

Asia: VN/17586/2020

Hallituksen esitys laiksi merityösopimuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen Merimies-Unioni ja Suomen Konepäällystöliitto toteavat lausuntonaan merityösopimuslakiin lisättäväksi esitetyistä merenkulkijoiden puhallustestausta koskevista säännöksistä ja niitä koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esitysluonnos merityösopimuslain muuttamiseksi koskee säännöstä, jolla rajoitetaan työntekijän perustuslain mukaisia perusoikeuksia, ja tällaisen rajoitussäännöksen lisäämistä työsopimussuhdetta koskevaan lakiin. Ottaen tämä huomioon, on esitysluonnos muine täydentävine säännöksineen poikkeuksellisen yksioikoinen ja puutteellinen Suomen työoikeuden tärkeimmän oikeusperiaatteen, heikomman osapuolen suojan näkökulmasta. Luonnoksessa ei esitetä säädettäväksi lain tasossa mitään tähän uuteen säännöksen liittyviä työntekijän työsuhde- ja oikeusturvan kannalta tarpeellisia ja niitä turvaavia määräyksiä, vaan ne jätetään määriteltäväksi yhteistoiminnassa ja työnantajan toimesta.

Tästä johtuen emme voi kannattaa esitystä luonnoksessa esitetyssä muodossa. Hallituksen esitystä on täydennettävä nimenomaisilla määräyksillä, jotka parantavat työntekijän työsuhde- ja oikeusturvaa. On kohtuutonta jättää yhteistoiminnan osapuolille tehtävä, joka kuuluu lainsäätäjälle tai työmarkkinaosapuolille. Vaihtoehtoisesti asiasta jätetään kokonaan säätämättä erityislaissa.

Todettakoon vielä, että merenkulkijoita edustavina ammattiliittoina emme hyväksy alkoholin vaikutuksen alaisena esiintymistä työssä työaikana.

2. Uusien säännösten tavoitteet

Esitysluonnoksessa todetaan esityksen tavoitteena olevan turvallisuutta vaarantavien tilanteiden ennaltaehkäisemiseksi välttämättömien puhalluskokeiden mahdollistamisen lisäksi työsuhteen osapuolten aseman selkeyttäminen sekä asianmukaisten menettelytapojen käyttäminen puhalluskokeiden yhteydessä.

Esityksessä sivun 15 lopussa selvitetään myös esitetyn sääntelyn tarvetta ja tavoitteita. Perustelutekstissä todetaan, että tällä hetkellä puhalluskokeiden järjestäminen ja menettelytavat perustuvat työehtosopimukseen ja että sääntelyä lain tasossa tarvitaan, koska puhalluskokeella puututaan työntekijän yksityisyydensuojaan ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä itsemääräämisoikeuteen. Perusteluiden mukaan se on tarpeen myös työntekijän oikeusturvan ja tasapuolisen kohtelun kannalta.

Ammattiliittojen lähtökohta on ollut merimiesasiain neuvottelukunnassa tehdyn valmistelun aikana se, että merenkulkijoiden oikeudellinen asema paranisi ja vahvistuisi vähintään sille tasolle, joka on määritelty mm. ulkomaanliikenteessä pitkään voimassa olleissa työehtosopimuksissa, kun puhalluskokeita ja niiden suorittamista koskevat määräykset tuotaisiin lainsäädäntöön työehtosopimusten lisäksi. Samalla puhalluskokeita koskevan sääntelyn kattavuus laajenisi koskemaan myös niitä merenkulkijoita, jotka eivät ole olleet työehtosopimusten puhallutuksia koskevien määräyksien soveltamispiirissä aiemmin.

Näin ollen työntekijätahon edustajina meidän on nyt kysyttävä, miten tässä esityksessä luonnosteltu sääntely tuo työntekijälle oikeusturvaa ja edistää tasapuolista kohtelua paremmin kuin voimassa olevat työehtosopimusmääräykset. Esityksessä ei ole mitään säännöksiä siitä, miten työntekijä voi kiistää tai riitauttaa puhalluskokeen tuloksen, tuloksen käsittelyn, kokeessa toteutetun menettelyn asianmukaisuuden tai sen, voidaanko hänet lain mukaan velvoittaa osallistumaan puhalluskokeeseen. Ainoa oikeus, joka työntekijällä on, on vaatia toisen puhalluskokeen suorittamista toisella laitteella, mutta vain, jos ensimmäinen koe on tehty muulla kuin tarkkuusalkometrillä. Perusteluissa ei mainita, miksi oikeus on rajoitettu vain näihin tapauksiin tai miksi oikeus ei ole yleinen, kaikkia alkometrejä koskeva. Toisin sanoen, työntekijän oikeuksia, joiden selkeyttämistä perusteluiden mukaan lakiesityksessä tavoitellaan, ei kirjata lakiin, vaan ilmeisesti esitetään määriteltäväksi työnantajan toimesta yhteistoimintamenettelyssä laadituissa menettelytapaohjeissa.

Se, että lakiesityksessä rajoitetaan työntekijän perustuslakiin perustuvia perusoikeuksia velvoittamalla osallistumaan puhalluskokeeseen ja se, että lakiesityksessä ei määritellä työntekijälle selkeitä oikeuksia eikä turvata näin työsuhteen jatkuvuutta esimerkiksi tilanteissa, joissa työnantaja manipuloi puhalluskoe tulosta tai laiminlyö hoitoonohjauksen, loisi räikeän epätasapainon työsuhteen osapuolten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tämän epätasapainon osoittama

epäjohdonmukaisuus korostuu entisestään muistettaessa, että Suomessa työoikeudellinen sääntely perustuu heikomman osapuolen suojan periaatteeseen.

