

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 42/2005 vp**

**Hallituksen esitys laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

*Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 8 päivänä syyskuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 94/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Antti Posio, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta, jolla korvataan työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annettu laki. Tarkoituksena on tehostaa työsuojelun viranomaisvalvontaa ja vahvistaa työntekijöiden osallistumista työsuojeluasioiden käsittelyyn. Esitys sisältää ehdotuksia myös eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämistäjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 10 §:ssä turvattujen kotirauhan ja henkilötietojen suojan näkökulmasta samoin kuin perustuslain 7 §:n kannalta oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Huomiota kiinnitetään myös perustuslain 18 §:ssä säädettyyn velvollisuuteen huolehtia työvoiman suojelusta. Viranomaisen määräystenantovaltuuksia perusteluissa arvioidaan perustuslain 80 §:n 2 momentin näkökulmasta. Perusteluissa katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämistäjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Kotirauhan suoja*

Työsuojelutarkastus voidaan 1. lakiehdotuksen 9 §:n nojalla tehdä kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa muutoin kuin asukkaan pyynnöstä, jos on perusteltua syytä epäillä tiloissa tehtävästä työstä tai työolosuhteista aiheutuvan vaaraa työntekijän hengelle tai olennaista haittaa tai vaaraa hänen terveydelleen eikä valvontaa voida muutoin toteuttaa riittävästi.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 10 §:ssä turvatus kotirauhan suojan kannalta. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkityksellistä on se, voidaanko tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä "perusoikeuksien turvaamiseksi".

Mahdollisuus tarkastuksen tekemiseen on lakiehdotuksessa kytketty kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa tehtävän työn tai vallitsevien työolosuhteiden työntekijän hengelle tai terveydelle aiheuttamaan vaaraan. Sääntely toteuttaa perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Sääntelyllä on yhteys myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuden huolehtia työvoiman suojelusta. Tarkastuksen edellytyksenä on välttämättömyysvaatimuksen kannalta asianmukaisella tavalla se, ettei valvontaa muutoin voida toteuttaa riittävästi. Lisäksi säännös edellyttää perusteltua epäilyä vaaran aiheutumisesta työntekijän hengelle tai terveydelle. Sääntely ei näiltä osin muodostu ongelmalliseksi perustuslain 10 §:n kannalta.

Säännöksen sanamuodon perusteella näyttää siltä, että viranomaisen voisi asukkaan pyynnöstä tehdä tarkastuksen kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa siitä riippumatta, täytyvätkö tarkastukselle säädettävät yleiset edellytykset, ja

että viranomaisen tällaisesta toimivallasta ei sen vuoksi ole tarpeen säätää lailla muuten kuin välillisesti. Viranomaisen toimivallan tämänkaltainen sääntely ei valiokunnan mielestä ole asukkaan pyyntöönkään perustuessaan hyvin sopu-soinnussa perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistettuun oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyvän sen vaatimuksen kanssa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin (vrt. PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 37/2005 vp, s. 3). Asukkaan pyyntöön viittaava maininta on lisäksi asiallisesti tarpeeton (vrt. esim. PeVL 69/2002 vp, s. 3), sillä nimenomainen pyyntö tarkastuksen tekemiseen voi jo sellaisenaan muodostaa säännöksessä tarkoitettua perustellun syyn epäillä työstä tai työolosuhteista aiheutuvan vaaraa työntekijän hengelle tai terveydelle. Maininta asukkaan pyynnöstä tulee näiden seikkojen vuoksi poistaa pykälästä.

#### *Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle*

Työsuojeluviranomainen voi 1. lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin nojalla käyttää apunaan ulkopuolista asiantuntijaa valvonnan kannalta merkityksellisen seikan selvittämisessä. Asiantuntijalla on 4 §:ssä tarkoitettut oikeudet siinä laajuudessa kuin työsuojeluviranomainen asiantuntijalle osoittaa kutakin tapausta varten yksilöidyssä valtakirjassa.

