

Työneuvoston lausunto TN 1382-02 (11/2001)

Työneuvoston lausunto **työturvallisuuslain** soveltamisesta kaivostyöhön. Annettu Lapin työsuojelupiirin pyynnöstä 4 päivänä huhtikuuta 2002.

Lausuntopyyntö

A Oy:n (entinen X Oy) Kemin kaivoksella Elijärvellä louhittiin tunneleita maanalaisen kaivoksen rakentamista varten. Urakasta A Oy:llä oli sopimus työyhteenliittymä B:n (Y Finland Oy – Y Ab) kanssa. B oli puolestaan tehnyt C Oy:n kanssa lastaus- ja kuljetusaliurakointisopimuksen graniittilouheen kuljetuksesta tunnelityömaalta. Avolouhouksen kuormaus- ja kuljetustöitä A Oy:lle teki D Oy. D Oy oli erikseen sopinut kaivoksen käyttö- ja suunnitteluinsinöörin kanssa avolouhouksen pohjoispuolen tien kunnostuksesta. C Oy aloitti louheen ajon 4.12.2000. Samana päivänä D Oy aloitti tien kunnostuksen. Aloituspäivänä C Oy:n kuorma-auto peruutti kippauspaikan reunalle, reuna sortui ja kuorma-auto vyöryi pengertä alas 13 metriä. D Oy:n alatasanteelle tekemien louheen kaivuutöiden vuoksi penkereeseen oli muodostunut ns. lippa, joka petti louhelastia purkavan kuorma-auton alta.

Lapin työsuojelupiiri toteaa, että rakentamisen käsitettä ei ole määritelty työturvallisuuslaissa – tosin sen 43 a §:n perusteluissa on lausuttu, että rakentamisen käsitettä olisi tulkittava laajasti. Työsuojelupiiri toteaa, että epäselväksi jää, ovatko kaivoskivennäisten hyväksikäyttöön tähtäävät rakennustyöt työturvallisuuslaissa ja rakennustyön turvallisuudesta annetussa valtioneuvoston päätöksessä (629/1994) tarkoitettua rakentamista. Lisäksi työsuojelupiiri toteaa, että yhteinen rakennustyömaa on määritelty rakennustyön turvallisuudesta annetussa valtioneuvoston päätöksessä. Epäselväksi jää kuitenkin, ovatko samalla alueella tehtävät, mutta eri rakennushankkeisiin liittyvät rakennustyöt työskentelyä yhdellä yhteisellä rakennustyömaalla, vai muodostavatko eri hankkeiden osapuolet vain erilliset kunkin hankkeen omat yhteiset rakennustyömaat.

Edellä esitetyn perusteella Lapin työsuojelupiiri pyytää työneuvostolta lausuntoa siitä, oliko C Oy:n suorittama graniittilouheen kuljetus ja läjittäminen maanalaiseen kaivoksen rakentamiseen liittyneenä työnä rakennustyön turvallisuudesta annetun valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettua maanrakennustyötä ja samalla työturvallisuuslaissa tarkoitettua rakentamista. Lausuntoa pyydetään myös siitä, oliko D Oy:n avolouhouksen tien kunnossapitoon liittynyt graniittilouheen kaivuun rakennustyön turvallisuudesta annetussa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettua maanrakennustyötä ja samalla työturvallisuuslaissa tarkoitettua rakentamista. Lopuksi työsuojelupiiri pyytää lausuntoa siitä, olivatko C Oy ja D Oy työssä yhdellä yhteisellä rakennustyömaalla, jos työ katsotaan rakentamiseksi.

Asianosaisten kuuleminen

Työneuvosto on varannut asianosaisille tilaisuuden esittää selvityksensä asiassa. A Oy on asianosaisena antanut asiassa lausuntonsa. Muut asianosaisyhtiöt eivät ole lausuneet asiassa mitään.

A Oy on todennut selvityksessään, että sen Kemin kaivoksessa Elijärvellä louhittiin joulukuussa 2000 tunneleita maanalaista kaivosta varten. Louhinnasta vastasi A Oy:n toimeksiannosta työyhteenliittymä B sekä tämän aliurakoitsija C Oy. Samanaikaisesti avolouhouksen lastaus- ja kuljetustöistä vastaava urakoitsija D Oy suoritti A Oy:n toimeksiannosta avolouhouksessa sijaitsevan tien kunnostukseen liittyviä kuormaus- ja kuljetustöitä. Molemmat urakoitsijat työskentelivät

Kemin kaivoksen kaivospiirin alueella sekä tehtävissä, jotka kuuluvat normaalin kaivostoiminnan harjoittamiseen. Töiden yhteydessä C Oy:n työntekijälle tapahtui työtapaturma, kun kippauspaikan reuna sortui hänen kuljettamansa kuorma-auton alta ja kuorma-auto vyöryi alas tasanteelle, jossa D Oy oli kuljettanut graniittilouhetta avolouhoksessa sijaitsevan tien kunnostukseen.