Uuden sääntelyn tavoitteiden keskiössä pitää olla itse puhalluskokeen tarkoitus. Olennaisinta tältä kannalta on varmistuminen työntekijän toiminta- ja työkyvystä työajalla. Nollatoleranssirikkomuksen tuomittavuutta arvioitaessa on otettava huomioon se, mitä muualla lainsäädännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa on säädetty alkoholirajoista. STCW-sopimuksen (mainittu sivulla 11) mukaan alkoholiraja turvatoimitehtävissä työskenteleville on 0,5 promillea. Rikoslain mukaan vesiliikennejuopumuksesta ammattiliikenteessä tuomitaan se, joka esimerkiksi ohjailee alusta tai toimii sen turvallisen kulun kannalta olennaisessa tehtävässä, kun veren alkoholipitoisuus on vähintään 0,5 promillea. Maantielikenteessä tämä raja on 0,5 promillea. Vähäisellä veren alkoholipitoisuudella ei siis lainsäätäjän mielestä ole ratkaisevaa vaikutusta työntekijän toiminta- ja työkykyyn.

Huomionarvoista on myös se, ettei esityksessä käsitellä lainkaan sitä, onko puhalluskokeeseen osallistumisesta kieltäytyminen ollut aluksilla ongelma ja jos on, niin missä laajuudessa. Ammattiliittojen käsitys on se, että puhallutuksesta kieltäytymistä esiintyy varsin harvoin. Näin ollen voidaankin kysyä, onko nyt esitetylle sääntelylle todellista, elävään elämään perustuvaa tarvetta. Esitysluonnoksessa referoiduissa muissa valtioissa tähän ei ole katsottu olevan tarvetta.

3. Perusoikeusrajoitus

Perusoikeuksien rajoittaminen lailla edellyttää hyväksyttävyyss- ja välttämättömyysvaatimusten täyttymistä. Satunnaistuontoiseen puhalluskokeeseen velvoittamisen osalta kysymys näiden vaatimusten täyttymisestä kohdistuu siihen, mitkä tehtävät tietyllä aluksella ovat sellaisia, joissa päihtyneenä työskentely voi vaarantaa muiden aluksella olevien henkilöiden, hengen, terveyden tai työturvallisuuden taikka aluksen tai ympäristön turvallisuutta. (Lausumme jäljempänä lisää ehdotetusta ilmaisusta ”voi vaarantaa”.) Perusteluissa todetaan sivulla 21 tarkemman tehtäväluettelon jälkeen, että myös muut työntekijät, joiden tehtäviin liittyy turvallisuusriskejä säännöksessä mainituille suojeltaville eduille, kuuluisivat säännöksen soveltamisalaan. Lisäksi soveltamisala ulotetaan vielä hätätilanteisiin liittyviin tehtäviin, jotka käyvät ilmi hälytysluettelosta.

Välttämättömyysvaatimus täyttyy ainoastaan niiden työtehtävien kohdalla, joiden työssä vaarantamisriski on todellinen ja tosiasiallinen. On selvää, että esimerkiksi työntekijä, joka ohjaa alusta tai huolehtii koneiden toimivuudesta, työskentelee tällaisessa tehtävässä. Sen sijaan mm. niiden suuremmilla matkustaja-aluksilla puhtaasti matkustajapalvelutehtävissä olevien työntekijöiden, joilla on joko hyvin pieni rooli tai ei lainkaan hälytyskaavion mukaisia turvatoimitehtäviä, välttämättömyyskriteeri ei mielestämme täyty.

Laissa tehtävältä perusoikeusrajoitukselta edellytetään riittävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Nämä kriteerit edellyttävät, että perusoikeuksia rajoittavassa lain säännöksessä on määritelty se, kenellä on valtuus eli oikeus toteuttaa rajoittava toimenpide, mikä on toimenpiteen sisältö ja miten toimenpiteen toteuttamisessa on meneteltävä. Toimenpiteen, puhalluskokeen suorittaminen, sisältö lienee selkeä. Sen sijaan se, kenellä tämä valtuus on jää epäselväksi erityisesti sen osalta, millaista koulutusta kokeen toteuttajalta edellytetään ja kuka puhalluttaa aluksen päällikön. Työnantajalla voidaan tarkoittaa käsitteenä sekä oikeushenkilöä että kollektiivista henkilöryhmää. Menettelyn sisältö ja muut yksityiskohdat jätetään ehdotetussa sääntelyssä liiaksi työnantajan tulkintaetuoikeuden ja yhteistoimintamenettelyn varaan säääten ainoastaan varmentavasta puhalluskokeesta ja siitäkin vain rajatuissa tapauksissa.

Lainkirjoittajan oppaan mukaan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus edellyttää myös, että laissa käytetyt ilmaisut ja sanonnat ovat täsmällisiä. Tältä osin huomio kiinnittyy ensiksi 19 a §:n ensimmäisessä momentissa käytettyyn ”voi vaarantaa”-ilmaisuun. Tämän perusteen mukaan yhteistoiminnan osapuolten tulisi pystyä määrittelemään ne tehtävät, joissa työskentelevät voitaisiin velvoittaa osallistumaan ilman perusteltua epäilyä. Herääkin kysymys, minkälaista todennäköisyyttä vaarantamiselta edellytettäisiin, jotta välttämättömyysvaatimus täyttyisi työntekijän perusoikeuden rajoittamisen osalta. Vertailun vuoksi todettakoon, että huumausainetestausta koskevilla edellytyksillä (759/2004, 8 §) käytetään ilmaisua ”vakavasti vaarantaa liikenneturvallisuutta”. Viitatussa 8 §:ssä on muutoinkin huomattavasti moninaisemmin määritelty ne kriteerit, joiden tulee täytyä huumausainetestiin veloitettaessa. Toinen ilmaisu, joka herättää joukon lisäkysymyksiä ja tarkennustarpeita on mainitun pykälän kolmannessa momentissa käytetty sanapari ”asianmukaisin menettelytavoit”. Miten työnantaja voi varmistua siitä, että hänen käyttämänsä menettelytavat ovat asianmukaisina lain mukaisia? Esitetty sääntely ei siis näillä perusteilla mielestämme täytä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuskriteeriä.

