

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 39/2001 vp**

**Hallituksen esitys työterveyshuoltolaiksi sekä laiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 4 ja 11 §:n muuttamisesta**

*Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on 28 päivänä syyskuuta 2001 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä työterveyshuoltolaiksi sekä laiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 4 ja 11 §:n muuttamisesta (HE 114/2001 vp).

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lääkintöneuvos Matti Lamberg ja ylilääkäri Heikki Savolainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori, akatemiatutkija Liisa Nieminen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi työterveyshuoltolaki. Siinä määritellään hyvän työterveyshuoltokäytännön periaatteet ja työpaikkojen työkykyä ylläpitävän toiminnan periaatteet.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1.1.2002.

Esityksen säätämistäjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotuksessa täsmennetään henkilötie-

tojen käsittelyn sääntelyä, mikä samalla vahvistaa yksityisyyden suojan toteutumista. Ehdotettujen asetustenantovaltuuksien todetaan täyttävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Lakiehdotuksen katsotaan muutoinkin olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa, mikä vuoksi lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämistäjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Pakollinen terveystarkastus*

Työntekijä ei saa työterveyshuoltolakiehdotuksen 11 §:n 4 momentin mukaan ilman perustelua syytä kieltäytyä osallistumasta pykälässä tarkoitettuun terveystarkastukseen. Velvollisuus osallistua terveystarkastukseen merkitsee puuttumista yksilön perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Pakollinen terveystarkastus rajoittaa myös henkilön itsemääräämisoikeutta, joka valtiosääntöoikeudellisesti kiinnittyy perustuslain säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja yksityiselämän suojasta.

Ehdotusta on arvioitava yhtäältä perustuslain 7 §:n 3 momentin säännöksen kannalta, jonka mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta, ja toisaalta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVM 25/1994 vp, s. 4—5). Työntekijän velvollisuus perustuu hallituksen esityksen mukaan lakiin. Velvollisuuden taustalla on sinänsä hyväksyttävä terveyden edistämiseen ja ylläpitämiseen liittyvä intressi. Valiokunta viittaa perustuslain 18 §:n 1 momenttiin julkisen vallan tehtävästä huolehtia työvoiman suojelusta sekä 19 §:n 3 momenttiin julkisen vallan tehtävästä edistää väestön terveyttä. Näitä julkisen vallan velvoitteita toteuttaa lailla säädettyä työterveyshuollon järjestämisvelvollisuus.

Työntekijän velvollisuus on lakiehdotuksessa kytketty siihen, että terveystarkastus on tarpeen kyseiseen työhön liittyvien terveydellisten edellytysten selvittämiseksi. Tämä rajaus on täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta sanonnallisesti väljä. Laista ei esimerkiksi täysin käy ilmi se perustelujen ajatus, että säännös koskee erityisesti tilannetta, jossa työstä tai työympäristöstä aiheutuu erityinen sairastumisen vaara tai jossa työ- tai toimintakyvyn selvittäminen on tarpeen työn aiheuttamien vaatimusten vuoksi. Suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta on puolestaan asianmukaista ilmaista

työntekijän velvollisuus välttämättömyys-määrän avulla. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotuksen sanontaa tulee valtiosääntöoikeudellisista syistä tarkentaa näiden näkökohtien mukaisesti.

Lakiehdotuksessa jää avoimeksi, millaisia toimenpiteitä terveystarkastus voi sisältää. Tästä ei toisaalta ilmeisesti ole mahdollista säätää kovin yksityiskohtaisesti. Työntekijän oikeusaseman kannalta on tästä huolimatta tärkeää rajoittaa käytettäviä toimenpiteitä jollakin tavalla. Valiokunta pitää tärkeänä, että tämän seikan korostamiseksi työterveyshuoltolakiin otetaan yleisluonteinen viittaus potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:ään, johon sisältyy perussäännös potilaan itsemääräämisoikeudesta.

#### *Asetuksenantovaltuudet*

*Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentti.* Tämän lainkohdan mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää muun muassa työterveyshuollon ammattihenkilöltä edellytettävästä työterveyshuollon toteuttamiseen tarvittavasta koulutuksesta sekä työterveyshuollon asiantuntijalta edellytettävistä riittävästä tiedoista työterveyshuollosta. Asetuksenantovaltuus koskee näiltä osin työterveyshuollon ammattihenkilön ja asiantuntijan kelpoisuusehtoja ja on tästä syystä merkittävä perustuslain 18 §:n 1 momentin säännösten kannalta ammatin ja elinkeinon harjoittamisesta.

Kysymyksessä ei kuitenkaan ole kelpoisuusehdoista säätämisen delegoiminen avoimesti asetuksenantajalle (vrt. PeVL 20/1997 vp, s. 2/II ja PeVL 31/1998 vp, s. 2—3), vaan henkilöiltä vaadittava kelpoisuus on jo laissa liitetty tiettyyn ammattipätevyyteen. Asetuksenantajan harkintavaltaa rajataan laissa kaiken kaikkiaan riittävästi. Valiokunta pitää kuitenkin asianmukaisena, että valtuuden lakitasoista sääntelyä täsmentävä luonne ilmenee selvemmin itse lakitekstistä (esim. "...asetuksella voidaan säätää tarkemmin...").

