

Asia: VN/17586/2020

Hallituksen esitys laiksi merityösopimuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö

Luonnos hallituksen esitykseksi merityösopimuslain muuttamisesta

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/17586/2020

Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä mahdollisuudesta lausua asiassa. Lausunto on laadittu yhteistyössä Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueiden kesken.

Työsuojelun vastuualueet (jäljempänä työsuojeluviranomainen) lausuvat luonnoksesta seuraavaa.

Nykytilan arviointi

Työsuojeluviranomainen suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti esitettyihin muutoksiin. Kun nykyisellään ei merityösopimuslaissa ole tai muussa lainsäädännössä säännöksiä työnantajan oikeudesta velvoittaa työntekijä osallistumaan puhalluskokeeseen, olisi tämä lainmuutoksen myötä iso muutos nykykäytäntöön, ja huomiota tulisi kiinnittää menettelytapojen asianmukaisuuteen ja työntekijän yksityisyydensuojaan. Uudistus on tervetullut ja tarpeellinen, kunhan yksityisyyden suojasta ja työntekijän muista oikeuksista huolehditaan riittäväällä tavalla.

Kun työnantajan puhallutusoikeudesta ei ole aikaisemmin lain tasolla säädetty, on se jossain määrin vastuualueilla aiheuttanut kysymyksiä sekä epätietoisuutta siitä, onko työnantajalla oikeutta vaatia työntekijää osallistumaan puhalluskokeeseen. Tämän takia työsuojeluviranomainen pitää muutosta pääosin tervetulleena. Työsuojeluviranomainen ymmärtää erityyppisiin sopimuksiin esitetyn uuden pykälän taustalla oleva tarpeen lailla säätää työnantajan oikeudesta puhalluttaa työntekijä, sekä sen, mikä merkitys päihitteettömyydellä ja työnantajan mahdollisuudella varmistua siitä, ettei työntekijä ole työpaikalla työtehtävissään alkoholin vaikutuksen alaisena on työnantajalle. Merenkulku on turvallisuuskriittinen ala, jossa päihitteettömyyttä on pidettävä tärkeänä aluksen ja sivullisten turvallisuuteen vaikuttavana tekijänä. Päihitteettömyyden varmistaminen voi olla tärkeää työnantajalle hänen sopimusvelvoitteistaan ja niihin liittyvistä huomattavistakin taloudellisista intresseistä johtuen. Toisaalta se asettaa merenkulun poikkeukselliseen asemaan muihin kuljetus- ja turvallisuuskriittisiin aloihin nähden, koska työsuojeluviranomaisissa vastaavaa säännöstä työnantajan oikeudesta puhalluttaa työntekijä ei ole.

Työnantajan oikeus suorittaa puhalluskoe

Työsuojeluviranomainen ei anna työnantajalle oikeutta puhalluttaa työntekijää työnantajan epäillessä hänen olevan alkoholin vaikutuksen alaisena ja siinä määrin erityyppisiin sopimuksiin tuleva muutos työnantajan oikeudesta puhalluttaa työntekijä on merkittävä. Työntekijän velvollisuus osallistua puhalluskokeeseen voi perustua vain lainsäädäntöön, sillä työntekijän velvoittaminen alkoholitestaukseen merkitsee perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntojen mukaan puuttumista perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, johon on mahdollista puuttua vain laissa säädetyllä perusteella. Puhallutustilanteessa puututaan henkilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, joka on perustuslaissa turvattu oikeus. Tällä hetkellä erityyppisiin sopimuksissa 4 luvussa 2 §:ssä on säädetty työturvallisuusvelvoitteesta, johon kuuluneen myös pidättäytyminen alkoholin käytöstä työajalla, joten laki mahdollistaisi puhallutuksen myös epäiltäessä työntekijän olevan alkoholin vaikutuksen alaisena työajalla. Työnantajan oikeudesta suorittaa työntekijälle puhalluskoe tulee siis säätää riittävän täsmällisesti lailla.

Jo nykyisellään työnantajan työturvallisuusvelvoitteeseen kuuluu poistaa työntekijä työpaikalta tai työtehtävistä, jos hän on päihtynyt ja vaaraksi itselleen, muille työntekijöille tai ulkopuolisille. Uuden lain myötä työnantajalle tulisi parempi ns. turva, kun työnantaja saisi oikeuden velvoittaa työntekijä puhalluskokeeseen. Se, että työnantajalla on oikeus puhalluskokeen suorittamiseen, on tärkeä keino turvallisuusriskin torjumisessa. Työnantajalle ei tule kuitenkaan uutta velvoitetta, sillä esityksessä ehdotetaan työnantajalle oikeutta suorittaa puhalluskoe, muttei velvollisuutta. Työnantajan tulee kuitenkin laatia päihdeohjelma.

