



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

1/7

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Lausunto
21.4.2022

VN/17/2022

Viite: HE 34/2022 vp

Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijalausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi merityösopimuslain 1 ja 13 luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan merityösopimuslakiin työntekijöiden alkoholipuhallutuksia koskevia säännöksiä. Työnantajalla olisi säännösten nojalla oikeus velvoittaa työntekijöitä puhalluskokeeseen aluksella. Koska puhallutuksilla puututaan työntekijän perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämän suojaan sekä itsemääräämisoikeuteen, on työnantajan oikeudesta velvoittaa työntekijä puhalluskokeeseen säädettävä lailla.

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa miehistön alkoholinkäytöstä johtuvien aluksen, sen miehistön, matkustajien ja ympäristön turvallisuutta sekä työturvallisuutta vaarantavien tilanteiden ennaltaehkäisemiseksi välttämättömät alusten miehistöön kuuluvien puhalluskokeet. Esityksen tavoitteena on turvata aluksen päällikön mahdollisuudet lakisääteisten turvallisuuteen liittyvien velvoitteidensa hoitamiseen siltä osin kuin kyse on alkoholinkäytön aiheuttamista turvallisuusriskeistä.

Merityösopimuslaissa säädettäisiin puhalluskokeiden edellytyksistä. Sääntelyn nojalla työnantaja voisi velvoittaa yleiseen työnantajan määrittämänä ajankohtana suoritettavaan puhalluskokeeseen ne aluksen työntekijät, jotka työskentelevät tehtävissä, joissa päihtyneenä työskentely voi vaarantaa muiden aluksella olevien henkilöiden hengen, terveyden tai työturvallisuuden taikka aluksen tai ympäristön turvallisuutta. Säännös mahdollistaisi pistokoeluateisesti järjestettävät satunnaispuhallutukset ja säännölliset puhalluskokeet aluksilla. Lisäksi työnantaja voisi velvoittaa yksittäisen työntekijän puhalluskokeeseen, jos on perusteltua aihetta epäillä hänen olevan päihtynyt työajalla. Säännökset mahdollistaisivat puhalluskokeet, joilla selvitetään työntekijän työkykyä työajalla.

Jos työnantajan tarkoituksena on velvoittaa työntekijöitä puhalluskokeisiin, työnantajan olisi laadittava päihdeohjelma. Ennen päihdeohjelman

hyväksymistä ne tehtävät, joissa työntekijöitä voitaisiin velvoittaa yleisiin puhalluskokeisiin (ilman päihtymysepäilyä) olisi käsiteltävä yhteistoimintalakien mukaisesti vuoropuhelussa tai yhteistoimintamenettelyssä. Jos työnantaja ei kuulu yhteistoimintalakien soveltamisalaan, työnantajan olisi varattava työntekijöille tai heidän edustajilleen tilaisuus tulla kuulluiksi siitä, missä tehtävissä edellytykset yleisiin puhalluskokeisiin määrittämiselle täyttyvät.

Ehdotettavilla menettelytapoja koskevilla säännöksillä turvattaisiin työntekijän asemaa. Työnantajan olisi käytettävä puhalluskokeissa mahdollisimman luotettavia laitteita, jotka on kalibroitu ja huollettu valmistajan ohjeiden mukaisesti. Työnantajan olisi huolehdittava siitä, että puhalluskokeita suorittavilla on riittävä koulutus käyttää laitetta ja muutoinkin huolehdittava puhalluskokeiden toteuttamisesta tulosten luotettavuuden turvaavalla tavalla. Työnantajan olisi myös huolehdittava työntekijöiden yksityisyyden turvaamisesta puhalluskokeissa.

Työntekijällä olisi oikeus vaatia puhalluskokeen varmentamista uudella puhalluskokeella. Muulla kuin tarkkuusalkometrillä tehdyn puhalluskokeen tulos olisi työntekijän vaatimuksesta varmennettava toisella laitteella. Oikeudesta vaatia varmentamista olisi tiedotettava työntekijöille.

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi henkilötietojen käsittelystä puhalluskokeiden yhteydessä. Sääntelyä sovellettaisiin myös losseilla. Lakien ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian.

