

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 42/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen och till vissa lagar som har samband med den

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 september 2005 en proposition med förslag till lag om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen och till vissa lagar som har samband med den (RP 94/2005 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Antti Posio, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen. Den ersätter lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden. Syftet är att effektivisera myndigheternas tillsyn över arbetarskyddet och befästa de anställdas medverkan i behandlingen av arbetarskyddsärenden. Propositionen innehåller också förslag till ändring av en rad andra lagar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de godkänts och blivit stadfästa.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen bestämmelserna utifrån hemfriden och skyddet för personuppgifter i grundlagens 10 § och rätten till liv och personlig trygghet i grundlagens 7 §. Regeringen dryftar också kravet i 18 § i grundlagen att det allmänna ska sörja för skyddet av arbetskraften. Normgivningsmyndigheterna analyseras med utgångspunkt i 80 § 2 mom. i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Skydd för hemfrid

Förutom på invånarens egen begäran är det enligt 9 § i lagförslag 1 tillåtet att förrätta inspektioner i lokaler som omfattas av hemfriden, om det finns grundad anledning att misstänka att arbetet eller arbetsförhållandena där medför risker för arbetstagarens liv eller väsentliga olägenheter eller risker för hans eller hennes hälsa och tillsynen inte kan genomföras i tillräcklig utsträckning på något annat sätt.

Förslaget måste bedömas med avseende på skyddet för hemfrid i 10 § i grundlagen. I grundlagens 10 § 3 mom. står det att genom lag kan bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Relevant i den konstitutionella bedömningen av de föreslagna bestämmelserna är om inspektionerna kan anses vara nödvändiga "för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas" i den bemärkelse som 10 § 3 mom. i grundlagen avser.

Möjligheten att förrätta inspektion är i lagförslaget kopplat till den risk för liv eller hälsa som arbetstagaren utsätts för på grund av arbete i lokalerna eller arbetsförhållandena där. Bestämmelserna tillgodoser den rätt till liv och personlig trygghet som garanteras i 7 § 1 mom. i grundlagen. Bestämmelserna har också samband med den skyldighet grundlagens 18 § 1 mom. ålägger det allmänna att sörja för skyddet av arbetskraften. Det är helt korrekt med tanke på nödvändighetskravet att inspektionen villkoras med att tillsynen inte kan genomföras i tillräcklig utsträckning på något annat sätt. Därtill krävs det motiverad misstanke om fara för arbetstagarens liv eller hälsa. Till denna del utgör bestämmelsen inget problem med avseende på 10 § i grundlagen.

Som paragrafen är formulerad förefaller det som om myndigheten på invånarens begäran kan förrätta inspektion i hemfridsskyddade lokaler oavsett om de föreskrivna allmänna villkoren för

inspektion uppfylls eller inte, och att myndighetens befogenheter inte därför behöver lagfästas annat än indirekt. Att reglera myndigheters befogenheter på detta sätt är, också då det bygger på en begäran från invånarens sida, enligt utskottets mening inte förenligt med kravet på att utövning av offentlig makt ska bygga på lag, ett krav som ingår i 2 § 3 mom. i grundlagen som ett element i rättsstatsprincipen (jfr GrUU 19/2000 rd, s. 3/II, GrUU 37/2005 rd, s. 3). Dessutom är passusen om invånarens egen begäran sakligt sett onödig (jfr. t.ex. GrUU 69/2002 rd, s. 3), eftersom en yttrycklig begäran om inspektion redan i sig kan utgöra en i bestämmelsen avsedd grundad anledning att misstänka att arbetet eller arbetsförhållandena medför risker för arbetstagarens liv eller hälsa. Passusen om invånarens egen begäran bör följaktligen strykas i paragrafen.

Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Arbeterskyddsmyndigheten kan enligt 12 § 1 mom. i lagförslag 1 anlita en utomstående sakkunnig för att utreda en med tanke på tillsynen betydelsefull omständighet. Den sakkunnige har i 4 § avsedda rättigheter i den omfattning som anges i den specifika fullmakt som den sakkunniga fått av arbetskyddsmyndigheten.

Bestämmelsen tillåter att en offentlig förvaltningsuppgift uppdras åt någon annan än en myndighet. Grundlagens 124 § föreskriver att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning.

