

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 39/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om företagshälsovård samt lag om ändring av 4 och 11 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Social- och hälsovårdsutskottet begärde den 28 september 2001 ett utlåtande från grundlagsutskottet om regeringens proposition med förslag till lag om företagshälsovård samt lag om ändring av 4 och 11 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden (RP 114/2001 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- medicinalrådet Matti Lamberg och överläkare Heikki Savolainen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- juris doktor, akademiforskaren Liisa Nieminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om företagshälsovård. I den anges principerna för god företagshälsovårdspraxis och principerna för insatserna på arbetsplatserna för att bevara de anställdas arbetsförmåga.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2002.

Enligt det avsnitt i propositionens motivering som gäller lagstiftningsordningen preciserar lag-

förslaget hur behandlingen av personuppgifter skall regleras samtidigt som skyddet för den personliga integriteten stärks. Bestämmelserna om befogenhet att utfärda förordningar konstateras uppfylla kraven på exakthet och noggranna avgränsningar. Även i övrigt anser regeringen att lagförslaget överensstämmer med grundlagen och därför kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Obligatorisk hälsoundersökning

I 11 § 4 mom. i förslaget till lag om företagshälsovård föreskrivs att en arbetstagare inte utan grundad anledning får vägra att delta i en sådan hälsoundersökning som avses i paragrafen. Skyldigheten att delta i en hälsoundersökning innebär ett ingrepp i den personliga integritet som garanteras i 7 § grundlagen. En obligatorisk hälsoundersökning kringskär också en persons självbestämmanderätt, en rätt som i konstitutionellt hänseende är förankrad i grundlagens bestämmelser om personlig frihet och skydd för privatlivet.

Förslaget bör bedömas å ena sidan med hänsyn till bestämmelsen i grundlagens 7 § 3 mom. om att den personliga integriteten inte får kränkas godtyckligt eller utan laglig grund, å andra sidan mot bakgrunden av de allmänna förutsättningarna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 5). Arbetstagarens skyldighet grundar sig enligt propositionen på lag. Bakom skyldigheten ligger ett i sig godtagbart intresse att främja och vidmakthålla hälsan. Utskottet hänvisar till grundlagens 18 § 1 mom. om det allmännas skyldighet att sörja för skyddet av arbetskraften och till 19 § 3 mom. om det allmännas skyldighet att befrämja befolkningens hälsa. Dessa skyldigheter för det allmänna realiserar genom en lagfäst skyldighet att ordna företagshälsovård.

Kopplingen mellan arbetstagarens skyldighet och hälsoundersökningen ligger enligt den föreslagna lagen i att undersökningen är behövlig för att utreda de hälsomässiga förutsättningarna för det aktuella arbetet. Med tanke på kravet på exakthet och noggranna avgränsningar är denna begränsning uttryckt i ord rätt vag. Lagen uttrycker exempelvis inte fullt explicit grundtanken i motiveringen att bestämmelsen speciellt gäller situationer där arbetet eller arbetsmiljön ger upphov till en särskild risk för ohälsa eller där arbets- och funktionsförmågan behöver utredas på grund av arbetskraven. Sett ur proportio-

nalitetssynvinkel är det åter på sin plats att uttrycka arbetstagarens skyldighet med bestämningen nödvändig. Utskottet menar att konstitutionella skäl talar för en precisering av den föreslagna formuleringen utifrån dessa synpunkter.

Lagförslaget anger inte vilka åtgärder som kan ingå i hälsoundersökningen. Å andra sidan är det av allt att döma inte möjligt att i detalj reglera denna fråga. Det oaktat är det med tanke på arbetstagarens rättsliga ställning viktigt att på något sätt begränsa åtgärderna. Utskottet finner det angeläget att saken lyfts fram och lagen om företagshälsovård kompletteras med en generell hänvisning till 6 § lagen om patientens ställning och rättigheter, grundbestämmelsen om patientens självbestämmanderätt.

Bemyndigande att utfärda förordning

Lagförslagens 3 § 2 mom. Enligt momentet kan genom statsrådsförordning bland annat föreskrivas om den utbildning som krävs av yrkesutbildade personer inom företagshälsovården och som behövs för att företagshälsovården skall kunna genomföras och om sådana tillräckliga kunskaper om företagshälsovård som krävs av sakkunniga inom företagshälsovården. På denna punkt gäller befogenheten att utfärda förordning behörighetsvillkoren för yrkesutbildade personer och sakkunniga inom företagshälsovården och är därmed relevant med tanke på grundlagens 18 § 1 mom. om utövande av yrke och näring.