Merityön erityisolosuhteet

Työntekijöiden puhalluskokeet aluksilla ovat perusteltuja merenkulun erityisten turvallisuusvaatimusten ja erityisolosuhteiden näkökulmasta. Kysymys on ennen kaikkea päihtyneenä työskentelyä ja siitä johtuvia turvallisuusriskejä ennaltaehkäisevästä lainsäädännöstä. Puhalluskokeet ovat tärkeä keino huolehtia päihtyneenä työskentelystä aiheutuvien turvallisuusriskien ennaltaehkäisemisestä aluksilla.

Ehdotettavan sääntelyn hyväksyttävyyttä puoltavat aluksilla vallitsevat erityiset, suljetut työnteon olosuhteet, joissa turvallisuuden merkitys on korostunut. Olennaista merkitystä arvioidaan olevan sillä, että aluksen ollessa merellä avun saaminen voi olla hidasta ja vaikeaa. Lisäksi työskentelytiloihin ja aluksen lastiin liittyy erityisiä turvallisuusriskejä.

Merityössä erityispiirteinä ovat työn luonteesta johtuvat erityiset turvallisuusvelvoitteet. Aluksilla on paljon turvallisuuskriittisiä tehtäviä, jotka liittyvät kansainvälisiin sopimuksiin ja kansalliseen sääntelyyn perustuvien turvallisuusvaatimusten toteuttamiseen aluksilla.

Aluksen päälliköllä on kokonaisvastuu aluksen merikelpoisuudesta ja turvallisuudesta sekä työnantajan edustajana työturvallisuudesta. Aluksen päällikön käytössä olevien, lakiin perustuvien keinojen huolehtia erityisistä turvallisuusvastuistaan ei arvioida olevan riittäviä puhalluskokeita koskevan lainsäädännön puuttuessa. Päihtymysepäilytilanteissa merellä oleville aluksille ei käytännön syistä voida useinkaan kutsua poliisia tekemään puhalluskoea tai lähettää työntekijää työterveyshuoltoon.

Yksityiselämän suoja ja henkilökohtainen koskemattomuus

Ehdotettu työntekijän velvoittamista puhalluskokeeseen koskeva sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta. Päihdetestausta koskevaa sääntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti arvioitu puuttumisena 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojan rajoituksena sekä puuttumisena henkilön itsemääräämisoikeuteen (PeVL 38/2013 vp, PeVL 28/2004 vp, PeVL 12/2006 vp, PeVL 10/2004 vp).

Perustuslakivaliokunta on yksityisyyden suojasta työelämässä annettua lakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 10/2004 vp, s. 6) katsonut, että työnantajan oikeudesta tehdä työntekijälle puhalluskoe tulee säätää riittävän täsmällisesti lailla, joka täyttää myös muut perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut työntekijän huumausainetestauksen ja opiskelijoiden päihdetestauksen perustuslain mukaisuutta (PeVL 10/2004 vp, PeVL 28/2004 vp ja PeVL 12/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut muun muassa, että opiskelijoiden päihdetestausta voidaan perusoikeusjärjestelmän kannalta perustella opiskelijoiden ja muiden henkilöiden oikeuksien ja turvallisuuden suojaamisella. Myös työntekijöiden huumausainetestejä koskevaa sääntelyä on pidetty tavoitteiltaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä. Tavoitteena on muun ohella ehkäistä ennakolta ja vähentää huumausaineiden käytöstä aiheutuvia haitallisia seuraamuksia ja riskejä työelämässä. Kysymys on toisten henkilöiden oikeuksien ja painavien yhteiskunnallisten etujen suojaamisesta.

