisuudesta annetun asetuksen määräysten noudattamisesta työmaalla.

Lausunnonpyytäjä: Lounais-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue

Asia: Työturvallisuuslain (738/2002) soveltaminen, lain 52 §:ssä tarkoitettu yhteinen rakennustyömaa

Vireille: 8.10.2024

Kuullut tahot: A Oy
Toiminimi B
C Oy
D Oy

Lausuntopyyntö

Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on pyytänyt työneuvostolta lausuntoa siitä, muodostuuko työpaikasta työturvallisuuslain (738/2002) 52 §:ssä tarkoitettu yhteinen rakennustyömaa, jos a) sillä toimii vain itsenäisiä työnsuorittajia, b) sillä toimii kaksi tai useampi tasaosuuksin yrityksen omistavaa työnsuorittajaa tai c) sillä toimii yksi tai useampi itsenäinen työnsuorittaja. Lausuntopyynnössä pyydetään vastausta siihen, tuleeko edellä tarkoitettulla työmaalla soveltaa työturvallisuuslakia ja sen nojalla annettua asetusta rakennustyön turvallisuudesta (205/2009).

Taustana lausuntopyynnölle on kuvattu käytännön havaintoja, joissa rakennustyömailla toimii ainoastaan yrittäjiä, joilla ei ole työntekijöitä tai yrittäjiä, joilla ei ole työntekijöitä ja muita itsenäisiä työnsuorittajia, esimerkiksi kevytyrittäjiä. Näillä työmailla ei ole työsuhteessa olevia työntekijöitä. Usein kysymys on omakoti- ja rivitalotyömaista. Valvonnassa on havaittu, että mainitun tyyppisillä työmailla rikotaan työturvallisuuslain säännöksiä tai sen nojalla annettuja asetuksia muun muassa putoamissuojauksen ja nousuteiden osalta. Koska työmaalla ei kuitenkaan ole työsuhteisia työntekijöitä, jää epäselväksi, voiko työsuojeluviranomainen puuttua työmaan puutteisiin asettamalla velvoitteita tai antamalla väliaikaisen käyttökiellon. Jos näillä työmailla ei sovelleta työturvallisuuslakia, ei silloin myöskään asetus rakennustyön turvallisuudesta tule sovellettavaksi. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa vain osalla rakennustyömaista on velvollisuus noudattaa työturvallisuuslakia ja sen nojalla annettuja asetuksia.

Jos velvollisuutta työturvallisuuslain noudattamiseen ei ole, kannustaisi se työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan urakoivia yrityksiä siihen, että työmaille ei oteta yhtään työntekijää työsuhteeseen. Lausuntopyynnössä tarkoitettut työn suorittajat ovat yrityksensä omistajia tai muita itsenäisiä työnsuorittajia. Jos työturvallisuuslaki ei sovellu, aiheutuisi siitä työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan useita ongelmia, joita lakia säädettyäessä ei ole huomioitu. Ensimmäinen ja kaikkein keskeisin on työmaiden työturvallisuus. Jos työturvallisuuslakia ja sen nojalla annettavia asetuksia ei tule noudattaa työmailla, ei niillä tarvitse esimerkiksi huolehtia putoamissuojauksesta tai nousuteistä. Tästä aiheutuu vaaraa kaikille työmaalla toimiville, mutta putoamisvaara aiheuttaa vaaran myös työmaan alla liikkuville. Toiseksi työt voidaan suorittaa kilpailijoita edullisemmin, koska muun muassa telineiden, nostimien sekä putoamissuojauksen hankkimisen aiheuttamilta kustannuksilta säästytään. Lisäksi toimijat voivat luvata nopeampia työsuorituksia, koska niiden ei tarvitse rakentaa telineitä tai muuta putoamissuojausta. On mahdollista, että ainakin osassa lausuntopyynnössä tarkoitettuja rakennustyömaita itsenäisten työnsuorittajien työskentely täyttäisi todellisuudessa työsuhteen tunnusmerkistön muun muassa siksi, että heillä ei todellisuudessa ole urakoita kuin yhden toimijan työmailla. Jos työmaalla ei tarvitse noudattaa työturvallisuuslakia, ei siellä tarvitse pitää työturvallisuuslain 52 a §:n mukaisia veronumerollisia tunnistekortteja, eikä lain 52 b §:ssä tarkoitettua luetteloa rakennustyömailla työskentelevistä.