Perustuslain 18 §:n mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Nyt esitetyssä lakimuutoksessa annetaan suuri rooli päihdeohjelmaan sisältyville ja menettelytapoja koskeville työnantajan yhteistoiminnassa määrittelemille säännöille, jotka väistämättä tulisivat sisältämään ohjaavia määräyksiä työsuhteen päättämisperusteen muodostumisesta. Nyt esitetty muotoilu luo vaikutelman, että perustuslain vaatimus ei välttämättä täyty.

4. Valmistelu merimiesasian neuvottelukunnassa ja sääntelyn muut toteuttamisvaihtoehdot

Merenkulun ammattiliitot ovat osallistuneet hallituksen esityksen valmistelutyöhön merimiesasian neuvottelukunnassa (MAN). Valmistelun aikana olemme korostaneet tarvetta säännellä ko. kysymyksestä tasapainoisesti ja kokonaisvaltaisesti tuoden esiin niitä kysymyksiä, joihin uusien säännöksiä määräyksissä tulisi ottaa kantaa ja ratkaista. Olemme tehneet ehdotuksia mahdollisista tavoista täydentää luonnosteltua sääntelyä, jotta työntekijöiden oikeusasema turvattaisiin riittävällä ja käytännön läheisellä tavalla. Uusi lainsäädäntö asiasta, josta valmisteluvaiheessa on jo tulkinta- ja oikeuskäytäntöä, ei saa lisätä tai antaa aiheutta uusille riidoille ja oikeudenkäynneille. Tekemiämme esityksiä ei mielestämme ole otettu riittävässä laajuudessa huomioon. Esitys on jäänyt vaillinaiseksi ja tietyiltä osin jopa tiukentunut työntekijän näkökulmasta lain valmistelutyön aikana.

Suomen Merimies-Unionin ja Suomen Varustamoilla välillä on ulkomaanliikenteessä a) nk. päihdepolitiikka- työehtosopimus, joka sisältää nollatoleranssia, alkoholitestauksista ja sen suorittamista, mittavirhettä sekä alkoholin vaikutuksen alaisena esiintymisen seuraamuksia koskevia määräyksiä ja b) nk. hoitoonohjaussopimus, joka koskee toimenpiteitä päihteiden ongelmakäyttötilanteissa. Näitä työehtosopimuksia on sovellettava ja noudatettava yhdessä ja toisiaan täydentäen. Nämä sopimukset ovat ne sääntöinstrumentit, joilla työntekijöiden oikeus- ja työsuhdeturva on turvattu niin puhallustestaustilanteissa kuin työsuhteen päättämistapauksissa.

Merimiesasiain neuvottelukunnassa käydyssä keskustelussa molemmat työmarkkinaosapuolet korostivat sitä, että puhalluskoetta koskevan sääntelyn muotoilussa pitää ottaa huomioon se, että kaikkien merityösopimuslain soveltamisalaan kuuluvien merenkulkijoiden työsuhteissa ei sovelleta alkoholitestauksista ja siihen liittyviä menettely- ja hoitoonohjausmääräyksiä sisältäviä työehtosopimuksia. Esitystä lukiessa ei voi välttyä ajatukselta, että lain valmistelussa tausta-ajatuksena on ollut se, että työehtosopimuksilla täydennetään nyt säädettyä esitettyä sääntelyä. Tällöin unohtuu se, että on koko joukko sellaisia merenkulkijoita, joiden työsuhteissa ei sovelleta yllä mainittuja tai vastaavia työehtosopimusmääräyksiä, koska sellaisia tai ylipäätään työehtosopimusta ei ole.

Valmistelun aikana olemme kyseenalaistaneet sitä, onko merityösopimuslaki oikea paikka ko. sääntelylle vai tulisiko se sittenkin sisällyttää lakiin yksityisyyden suojasta työelämässä (myöhemmin yksityisyydensuojalaki, 759/2004). Tätä lakia on siis esitetty valmistelun aikana vaihtoehtoisena sijaintina ko. sääntelylle. Mainittu laki on yleislaki ja sen tarkoitus on toteuttaa yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia työelämässä. Soveltamisalaltaan laki koskee työntekijälle tehtäviä testejä ja työpaikalla tapahtuvaa teknistä valvontaa ja siinä säädetään muun muassa huumetestauksista ja henkilötietojen käsittelystä. Tässä laissa on jo olemassa säännöksiä testaukseen liittyvistä suojamekanismeista, menettelytavoista ja tarvittavista täydentävistä määräyksistä valmiina.

Yleislaista ja sen periaatteista poikkeaminen edellyttää aina painavaa syytä eikä mielestämme se, että sääntelyn kohteena ovat vain merenkulkijat, ole tässä kohdin riittävä perustelu sääntelyn sijoittamiseen erityislakiin ja työehtosopimusta koskevaan lakiin. Lienee selvää, että jos nyt oltaisiin laatimassa laajemmin työehtosopimuslain soveltamisalaan kuuluvia työntekijöitä koskevia säännöksiä, sijoitettaisiin sääntely yksityisyydensuojalakiin eikä työehtosopimuslakiin.

