

Teuvo Pohjolainen

22.4.2022

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi merityösopimuslain 1 ja 13 luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 34/2022 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Aluksi

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi merityösopimuslain 13 lukuun säännökset työnantajan oikeudesta velvoittaa työntekijä puhalluskokeeseen sen selvittämiseksi, onko hän päihtynyt työajalla. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi henkilötietojen käsittelystä puhalluskokeiden yhteydessä. Sääntely ehdotetaan ulotettavaksi koskemaan myös losseja, joilla tehtävään työhön ei muutoin sovelleta merityösopimuslakia.

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa miehistön alkoholinkäytöstä johtuvien aluksen, sen miehistön, matkustajien ja ympäristön turvallisuutta sekä työturvallisuutta vaarantavien tilanteiden ennaltaehkäisemiseksi välttämättömät alusten miehistöön kuuluvien puhalluskokeet aluksilla. Vastaavasti tavoitteena on mahdollistaa puhalluskokeet losseilla. Esityksen tavoitteena on turvata aluksen päällikön mahdollisuudet lakisääteisten turvallisuuteen liittyvien velvoitteidensa hoitamiseen siltä osin kuin kyse on alkoholinkäytön aiheuttamista turvallisuusriskeistä. Esityksen tavoitteena on selkeyttää työsuhteen osapuolten asemaa ja varmistaa asianmukaisten menettelytapojen käyttäminen puhalluskokeiden yhteydessä.

Ehdotettu työntekijän velvoittamista puhalluskokeeseen koskeva sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan ja 7 §:ssä turvatus henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta. Esitykseen sisältyvät henkilötietojen käsittelyä puhalluskokeiden yhteydessä koskevat säännökset ovat merkityksellisiä myös perustuslain 10 §:ssä turvatus henkilötietojen suojan kannalta. Näitä kysymyksiä on arvoitu laajasti esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Kansainvälinen työjärjestö ILO on laatinut ohjeiston alkoholi- ja huumausaineiden hallinnasta työpaikalla. Ohjeisto lähtee siitä perusajatuksesta, että alkoholi- ja huumausaineongelmat ovat terveysongelmia. Tämä tarkoittaa, että päihdeongelmien käsittelyssä työpaikalla tulevat sovellettavaksi työntekijän yksityisyyden suojaa koskevat periaatteet.

2 Päihdetestaus ja yksityisyyden suoja

Perustuslakivaliokunta on arvioinut aikaisemmin usein päihdetestausta koskevaa sääntelyä (esim. (PeVL 38/2013 vp, PeVL 28/2004 vp, PeVL 12/2006 vp, PeVL 10/2004 vp). Näissä tapauksissa on vakiintuneesti katsottu, että kysymyksessä on puuttuminen PeL 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämän suojaan sekä henkilön itsemääräämisoikeuteen.

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Pykälän esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52/II) mukaan yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen. Yksityiselämää suojaavalla perustuslain säännöksellä on läheinen liityntä perustuslain 7 §:ään, jossa turvataan jokaisen oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Saman pykälän 3 momentissa säädetään, ettei kenenkään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti ilman laissa säädettyä perustetta. Perustuslain esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 47/I) todetaan, että oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa suojaa esimerkiksi henkilöön käypiä tarkastuksia ja pakolla toteutettavia lääketieteellisiä tai vastaavia toimenpiteitä vastaan.

Perustuslain 7 §:llä on myös sovellutuksia yksityisten välisissä suhteissa, joskin henkilökohtainen koskemattomuus saa niissä turvaa lähinnä rikoslainsäädännön ja vahingonkorvauslainsäädännön välityksellä. Henkilökohtaisen koskemattomuuden asema perusoikeutena asettaakin siihen puuttumiselle korkean kynnyksen kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan.

Rajoitusten tulee perustua lakiin ja täyttää tulkintakäytännössä täsmentyvät hyväksyttävyy- ja välttämättömyysvaatimukset (HE 309/1993 vp, s. 47/I).

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. Perustuslakivaliokunta on Pelastusopiston opiskelijoiden päihdetestausta koskevassa lausunnossaan katsonut, että testaukselle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, jos on perusteltua aihetta epäillä opiskelijan HE 34/2022 vp 32 esiintyvän päihtyneenä koulutuksessa tai harjoitteluun liittyvässä työssä tai jos työtehtävä edellyttää tarkkuutta, luotettavuutta, itsenäistä harkintakykyä tai hyvää reagoitakykyä tai työtehtävä voi vaarantaa opiskelijan tai jonkin toisen henkilön henkeä, terveyttä tai työturvallisuutta (PeVL 12/2006 vp, s. 2–3).