I vissa fall kan det vara motiverat att inspektioner utförs av utomstående experter på grund av särskilda yrkesmässiga och tekniska aspekter på de omständigheter som tillsynen gäller (GrUU 40/2002 rd, s. 3/I). Enligt propositionsmotiven kan en utomstående sakkunnig behövas t.ex. för att utreda ett speciellt förhållande på arbetsplatsen eller en viss detalj i en produkt. Med

hänsyn till 124 § i grundlagen finns det ingenting att anmärka mot förslaget på denna punkt.

Utskottets tolkningspraxis har varit att i sådan reell verksamhet som kontroller kan man för att trygga de grundläggande fri- och rättigheter och kraven på god förvaltning bl.a. sörja för att de som utför kontrollerna är lämpliga och kompetenta för uppgiften (GrUU 40/2002 rd, s. 3). Utskottet ser det motiverat att lagförslaget kompletteras med bestämmelser om behörighetskrav eller kompetensvillkor för de sakkunniga.

Den sakkunnige får enligt 12 § 1 mom. inte utföra sitt uppdrag på ett i 9 § avsett hemfridskyddat ställe förutom tillsammans med en inspektör.

Grundlagens 124 § förbjuder att uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt ges till andra än myndigheter. Till exempel på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter kan anses som betydande utövning av offentlig makt (RP 1/1998 rd, s. 180/I, se också GrUU 28/2001 rd, s. 5—6 och GrUU 46/2001 rd, s. 4—5).

Befogenheten att inspektera en bostad har enligt utskottets uppfattning inneburit rätt att på ett betydande sätt ingripa i det hemfridsskydd som grundlagen garanterar var och en. Däremot har utskottet inte sett något hinder för att ett organ utanför myndighetsapparaten ges rätt att bistå vid inspektionen (GrUU 46/2001 rd, s. 5/I). Därför bör bestämmelsen ses över i detta hänseende med innebörden att den sakkunnige bara har rätt att assistera inspektören på platser som avses i 9 §.

Enligt 12 § 3 mom. tillämpas förvaltningslagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet på sakkunniga som biträder arbetarskyddsmyndigheten.

Enligt utskottets tolkningspraxis innebär tryggnad av kraven på rättssäkerhet och god förvaltning i den bemärkelse som avses i 124 § i grundlagen att de allmänna förvaltningslagarna iakttas när ärenden behandlas och att de som handlägger ärenden handlar under tjänsteansvar

(GrUU 33/2004 rd, s. 7/II). De i momentet nämnda allmänna förvaltningslagarna liksom också språklagen tillämpas med stöd av de i dem ingående bestämmelserna om tillämpningsområde, definition på myndighet eller enskildas skyldighet att ge språklig service också på enskilda när de utför ett offentligt förvaltningsuppdrag. Bestämmelser om straffrättsligt tjänsteansvar för personer som utövar offentlig makt finns i 40 kap. 11 § 5 punkten i strafflagen (se GrUU 16/2004 rd, s. 7/I). Därför är det inte längre nödvändigt att med anledning av 124 § i grundlagen ta in hänvisningar av föreslagen typ till allmänna förvaltningslagar i lag. Om man trots allt anser att t.ex. tydligheten kräver det, måste hänvisningen vara omfattande för att e contrario-tolkning ska undvikas. Därför bör även språklagen nämnas i momentet.

Rätt att få upplysningar

Arbetsarskyddsmyndigheten och inspektören har enligt 4 § 1 mom. 8 punkten i lagförslag 1 rätt att i den omfattning som tillsynen förutsätter av arbetsgivaren för tillsynen få också andra nödvändiga uppgifter än de som uttryckligen nämns i momentets övriga punkter. Denna rätt kan med stöd av 12 § 1 mom. också ges en utomstående i den särskilda fullmakt arbetsarskyddsmyndigheten utfärdar.

Förslaget gäller främst andra uppgifter än sådana som är viktiga för det privatlivsskydd 10 § 1 mom. i grundlagen garanterar. Utskottet har även när det gäller sådan reglering ansett att myndigheternas rätt att få uppgifter bara ska gälla uppgifter som är nödvändiga för tjänsteutövningen (GrUU 9/2004 rd, s. 6/I, GrUU 45/2004 rd, s. 4/II, GrUU 4/2005 rd, s. 4). Reglerna bör lämpligen ses över så att rätten enligt 4 § 1 mom. 8 punkten att få information bara gäller uppgifter som är nödvändiga för tillsynen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 42/2005 rd — RP 94/2005 rd

Helsingfors den 28 oktober 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
medl. Hannu Hoskonen /cent
Sinikka Hurskainen /sd
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.