A Oy toteaa, että kaikki Kemin maanalaisen kaivoksen rakentamisprojektin aikana tehtävät louhinnat, rakentamiset ja asennukset tähtäävät kromimalmin tuotantoon maanalaisena louhintana avolouhinnan loppumisen jälkeen. Kromimalmin maanalaiseen louhintaan tähtäävät toiminnot suorittaa pääsääntöisesti urakoitsijat ja tavarantoimittajat. Yhtiö toteaa, että kaivostoiminnan harjoittamista sääntelee erityislakina kaivoslaki sekä muut erityisnormit. Yhtiö viittaa selvityksessään työturvallisuuslain 43 a §:n perusteluihin, valtioneuvoston rakennustyössä noudatettavista järjestysohjeista antaman päätöksen 1 luvun 1 §:ään, Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksen nro 167 1 ja 2 artikloihin ja toteaa, että näissä ei esiinny soveltamisalan osalta viittauksia kaivostoimintaan tai siihen läheisesti liittyviin toimintoihin. Sen sijaan perustelut viittaavat yhtiön mukaan nimenomaisesti rakennusten ja rakennelmien rakentamiseen ja muuhun vastaavaan rakennustoimintaan. Myös ILO:n yleissopimuksesta nro 176, joka koskee terveyttä ja turvallisuutta kaivostoiminnassa, tukee käsitystä siitä, ettei turvallisuutta ja terveyttä koskeva yleissopimus kohdistu kaivostoimintaan, josta on säädetty erikseen.

A Oy katsoo, että kaivostoimintaan ei sovellu rakentamisen käsite. Lisäksi yhtiö katsoo, että työturvallisuuslain 8 §:n viittaussäännös erityissäännöksiin puoltaa rakentamisen käsitteen soveltumattomuutta kaivostoimintaan. Yhtiö katsoo, että C Oy ja D Oy ovat suorittaneet nimenomaisesti kaivostoiminnan harjoittamiseen liittyviä työtehtäviä kaivospiirin alueella. Töiden nimenomaisena tarkoituksena on ollut malmin louhimisen mahdollistaminen ja kaivoksen toiminnan ylläpito. Kaiken avolouhintatuotannon ylläpitämiseksi ja maanalaisen louhinnan mahdollistamiseksi tehtävien töiden on yhtiön mielestä katsottava kuuluvan kaivoslain tarkoittamaan kaivoskivennäisten esille saamiseen tai talteen ottamiseen. Näin ollen C Oy:n ja D Oy:n suorittamiin töihin ja kaivostoimintaan liittyviin töihin yleensäkin tulee soveltaa kaivoslain nojalla annettuja turvallisuutta koskevia säännöksiä eikä työturvallisuuslain rakennustyön käsite tule sovellettavaksi kaivostoiminnan yhteydessä. Yhtiö toteaa, etteivät työturvallisuuslain 6 §:n 3 momentti, 43 a § eikä valtioneuvoston päätös rakennustyön turvallisuudesta sovellu A Oy:n Kemin kaivoksessa harjoittamaan kaivostoimintaan mukaan lukien kaivostoiminnan harjoittamiseen olennaisesti liittyvät C Oy:n ja D Oy:n suorittamat louheen ajot. Yhtiön mukaan asiassa tulisi riittävän selvityksen saamiseksi varata Turvatekniikan keskukselle tilaisuus lausunnon antamiseen.