Lausuntopyynnössä viitataan rakennustyön turvallisuudesta annetun asetuksen perustelumuistioon 11.2.2009, jonka kohdassa 5 (s. 4) todetaan seuraavaa: Yhteisellä rakennustyömaalla, jolla samanaikaisesti tai peräkkäin toimii useampi kuin yksi työnantaja tai korvausta vastaan työskentelevä itsenäinen työnsuorittaja. Itsenäinen työnsuorittaja määritellään seuraavasti: ”Tässä tarkoitettusta itsenäisestä työnsuorittajasta käytetään käytännössä eri nimikkeitä, kuten itsenäinen urakoitsija. Itsenäinen työnsuorittaja tekee työmaalla urakkaa, aliurakkaa, hankintaa tai muuta sellaista työsuoritusta. Hän tekee työn urakka- tai muun sopimuksen perusteella. Hänellä ei kyseessä olevalla työmaalla ole palveluksessaan työntekijöitä.”

Lausuntopyyntö on yleinen. Kun lausuntopyyntöön on liitetty neljä tarkastuskertomusta esimerkkeinä lausuntopyynnössä tarkoitetuista työmaista, on työneuvosto varannut niissä esille tuleville yrityksille / toiminimille tilaisuuden tulla kuulluksi asiassa.

Asianosaisen kuuleminen

Tarkastustilaisuuksissa asianosaisina olleista tahoista A Oy on käyttänyt mahdollisuutta tulla kuulluksi työneuvostossa. Yhtiö on toimittanut lausumanaan asianajajan laatiman juridisen lausunnon ja yhtiön Suomen Yrittäjät ry:ltä saaman sähköpostikirjeen. Lausuman mukaan työturvallisuuslain 49 §:ssä tarkoitettulla yhteisellä työpaikalla on oltava yksi pääasiallista määräysvaltaa käyttävä taho (ns. haltijatyönantaja). Sen lisäksi työpaikalla on toimittava samanaikaisesti tai peräkkäin enemmän kuin yksi työnantaja tai korvausta vastaan työskentelevä itsenäinen työnsuorittaja. Näin ollen yhteisellä työpaikalla olisi oltava vähintään yhden työnantajan työntekijöitä sen lisäksi, että työpaikalla työskentelee itsenäinen tai itsenäisiä työnsuorittajia. Pelkästään itsenäisten työnsuorittajien työskentely ei siis vielä muodostaisi yhteistä työpaikkaa. Lausuman mukaan työturvallisuuslain 7 §:n mukaisesti 49 §:n tarkoittaman yhteisen työpaikan säännöksiä ei voida soveltaa tilanteessa, jossa työmaalla työskentelee ainoastaan itsenäisiä työsuorittajia. Kuten työturvallisuuslain 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa on todettu, lakia sovelletaan yhteisellä rakennustyömaalla pääurakoitsijaan, rakennuttajaan ja muuhun henkilöön, joka johtaa tai valvoo rakennushanketta, siten kuin 52, 52 a ja 52 b §:ssä säädetään. Itsenäistä työnsuorittajaa ei tässä lainkohdassa lainkaan mainita. A Oy, D Oy sekä muut itsenäiset työnsuorittajat eivät toimi työmailla pääurakoitsijana tai päätoteuttajana. Työturvallisuuslain 7 §:n perusteella työturvallisuuslaki ei sovellu heidän toimintaansa.