Sääntelyn yksityisyydensuojalakiin sijoittamisen puolesta puhuu myös se, että ko. laissa on jo olemassa määräyksiä henkilötietojen käsittelystä, yhteistoimintakäsittelystä sekä muusta päihdetestauksesta niiden suorittamista koskevina vaatimuksina ja rangaistussäännöksinä. Sen 14 §:ssä viitataan myös alkoholitestauksiin. Verrattaessa nyt ehdotettua sääntelyä yksityisyydensuojalain voimassa oleviin, huumetestiin velvoittamisen edellytyksiin, ovat ne huomattavasti monisanaisemmat ja tarkemmat kuin nyt ehdotettu alkoholitestauksista koskeva muotoilu, jossa kriteerien määrittely ja täyttyminen siirretään ratkaistavaksi yhteistoimintamenettelyssä. Onkin kysyttävä, mikä perustelee sen, että huumausainetestiin velvoittamisen kynnys on korkeammalla (vrt. edellä mainitut ilmaisut ”voi vaarantaa” vs ”vakavasti vaarantaa”, työtehtävien laatua ja luonnetta koskevat vaatimukset kuten tarkkuus, itsenäinen

harkintakyky ja hyvä reagoitakyky) kuin nyt ehdotetussa sääntelyssä. Verikoe ei myöskään ole ainoa testautapa, vaan huumausainetestissä voidaan käyttää myös sylkeä, hiuksia tai virtsaa. Miten uloshengitysilman käyttö testauksessa eroaa näistä? Miksi siis esitetty sanamuoto eroaa niin olennaisesti yksityisyydensuojalain muotoilusta?

5. Säännöskohtaiset perustelut, merityösopimuslaki

5.1 Soveltamisala

Ehdotetun sääntelyn ulottaminen losseihin ja maantielauttoihin on johdonmukaista liikenneturvallisuuden näkökulmasta. Se, että merityösopimuslain kahta pykälää sovellettaisiin myös losseilla, joilla muutoin sovelletaan työsopimuslakia, on poikkeuksellinen lakitekninen ratkaisu. Tällainen sääntörakennelma, joka on varsin epäkiitollinen niin lossityönantajan ja -työntekijänkin kannalta, olisi tarpeeton, jos puhallutuskoea koskeva sääntely sijoitettaisiin aiemmin valmistelussa ehdotetulla tavalla lakiin yksityisyydensuojasta työelämässä, jota sovelletaan jo nyt losseilla tehtävään työhön.

5.2 ”työajalla”

Merenkulkija, joka asuu työjaksonsa aikana aluksella, viettää työajan lisäksi myös vapaa- ja lepoaikansa aluksella. Alus on siis työnjakson aikana merenkulkijan koti ja paikka, jossa vietetään yksityiselämää ja tätä korostaa mm. se, että työntekijän hytti kuuluu kotirauhan piiriin. Tämä näkökulma on täysin ohitettu perustelutekstissä (sivulta 27 eteenpäin), jossa käsitellään työntekijän yksityisyyden suojan ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista.

Työaikana työntekijä on työssä työnantajan käytettävissä ja tämän johdon ja valvonnan alaisena. Kun puhallutuksilla selvitetään työntekijän työkuntoa työajalla, voidaan puhalluskoe suorittaa ainoastaan työaikana tai työajan alkaessa. Vapaa- ja lepoaikana työntekijällä ei ole velvollisuutta osallistua puhalluskokeeseen, koska vapaa- ja lepoaika on hänen omaa aikaansa. Tästä työmarkkinaosapuolet ovat yhtä mieltä. Samasta syystä työntekijällä ei ole velvollisuutta noudattaa nollatoleranssia, vaan ainoastaan huolehtia siitä, että hän selviytyy moitteettomasti tehtävistään pelastusorganisaatiossa. Perusoikeusrajoituksen edellyttämä välttämättömyyskriteeri ei täyty vapaa- ja lepoajan osalta eikä tältä ajalta silloin voida edellyttää työntekijältä nollatoleranssia eikä velvoittaa puhalluskokeeseen.

Selkeä ero työajan ja vapaa- ja lepoajan välillä on olennainen työntekijän oikeusturvan näkökulmasta. Sivulla 21 (kolmas kappale ylhäältä) mainitaan ainoastaan termi lepoaika ja se, etteivät puhallutukset saa keskeyttää työntekijän lepoaikaa. Lepoajojen keskeyttämisen osalta viitataan merityöaikalakiin sekä kotimaanliikenteen työaikalakiin. Lepoaika on tältä osin riittämätön

termi, jos ja kun sillä tarkoitetaan mainittujen työaikalakien vähimmäislepoaikoja, joiden häiriintyminen on lain mukaan korvattava korvaavalla lepoajalla. Työntekijällä voi kuitenkin olla aluksella sellaista muuta vapaa-aikaa, joka ei ole lain tarkoittamaa lepoaikaa. Myös tämä muu vapaa-aika on työntekijän omaa aikaa, jonka aikana työntekijällä ei ole velvollisuutta osallistua puhalluskokeeseen eikä noudattaa nollatoleranssia.

Merityöaikalain 2 §:n mainitaan joukko työntekijöitä (päällikkö, konepäällikkö, ylin perämies sekä talousosaston ylin esimies), joihin lain työaikasääntelyä sovelletaan vain osin eli vain lepoaikojen osalta. Esityksen perusteluissa ei ole mainittu sitä, miten tämän työntekijäryhmän osalta ”työajalla” määritellään. Perusteluita on täydennettävä tältä osin.

5.3 Puhaltamisvelvollisuuden piiriin kuuluvat työntekijät

Puhallutusvelvollisuuden piiriin kuuluvien työntekijöiden osalta hallituksen esitysluonnos on jäänyt puutteelliseksi, koska esityksessä ei selkeästi rajata eikä esitetä riittävän selkeitä perusteita niiden työtehtävien määrittämiseen, joissa työskenteleviä velvollisuus osallistua alkoholitestaukseen koskee. Esityksessä annetaan työnantajalle liian laaja harkintavalta päättää yhteistoimintamenettelyn kautta siitä, ketkä kuuluvat puhallutusvelvollisuuden piiriin työpaikalla. Epäselvät perusteet johtavat siihen, että yhteistoiminnan osapuolilla ei ole ohjenuoraa välttämättömyyskriteerin täyttymistä koskevaa keskusteluun ja työnantaja ratkaisee asian ulottamalla velvollisuuden kaikkiin työntekijöihin tasapuolisuuden perusteella. Näin ollen katsomme, että puhallutusvelvollisuuden piiriin kuuluvat työntekijät tulee kirjata lakiin selkeämmin perusteineen, jotta epäselvyyksiltä vältytään eikä määrittely jää pelkästään työpaikkatasolle yhteistoiminnan varaan.