Työnantajan edustaja

Työnantajalla tai tämän edustajalla olisi muutoksen myötä oikeus puhalluttaa työntekijä hänen epäillessään työntekijän olevan alkoholin vaikutuksen alaisena, mutta lakimuutos antaisi työnantajalle oikeuden suorittaa puhalluskoe myös pistokoeluonteisesti satunnaispuhallutuksina ilman epäilyä alkoholin käytöstä. Jos tapahtuma-aikaan työskentelee vain työntekijän asemassa

olevia henkilöitä, herää kysymys siitä, kenellä on oikeus puhalluttaa mahdollisesti alkoholin vaikutuksen alla oleva henkilö.

Yksityisyydensuojasta ja puhallutuslaitteista

Puhalluskokeiden yksityisyydensuojan toteutuminen voi aiheuttaa haasteita. Itse puhallutustilanteissa työnantajan tulee ottaa huomioon työntekijän yksityisyyden suoja ja se, miten tämä puhallutustilanteissa turvataan. Puhallutukset voivat tuoda esiin jo olemassa olevia riippuvuussairauksia, jolloin niiden hoitoon ja riippuvuudesta kärsivän työntekijän auttamiseen tulisi päihdeohjelmassa pystyä löytämään lisää ennalta ehkäiseviä keinoja ja arkaluonteisten terveydentilaan liittyvien tietojen asianmukaisesta käsittelystä on riittäväällä tavalla huolehdittava. Jos työnantaja suorittaa massapuhallutuksia, tulee hänen huolehtia jokaisen työntekijän yksityisyydestä puhallutustilanteessa. Esimerkiksi lossit ovat sisätiloiltaan pienet, joka voi aiheuttaa ongelmatilanteita yksityisyydensuojan kannalta. Puhalluskokeiden tuloksiin ja tulosten käsittelyyn liittyy yksityisyydensuojaan ja tietoturvaan liittyviä haasteita. Tulosten asianmukaisesta ja tietoturvalisesta käsittelystä on varmistuttava.

Uudessa esitetyssä pykälässä säädettäisiin, että työnantajan on asianmukaisin menettelytavooin huolehdittava puhalluskokeen tulosten luotettavuudesta ja työntekijöiden yksityisyyden turvaamisesta puhalluskokeessa. Esityksessä mainitaan myös työntekijän vaatimus muulla kuin tarkkuusalkometrillä suoritettuna puhalluskokeen tulos tulee varmentaa toisella laitteella. Pykälässä ei tarkemmin säädetä, mitä viitatuksi asianmukaiset menettelytavat olisivat. Näin ollen menettelytapojen asianmukaisuuden arviointi työsuojeluvalvonnan näkökulmasta tullee olemaan haastavaa. Työsuojeluviranomainen pystyisi lähinnä valvomaan sitä, että työnantajalla on käytössään kaksi laitetta, mutta ei laitteiden ominaisuuksia tai menettelytapojen muuta asianmukaisuutta. Kun lakimuutoksen myötä työsuojeluviranomaiselle kuuluu puhalluskokeissa noudatettavien menettelyiden asianmukaisuuden valvonta sekä laitteiden toiminnan että päihdeohjelman laatimisen valvonta, aiheuttanee se työsuojeluviranomaisen työmäärän hienoista kasvua. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan on kiinnitettävä erityistä huomiota työntekijän oikeusturvaan ja puhallutustulosten luotettavuuteen. Tähän liittyvät kysymykset voi myös mahdollisesti tulla myöhemmin työsuojeluviranomaisen selvitettäväksi. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että asianmukaiset menettelytavat olisi kirjattu tarkemmin lakiin tai ainakin että työnantajalta edellytettäisiin niiden kirjaamista esim. päihdeohjelmaan.

Kuten esityksestä käy ilmi, laivalla puhallutukset voitaisiin tehdä myös seulonta-alkometrillä. Seulonta-alkometreillä tehdyt puhallutukset ja niiden perusteella tehdyt ratkaisut eivät saa vaarantaa työntekijän oikeuksia eikä asettaa häntä eriarvoiseen asemaan maissa tapahtuvaan puhallutukseen nähden, jossa seulonta-alkometrin tulos voidaan varmistaa esimerkiksi terveydenhuollon ammattilaisen toimesta verikokeella tai poliisiasemilla käytettävillä tarkkuusalkometrillä. Tämä on huomioitu esityksessä sivulla 23, jossa todetaan: ”Pykälän 3 momentin mukaan muulla kuin tarkkuusalkometrillä suoritettuna puhalluskokeen tulos olisi työntekijän vaatimuksesta varmennettava toisella laitteella.” Tällainen tilanne on merellä mahdoton, ellei alukseen ole hankittu tarkkuusalkometriä. Rannassakin siirtyminen poliisin tiloihin