Työsuojelupiirin lausuma

Työsuojelupiiri toteaa, että A Oy:lle näyttää olevan selvää, että kaivospiirin alueella työt, jotka tehdään kaivostoiminnan muuttamiseksi avolouhinnasta maanalaiseksi louhinnaksi liittyvät siten kaivoslain tarkoittamaan kaivoskivennäisten esille saamiseen tai talteen ottamiseen, ettei kyse ole rakentamisesta. Lapin työsuojelupiiri toteaa, ettei se ole varma mainitusta asiasta. Lausuntopyyntö työneuvostolle on tehty sen selvittämiseksi, voidaanko kaivospiirin alueella tehtävään maanrakennustyöhön, kuten liikenneväylän kunnostamiseen, soveltaa rakentamisen työturvallisuussäädöksiä. Työsuojelupiiri toteaa, että kaivoksen muutostöissä on esimerkiksi ollut mukana talonrakennusyrityksiä rakentamassa maanalaisia henkilöstötiloja. Erityisesti työsuojelupiiriä askarruttaa työn lopullisen tarkoituksen merkitys. Jos tavanomaisen maanrakennustyön tavoitteena on mahdollistaa esimerkiksi kivennäisten kaivuun jätteiden kuljetus, voiko työ tällöin olla automaattisesti vain kaivoslain alaista.

Lisäselvitys

Työneuvosto on toimittanut 25.10.2001 katselmukset Kemin kaivoksella lisäselvityksen saamiseksi asiaan. Katselmukseen osallistuivat työneuvoston, A Oy:n ja Lapin työsuojelupiirin edustajat. Katselmuksesta on laadittu erillinen pöytäkirja, joka on liitetty tämän lausuntoasian asiakirjoihin.

Katselmuksessa selvitettiin, mihin C Oy 4.12.2000 läjitti kaivoskäytävästä kuljetetun graniittilouheen sekä mistä ja millä tavalla D Oy:n työntekijät kuljettivat louhetta samanaikaisesti avolouhoksen pohjoispuoleisen tien kunnostamiseksi.

Edellä esitetyn perusteella työneuvosto esittää lausuntonaan seuraavan.

TYÖNEUVOSTON LAUSUNTO

1. Taustaa

Työneuvostolta on pyydetty lausuntoa siitä, olivatko lausuntopyynnössä kuvatut maanalaisen kaivoksen tunnelin louhimisesta syntyneen graniittilouhoksen kuljetus ja läjittämistyö kaivosalueelle avolouhoksen reunoille ja toisaalta tämän graniittilouhoksen lastaus maansiirtoajoneuvoon kuljetettavaksi avolouhoksen kulkureitin (= tien) kunnossapitoon rakennustyön turvallisuudesta annetussa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettua maanrakennustyötä ja samalla työturvallisuuslaissa tarkoitettua *rakentamista*.

Työturvallisuuslakia (299/1958) sovelletaan sen 1 §:n mukaan työhön, jota työntekijä sopimuksen perusteella vastikkeesta tekee työnantajalle tämän johdon ja valvonnan alaisena. Työturvallisuuslain 6 §:n 3 momentin mukaan rakennuttajalla tai muulla, joka ohjaa tai valvoo kahden tai useamman työnantajan toimintaa yhteisellä rakennustyömaalla, on lain 43 a §:n 2 ja 4 momentissa säädettyjä velvollisuuksia. Säännöksen 2 momentin mukaan pääurakoitsijan asemassa oleva työnantaja on velvollinen huolehtimaan yhteisellä rakennustyömaalla turvallisuuden ja terveyden kannalta tarpeellisesta yleisjohdosta ja osapuolten välisestä yhteistoiminnasta, toimintojen yhteensovittamisesta sekä työmaa-alueen yleisestä siisteydestä ja järjestyksestä. Ellei työmaalla toimi pääurakoitsijan asemassa olevaa työnantajaa, kuuluvat nämä velvoitteet rakennuttajalle tai muulle, joka ohjaa tai valvoo rakennushanketta. Rakentamisessa työturvallisuuslain soveltamisalaa on siis laajennettu edellä selostetuin tavoin.

Työturvallisuuslain 8 §:n mukaan työssä, josta on voimassa erityisiä säännöksiä työturvallisuudesta, on noudatettava työturvallisuuslain ohella asianomaisen erityislain säännöksiä. Kaivoslain (503/1965) 56 §:n mukaan ”työn, joka suoritetaan kaivoksessa, avolouhoksessa tai kaivuupaikassa kaivoskivennäisten esille saamiseksi taikka talteen ottamiseksi, samoin kuin tällaisen työn yhteydessä saatujen tuotteiden maanpinnalle siirtämistä tarkoittavan työn turvallisuus, on järjestettävä noudattaen tämän lain ja työturvallisuuslain säännöksiä.” Myös kaivoslain perusteella työturvallisuuslakia sovelletaan lähtökohtaisesti kaivoslain rinnalla.