Ehdotettu sääntely mahdollistaa julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Ulkopuolisen asiantuntijan käyttäminen tarkastustehtävässä voi joissakin tapauksissa olla esimerkiksi valvonnan kohteina oleviin seikkoihin liittyvien ammatillisten ja teknisten erityispiirteiden vuoksi tarkoituksenmukaista (PeVL 40/2002 vp, s. 3/I). Asiantuntijaa voidaan esityksen perustelujen mukaan tarvita esi-

merkiksi työpaikalla tai tuotteessa olevan erityisen seikan selvittämiseen. Tältä osin ehdotetusta sääntelystä ei ole perustuslain 124 §:n kannalta huomautettavaa.

Perustuslakivaliokunta on katsonut oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voitavan huolehtia tarkastustoiminnan kaltaisessa tosiasiallisessa toiminnassa muun muassa tarkastustehtäviä suorittavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 40/2002 vp, s. 3/II). Valiokunnan mielestä lakiehdotusta on aiheellista täydentää maininnalla asiantuntijan pätevyysvaatimuksista tai kelpoisuusehdoista.

Ulkopuolisella asiantuntijalla ei 12 §:n 1 momentin perusteella ole oikeutta suorittaa tehtävänsä 9 §:n tarkoittamassa kotirauhan piiriin kuuluvassa tilassa muutoin kuin yhdessä tarkastajan kanssa.

Perustuslain 124 §:ssä kielletään merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 28/2001 vp, s. 5—6 ja PeVL 46/2001 vp, s. 4—5).

Perustuslakivaliokunta on katsonut ulkopuolisen asiantuntijan asunnon tarkastamisvaltuuden merkitsevän oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan. Valiokunta ei sen sijaan ole nähnyt estettä säätää viranomaiskoneiston ulkopuolelta nimetyn toimielimen oikeudesta avustaa tarkastuksen toimittamisessa (PeVL 46/2001 vp, s. 5/I). Säännöstä on tältä osin asianmukaista tarkentaa siten, että asiantuntijalla on lain 9 §:n tarkoittamassa paikassa oikeus ainoastaan avustaa tarkastajaa.

Työsuojeluviranomaisen apuna toimivaan asiantuntijaan sovelletaan 12 §:n 3 momentin perusteella hallintolakia ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustus-

lain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II). Ehdotetussa säännöksessä mainittuja hallinnon yleislakeja — samoin kuin kielilakia — sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Julkista valtaa käyttävän henkilön rikosoikeudellisesta virkavastuusta on säädetty rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdassa (ks. PeVL 16/2004 vp, s. 7/I). Lakiin ei siten enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämättömyyttä sisällyttää ehdotetun kaltaista viittausta hallinnon yleislakeihin. Jos sellaista esimerkiksi sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, on viittauksen syytä olla vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava. Tämän vuoksi momentissa on aiheellista mainita myös kielilaki.

#### *Tietojensaantioikeus*

Työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin 8 kohdan perusteella oikeus valvonnan toteuttamiseksi ja valvonnan edellyttämässä laajuudessa saada työnantajalta valvontaa varten muitakin tarpeellisia tietoja kuin momentin edeltävissä kohdissa on nimenomaisesti mainittu. Oikeus voidaan 12 §:n 1 momentin nojalla myöntää työsuojeluviranomaisen antamassa yksilöidyssä valtakirjassa myös ulkopuoliselle asiantuntijalle.

Ehdotuksessa on kysymys ensisijaisesti muista kuin perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun henkilö tietojen suojan kannalta merkityksellisistä tiedoista. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisenkin sääntelyn yhteydessä asianmukaisena, että viranomaisen tietojensaantioikeus ulotetaan vain sen tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiin tietoihin (PeVL 9/2004 vp, s. 6, PeVL 45/2004 vp, s. 4/II, PeVL 4/2005 vp, s. 4/II). Sääntelyä on asianmukaista tarkistaa niin, että 4 §:n 1 momentin 8 kohdan mukainen tietojensaantioikeus ulottuu vain valvonnan kannalta välttämättömiin tietoihin.

**Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Klaus Pentti /kesk
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Markku Rossi /kesk
	Sinikka Hurskainen /sd	Simo Rundgren /kesk
	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Annika Lapintie /vas	Seppo Särkiniemi /kesk
	Outi Ojala /vas	Ilkka Taipale /sd
	Reino Ojala /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.