tarkkuusalkometrimittaukseen tai verikokeiden järjestämiseen terveysthuollon ammattilaisten toimesta kestää todennäköisesti, jolloin mittaushetken promilletilanne ei todennäköisesti enää ole sama. Alukseen olisi hankittava tarkkuusalkometri, jotta tämä olisi mahdollista. Tämä vaikuttanee myös työntekijän asemaan, sillä kuinka tietoinen hän tästä oikeudestaan todellisuudessa on.

Alkometreissä voi olla huomattavia eroja mitä niiden toimintavarmuuteen ja luotettavuuteen tulee, ja huomiota on myös kiinnitettävä puhallutusolosuhteisiin, sillä niillä voi olla merkitystä puhallutustuloksissa. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää käytettävien laitteiden laatuun, luotettavuuteen, säännölliseen huoltoon ja kalibrointiin. Kalibrointiväli seulonta-alkometrissä ja tarkkuusalkometrissä voi vaihdella, ja tämä tulisi ottaa huomioon. Säädöstekstissä ehdotettu toinen laite voitaisiin rajata tarkkuusalkometriksi, jolloin tuloksessa ei olisi epävarmuutta kuten seulonta-alkometrin tapauksessa ja tällöin työntekijän oikeudesta olisi huolehdittu paremmin eikä mitattu tulos olisi kiistettävissä. Puhallutustulos tulisi varmistaa esim. 30 minuutin kuluttua, toisella laitteella. Puhallutustilanteessa olisi hyvä olla paikalla toinen henkilö tai olosuhteet tulisi dokumentoida, myöhempien mahdollisten riitatilanteiden varalta.

Moni varustamo asettaa toleransseja ISM-turvallisuusjärjestelmässään, joihin päihdeohjelma laivoilla on tyypillisesti sisällytetty, raja-arvoille kuten 0,0 ("nolla toleranssi") ja 0,5 promillea. Kansallinen lainsäädäntömme on asettanut vesiliikennejuopumusrajaksi ammattiliikenteessä 0,5 promillea (rikoslain (39/1889) 23 luvun 5 §:n 2 momentti). Varustamoyhdistyksen jäsenvarustamot suosivat lähtökohtaisesti nollatoleranssia työaikana.

Jos laivassa on käytössä ns. "nolla toleranssi" ja työntekijä puhaltaa 0,01-0,49 promillea, ja työnantaja päättää irtisanoa työntekijän, voi syntyä tilanne, jossa irtisanomisen laillisuudesta kiistellään, jos viranomaisen näkökulmasta työntekijä ei ole juopunut puhallutushetkellä. Esityksessä on nostettu esiin maantie- ja rautatieliikenne, jossa 0,5 promillen rajasta huolimatta, on pidetty yleisenä käytäntönä irtisanoa ilman varoitusta yli 0,0 promillea puhaltava työntekijä. Tämä käytäntö ei ole yleissitova ja herättää keskustelun siitä, tulisiko raja-arvoista säätää ammattimerenkulkuun selkeämmin tai kenties alhaisemmalla rajalla.

Päihdeohjelma

Tällä hetkellä työehtosopimukset määrittelevät puhallutuksien menettelylliset ohjeet. Ohjeissa on tarkat toimintatavat puhallutuksien suorittamiseen; kuka suorittaa puhallutuksen, tarkistuspuhallutus 30 min kuluttua, tuloksessa huomioidaan 0,2 promillen mittausrvirhe ja alkometri saatavilla tarkistusta varten. Työehtosopimuksissa on myös ohjeistukset, miten menetellä positiivisista tuloksista aiheutuvien seuraamusten kanssa.

Uuden 19 §:n valvonta siirtyisi työsuojeluviranomaisen vastuulle, mutta menettelytavoista ei tarkemmin säädetä, kuin ainoastaan sen osalta, että työntekijän vaatimuksesta muulla kuin tarkkuusalkometrillä suoritetun puhalluskokeen tulos on varmennettava toisella laitteella. Se, miten tehokkaasti ja tarkasti valvotaan menettelytapojen asianmukaisuutta, ei selviä esityksestä. Se, onko

työnantaja laatinut päihdeohjelman ja onko se käsitelty yhteistoimintalain mukaisesti henkilöstön kanssa, tulisi työsuojeluviranomaisen valvottavaksi. Työsuojeluviranomaisen valvottavaksi ei tulisi ohjelman sisältö, mikä hankaloittaa valvoa puhallutuksiin liittyvien menettelytapojen asianmukaisuutta tai säännöksen asettamia velvoitteita.