Työturvallisuuslain 43 a §:n soveltaminen lausuntopyynnössä tarkoitettuun tapaukseen riippuu siitä, mitä mainitussa lainkohdassa tarkoitetaan rakentamisella.

2. Rakentamisen käsite

Työturvallisuuslain 6 §:n 3 momentissa käytetään sanoja rakennuttaja ja yhteinen rakennustyömaa. Lain 43 a § on otsikoitu rakentamista koskeviksi lisävelvoitteiksi. Säännöksessä käytetään käsitteitä rakentaminen, yhteinen rakennustyömaa, rakennuttaja ja rakennushanke.

Työturvallisuuslain 43 a §:n säätämiseen on vaikuttanut Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimus nro 167 turvallisuudesta ja terveydestä rakentamisessa ja siihen liittyvä suositus nro 175. Työturvallisuuslain 43 a §:n taustalla vaikuttaa nyttemmin myös Euroopan yhteisöjen rakennustyödirektiivi 92/57/ETY.

Yleissopimuksessa nro 167 käsite ”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, viemärointi, 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 rakenneosien valmistuksen rakennustyömaalla.

Edellä mainitussa Euroopan yhteisöjen rakennustyödirektiivissä tilapäisellä tai siirtyvällä rakennustyömaalla tarkoitetaan rakennustyömaata ja rakennustyömaita, joilla suoritetaan talonrakennus- tai maa- ja vesirakennustoimia. Direktiivin liitteessä on luettelo tällaisista töistä. Luettelo ei ole tyhjentävä. Luettelon mukaan direktiivissä tarkoitettuja rakennustöitä sekä tie- ja vesirakennustöitä ovat: kaivaminen, maanrakennustyöt, rakentaminen, esivalmisteisten rakenneosien kokoaminen ja purkaminen, muunnos- ja varustamistyöt, muutostyöt, uudistamistyöt, korjaustyöt, hajottaminen, purkaminen, ylläpito, kunnossapito – maalaus- ja siivoustyöt sekä viemärointi.

Hallituksen esityksessä 249/1992 työturvallisuuslain muuttamiseksi, jolla on kansallisesti saatettu voimaan mainitun ILO:n yleissopimuksen nro 167 velvoitteita, todetaan, että rakentamisen määrittelyä on tulkittava laajasti. ”Lähtökohtaisesti rakentamisella tarkoitetaan työsuojelun valvontakäytännössä vakiintunutta rakennustyön määrittelyä. Yksityiskohtaisesti rakentamista määrittellään valtioneuvoston päätöksessä, joka sisältää rakennustyön järjestysohjeet sekä Kansainvälisen työjärjestön hyväksymässä rakentamisen työturvallisuutta ja terveyttä koskevassa yleissopimuksessa”.

Valtioneuvoston päätöksessä rakennustyön turvallisuudesta (629/1994) on todettu, että päätöstä sovelletaan ”maan alla tai päällä taikka vedessä tapahtuvaan rakennuksen tai muun rakennelman uudis- ja korjausrakentamiseen ja kunnossapitoon sekä näihin liittyvään asennustyöhön, purkamiseen, maa- ja vesirakentamiseen sekä rakentamista koskevaan suunnitteluun”.

Oikeuskirjallisuudessa teoksessa Aitomaa – Marjamäki – Niskanen – Peltonen: Rakennustöiden turvallisuusmääräykset selityksineen, s. 21-22 on todettu, että päätöstä rakennustyön turvallisuudesta sovelletaan varsin laaja-alaisesti rakentamiseen. Päätöksen soveltamisalaan on teoksessa todettu kuuluvan kaikki rakennustyömaalla tapahtuva rakentamiseen liittyvä toiminta. Päätöstä sovelletaan muun muassa esimerkiksi kaivannon kaivamiseen sekä täyttö- ja pengerrystöihin. Maan alla tapahtuvan rakennustoiminnan osalta on selvä raja rakennusteknisen louhinnan ja kaivostoiminnan välillä. Päätöksen tarkoittamaa työtä on esimerkiksi liikenneväyläksi, maanalaiseksi varastoksi, raakavesiverkoston tai viemäriinjan osaksi tai muuhun vastaavaan käyttöön tulevan kalliotilan rakentaminen, mutta ei kaivoskivennäisten hyväksikäyttöä tarkoittava työ, mistä on säännökset kaivoslaissa (503/65).”