Suomen lipun alla purjehtii kooltaan pienistä hinaajista suuriin matkustaja-autolauttoihin. Suuremmissa aluksissa on työntekijöitä työtehtävissä, jotka eivät luonteeltaan sisällä sellaista vastuullisuutta, jolla olisi merkitystä aluksen turvallisen kulun kannalta tai muutoin vaikuttaisi alusturvallisuuteen, aluksella olevien matkustajien ja lastin turvallisuuteen. Pienemmissä aluksissa miehistön pienuus johtaa siihen, että kaikilta työntekijöiltä edellytetään suoriutumista vaaratilanteissa ja pelastus- ja hätätehtävissä. Näiden aluksien osalta puhallusvelvollisuuden määrittäminen on selkeää. Kysymys kuuluukin: onko niissä aluksissa, joissa työntekijöiden määrä on suurempi eikä työnkuva sisällä samanlaista vastuullisuutta kuin esimerkiksi alusta kuljettavilta työntekijöiltä, syytä rajoittaa tällaisen työntekijän perusoikeutta?

5.4 Työnantajan velvollisuudet ennen velvoittavien puhalluskokeiden käyttöönottoa

Esityksessä annetaan suuri rooli päihdeohjelmalle ja teknistä valvontaa toteutusta koskeville periaatteille ja niitä täydentäville määritelmä- ja sääntökokonaisuuksille, jotka työnantajan tulee laatia ja käsitellä yhteistoiminnassa henkilöstöryhmien edustajien kanssa. Kysymys kuuluukin: miten

se, että päihdeohjelma, teknisen valvonnan periaatteet ja muut käytännön ohjeistukset laaditaan yhteistoiminnassa, takaa työntekijän oikeusturvan käytännössä ja yksittäisessä tapauksessa, paremmin ja asianmukaisemmin kuin lain säännökset? Mitä tarkoittaa asianmukaisin menettelytavoit? Työntekijän kannalta kaikkein olennaisimmat kysymykset jätetään ratkottavaksi joko työehtosopimuspyödyssä työmarkkinaosapuolten kesken tai yhteistoiminnassa paikallisesti työnantajan ja henkilöstön edustajien kesken.

5.4.1 Päihdeohjelma

Esityksen 19 a §:n toisen momentin mukaan velvoittavien puhalluskokeiden edellytyksenä olisi, että työnantajalla on työterveyshuoltolain mukainen kirjallinen päihdeohjelma. Perusteluissa ei mainita, miksi päihdeohjelma on laadittava eikä sitä, onko tarkoitettu, että, osana päihdeongelmaan liittyvää hoitoa, päihdeohjelma sisältäisi myös työntekijän oikeudellista asemaa ja oikeusturvaa koskevia kirjauksia. Esimerkki tällaisesta kirjauksesta voisi olla se, että työntekijän työsuhdetta ei voitaisi päättää alkoholin vaikutuksen alaisena työaikana esiintymisen johdosta ennen kuin hänelle on tehokkaasti tarjottu työnantajan toimesta hoitoonohjausta.

Perusteluissa ei myöskään mainita, mitä seuraa siitä, että työnantaja velvoittaa työntekijän puhalluskokeeseen ilman, että työnantajalla on hyväksytty päihdeohjelma. Edelleen perustelut ovat hiljaa siitä, miten sitovia päihdeohjelman kirjaukset ovat eli siitä, mitä seuraa, jos työnantaja jättää noudattamatta päihdeohjelmaan kirjattuja toimenpiteitä elävän elämän tapauksessa, jossa sitä tulisi soveltaa.

Lain sanamuodossa edellytetään päihdeohjelman hyväksymistä, mutta perusteluissa ei selvitetä, edellytetäänkö, että yhteistoiminnan molempien osapuolten on hyväksyttävä päihdeohjelma ennen sen käyttöönottoa.

Pykälää ja perusteluita on muutettava ja täydennettävä edellä esitetyn mukaisesti.

5.4.2 Teknisin menetelmin toteutettua valvontaa koskevat työnantajakohtaiset periaatteet

Esityksen 19 a §:n kolmannessa momentissa ehdotetaan, että työnantajan on asianmukaisin menettelytavoit huolehdittava puhalluskokeen tulosten luotettavuudesta. Esityksen perusteluissa (sivulla 23) näillä asianmukaisilla menettelytavoilla tarkoitetaan, että työnantaja valitsee käyttöönsä luotettavan, kalibroitavan ja ammattikäyttöön tarkoitetun alkometrin ja huolehtii sen huollosta, henkilökunnan käyttökoulutuksesta ja itse puhalluskokeiden toteuttamisesta luotettavuuden turvaavalla tavalla.

Lisäksi perusteluissa todetaan, että puhalluskokeiden yhteydessä on otettava asianmukaisesti huomioon mittausvirheiden mahdollisuus ja se, että tekniset mittaukset eivät koskaan täytä sataprosenttista luotettavuutta. Alkometrit reagoivat myös muihin kemiallisiin aineisiin kuin alkoholiin kuten esimerkiksi kypsiin hedelmiin, nikotiinivalmisteisiin, lääkkeisiin, hammastahnaan, suuveteen tai vahvoin mausteisiin. Corona-ajan esimerkkinä mainittakoon tilanteesta, jossa työntekijä, joka oli hieronut käsiinsä käsidesiä juuri ennen puhaltamista, sai yli yhden promillen tuloksen. Pistokoeluoontoisissa puhalluskokeissa, joissa puhallutetaan useita työntekijöitä peräjälkeen, on riski, että edellisen testattavan puhalluksen jäänteet näkyvät vielä seuraavankin testattavan tuloksessa. Mittavirheen mahdollisuus on siis aina olemassa. Se voi olla luonteeltaan tekninen eli itse laitteeseen liittyvä tai lääketieteellinen/kemiallinen edellä mainitulla tavalla. Esitysluonnoksessakin todetaan, ettei puhallustuloksen virheettömyyttä ja täyttä luotettavuutta voida taata. Jos näin ollen ei ole täyttä varmuutta siitä, että työntekijä on rikkonut velvollisuuksiaan, miten työntekijään voidaan kohdistaa työoikeudellisia sanktioita? Miten työntekijän, joka tietää, ettei ole nauttinut alkoholia, oikeusturva taataan tilanteessa, jossa koetulos on positiivinen eli mittavirheellinen? Pykälätekstissä ja perusteluissa tämä asian ratkaiseminen jätetään kokonaan työnantajan vastuulle ja määriteltäväksi.

