

Olli Mäenpää
22.4.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi merityösopimuslain 1 ja 13 luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 34/2022 vp)

Puhalluskokeeseen velvoittaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan merityösopimuslakiin lisättäväksi säännökset, jotka määrittelevät työnantajalle oikeuden velvoittaa työntekijä puhalluskokeeseen sen selvittämiseksi, onko työntekijä alkoholin vaikutuksen alaisena työajalla. Velvollisuus osallistua puhalluskokeeseen ei yleensä edellyttäisi, että työntekijän epäiltäisiin käyttäneen alkoholia tai olevan päihtynyt, vaan sen perusteena on työtehtävien luonne. Kuitenkin myös perusteltu aihe epäillä työntekijän olevan alkoholin vaikutuksen alaisena työajalla olisi erillinen peruste velvoitteen asettamiselle.

Ehdotettu velvoite on merkityksellinen etenkin perustuslain 7 §:n 3 momentissa turvatus henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta. Säännöksen mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Velvoitteella on merkitystä myös perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan ja itsemääräämisoikeuden kannalta (ks. päihdetestauksen edellytyksistä PeVL 39/2014 vp, PeVL 38/2013 vp, PeVL 12/2006 vp, PeVL 28/2004 vp).

Puhalluskokeeseen osallistumiseen velvoittamiselle on lakiesityksessä etenkin ihmisten turvallisuuden ja liikenneturvallisuuden ylläpitoon liittyvät hyväksyttävät ja painavat säädännäiset perusteet sekä asianmukaiset menettelylliset puitteet. Velvoitteen ei voida katsoa aiheuttavan merkittävää haittaa työntekijälle eikä sen voida katsoa puuttuvan aiheettomasti tai suhteettomasti työntekijän yksityiselämään. Erityisesti yksityiselämän suojan kannalta voidaan kiinnittää huomiota myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa on arvioitu EIS 8 artiklan suojaaman yksityiselämän suojan kannalta suoritettavia alkoholitestauksia. EIT on pitänyt yleisen turvallisuuden ja muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamisen kannalta hyväksyttävinä esimerkiksi työnantajan toteuttamia satunnaisia aluksella työskenteleviin henkilöihin kohdistuvia virtsakokeina tehtäviä alkoholitestauksia (Madsen v. Denmark, EIT 2002).

Puhalluskokeen suorittamisvelvoitteen lakiperustaisuus on tällaiseen kokeeseen velvoittamisen yhtenä välttämättömänä edellytyksenä (PeVL 10/2004 vp), joten työnantaja ei voi määrätä kokeeseen pelkästään työnjohtoa ja valvontaa koskevan

työoikeudellisen valtansa perusteella. Perusoikeusrajoituksen lakiperustaisuuden kannalta voidaan arvioida, että työnantajan oikeudesta velvoittaa työntekijä puhalluskokeeseen säädettäisiin riittävän täsmällisesti lailla.

Perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin kuuluvan oikeusturvan toteuttamisen kannalta voidaan pitää merkittävänä ensinnäkin ehdotettua menettelysääntelyä lähinnä 1. lakiehdotuksen 19 a §:n 2-3 momentissa sekä 2. ja 3. lakiehdotuksessa. Ehdotettua sääntelyä voidaan tällaisessa yhteydessä pitää asianmukaisena menettelyllisen oikeusturvan kannalta.

Myös työntekijän käytettävissä olevat jälkikäteiset oikeusturvakeinot määräytyisivät yleisten työoikeudellisten ja työoikeusprosessuaalisten säännösten mukaisesti. Niiden mukaan työntekijällä on oikeus saattaa oikeudenkäynnissä tuomioistuimen arvioitaviksi työnantajan tekemät työsuhdetta koskevat päätökset ja vaatia työnantajalta korvausta sen laista johtuvien velvoitteiden rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta. Työntekijällä olisi viime kädessä mahdollisuus kieltäytyä puhalluskokeesta, mutta työnantaja voisi arvioida kieltäytymisen merkitystä työnantajan työnjohdollisen määräyksen rikkomisena (s. 32). Työnantajan tämän johdosta mahdollisesti tekemien työsuhteeseen kohdistuvien päätösten lainmukaisuus on saatettavissa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Oikeusturvan takeita voidaan pitää riittävinä.

Henkilötietojen suoja

Tietosuojaa koskevan sääntelytarpeen kannalta voidaan arvioida, että puhalluskokeen tulokset eivät sisällä yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia terveystietoja tai valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksessa edellytetyn riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Asianmukainen riski- ja uhka-arvio sisältyy esityksen perusteluihin.