Ehdotettavan puhalluskokeita koskevan sääntelyn arvioidaan olevan välttämätöntä sen varmistamiseksi, että työnantajalla on käytettävissään riittävät keinot ennaltaehkäistä päihtyneenä työskentelystä aiheutuvia turvallisuusriskejä aluksilla. Ehdotettavalla sääntelyllä on merkitystä toisten henkilöiden perustuslain 7 §:ssä turvattujen oikeuksien, eli oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen, kannalta. Ehdotettavalla sääntelyllä on merkitystä myös perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan ja vastuuta ympäristöstä koskevan perustuslain 20 §:n kannalta. Sääntelyllä edistetään mahdollisuuksia aluksen ja sen lastin turvallisen käsittelyn varmistamiseen ja ympäristöturvallisuudesta huolehtimiseen ennaltaehkäisemällä alkoholin käytöstä työssä aiheutuvia vahinkoja. Edellä mainitut oikeudet ja edut ilmenevät myös lakiehdotuksen säännöksistä. Esitys täyttää myös perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan veloitetta turvata perusoikeuksien toteutumista.

Kynnyksen oikeudelle velvoittaa puhalluskokeisiin ei tule olla liian korkea ottaen huomioon päihtyneenä aluksella työskentelyyn liittyvät riskit ja mahdollisten vahinkojen suuruus. Työnantajat edellyttävätkin päihteettömyyttä kaikilta aluksilla työskenteleviltä. Erityisesti turvallisuuteen liittyvissä tehtävissä työskentelevien päihtyneenä työskentelyä on perusteltua pyrkiä ennalta ehkäisemään puhalluskokein mahdollisimman laajasti. Merityön olosuhteissa on esimerkiksi onnettomuustilanteissa riskit suurille vahingoille ja merkittäville vaikutuksille ihmisten, omaisuuden ja ympäristön turvallisuuteen. Näistä syistä ehdotuksessa lähdetään siitä, että mahdollisuus säännöksessä mainittujen turvallisuusintressien vaarantumiseen olisi riittävää.

Sääntelylle arvioidaan edellä mainituilla perusteilla olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.

Ehdotettavan sääntelyn mukainen puuttuminen perusoikeuksina turvattuihin työntekijän yksityisyyteen ja koskemattomuuteen sekä itsemääräämisoikeuteen on suhteellisesti vähäistä ottaen huomioon riskit, joita päihytyneenä työskentelyyn merenkulun olosuhteissa ja tehtävissä voi liittyä. Ehdotetun sääntelyn mahdollistaman työntekijän yksityisyyden suojan, henkilökohtaisen koskemattomuuden ja itsemääräämisoikeuden rajoituksen arvioidaan olevan oikeasuhtaista suhteessa päihytyneenä työskentelystä merityössä aiheutuviin turvallisuusriskeihin.

Työnantaja ei voisi voimakeinoin pakottaa työntekijää puhalluskokeeseen. Oikeusministeriö on hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa katsonut, ettei työntekijän kieltäytymisoikeutta puhalluskokeesta voida jättää perustelujen varaan. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan, kun esityksen tarkoituksena on säätää työntekijälle työoikeudellinen velvollisuus osallistua puhalluskokeeseen, ei ole mahdollista samalla säätää työntekijän oikeudesta työsuhteessa kieltäytyä tämän työoikeudellisen velvoitteen toteuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan työnantajalle oikeutta velvoittaa työntekijä puhalluskokeeseen edellytysten täytyessä. Työntekijälle sääntely tarkoittaisi työnantajan direktioon perustuvaa työoikeudellista velvollisuutta osallistua puhalluskokeeseen. Ehdotettavan sääntelyn mukaan velvollisuus osallistua puhalluskokeeseen olisi luonteeltaan työoikeudellinen, työsuhteen liittyvä velvoite. Työntekijällä olisi siten viime kädessä mahdollisuus kieltäytyä puhalluskokeesta, mutta kyseessä olisi tällöin työsuhteesta johtuvan velvoitteen rikkominen. Työsuhteesta johtuvan velvoitteen rikkomisesta voisi aiheutua työntekijälle työoikeudellisia seuraamuksia. Voimakeinojen käyttöä koskevan sääntelyn puuttuessa on selvää, ettei puhalluskokeeseen voitaisi pakottaa voimakeinoin.