Perusteluissa todetaan sivun 23 lopussa, että ehdotettujen säännösten tarkoituksena on ohjata asianmukaisten menettelytapojen käyttöön puhalluskokeiden toteuttamisessa ja että tarkemmat menettelytavat on perusteltua jättää työnantajan harkittavaksi aluskohtaisesti. Emme ymmärrä, miksi lain laatijat haluavat jättää yksityiskohtat (ja samalla työntekijän oikeudet) työnantajan ratkaistavaksi. Perusteluissa puhutaan vain yleisellä tasolla menettelytavoista jättäen täysin auki, mitä kaikkia yksityiskohtia menettelytavoilla ja mitä vaatimuksella niiden asianmukaisuudesta kaiken kaikkiaan tarkoitetaan. Miten työnantaja voi varmistua siitä, että hänen menettelytapansa ovat riittävällä tavalla asianmukaisia, jos niiden laatu- ja sisältövaatimuksista ei ole säädelty tarkemmin?

Perusteluiden mukaan työnantaja vastaa päätöksenteossaan käyttämiensä tietojen oikeellisuudesta. Siitä, mitä tästä vastuusta seuraa työnantajalle päätöksenteon pohjana olleiden seikkojen osoittautuessa paikkansapitämättömiksi ja päätöksen tällöin ollessa virheellinen, ne jälleen vaikenevat täysin.

Ainoa konkreettinen puhalluskokeen suorittamista koskeva sääntö koskee työntekijän oikeutta vaatia toista puhalluskoea toisella laitteella. Ehdotetussa pykälässä tämä oikeus on kuitenkin rajattu koskemaan vain muita alkometrejä kuin tarkkuusalkometrejä. Perusteluista ei käy ilmi, miksi työntekijän oikeuden ulkopuolelle on rajattu tarkkuusalkometrit. Myös niiden kohdalla on tulosta epäiltäessä molempien osapuolten etu hankkia lisäselvitystä.

Säänneltäessä toisen, varmistavan puhalluskokeen suorittamisesta tulee mallia ottaa tavasta, jolla viranomaiset toimivat puhalluskokeita toteuttaessaan. Jos poliisin puhallusratsiassa saa positiivisen tuloksen, suoritetaan, ellei kyse merkittävästä promillerajan ylityksestä, aina toinen puhalluskoe esimerkiksi noin puolen tunnin kuluttua ensimmäisestä kokeesta. Olennaista on myös se, että juuri tämän toisen, varmistavan kokeen tuloksen on tällöin oltava ratkaiseva seuraamuksia harkittaessa.

Työntekijän oikeudesta toiseen puhalluskokeeseen toisella laitteella kaikissa testaustilanteissa ja oikeudesta riitauttaa koetulos on säädettävä lainsäädännössä. Jos näin ei tehdä, on työntekijän oikeusturva ainoastaan työnantajan yhteistoiminnassa laatimien sisäisten sääntöjen varassa. Kun näiden sääntöjen rikkomiseen tai laiminlyöntiin ei ole liitetty mitään seuraamuksia, ei työntekijällä käytännössä ole mitään oikeus- ja työsuhdeturvaa.

Pykälän sanamuotoa ja perusteluita on täydennettävä konkreettisemmilla määräyksillä menettelytavoista, niihin liittyvistä sitovista oikeuksista (mm. varmentava toinen puhalluskoe) ja velvollisuuksista (varmentavan puhalluskokeen tuloksen ratkaiseva luonne, mittavirheen huomioon ottaminen) ottaen huomioon erityisesti heikomman osapuolen suojelun periaate, sekä niiden noudattamatta jättämisen seuraamuksista.

5.4.3 Työtehtävien määrittely ja yksityisyyden suojan turvaaminen

Muita yhteistoiminnassa käsiteltäviä asioita ovat niiden työtehtävien määrittely, joissa työskentelevät voidaan velvoittaa puhalluskokeeseen ilman perusteltua epäilyä, periaatteet, joilla työntekijöiden yksityisyys suojataan puhalluskokeen suorittamisen aikana sekä henkilötietojen keräämistä koskevat periaatteet.

Perusteluissa on korostettu sitä, että työtehtävien määrittelyssä on otettava huomioon esityksessä mainittujen intressien, työtehtävän vastualueen ja vaadittavan työ- ja toimintakyvyn perusteella arvioitava puhalluskokeen välttämättömyys. Välttämättömyyden tulee olla ratkaiseva kriteeri määriteltäessä ko. työtehtävien ryhmää. Olemme edellä todenneet, että perusteluissa on annettava yhteistoiminnan osapuolille tarkempia ohjeita kriteerin täyttävien tehtävien määrittelystä. Työnantajan tulisi pystyä laatimaan tehtävistä tyhjentyvä aluskohtainen lista, jotta aluksen päällikölle ei jäisi turhaa harkintavaltaa ja tulkinnanvaraa työtehtävän suhteen.