Här handlar det dock inte om att öppet delegera regleringen av behörighetsvillkoren till den som utfärdar förordning (jfr GrUU 20/1997 rd, s. 2 andra spalten och GrUU 31/1998 rd, s. 2—3), utan den behörighet personerna förutsätts ha är redan kopplad till en viss yrkeskompetens i lagen. Prövningsrätten för den som utfärdar förordning är på det hela taget tillräckligt avgränsad i lagen. Det oaktat anser utskottet det vara på sin plats att det med större tydlighet framgår att fullmakten avser en precisering av regleringen på lagnivå (till exempel "Närmare bestämmel-

ser om... kan utfärdas genom förordning av statsrådet").

Lagförslagets 11 § 5 mom. Enligt förslaget föreskrivs det närmare genom förordning av statsrådet om de metoder och sätt som används när de i 1 mom. nämnda uppgifterna fullgörs. Det blir fråga om en mycket öppen fullmakt att utfärda förordning, eftersom förteckningen i 1 mom. de facto omfattar hela företagshälsovårdens innehåll.

Tolkningen av fullmaktsbestämmelsen och innehållet i de regler som utfärdas med stöd av den begränsas dock direkt av 80 § 1 mom. grundlagen. Där sägs det att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag skall utfärdas genom lag (GrUU 34/2000 rd, s. 4 första spalten). En bedömning av de direkt ur grundlagen härledda begränsningarna och deras konkreta betydelse blir aktuell om inte förr så i samband med beslutsförandet när en förordning utfärdas.

Befogenheterna att utfärda förordning bör tolkas också utifrån den författningssammanhang i vilken de ingår. Vilka dimensioner befogenheterna i det föreliggande fallet kommer att få beror på vilken karaktär och omfattning de skyldigheter har som lagen om företagshälsovård över lag ålägger arbetsgivarna. Denna aspekt kunde synliggöras i fullmaktsbestämmelsen åtminstone så att det handlar om metoder och sätt "som kan betraktas som sedvanliga".

Övriga omständigheter

Arbetsgivarens ställning. Arbetsgivaren åläggs i den föreslagna 4 § en grundläggande skyldighet att på egen bekostnad ordna företagshälsovård. Företagshälsovårdens syfte framgår av lagtexten. Därtill preciseras skyldighetens omfattning utifrån arbetet, arbetsarrangemangen, personalen, förhållandena på arbetsplatsen och förändringar i dem enligt vad som föreskrivs i lagen om företagshälsovård. En god företagshälsovårdspraxis är relevant för företagshälsovårdens innehåll. Utskottet menar att lagens bestämmelser om grunderna för arbetsgivarens

skyldigheter står i samklang med kraven i 80 § 1 mom. grundlagen.

Upprättande av journalhandlingar och andra handlingar. Enligt föreslagna 17 § kan social- och hälsovårdsministeriet meddela anvisningar om förande av journalhandlingar och andra handlingar inom företagshälsovården. Utskottet har fäst uppmärksamheten vid förslaget på grund av grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för personuppgifter.

Lagen om patientens ställning och rättigheter gäller enligt dess 1 § patienternas ställning och rättigheter inom hälso- och sjukvården, om inte något annat stadgas i lag. Bestämmelserna om journalhandlingar i 12 § i denna patientlag är därmed tillämpliga också inom företagshälsovården i och med att lagförslaget saknar uteslutande bestämmelser. Lagen om patientens ställning och rättigheter har därmed de grundläggande bestämmelser om journalhandlingar som skall följas även inom företagshälsovården. Det finns inga konstitutionella hinder för att ge ministeriet befogenheter att meddela anvisningar i saken (jfr GrUU 13/2000 rd, s. 2). En annan sak är hur stort behovet egentligen är med tanke på det som sägs i början av 12 § 2 mom. lagen om patientens ställning och rättigheter.

Lagförslagets 19 § 2 mom. Enligt detta moment skall en arbetsgivare eller en företrädare för denna som uppsåtligt eller av oaktsamhet underlåter att iakttä vad som i 4 § föreskrivs om ordnande av företagshälsovårdstjänster dömas till böter för underlåtenhet att ordna företagshälsovårdstjänster. Det framgår inte klart om hotet om straff bara gäller den specifikt utsagda skyldigheten i 4 §, det vill säga att i allmänhet ordna företagshälsovård, eller om det genom hänvisningen i slutet av 4 § också gäller kravet på företagshälsovårdens innehåll. Situationen är problematisk med hänsyn till den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § grundlagen. Vad beträffar kravet på exakta brottsrekvisit torde slutresultatet dock enligt utskottets uppfattning bli en i konstitutionellt hänseende problemfri reglering, om straffhotet preciseras till att gälla negligering dels av

GrUU 39/2001 rd — RP 114/2001 rd

den allmänna skyldigheten att ordna företagshälsovård, dels av i 20 § 3 mom. nämnda förpliktande beslut. Om lagförslaget ändras på detta sätt kan det behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning förutsatt att utskottets konstitutionella anmärkning om 19 § 2 mom. i det första lagförslaget beaktas på lämpligt sätt.

Helsingfors den 24 oktober 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Jarmo Vuorinen.