Vastaavasti perustuslakivaliokunnassa on pidetty hyväksyttävänä myös poliisiopiskelijoiden päihdetestausta (PeVL 28/2004 vp, s. 3–4). Sääntelyssä on katsottu olleen kysymys opiskelijoiden sekä viime kädessä myös muiden henkilöiden oikeuksien ja turvallisuuden suojaamisesta (PeVL 12/2006 vp, s. 2–3, PeVL 28/2004 vp, s. 3–4). Mainituissa lausunnoissa on viitattu yksityisyyden suojasta työelämässä annettua lakiehdotusta koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 10/2004 vp, s. 2/II), jossa on pidetty työntekijöiden huumausainestestejä koskevaa sääntelyä 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.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan 10/2004 vp, että ”sääntelyn täsmällisen kohdentamisen ja oikeasuhtaisuuden näkökulmista on ongelmallista, että 8 §:n 1 momentti kohdistuu erotuksesta missä tahansa tehtävässä olevaan työntekijään. Työnantajan mahdollisuus velvoittaa työntekijä esittämään todistus huumausainetestistä on esityksen mukaan perusteltua siksi, että työskentelyyn huumeiden vaikutuksen alaisena liittyy usein riskejä. Säännöksen perusteella työnantajalta ei kuitenkaan edellytetä minkäänlaista riskiarviota, vaan riittävää testiin velvoittamiseksi on, että työnantajalla on perusteltua aihetta epäillä työntekijän olevan huumausaineiden vaikutuksen alaisena. Todistuksen esittämisvelvollisuuden edellytyksenä ei myöskään ole, että se olisi välttämätöntä (PeVL 39/2001 vp, s. 2) riskien poistamiseksi tai vähentämiseksi. Velvoittamismahdollisuus on valiokunnan mielestä säännöksessä sidottava esityksen perusteluissa tarkoitettuihin riskeihin esimerkiksi niin, että

testaaminen on työntekijän työtehtävistä johtuvien erityisten vaatimusten vuoksi välttämätöntä hänen työ- tai toimintakykynsä selvittämiseksi. Tätä pidettiin säätämisyjärjestyskysymyksenä.

Esillä olevan hallituksen esityksen mukaan Työnantaja voi velvoittaa yksittäisen työntekijän tämän työtehtävästä riippumatta puhalluskokeeseen, jos on perusteltua aihetta epäillä työntekijän olevan alkoholin vaikutuksen alaisena työajalla. Puhalluskoetta ei ole kytketty sen välttämättömyyteen tai tehtävän riskiarvioon.

Myös esillä olevassa hallituksen esityksessä on kysymys merenkulun turvallisuudesta ja siten muiden ihmisten ja yhteiskunnallisten etujen suojaamisesta. Päihdetestaukselle on siten hyväksyttävät perusteet.

Ottaen huomioon PeVL 10/2004 vp, tulisi harkita olisiko työtehtävästä riippumaton velvoittaminen puhalluskokeeseen täsmennettävä siten, että puhalluttaminen on sallittu, jos se on välttämätöntä hänen työ- tai toimintakykynsä selvittämiseksi.

Ehdotettu sääntely on muilta osin tarkkarajaista ja oikeasuhtaista ottaen huomioon jokseenkin vähäinen puuttuminen perusoikeuteen.

3 Muuta

Hallituksen esitykseen liittyy myös perustuslain 10 §:n kannalta merkityksellinen kysymys henkilötietojen käsittelystä. Säätämisyjärjestysperusteluissa asiaa on käsitelty laajasti ja pääosin asianmukaisesti.

Esityksen mukaan (19 b §) ” Tietoja saa käsitellä, jos käsittely on tarpeen työntekijöiden päiheteettömyyden valvontaa varten työajalla, työsuhdetta koskevien päätösten tekemiseksi tai oikeusvaateen selvittämiseksi, laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi”. Myös tässä yhteydessä on perusteltua harkita, olisiko käsittely kytkettävä välttämättömyyteen eikä tarpeeseen.

Oikeusturvaan liittyvänä kysymyksenä voi pohtia sitä, olisiko puhallustestiin osallistuminen säädettävä asianomaisen suostumukseen perustuvaksi. Kun asianomaista ei voida tietenkään pakkokeinoin saattaa puhallustestiin, ei tämä kysymys ole nähdäkseni ongelmallinen. Vastaavan tapainen sääntely on käytössä huumetestauksessa. Sääntelykokonaisuuden selkeyden kannalta ja oikeusturvan panottamiseksi voisi kuitenkin olla perusteltua, että säännöksistä kävisi ilmi

mahdollisuus kieltäytyä puhalluskokeesta ja että kieltäytyminen voidaan ottaa huomioon seuraamuksia harkittaessa.