Yksityisyydensuojan toteutumisesta puhalluskokeissa todetaan sivulla 23 perusteluissa, että koe tulisi suorittaa ilman muiden työntekijöiden näköyhteyttä. Lienee kuitenkin selvää, että jotta yksityisyys voidaan suojata, koe on suoritettava kaikin tavoin aistimussyhteyksien ulottumattomissa. Kokeiden toteuttamiseen osallistuvilla henkilöillä tulee olla vaitiolovelvollisuus koetilanteen tapahtumista ja tuloksista. Mikäli mahdollista, kokeiden toteuttamiseen, olipa kyse satunnaispuhallutuksista tai epäilytilanteista, paikalla tulisi aina olla luottamusmies tai työsuojeluvaltuutettu työntekijän edun turvaajana ja todistajana. Työntekijöiden oikeusturvan näkökulmasta herää jälleen kysymys, mitä oikeusturvakeinoja työntekijällä on tilanteessa, jossa kokeiden järjestämisessä ei huolehdita yksityisyydestä tai noudateta muita määriteltyjä/yhdessä sovittuja menettelytapoja? Onko tällöin kokeesta kieltäytymiselle pätevä syy? Perusteluita tulee täydentää tältä osin.

5.5 Työoikeudelliset seuraamukset ja työntekijän oikeudellinen asema

5.5.1 Puhalluskokeesta kieltäytyminen

Perusteluiden sivulla 22 todetaan, että ehdotettu sääntely ei oikeuttaisi työnantajaa pakottamaan työntekijään osallistumaan kokeeseen. Koska kyseessä olisi työsopimussuhteeseen perustuva velvoite, kieltäytyminen katsottaisiin työsopimuksen rikkomiseksi ja tätä rikkomusta ja sen vakavuutta ja seuraamuksia arvioitaisiin työoikeudellisten periaatteiden mukaisesti.

Pykälätekstissä eikä perusteluissa ei ole mitään mainintaa siitä, miten työntekijän tulee toimia, jos hän katsoo, ettei hänellä ole velvollisuutta osallistua pistokoeluontoiseen puhalluskokeeseen eli että hän ei kuulu siihen työntekijöiden ryhmään, joka täyttää esitetyn 19 a §:n ensimmäisen momentin mukaiset kriteerit ja että hänellä näin ollen on perustuslain nojalla oikeus kieltäytyä siitä.

Puhalluskokeesta kieltäytyminen ei myöskään saa automaattisesti merkitä sitä, että työntekijän katsotaan olevan alkoholin vaikutuksen alaisena.

Työntekijällä tulee myös olla oikeus suorittaa puhalluskoe tilanteessa, jossa työnantaja esimerkiksi pelkkien havaintojen perusteella epäilee hänen olevan päihtynyt, osoittaakseen, ettei ole alkoholin vaikutuksen alainen.

Esitysluonnosta on täydennettävä sääntelyllä, jossa työntekijälle annetaan oikeus kiistää ko. velvollisuus ja olla osallistumatta puhalluskokeeseen sekä oikeus puhalluskokeen suorittamiseen niin halutessaan.

5.5.2 Alkoholin vaikutuksen alaisena työaikana esiintymisen seuraamukset

Perusteluiden sivulla 22 käsitellään luettelonomaisesti ne kurinpitotoimet ja seuraamukset, jotka esiintymisestä alkoholin vaikutuksen alaisena työaikana voi seurata. Seuraamusten osalta korostetaan, että työnantaja arvioi työsuhteeseen liittyviä seuraamuksia tapauskohtaisesti kokonaisarvioinnin perusteella. Esityksessä siis jätetään päihdeohjelman mukaisten toimenpiteiden ja seuraamusten yhteensovittaminen työehtosopimusten ja muiden alempitasoisten ja vaihtelevasti sitovien ohjeistusten varaan.

Esitysluonnosta on täydennettävä sääntelyllä, jossa määrätään tarkemmin työntekijän oikeudesta päihdeohjelman mukaiseen hoitoonohjaukseen ennen ryhtymistä työsuhteen päättämistä koskeviin toimenpiteisiin.

5.5.3 Työntekijän oikeus riitauttaa puhalluskokeen tulos ja työnantajan menettelyrikkeet

Kysymyksiä, joihin ei löydy vastauksia hallituksen esitysluonnoksesta:

- miten työntekijän, joka ei ole nauttinut alkoholia, tulee toimia, jos puhalluskokeen tulos on positiivinen?
- miten työntekijä, joka epäilee, että alkometrin tulosta on manipuloitu, tulee toimia?
- miten työntekijän, jolta on evätty päihdeohjelman mukainen hoito ja jonka työsuhteen päätetty positiivisen puhalluskokeen jälkeen, tulee toimia?
- mitä työntekijä, jonka puhalluskokeen aikana ollut läsnä henkilöitä, joilla ei ole oikeutta käsitellä kokeen osoittama terveystilaa, voi tehdä?
- milloin puhalluskoe ja siihen liittyvä menettely on niin virheellisesti toteutettu, että sen antamalla tuloksella ei mitään juridista merkitystä?

On työsuhteen molempien osapuolten etu, että työntekijällä on lain mukaan mahdollisuus ja oikeus kiistää tai riitauttaa puhalluskokeeseen liittyvä seikka. Työntekijällä pitää olla oikeus kyseenalaistaa ilman seuraamuksia tai vastatoimia se, toteutuuko välttämättömyyskriteeri ja näin ollen puhaltamisvelvollisuus hänen työtehtävänsä kohdalla. Työntekijällä tulee olla esimerkiksi oikeus toiseen puhalluskokeeseen 30 minuuttia positiivisen tuloksen antaman puhalluskokeen jälkeen, jonka avulla voidaan vähentää lääketieteellisen/muun kemiallisen tai teknisen mittavirheen mahdollisuutta.

