

Asia: VN/29443/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi lääkärin ilmoitusvelvollisuutta koskevan sääntelyn muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 46 a §:n sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 76 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lääkärin ilmoitusvelvollisuutta koskevaa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006, valvontalaki) 46 a §:ää. Esityksessä ehdotettaisiin muutettavaksi lääkärin ilmoitusvelvollisuutta ammattitautien ja muiden työperäisten sairauksien osalta siten, että ilmoitusvelvollisuus koskisi vain työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) ja maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilaissa (873/2015) tarkoitettuja ammattitauteja. Ilmoitus olisi tehtävä salassapitorajoitusten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä työsuojeluviranomaiselle sekä Työterveyslaitokselle. Ilmoitukseen sisällytettävistä tiedoista säädettäisiin samassa säännöksessä.

Muiden työperäisten sairauksien osalta lääkärillä olisi oikeus tehdä ilmoitus työsuojeluviranomaiselle ja Työturvallisuuslaitokselle epäillessään, että kyse on muusta sairaudesta kuin työtapaturma- ja ammattitautilaeissa tarkoitettusta ammattitaudista, jonka syntymiseen osaltaan johtanut potilaan altistuminen tapahtui työturvallisuuslain (738/2002) soveltamisalaan kuuluvassa työssä tai potilaan yrittäjänä tekemässä työssä.

Henkilötietojen käsittely ja tietojen luovuttaminen

Ehdotetun lääkärin ilmoitusvelvollisuutta koskevan työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 46 a §:ään liittyy henkilötietojen käsittelyä. HE-luonnoksen perusteluissa henkilötietojen käsittelyä on arvioitu henkilötietojen suojan näkökulmasta ja kuvattu ehdotetun säännöksen suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen ((EU) 2016/679) sekä avattu yleisen tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa varsin kattavasti. Sääntämisympäristöstä koskevilla perusteluilla on kuvattu hyvin henkilötietojen käsittelyn sekä salassa pidettävien tietojen luovuttamisen osalta perustuslakivaliokunnan käytäntöä.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että valvontalain 46 a pykälä ja sen otsikko ehdotetaan muutettavaksi kokonaisuudessaan. Voimassa olevan säännöksen 1 momentin mukaan, jos lääkäri perustellusti epäilee työtapaturma- ja ammattitautilaisissa tarkoitettua ammattitautia tai työstä johtuvaa muuta työperäistä sairautta, hänen on viipymättä tehtävä salassapitosäännösten estämättä asiasta ilmoitus työsuojeluviranomaiselle. Muutetussa 1 momentissa ilmoitus perustuisi epäilyyn ja säännöksestä poistettaisiin ilmoituksen perustuminen perusteltuun epäilyyn. Sanamuodon mukaisesti ilmoittamisen kynnys vaikuttaisi siten madaltuvan, mutta perusteluista ei selviä, onko tämä ollut tarkoitus. Samoin säännöksestä poistettaisiin ilmoituksen tekeminen viipymättä, eikä perusteluista selviä myöskään tämän osalta, onko ollut tarkoitus muuttaa säännöksen sisältöä tältä osin. Lisäksi ehdotettavaan säännökseen on lisätty, että lääkärillä olisi velvollisuus ilmoittaa tiedot salassapitosäännösten lisäksi myös muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä työsuojeluviranomaiselle ja Työterveyslaitokselle. Perusteluissa ei ole kuitenkaan tehty selkoa, mitä nämä muut tiedonsaantia koskevat rajoitukset ovat. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa perusteluista olisi täsmennettävä edellä mainittujen ehdotettujen muutosten osalta.

Ehdotettavan pykälän 2 momentissa säädettäisiin lääkärin ilmoitusvelvollisuuden nojalla ilmoittamat tiedot. Pykälän sanamuodon mukaisesti tiedot ilmoitettaisiin sekä työsuojeluviranomaiselle että Työterveyslaitokselle. Esityksessä olisi eroteltu potilastiedot ja potilaan työtä koskevat tiedot. Sääntämisympäristöstä koskevilla perusteluilla todetaan, että ehdotettavassa 46 a §:ssä olisi tyhjennävä ja täsmällinen luettelo ilmoitettavista tiedoista. Sääntely ilmoitettavista tiedoista olisi laadittu sen mukaan, mitä tietoja työsuojeluviranomainen ja Työterveyslaitos käytännössä tarvitsisivat, kun ne pyrkisivät ehkäisemään ammattitauteja ja muita työperäisiä sairauksia. Asiasisällön vuoksi ehdotettavassa 46 a §:ssä ei nimenomaisesti mainittaisi sanaparia ”tarpeelliset tiedot”. Työterveyslaitos ei tarvitsisi omia tehtäviään varten aivan kaikkia samoja tietoja kuin työsuojeluviranomainen. Työterveyslaitoksen tarvitsemat tiedot kävisivät ilmi kunkin ilmoitettavan tiedon osalta säännöskohtaisista perusteluista. Työterveyslaitoksen tarvitsemat tiedot eroteltaisiin yhteisestä ilmoituslomakkeesta vakiosisältöisinä tietoteknisin keinoin. (s. 62) Säännöskohtaisissa perusteluilla on avattu jokaisen kohdan osalta, mitä tietoja työsuojeluviranomainen tarvitsee ja mitä tietoja Työterveyslaitos tarvitsee.