Lisäksi lausumassa kiinnitetään huomiota siihen, että rakennustyön turvallisuutta koskeva asetus (rakennustyöasetus) on annettu työturvallisuuslain nojalla. Työturvallisuuslaissa ei ole säädetty siitä, että se soveltuisi yhteisellä rakennustyömaalla itsenäiseen työnsuorittajaan (em. työturvallisuuslain 7 §:n 2 kohta). Työturvallisuuslain 52 §:n 2 momentin mukaan asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennuttajan, pääurakoitsijan tai muun päätoteuttajan velvollisuuksista. Lainkohdassa ei ole mainittu, että asetuksella voitaisiin säätää itsenäiselle työnsuorittajalle tarkempia velvollisuuksia, joita ei ole mainittu laissa. Tätä taustaa vasten ei ole

myöskään perusteltua katsoa, että asetuksella voitaisiin ylipäättään säätää työturvallisuusvelvoitteita itsenäiselle työnsuorittajalle. Yhteinen rakennustyömaa ei voi muodostua pelkästään sellaisista itsenäisistä työnsuorittajista, joista kukaan ei toimi pääurakoitsijana tai päätoteuttajana. Muu tulkinta olisi poikkeuksellinen, koska työturvallisuuslain 7 §:n 2 kohdassa ei ole mainittu, että lakia sovellettaisiin yhteisellä rakennustyömaalla itsenäiseen työnsuorittajaan. Tältä osin rakennustyöasetuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohtaa tulee tulkita niin, ettei yhteistä rakennustyömaata muodostu yksin sillä perusteella, että sillä työskentelee esimerkiksi kaksi tai useampi itsenäinen työnsuorittaja. Soveltaminen edellyttäisi sitä, että työmaalla on vähintään yksi taho, jolla on työntekijä tai työntekijöitä.

TYÖNEUVOSTON LAUSUNTO

1. Lausunnon kohde

Työneuvostolta on pyydetty lausuntoa työturvallisuuslain (738/2002) 52 §:n soveltumisesta tilanteissa, joissa itsenäiset yrittäjät suorittavat rakennustyötä työpaikalla joko yhtä aikaa tai peräkkäin. Kysymys on lähinnä omakotitalo- ja rivitalotyömaista, ja työn tilaajina ovat lähinnä yksityishenkilöt ja asunto-osakeyhtiöt. Työnsuorittajia kuvataan omistajayrittäjiksi, jolla viitataan osakeyhtiön ainoaan osakkeenomistajaan ja osakeyhtiön osakkeet tasaosuuksin omistaviin henkilöihin sekä toiminimellä työskenteleviin yrittäjiin. Lausuntopyyynnöstä käy ilmi, että työmailla saattaa työskennellä myös työsuhteessa olevia työntekijöitä ja henkilöitä, jotka laskuttavat asiakasta laskutuspalveluyrityksen kautta (niin kutsuttu kevytyrittäjyys).

Työneuvosto antaa seuraavan lausuntonsa ainoastaan työturvallisuuslain 52 §:n soveltumisesta tilanteessa, jossa rakennustyötä työpaikalla suorittaa yhtä useampi itsenäinen yrittäjä joko yhtä aikaa tai peräkkäin eikä työpaikalla työskentele yhdenkään työnantajan työsuhteisia työntekijöitä.

Työneuvosto ei ota lausunnossaan kantaa siihen, miten osakeyhtiön ainoan osakkeenomistajan tai yhtiön tasaosuuksin omistavien osakkeenomistajien tekemän työn oikeudellista luonnetta on arvioitava tai mikä on toiminimiyrittäjän suorittaman työn oikeudellinen luonne. Työneuvosto ei myöskään lausu laskutuspalveluyritysten palveluja apunaan käyttävien työnsuorittajien oikeudellisesta asemasta. Työn oikeudellinen luonne tulee arvioida tarvittaessa kussakin yksittäistapauksessa erikseen työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:n 1 momentin (329/2023) perusteella.

2. Työturvallisuuslain 52 §:n soveltumisesta

Työturvallisuuslain 7 §:n 2 kohdan mukaan lakia sovelletaan yhteisellä rakennustyömaalla pääurakoitsijaan, rakennuttajaan ja muuhun henkilöön, joka johtaa tai valvoo rakennushanketta, siten kuin 52, 52 a ja 52 b §:ssä säädetään. Työturvallisuuslain 52 §:ssä määrätään yhteisellä rakennustyömaalla toimivien velvollisuuksista, jotka kohdistuvat lähtökohtaisesti pääurakoitsijan asemassa olevaan työnantajaan. Kun rakennustyömaalla ei välttämättä kuitenkaan ole pääurakoitsijan asemassa olevaa työnantajaa tai yhtään työnantaja-asemassa olevaa tahoja, on säädetty siitä, että työturvallisuuslain 52 §:n mukaiset velvoitteet kohdistuvat toissijaisesti kyseistä rakennushanketta johtavaan tai valvovaan rakennuttajaan tai muuhun henkilöön. Näin ollen yhteisellä rakennustyömaalla on aina joku taho vastuussa työn turvallisuudesta.