Kun työntekijällä on mahdollisuus jo ennen asian siirtymistä työsuhteen päättämistä koskevaan harkintaan riitauttaa tehokkaalla tavalla työnantajan virheellinen mittaustulos tai virheellinen menettely, voi työsuhte jatkaa asian selvittämisen jälkeen normaalisti. Ei nimittäin voi olla niin, että työntekijän ainoa ”oikeusturva” puhalluskokeeseen liittyvän virheellisyyden johdosta olisi vain oikeus korotettuun korvaukseen perusteettomasta työsuhteen päättämisestä. Erityisen kohtuuttomaksi tämän tekee se, että tämä ”korotus” olisi lain säätäjän mielestä samalla riittävä korvaus siitä, että työnantaja on menettelyllään rikkonut ja jättänyt kunnioittamatta myös työntekijän perusoikeuksia.

Allekirjoittaneet ammattiliitot ovat merimiesasiain neuvottelukunnan kokouksissa esittäneet, että merityösuhtelulain 11 luvun mukaisen laivatoimikunnan toimivaltaa laajennettaisiin siten, että työntekijällä olisi oikeus saada puhalluskokeeseen ja siihen liittyvän menettely- tai muu seikka laivatoimikunnan tutkittavaksi ja arvioitavaksi. Laivatoimikuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan

tällä hetkellä soveltamisalan mukaan vain ulkomaanliikenteessä, mutta sille, että niitä sovellettaisiin näissä asioissa myös kotimaanliikenteessä, ei ole mitään estettä. Pienemmissä aluksissa asiaa voitaisiin käsitellä kuulemistilaisuudessa, jossa edustettuna olisi sekä työnantaja että työntekijä avustajineen.

Vaihtoehtoisesti, erityisesti kotimaanliikenteen aluksissa, riitautuskysymyksissä pitäisi voida pyytää apua viranomaisilta esimerkiksi toisen puhalluskokeen suorittamisessa. Tätä vaihtoehtoa ei saa esityksessä jättää huomiotta.

Hallituksen esitysluonnosta on täydennettävä sääntelyllä, jossa työntekijälle säädetään oikeus riitauttaa puhalluskokeen tulos, puhalluskokeessa ja sen jälkeen toteutettu menettely erillisessä menettelyssä ennen kuin asiassa on ryhdytty harkitsemaan kurinpitotoimenpiteitä ja työsuhteen päättämisperusteen täyttymistä.

Ehdotettuun sääntelyyn ja siihen liittyviin rikkeisiin ei ole esityksessä liitetty mitään rangaistussäännöstä kuten esimerkiksi laivatoimikuntamenettelyä koskevien määräysten rikkomiseen. Tämä on selkeä puute erityisesti ottaen huomioon, että ko. lainsäädäntöä rikkova toimenpide on samalla perusoikeusrikkomus.

6. Korjauksia perustelutekstiin

Sanalla työvuoro on merenkulussa useita merkityksiä. Esimerkiksi esityksen sivulla 13, toinen kappale ylhäältä, sana työvuoro tulisi muuttaa työajaksi. Työvuorolla voidaan tarkoittaa esimerkiksi vahtivuoroa (esimerkiksi 6 tuntia) tai vuorottelun mukaista työjaksoa (esimerkiksi 8 päivää matkustaja-aluksella).

Sivulla 13, kolmas kappale ylhäältä, todetaan, että työmarkkinajärjestöjen kesken olisi erikseen sovittu vapaa-ajalle 0,5 promillen rajasta. Tämä ei pidä paikkaansa. Emme ymmärrä, mihin tämä väite perustuu.

7. Lopuksi

Olemme merenkulun ammattiliittojen edustajina lähteneet lain valmistelutyössä siitä lähtökohdasta, että työntekijöiden oikeusturvaa parannetaan tai pyritään turvaamaan vähintään samana kuin mitä se on voimassa olevien työehtosopimusten perusteella. Lain tulee olla kaikkia merenkulkijoita koskeva ja sellainen, ettei siinä aseteta niitä merenkulkijoita, jotka eivät ole työehtosopimuksien piirissä, erilaiseen asemaan. Suomessa on useita merenkulkijoita, joihin ei sovelleta mitään puhallutuksia ja

päihdeongelmatilanteita koskevia sopimusmääräyksiä. Tämä lausunnolla oleva lainsäädäntö olisi ainoa heitä koskeva sääntely. Lain, jolla mahdollistetaan työnantajan puhallutusoikeus ja jolla rajataan työntekijöiden perusoikeuksia, tulee olla selkeä ja siinä tulee määritellä tasapainoisesti sekä työnantajan että työntekijän oikeudet ja antaa työsuhteen osapuolille keinot ratkaista mahdolliset epäselvyytilanteet niin, ettei lainsäädäntötyötä tarvitse jatkaa tuomioistuimissa.

Uutta sääntelyä valmisteltaessa on sitä peilattava lainsäädännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi muuhun samankaltaiseen sääntelyyn muualla oikeusjärjestelmässä. Työsuhteen päättäminen on kurinpitotoimenpide ja siten työoikeudellinen rangaistus siitä, että työsopimussuhteen ehtoja on rikottu. Vertailu rikosoikeudellisiin periaatteisiin ja seuraamuksiin on näin ollen paikallaan. Kun kohteena on esiintyminen alkoholin vaikutuksen alaisena, voidaan vertailukohdaksi perustelluksi ottaa vesiliikennejuopumus. Rikosoikeudellisesti työntekijää suojaa syyttömyysolettama, riittävän näytön kynnyksensä sekä rikostunnusmerkistön tarkat kriteerit. Työoikeudellisesti rangaistuksesta päättää työnantaja tulkintaetuoikeutensa nojalla ja, nyt esitetyn mukaisesti, itse laatimiensa sääntöjen pohjalta. Tästä näkökulmasta ei liene epäselvää, että ehdotettu sääntely on tässä esitetyssä muodossa puutteellista eikä lähesty sääntelyn kohteena olevaa kysymystä sillä kokonaisvaltaisuudella, jota edellytetään työoikeudelliselta lainsäädännöltä.

Kallio Sannaleena
Suomen Merimies-Unioni SMU ry - Suomen Konepäällystöliitto ry