Tietosuoja-asetusta täydentävän kansallisen lainsäädännön tarpeen ja liikkumavaran arvioinnissa on paikallaan kiinnittää huomiota siihen, että puhalluskokeen tulostiedot voivat muihin tietoihin yhdistettyinä sisältää työntekijän terveydentilaa koskevan arkaluonteisen tiedon, kuten päihderiippuvuutta koskevan tiedon. Esityksen perusteluissa esitetyn riskiarvion perusteella voidaan siten pitää perusteltuna, että laissa säädetään erikseen henkilötietojen käsittelystä ja suojaamisesta puhalluskokeiden yhteydessä. Ehdotetun sääntelyn tarkempi arviointi tietosuojasetuksen vaatimusten kannalta kuuluu erikoisvaliokunnalle.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Lakiehdotuksen tarkoituksena on täsmentää työnantajan oikeutta päättää työntekijän työsuhteeseen liittyvästä velvoitteesta. Työnteko työnantajan luokun tämän johdon ja valvonnan alaisena kuuluu työsuhteen keskeisiin oikeudellisiin tunnusmerkkeihin merityösuhteen 1 luvun 1 §:n mukaan. Lain 4

luvun 1 §:n mukaan työntekijän yleisenä velvollisuutena on tehdä työnsä huolellisesti noudattaen niitä määräyksiä, joita työnantaja antaa toimivaltansa mukaisesti työn suorittamisesta. Työntekijän on myös toiminnassaan vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa hänen asemassaan olevalta työntekijältä kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa.

Velvoitteen toimia työtehtävissä päihitymättömänä voidaan jo sinänsä katsoa kuuluvan työntekijän huolellisuusvelvoitteen ja työntekijän aseman edellyttämän menettelyn piiriin tehtävissä, joissa päihtyneenä työskentely voisi aiheuttaa merityösopimuslain 13 lukuun lisättäväksi ehdotetun 19 a §:n 1 momentissa tarkoitettua vaaraa. Vaikka päihdetestauksen toteuttamisen perustana on myös yleinen intressi, kysymys on ensisijaisesti työnantajalle merityösopimuslain mukaan kuuluvan työn johto- ja valvontaoikeuden (direktio-oikeus) sisällön tarkemmasta määrittelystä laintasoin säännöksi. Tämän määräystoimivallan laintasoista sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä ehdotetun velvoitteen sisältämien perusoikeusrajoitusten vuoksi.

Erilaisia päihdetestausvelvoitteita koskevassa perustuslakivaliokunnan käytännössä velvoittamistoimivallan määrittelevää sääntelyä ei ole erikseen arvioitu julkisen hallintotehtävän antamista määrittelevän perustuslain 124 §:n kannalta (PeVL 60/2010 vp, PeVL 1/2008 vp, PeVL 10/2004 vp). Jos sen sijaan yksityiselle työnantajalle on säädetty lailla toimivaltaa suoranaisen julkisen vallan käyttöön, kuten työntekijän tilojen tarkastamiseen, omaisuuden haltuun ottamiseen tai rikoksesta epäillyn työntekijän aluksesta poistumisen estämiseen, toimivallan sääntelyssä on katsottu olevan kysymys perustuslain 124 §:n tarkoittamista julkisista hallintotehtävistä (PeVL 43/2010 vp).

Kun lakiehdotuksessa määriteltyä päihdetestaukseen velvoittamista arvioidaan nimenomaan perustuslain 124 §:n soveltamisen kannalta, on perusteltua lähteä siitä, että kysymys on merityösopimuslakiin perustuvan työnantajan direktio-oikeuden laintasoisesta täsmentämisestä ja siihen perustuvan määräysvallan täydentämisestä niin, että direktio-oikeus sisältää myös oikeuden velvoittaa työntekijä puhalluskokeeseen. Työntekijän perusoikeuksien turvaamisen voidaan katsoa tältä osin edellyttävän direktio-oikeuden laintasosta sääntelyä ja myös määrittelevän sille puitteet.

Päihdetestaukseen velvoittamisen edellytyksiä määrittelevällä laintasoisella sääntelyllä ei sen sijaan anneta työnantajalle perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Direktio-oikeuden täsmentämisellä ehdotetulla tavalla ei myöskään perusteta työnantajalle oikeutta julkisen vallan käyttöön.