Päihdeohjelmassa tulisi kirjallisesti kuvata missä työnteon tilanteissa puhallutukset voidaan tehdä ja missä tilanteissa niitä ei tehdä. Ohjelmassa tulisi kuvata menettelytavat puhallutustapahtumalle, jossa myös tulee huomioida työntekijän yksityisyydensuoja. Lisäksi tulisi kuvata missä tilanteissa työntekijä voisi kieltäytyä puhallutuksesta ja millä perusteilla. Työsuojeluviranomainen tulisi lakimuutoksen myötä valvomaan nyt pakolliseksi tulevaa päihdeohjelmaa ja sitä, onko se käsitelty yhteistoimintalain mukaisesti henkilöstön kanssa.

Päihdeohjelman sisältöä työsuojeluviranomainen ei tulisi käsityksemme mukaan valvomaan. Jos kuitenkin asianmukaiset menettelytavat olisi laissa edellytetty kirjattavan päihdeohjelmaan, olisi työsuojeluviranomaisella mahdollisuus valvoa sen sisältöä. Vaarana voi olla, että esitetyn pykälän valvonta jää työsuojeluviranomaisen näkökulmasta heikoksi, eli viranomaisella ei ole mahdollisuutta aidosti valvoa puhallutuksiin liittyvien menettelytapojen asianmukaisuutta tai säännöksen asettamia velvoitteita muutoin. Kuitenkin esim. puhallutuksen johdosta toimitetut työsuhteen irtisanomiset ja niihin liittyvät epäselvyydet, esim. ei-asianmukaisiin menetelmiin liittyen, voivat aiheuttaa lisätyötä viranomaisen työsuhdevalvonnassa.

Työsuojeluviranomaisen toimivaltaan liittyen pyydetään myös huomioimaan seuraavaa: Kohdassa 4.2.2 työsuojeluviranomaisilta odotetaan, että työsuojeluviranomaiset valvoisivat erityisesti puhalluskokeissa noudatettavien menettelyjen asianmukaisuutta, kuten käytettävien laitteiden asianmukaista toimintakuntoa sekä päihdeohjelman olemassaoloa. ISM-turvallisuusjohtamisjärjestelmän valvonta, joihin päihdeohjelma on aluksella tyypillisesti sisällytetty, valvova viranomainen on käsittääksemme Liikenne ja viestintävirasto (Traficom). Pyydämme tähän liittyen huomioimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 336/2006 kansainvälisen turvallisuusjohtamissäännösten täytäntöönpanosta yhteisössä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 3051/95 kumoamisesta, jonka liite II kohta 4 määrittää tarkastajien pätevydestä. Viitaten yllä olevaan, onko aluehallintoviraston työsuojelutarkastajalla oikeus nähdä ja käsitellä ISM-asiakirjaa silloin, kun päihdeohjelma ei ole sisällytetty varustamon työterveyshuollon palveluntarjoajan kanssa tehtyyn sopimukseen, toimintasuunnitelmaan ja/tai työpaikkaselvitykseen, joissa työsuojeluviranomainen on valvonnassa toimivaltainen viranomainen?

Edellä esittämistämme mielestämme huomiota vaativista havainnoista huolimatta, työsuojeluviranomainen kannattaa lakimuutosta nykyisen esityksen muotoisena. Ehdotetussa säädöksessä merityösopimuslain 13 luvun 19 a §:n 3 momentin mukaisesti työntekijällä on lakiin kirjoitettu oikeus vaatia mitatun tuloksen varmentamista erikseen tarkkuusalkometrillä silloin kun saatu tulos on saatu muulla laitteella (kuten seulonta-alkometrillä). Katsomme, että kyseinen kirjaus on riittävä varmistamaan työntekijän oikeuden asiassa edellyttäen, että työntekijä on tietoinen oikeudestaan. Kyseisen työntekijän oikeus mahdollistaa valitettavasti toki myös tilanteet, joissa oikeutta voidaan käyttää väärin työntekijän hyväksi; esimerkiksi tilanteissa, joissa

tarkkuusalkometrillä tapahtuva varmistus ei ole riittävän nopeassa ajassa toteutettavissa, minkä todennäköisyys on suuri aluksen ollessa merellä.

Lisätietoja Lakimies Natalie Eklund p. 0295 018 188

Johtaja Riitta Sulameri

Lakimies Natalie Eklund

Eklund Natalie
Lounais-Suomen aluehallintovirasto - Lounais-Suomen aluehallintovirasto,
työsuojelun vastuualue