Työnantajan oikeus velvoittaa puhalluskokeeseen ehdotetun sääntelyn mukaisesti on arvioitu välttämättömäksi. Kieltäytymisoikeudesta säättäminen voisi vaarantaa lain tarkoituksen toteutumisen. Aluksilla, erityisesti rahti- ja tankkialuksilla, ei yleensä ole sellaista ylimääräistä henkilöstöä, joka voitaisiin määrätä hoitamaan puhalluskokeesta kieltäytyvien tehtäviä. Aluksen turvallisuus voisi vaarantua, jos työnantajalla ei olisi käytössään riittävää työvoimaa sen vuoksi, että työntekijät voisivat vapaasti kieltäytyä puhalluskokeista. Turvallisuuden varmistamisen kannalta ei ole riittävää, että puhalluskokeet ovat työntekijöiden vapaaehtoisuuden varassa.

Työntekijän oikeudesta kieltäytyä huumausainetestitodistuksen toimittamisesta työnantajalle tai kieltäytymisen seuraamuksista työsuhteessa ei myöskään ole säädetty. Sääntelyn esitöiden mukaan kyse on vastaavalla tavalla työsuhteeseen liittyvän velvoitteen rikkomisesta, kuten nyt esitetään puhalluskokeesta kieltäytymisen osalta. Varsinaisen huumausainetestin tekemiseen terveydenhuollossa sovelletaan huumausainetestien tekemisestä annettua valtioneuvoston asetusta (218/2005), jonka mukaan huumausainetestin tulee potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) mukaisesti perustua testattavan jokaiseen testikertaan antamaan suostumukseen. Aluksilla ei ole yleensä mahdollista ohjata työntekijää terveydenhuollon ammattihenkilön tekemään lääketieteelliseen testiin.

Puhalluskokeesta kieltäytymisen seuraamuksia ei ole perusteltua yksilöidä lain tasolla. Työoikeudessa ei muutoinkaan ole tyhjentävästi säädetty lain tasolla seuraamuksista, jotka liittyvät työsuhteesta johtuvan velvoitteen rikkomiseen. Työsuhteen päättämisperusteista on säädetty laissa. Jos työntekijä kieltäytyy puhalluskokeesta, voi työnantaja olla velvollinen poistamaan työntekijän työtehtävistä. Jos työnantaja sallii päihtyneen työntekijän työskentelevän, hän on onnettomuuden sattua vastuussa aluksen turvallisuuteen ja työturvallisuuteen liittyvien velvoitteidensa rikkomisesta.

Punnittaessa asiayhteyteen liittyviä perusoikeuksia keskenään on perustuslain 22 §:n näkökulmasta perusteltua rajoittaa henkilön perustuslain 7 ja 10 §:ssä säädettyjä perusoikeuksia sen vuoksi, että pystytään turvaamaan tavallisesti huomattavasti laajemman ihmisjoukon perusoikeuksien toteutuminen erityisesti perustuslain 7 §:n sekä myös perustuslain 15 §:n kannalta.

Ehdotettu sääntely on rajattu vain siihen laajuuteen, joka on katsottava sen taustalla olevien tavoitteiden kannalta välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi. Ehdotuksilla ei puututa perustuslaissa turvattujen oikeuksien ydinalueelle. Esityksen ei arvioida olevan ongelmallinen Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Ehdotetun sääntelyn katsotaan täyttävän perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Ehdotetun sääntelyn mukaan puhalluskokeeseen velvoittaminen edellyttäisi määriteltyjen edellytysten täyttymistä.

Työntekijän asema ja oikeusturva turvattaisiin sääntelyssä erityisesti menettelytapoja koskevin säännöksin. Työnantajalta edellytetään päihdeohjelman laatimista. Laissa ehdotetaan säädettaväksi menettelytavoista, jotka liittyvät puhalluskokeen tulosten luotettavuuden turvaamiseen ja työnantajan velvollisuudesta huolehtia työntekijöiden yksityisyyden turvaamisesta puhalluskokeissa. Menettelytavat on myös käsiteltävä yhteistoimintalakien mukaisesti, jolloin myös henkilöstöllä on vaikutusmahdollisuus.

Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 ja 21 §:ssä säädetään yhteistoimintaa tai kuulemista sekä tiedottamista koskevista velvoitteista sekä yhteistoimintalaissa tiedottamisesta vuoropuhelussa käsitellyistä asioista. Tietosuoja-asetuksesta seuraavat henkilötietojen käsittelyyn liittyvät informointivelvoitteet. Laissa ehdotetaan säädettaväksi myös työnantajan velvollisuudesta tiedottaa työntekijöille oikeudesta vaatia puhalluskokeen tuloksen varmentamista.

Henkilötietojen suoja

Esitykseen sisältyvät henkilötietojen käsittelyä puhalluskokeiden yhteydessä koskevat säännökset ovat merkityksellisiä myös perustuslain 10 §:ssä turvattujen henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädetävä tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksessa edellytetyn riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. (PeVL 14/2018 vp, s. 5.) Valiokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Ehdotettu henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan, 9 artiklan 2 kohdan b alakohdan sekä 88 artiklan liikkumavaraan. Puhalluskokeiden positiiviset tulokset voivat useamman puhalluskokeen tuloksen yhdistelmänä tai yhdistettyinä muihin työntekijää koskeviin henkilötietoihin ilmaista työntekijän terveydentilaa koskevan arkaluonteisen tiedon, kuten päihderiippuvuuden. Tämän vuoksi tietosuoja-asetukseen sisältyvän kansallisen liikkumavaran käyttöä pidetään perusteltuna ja ehdotetaan säädettäväksi erikseen henkilötietojen käsittelystä puhalluskokeiden yhteydessä. Tietojen suojaamiseen on perusteltua kiinnittää erityistä huomiota niihin liittyvien erityisten riskien vuoksi. Tämän vuoksi on tarpeen myös rajoittaa käsittelyn sallittuja tarkoituksia. Negatiivisten puhalluskokeiden tulosten säilyttäminen ei pääsääntöisesti ole tarpeen. Sääntelyn selkeyden ja työntekijän henkilötietojen suojan vuoksi on perusteltua, että myös negatiivisten puhalluskokeiden tulosten sallituista käyttötarkoituksista säädettäisiin samassa yhteydessä.

Ottaen huomioon, ettei positiivisten puhalluskokeen tulosten osalta ole selvää, ovatko ne sellaisenaan terveydentilaa koskevia tietoja, ja toisaalta niiden arkaluonteisuuden vuoksi on viittaus yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 5 §:n 2 ja 4 momentissa säädettyihin suojatoimisiäänöksiin arvioitu perustelluksi.

Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn arvioidaan täyttävän perustuslakivaliokunnan käytännössä arkaluonteisten henkilötietojen käsittelylle asetetut vaatimukset.

Arviointi suhteessa perustuslain 124 §:ään

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan 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.

Perustuslakivaliokunta ei ole päihdetestausta koskevassa käytännössään (ks. huumausainetestauksen osalta esim. PeVL 10/2004 vp, PeVL 60/2010 vp ja puhalluskokeiden osalta PeVL 1/2008 vp) arvioinut päihdetestien suorittamista perustuslain 124 §:n näkökulmasta julkisina hallintotehtävinä.

Esityksen tarkoituksena ei ole täydentää viranomaisten tehtäviä tai säätää viranomaisia avustavasta tehtävästä työnantajalle. Päihtyneenä työssä esiintymisessä on kyse työsuhteeseen liittyvän velvoitteen rikkomisesta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työnantajan oikeudesta

valvoa sitä, että työntekijät eivät riko tätä työsuhteeseen liittyvää veloitettaan. Puhalluskokeesta kieltäytymisestä tai työaikana päähtyneenä esiintymisestä johtuvat seuraamukset ovat työoikeudellisesti arvioitavia ja liittyvät työsuhteeseen. Sääntelyn työntekijään kohdistuvat oikeusvaikutukset liittyvät työsuhteeseen, vaikkakin sääntelyn turvallisuutta edistävät vaikutukset kohdistuvat myös muihin ihmisiin, omaisuuteen ja ympäristöön. Ehdotettavassa sääntelyssä ei arvioida olevan kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä.

Kunnioittavasti,

Johanna Ylitepsa
Erityisasiantuntija