

Asia: VN/4400/2022

Lausuntopyyntö: Luonnos valtioneuvoston asetukseksi raskaana olevien, äskettäin synnyttäneiden sekä imettävien työntekijöiden suojelemisesta työssä vaaraa aiheuttavilta tekijöiltä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi raskaana olevien, äskettäin synnyttäneiden ja imettävien työntekijöiden suojelemiseksi työssä vaaraa aiheuttavilta tekijöiltä. Asetuksella täsmennettäisiin ja selkeytettäisiin näiden työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua ja kumottaisiin voimassa oleva lisääntymisterveydelle työssä vaaraa aiheuttavista tekijöistä ja vaaran torjunnasta annettu valtioneuvoston asetus (603/2015).

Työturvallisuuslailla (738/2002) ja sen nojalla annetuilla alemmanasteisilla säädöksillä on vahva yhteys perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen huolehtia työvoiman suojelusta, ja nyt käsillä olevalla sääntelyllä voidaan tunnistaa olevan merkitystä myös esimerkiksi perustuslain 6 §:n 4 momentin mukaiseen sukupuolten tasa-arvon edistämiseen työelämässä ja perustuslain 22 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ehdotetun sääntelyn tavoitteet ovat siten kannatettavat, eikä oikeusministeriöllä ole huomautettavaa esitysluonnoksen sisältöön. Ehdotetun sääntelyn toteuttamista valtioneuvoston asetuksella ei voida kuitenkaan pitää kaikilta osin asianmukaisena. Säädöstäsoon liittyen oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Asetus annettaisiin työturvallisuuslain 11 §:n 3 momentin nojalla, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä raskaana olevalle, äskettäin synnyttäneelle tai imettävälle työntekijälle työssä vaaraa aiheuttavista tekijöistä ja niiden tunnistamisesta, altistuksen luonteesta, vaarojen selvittämisestä ja arvioinnista, tiedottamisesta, ilmoittamisesta sekä torjuntatoimenpiteistä.

Asetuksenantovaltuus kytkeytyy erityisesti lain 11 §:n 2 momenttiin, jossa säädetään toimenpiteistä, joihin työnantajan tulee ryhtyä raskaana olevan, äskettäin synnyttäneen tai imettävän työntekijän suojelemiseksi, jos työstä tai työolosuhteista saattaa aiheutua heille erityistä vaaraa. Työnantajan on säännöksen mukaan ryhdyttävä tarvittaviin torjuntatoimenpiteisiin, ja jos erityistä vaaraa ei voida poistaa, työnantajan on pyrittävä siirtämään työntekijä tälle sopiviin työtehtäviin kyseiseksi ajanjaksoksi.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan muun muassa valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslain esitöiden mukaan säännös pidättäisi siinä tarkoitetut asiat lain alaan ja rajoittaisi siten yhtäältä eduskunnan valtaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa asetuksen antajalle sekä toisaalta asetuksen antajan valtaa antaa säännöksiä rajoituslausekkeessa tarkoitetuista asioista. Säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla. Asetuksen antaja voitaisiin kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain on tällöin täytettävä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Asetuksenantovaltaa rajoittavan perustuslain säännöksen tarvetta korostaa esitöiden mukaan se, että valtuuttava laki voi säänneltävän alan kohteeseen liittyvien tai muiden sellaisten erityispiirteiden vuoksi olla suhteellisen väljä puitelaki ja jättää harkintavaltaa asetuksen antajalle. (HE 1/1998 vp, s. 131-132, ks. laajemmin lain ja asetuksen alasta Lainkirjoittajan opas, alaluku 13.2.)

Valittavaan säädöstasoon ei vaikuta se, että osin asetusehdotuksen sisältämässä sääntelyssä on kyse EU-direktiivin toimeenpanosta. EU-säädöksen täytäntöönpanoa koskevan kansallisen sääntelyn oikea säädöstaso määräytyy Suomen lainsäädännön mukaan (ks. esim. Lainkirjoittajan opas, alaluku 7.1).

Työturvallisuuslain 11 §:n 3 momentin asetuksenantovaltuudesta on säädetty 1.6.2023 voimaan tulleella lainmuutoksella (222/2023). Kyseinen asetuksenantovaltuus on kirjoitettu täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, ja siinä nimenomaisesti todetaan, että asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä mainituista kysymyksistä. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä arvioidaan, että kyse ei olisi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai perustuslain mukaan lain alaan muuten kuuluvista asioista (HE 306/2022, s. 44). Lain sisältämä asetuksenantovaltuus on oikeusministeriön käsityksen mukaan asianmukainen.

Valtioneuvoston asetusluonnoksen sisältämät ehdotukset ovat kuitenkin oikeusministeriön käsityksen mukaan säädöstasoltaan ongelmallisia siltä osin kuin ne eivät ole luonteeltaan tarkentavaa, asetuksella annettavaa sääntelyä.

Asetusluonnoksen 4 §:n 4-6 momentissa (riskit, joita ei saada poistettua ja tekijät, jotka aina muodostavan riskin) ja 5 §:ssä (yötyö) ehdotetut työn teettämiskiellot vaikuttavat menevän olennaisesti työturvallisuuslaissa säädettyä pidemmälle. Oikeusministeriö katsoo, ettei asetuserinnoksen sisältämiä työn teettämisen kieltoja voida säätää asetuksen tasolla, vaan niistä tulee olla perussäännökset lain tasolla.

Kysymys siitä, millaista työtä työnantaja ei saa sen sisältämien riskien vuoksi lainkaan teettää raskaana olevalla, äskettäin synnyttäneellä tai imettävällä työntekijällä, on varsin painava, yksilön oikeusasemaan liittyvä kysymys. Yksinomaan työnantajan velvollisuutta ryhtyä tarvittaviin torjuntatoimenpiteisiin ei voida oikeusministeriön käsityksen mukaan pitää asiassa riittävänä lain tasoisena säännöksenä sen yleisluonteisuuden vuoksi.

Joiltain osin työturvallisuuslaista voidaan tunnistaa säännöksiä, jotka liittyvät asetuksen sisältämiin kieltoihin. Näiltäkään osin lain tasoiset säännökset eivät vaikuta riittävästi. Yötyötä koskeva työturvallisuuslain 30 §:n säännös vaikuttaa olevan sisällöltään joustavampi ja lievempi kuin asetuserinnoksen 5 §:ssä säädettyä ehdotettu kielto. Asetuserinnoksen 4 §:n 6 momentin mukainen kielto vaikuttaa sekin pidemmälle menevältä kuin työturvallisuuslain 38 §:ssä samassa asiassa säädetty. Muistion eri kohdissa on viitattu myös eräisiin muihin lainsäätöihin säännöksiin, jotka eivät vaikuta muuttavan tilannetta.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota asetuserinnoksen 3 §:n mukaisiin tiedottamis- ja ilmoittamisvelvollisuuksiin. Erityisesti työntekijän velvollisuus ilmoittaa raskaudesta, synnytyksestä tai imetyksestä työnantajalle on merkitykseltään ja luonteeltaan yksilöön kohdistuva velvollisuus, josta tulisi säännellä lain tasolla, eikä näin vaikuta olevan.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Hautakorpi Johanna
Oikeusministeriö