*Lakiehdotuksen 11 §:n 5 momentti.* Tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien to-

teuttamisessa käytettävistä menetelmistä ja keinoista säädetään ehdotuksen mukaan tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovaltuus muodostuu kovin avoimeksi, koska 1 momentin luettelo kattaa itse asiassa koko työterveyshuollon sisällön.

Valtuussäännöksen tulkintaa ja sen nojalla annettavien säännösten sisältöä rajoittaa kuitenkin suoraan perustuslain 80 §:n 1 momentti. Sen mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan (PeVL 34/2000 vp, s. 4/I). Suoraan perustuslaista aiheutuvat rajoitukset ja niiden konkreettinen merkitys tulevat arvioitaviksi viime kädessä asetuksen antamiseen liittyvässä päätöksentekomenettelyssä.

Asetuksenantovaltuuksia tulee tulkita myös siitä säädösympäristöstä lähtien, johon ne kuuluvat. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa valtuudet mitoitettavat sen seikan mukaisesti, luonteeltaan ja laadultaan millaisia velvollisuuksia työterveyshuoltolailla yleensä suunnataan työnantajille. Tämä näkökulma voitaisiin saada näkyviin valtuussäännöksessä ainakin siten, että kysymys on "tavanomaisina pidettävistä" menetelmistä ja keinoista.

#### *Muita seikkoja*

*Työnantajan asema.* Työnantajan perusluonteisesta velvollisuudesta järjestää kustannuksellaan työterveyshuolto säädetään ehdotetussa 4 §:ssä. Työterveyshuollon tarkoitus ilmenee lakitekstistä, minkä lisäksi velvollisuuden laajuus täsmentyy ehdotuksessa määräytymään työn, työjärjestelyjen, henkilöstön, työpaikan olosuhteiden ja niiden muutoksista johtuvien tarpeiden mukaan siten kuin työterveyshuoltolaissa säädetään. Hyvällä työterveyshuoltokäytännöllä on tärkeä merkitys työterveyshuollon sisällön kannalta. Valiokunta katsoo työnantajan velvollisuuksien perusteita koskevan sääntelyn laissa olevan sopusoinnussa perustuslain 80 §:n 1 momentista ilmenevien vaatimusten kanssa.

*Potilas- ja muiden asiakirjojen laatiminen.* Lakiehdotuksen 17 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi antaa ohjeita työterveyshuollon potilas- ja muiden asiakirjojen laatimisesta. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota ehdotukseen henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain 10 §:n 1 momentin takia.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia sovelletaan sen 1 §:n perusteella potilaan asemaan ja oikeuksiin terveyden- ja sairaanhoitoa järjestettäessä, jollei muussa laissa säädetä toisin. Tämän potilaslain 12 §:n säännökset potilasasiakirjoista tulevat siksi sovellettaviksi myös työterveyshuollossa, koska lakiehdotukseen ei sisälly poissuljentasäännöksiä. Potilaslaki sisältää näin ollen myös työterveyshuollossa noudatettavat perussäännökset potilasasiakirjojen laatimisesta. Ei ole valtiosääntöistä estettä uskoa ministeriölle valtuutta antaa ohjeita asiasta (vrt. PeVL 13/2000 vp, s. 2). Toinen asia on, kuinka suuri tarve tähän on potilaslain 12 §:n 2 momentin alkuosan sääntely huomioon ottaen.

*Lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentti.* Tämän lainkohdan mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää noudattamatta, mitä 4 §:ssä säädetään työterveyspalvelujen järjestämisestä, on tuomittava työterveyspalvelujen laiminlyönnistä sakkoon. Epäselväksi jää, koskeeko rangaistusuhka vain 4 §:ssä yksilöityä velvollisuutta eli työterveyshuollon järjestämistä yleensä vai 4 §:n lopussa olevan viittauksen kautta myös työterveyshuollon sisältöä koskevia vaatimuksia. Tilanne on ongelmallinen perustuslain 8 §:ssä ilmaistun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Rikostunnusmerkistön täsmällisyysvaatimuksen osalta päädytään valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomaan sääntelyyn, jos rangaistusuhan täsmennetään kohdistuvan yhtäältä yleisen työterveyshuollon järjestämisvelvollisuuden ja toisaalta 20 §:n 3 momenttiin perustuvien velvoitavien päätösten noudattamatta jättämiseen. Näin muutettuna lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

**Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä,*

*1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 19 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Johannes Leppänen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
	Klaus Hellberg /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Markku Rossi /kesk
	Saara Karhu /sd	Petri Salo /kok
	Jouni Lehtimäki /kok	Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.