Työturvallisuuslain 52 § kuuluu seuraavasti:

Velvollisuudet yhteisellä rakennustyömaalla

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 yhteisen rakennustyömaan vastuusubjekteista, mutta siinä ei määritellä yhteistä rakennustyömaata. Yhteistä rakennustyömaata tai sen syntymisen edellytyksiä 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.”

Yhteinen rakennustyömaa on sen sijaan määritelty valtioneuvoston asetuksessa rakennustyön turvallisuudesta (205/2009), joka on annettu työturvallisuuslain 52 §:n perustella. Asetuksen 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 49 §:ssä säädetään yhteisellä työpaikalla toimivien huolehtimisvelvoitteesta. Säännöksen mukaan työpaikka on yhteinen, jos siellä yksi työnantaja käyttää pääasiallista määräysvaltaa ja jolla samanaikaisesti tai peräkkäin toimii useampi kuin yksi työnantaja tai korvausta vastaan työskentelevä itsenäinen työnsuorittaja siten, että työ voi vaikuttaa toisten työntekijöiden turvallisuuteen tai terveyteen. Työturvallisuuslain 52 § on rakennustyön lisävelvoitteita koskeva säännös, jonka soveltamisen edellytykseksi ei ole kirjattu lain 49 §:ssä säädettyjen kriteerien täyttymistä. Työturvallisuuslain 52 §:ssä säädettyjen velvoitteiden noudattaminen edellyttää säädöstekstin mukaan ainoastaan yhteistä rakennustyömaata. Työturvallisuuslain 52 §:n soveltaminen ei säännöksen sanamuodon mukaan edellytä sitä, että työmaalla työskentelisi joku työsuhteisena työntekijänä. Mitään vaatimusta ei myöskään ole siitä, että jonkun työmaalla työskentelevistä tahoista tulisi olla pääasiallista määräysvaltaa käyttävä

työnantaja. Työneuvoston käsityksen mukaan työturvallisuuslain 52 §:ssä tarkoitettu yhteinen rakennustyömaa voi syntyä, jos rakennustyömaalla toimii korvausta vastaan samanaikaisesti tai peräkkäin yhtä useampi itsenäinen yrittäjä.

3. Lopputulos

Edellä esitetyn perusteella työneuvosto katsoo, että kysymys voi olla työturvallisuuslain 52 §:ssä tarkoitetusta yhteisestä rakennustyömaasta, vaikka sillä toimisi korvausta vastaan vain itsenäisiä yrittäjiä samanaikaisesti tai peräkkäin. Lausuntopyynnössä kuvatuissa tapauksissa työmaalla ei ole kerrottu olevan pääurakoitsijan asemassa olevaa työnantajaa. Näin ollen työturvallisuuslain 52 §:n soveltuminen johtaa siihen, että rakennushanketta johtavan ja valvovan rakennuttajan tai muun henkilön on huolehdittava lain 51 §:ssä tarkoitetuista velvoitteista sekä siitä, että työstä ei aiheudu vaaraa työmaalla työskenteleville eikä muillekaan työn vaikutuspiirissä oleville. Käytännössä tämä tarkoittaa muun ohessa velvollisuutta huolehtia työturvallisuuslain ja rakennustyön turvallisuudesta annetun asetuksen määräysten noudattamisesta työmaalla.

4. Sovelletut lainkohdat

Työturvallisuuslain (738/2002) 7 §:n (474/2021) 2 kohta, 49 §, 51 § ja 52 §.

Lausunto on yksimielinen ja se perustuu puheenjohtaja Ahtelan, jäsenten Douglas, Ilveskivi, Lahti-Leeve, Kannisto, Meling, Salonen ja Tarnaala sekä varajäsen Lerssin mielipiteeseen.