ILO:n yleissopimus nro 176 ja suositus nro 183 koskevat terveyttä ja turvallisuutta kaivoksissa. Kaivoksella yleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitetaan

a) maan pinnalla tai maan alla olevia alueita, joissa tapahtuu erityisesti seuraavaa toimintaa:

- ✘ mineraalien etsintää öljyä ja kaasua lukuun ottamatta, johon liittyy maaperän mekaanista liikuttelua

- ✘ mineraalien louhintaa öljyä ja kaasua lukuun ottamatta
- ✘ louhitun materiaalin käsittelyä, mukaan lukien murskaus, jauhaminen, rikastaminen ja peseminen ja

b) kaikkia koneita, laitteita, välineitä; tehdaslaitoksia, rakennuksia ja maa- ja vesirakentamisen rakenteita, joita käytetään edellä kohdassa (a) mainitun toiminnan yhteydessä.

Suomi on ratifioinut yleissopimuksen nro 167 vuonna 1996 (hallituksen esitys 239/1989). Työturvallisuuslakiin on lisätty lailla 509/1993 43 a §, jossa on otettu huomioon mainitun yleissopimuksen 167 velvoitteet. Yleissopimus nro 176 on ratifioitu Suomessa vuonna 1997. Sen ratifiointia koskevassa hallituksen esityksessä HE 256/1996 on todettu, että yleissopimus ei aiheuta Suomessa tarvetta muuttaa lainsäädäntöä. Eduskunta on siis hyväksynyt yleissopimuksen nro 176 sen aiheuttamatta muutoksia kansalliseen lainsäädäntöömme.

ILO:n yleissopimuksessa nro 167 ei mainita kaivostoiminnasta mitään. ILO:n yleissopimus nro 176 sitä vastoin koskee terveyttä ja turvallisuutta kaivoksissa. Viimeksi mainitun yleissopimuksen johdannossa todetaan ”otetun huomioon” yleissopimus nro 167. Yleissopimuksen nro 176 1 artiklassa on määritelty kaivoksen käsite ja 12 artiklassa on määräys samalla kaivoksella toimivien työnantajien yhteistyöstä.

Yleissopimus nro 176 on siis ratifioitu myöhemmin kuin yleissopimus nro 167 ja ratifioinnin yhteydessä on todettu, että yleissopimus ei aiheuta tarvetta muuttaa Suomen lainsäädäntöä. Työturvallisuuslain 43 a § oli voimassa yleissopimusta nro 176 ratifioitaessa. Näin ollen on katsottava, että kaivostoiminta, josta on määräyksiä yleissopimuksessa nro 176, ei kuulu yleissopimuksen 167 soveltamisalaan. Työturvallisuuslain 43 a §:n sisällön tulkinnassa ei siten voida yleissopimuksen nro 167 lisäksi ottaa huomioon yleissopimuksen nro 176 määräyksiä.

3. Arviointia

C Oy ajoi Kemin kaivoksella kuorma-autolla graniittilouhetta ylös maan alta avolouhoksen reunalla sijaitsevalle louheen läjityspaikalle. Louhetta syntyi, kun tunneleita räjäytettiin, jotta kaivosta saatiin rakennettua maan alla ja jotta myöhemmin olisi mahdollista siirtyä avolouhinnasta maanalaiseen kaivostoimintaan. Maan alta on kuljettava kuorma-autoilla ja muilla ajoneuvoilla kulkureittejä (=teitä) pitkin. Kulkureitit sijaitsevat avolouhoksen reunoilla johtaen kulun maan alta avolouhoksen reunoja myöten ylös. Näitä kulkureittejä tai teitä on aika ajoin rakennettava ja kunnostettava. D Oy:n tehtävänä oli kunnostaa muun muassa avolouhoksen pohjoispuolen kulkureittiä eli tietä, jota käytettiin nimenomaan kulkuun kaivokseen maan alle ja sieltä pois.

Työturvallisuuslain 6 §:n 3 momentin ja 43 a §:n sanamuotoja on pidettävä selkeinä. Mainituissa lain kohdissa säännellään yksinomaan rakentamisen lisävelvoitteista. Rakentamisen käsitteen tulkintaa on selvitetty jaksossa 2. Sen perusteella työneuvosto toteaa, että lausuntopyynnössä kuvattua toimintaa ei voida pitää juuri mainituissa lainkohdissa tarkoitettuna rakentamisena. Lausuntopyynnössä kuvattuihin töihin ei siten ole sovellettava työturvallisuuslain 43 a §:n säännöstä.