Vaikuttaisi sille, että ehdotetun säännöksen sanamuoto ei vastaa sen perusteluja ja sanamuodon mukaan tiedonluovutusvelvollisuus olisi laajempi, koska sen nojalla kaikki tiedot luovutettaisiin molemmille tahoille. Sama koskee myös ehdotettavan pykälän 3 momentissa ilmoitettavaksi säädetyjä tietoja, koska ilmoitettaviin tietoihin sovellettaisiin, mitä 2 momentin 1 kohdassa ja 2 kohdan a–f alakohdassa säädettäisiin. Oikeusministeriö huomauttaa, että jatkovalmistelussa pykälää

ja sen perusteluja tulisi tarkentaa ja täsmentää siten, että säännöksen sanamuodosta käy ilmi, mitä tietoja luovutetaan ja kenelle tietoja luovutetaan.

Rikosoikeudellisten näkökohtien arviointi

Voimassa olevan työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (jälj. valvontalaki) 51 §:n 3 momentin nojalla

joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tämän lain 46, 46 a tai 48 §:ssä säädettyä ilmoitusvelvollisuutta, on tuomittava, jollei muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, työsuojelurikkomuksesta sakkoon.

HE-luonnoksen rikosoikeudellisesti keskeiset kysymykset liittyvät yhtäältä blankorangaistussäätelyä koskeviin seikkoihin ja toisaalta ehdotetun valvontalain 46 a §:n sisältöön.

Valvontalain 51 §:n 3 momentissa on kyse niin kutsutusta blankorangaistussäännöksestä, jonka soveltamisala määrittyy sanamuodoissa viitattujen muiden lainkohtien, muun ohella valvontalain 46 a §:n, perusteella. HE-luonnoksessa lääkärin ilmoitusvelvollisuuden rajaamista koskemaan vain työtapaturma- ja ammattitautilaeissa tarkoitettuja ammattitauteja on perusteltu viittaamalla rikoslainsäädännölle keskeisiin, sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskeviin näkökohtiin, jotka ovat tärkeitä myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta (s. 55).

Tältä osin oikeusministeriö toteaa, että lääkärin ilmoitusvelvollisuutta koskevan tunnusmerkistötekijän soveltamisalan täsmentämistä ilmoitettavien ammattitautien ja ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvien potilaiden osalta voidaan pitää myönteisenä sekä laillisuusperiaatteen että rikoslainsäädännöltä edellytettävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta. HE-luonnoksessa ehdotettujen lainsäädäntömuutosten osalta jää kuitenkin epäselväksi, johtaisiko esitys kaikissa suhteissa sääntelyn täsmentymiseen ja soveltamisalan selkiytymiseen.

Tältä osin huomiota voidaan kiinnittää ensimmäiseksi eräisiin HE-luonnoksessa ehdotettuihin muutoksiin koskien valvontalain 46 a §:ää. Voimassa olevan valvontalain 46 a §:n 1 momentin sanamuodon nojalla lääkärin ilmoitusvelvollisuus perustuu tämän perusteltuun epäilyyn koskien työtapaturma- ja ammattitautilaeissa tarkoitettua ammattitautia tai työstä johtuvaa muuta työperäistä sairautta. Luonnoksessa ehdotettaisiin viitattua momenttia muutettavaksi siten, että lääkärin ilmoitusvelvollisuus edellyttäisi vastaisuudessa ainoastaan epäilyä koskien sekä työtapaturma- ja ammattitautilainsäädännössä tarkoitettua ammattitautia että ammattitaudin syntymiseen johtaneen altistuksen tapahtumista työturvallisuuslain soveltamisalaan kuuluvassa työssä tai potilaan yrittäjänä tekemässä työssä.

Valvontalain 46 a §:n sanamuodon muuttamista tältä osin on perusteltu HE-luonnoksessa viittaamalla muun ohella ammattitautien vahvistamisen tapahtumiseen omassa erityismenettelyssään – jolloin lääkärin vakaaseen käsitykseenkin perustuvaa arviota ammattitaudin käsillä olosta tai diagnoosia olisi ilmeisesti pidettävä teknisessä mielessä vain epäilyinä – sekä lääkäriltä mahdollisesti puuttuviin tietoihin koskien altistuksen tapahtumista juuri tietyssä työntekeutilanteessa, jolloin kyse vaikuttaisi olevan arki-kielisemmästä epäilemisestä tai tietoa heikommasta, jossain määrin epävarmasta uskomuksen asteesta. Koska toisaalta luonnoksen perustelujen mukaan lääkäri olisi velvollinen ilmoittamaan sekä diagnosoimistaan että epäilemistään ammattitaukeista, olisi ilmeisesti myös tässä yhteydessä mahdollisesti kyse epäilyistä jossain määrin epävarman uskomuksen merkityksessä (s. 44).

Oikeusministeriö toteaa tältä osin, että yksinomaan epäilyyn perustuvaksi ehdotettavaa lääkärin ilmoitusvelvollisuutta voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena rikoslainsäädännöltä edellytettävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta. Vaikka voimassa olevan valvontalain esitöissä ei olekaan lähemmin määritelty, mitä epäilyn perusteltavuudella tarkoitetaan, HE-luonnoksen perusteella jää epäselväksi, onko esityksellä tarkoitus muuttaa voimassa olevaa valvontalain 46 a §:n sisältöä tältä osin. Asian merkitystä korostaa osaltaan, että valvontalain 46 a §:n rikkominen olisi HE-luonnoksen mukaan vastaisuudessaakin rangaistavaa myös huolimattomuudesta tehtynä.

Ainakin säännöksen perusteluja on aiheellista tarkistaa edellä viitatuin tavoin lääkärin ilmoitusvelvollisuuden perustavien seikkojen täsmentämiseksi.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Suominen Mariia
Oikeusministeriö