



30.12.2024

Asia: Hallituksen esitys ilmailun turvallisuutta edistäviksi säädöstarkistuksiksi; lausuntopyyntö VN/17016/2024

SUOMEN LIIKENNELENTÄJÄLIITTO RY:N LAUSUMA

1. ALUKSI

Ilmailun turvallisuutta edistävien lainsäädäntötarkistusten ("*Säädöshanke*") tavoitteeksi on hankkeen nimen mukaisesti ilmoitettu ilmailun turvallisuuden edistäminen ja vaaratilanteiden ennaltaehkäisy. Suomen Liikennelentäjiliitto ry (SLL) pyrkii osaltaan edistämään ilmailun turvallisuutta ja suhtautuu sinällään myönteisesti turvallisuustason parantamiseen myös lainsäädännön keinoin.

SLL on kuitenkin tunnistanut *Säädöshankkeessa* yksilön perusoikeuksiin, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja oikeusturvaan liittyviä ongelmakohtia. *Säädöshankkeella* puututtaisiin keskeisellä tavalla muun muassa perustuslaissa säädettyyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen eikä muutosta nyt ehdotetussa laajuudessa voida pitää tarpeellisena tai oikeasuhtaisena.

Alkoholin aiheuttamia onnettomuuksia ei siviili-ilmaisussa ole tapahtunut vuosikymmeniin. Niin ikään satunnaispuhallusmenettely on ollut Finnair Oyj:llä käytössä jo pitkään eikä tässä menettelyssä ole tietävästi tullut ilmi alkoholin väärinkäytöksiä. Näin ollen työnantajalle nyt säädettävä oikeus puhalluttaa lentomiestä ei sellaisenaan lisää turvallisuutta lainkaan. On kuitenkin olemassa myös yksittäisiä alkoholisoituneita lentäjiä, jotka eivät saa tarvitsemaansa apua ehdotetusta puhallusmenettelystä eikä menettelyllä ole näitä tapauksia ajatellen edes ennaltaehkäisevää vaikutusta. Viimeksi mainittujen osalta olisi olennaista, ettei *Säädöshankkeella* heikennettäisi ilmailun turvallisuustilannetta nykyisestäään.

SLL pitää ongelmallisena, mikäli *Säädöshanke* saattaa vapaaehtoisesti hoitoon hakeutuvan lentäjän jopa aiempaa hankalampaan asemaan viranomaisen tiedonantovelvollisuuden laajentuessa.¹ Tässä tapauksessa alkoholiongelmaan vapaaehtoisesti apua hakeva lentäjä saattaisi joutua ongelmiin myös työpaikallaan, mikä osaltaan johtaisi ennaltaehkäisevän hoidon välttelyyn.

SLL:n näkemyksen mukaan *Säädöshankkeessa* ei tosiasiasa ole kyse lentoturvallisuuden parantamisesta ennaltaehkäisevän lainsäädännön kautta eikä se väitetyllä tavalla **merkittävästi ennaltaehkäise** vaaratilanteiden syntymistä. Väite on *Säädöshankkeessa* täysin perustelematta. Jo nykyiset järjestelyt mahdollistavat lentomiestöjen satunnaispuhallukset matalalla kynnyksellä

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle ilmailun turvallisuutta edistäviksi säädöstarkistuksiksi, kohta 11.1.3

ennen työvuoron alkamista ja kannustavat alkoholi- tai huumausaineiden kanssa ongelmissa olevia yksilöitä hakeutumaan hoitoon. Olennaista on hoitoon ohjaava vaikutus, mikä mahdollistaa varhaisen puuttumisen ja joka varmuudella edistää lentoturvallisuutta. Vapaaehtoisen järjestelyn rinnalla on edelleen olemassa myös viranomaisen oikeus suorittaa järjestelmällisiä satunnaispuhallutuksia.

SLL on ammattiyhdistys, joka edustaa Finnair Oyj:n palveluksessa olevia liikennelentäjiä². Säädöshankeessa on todettu, että Suomessa liikenneluokan kaupallista ansiolentoliikennettä harjoittaa vain kaksi yhtiötä, joista toinen on Finnair Oyj. Tästä syystä SLL olisi pitänyt suotavana, että myös näiden yhtiöiden työntekijäyhdistykset taikka vähintäänkin Suomen Lentäjäyhdistys (FPA) olisi otettu mukaan näin olennaisen lainsäädäntöhankkeen valmisteluun.

2. LAUSUMA

2.1 Lentomiesthistöjen puhallutukset ovat jo nyt mahdollisia

Säädöshankeella luotaisiin merkittävään julkisenvallan käyttöön ja viranomaisvalvontaan rinnastuva puhallutusoikeus yksityisille työnantajille. Muutokseen sisältyy perusoikeudellisia ristiriitoja.

Lentomiesthistöjen satunnaispuhallutus on jo nykyisen lainsäädännön perusteella mahdollista. Toimivalta voimassa olevassa laissa on annettu poliisimiehelle, tulli- ja rajavartiomiehelle sekä Liikenteen turvallisuusviraston liikennettä valvomaan määrätylle virkamiehelle. Säädöshankeessa³ on nyt kuitenkin todettu seuraavaa:

”Käytännön ongelmat edellä mainituissa säännöksissä liittyvät päihtymyksen toteamiseen ja sen näyttämiseen silloin, kun työntekijä ei vapaaehtoisesti suostu puhalluskokeeseen. Ilmailulakiin nykyisellään ei sisälly säännöstä puhalluskokeesta, vaikka ilmailulain 177 §:n nojalla lentoturvallisuuteen vaikuttavissa tehtävissä toimivilta edellytetään täyttä päihteettömyyttä. Pakkokeinolain 9 luvun 2 §:n nojalla poliisimies voi määrätä henkilön kokeeseen nautitun alkoholin tai muun huumausaineen toteamiseksi taikka - henkilön kieltäytyessä kokeesta - henkilönkatsastukseen. Edellytyksenä kuitenkin on, että yksittäistapauksessa epäillään henkilön syyllistymistä rikoslain 23 luvun 6 §:ssä tarkoitettuun ilmaliikennejuopumukseen. Pakkokeinolain 9 luvun 2 §:n 2 momentin nojalla sama toimivalta on myös tulli- ja rajavartiomiehellä sekä Liikenteen turvallisuusviraston liikennettä valvomaan määrämällä virkamiehellä.”

Toisin kuin Säädöshankkeen lainauksesta saattaisi ymmärtää, satunnaispuhallutuksille ei ole asetettu varsinaista näyttökynnystä lainkaan.⁴ Viranomaisella on oikeus suorittaa puhallutuksia tieliikenteen lisäksi myös ilmaliikenteessä ilman varsinaista epäilyä ja ratsianomaisesti. Mikäli näin ei kuitenkaan olisi, pitää SLL vähintäänkin arveluttavana, että tätä laajempi oikeus myönnettäisiin nyt yksityisille työnantajille.

² SLL on Suomen suurin lentäjien ammattiyhdistys ja se edustaa yli tuhatta aktiivipalveluksessa olevaa liikennelentäjää.

³ Hallituksen esitys eduskunnalle ilmailun turvallisuutta edistäviksi säädöstarkistuksiksi, sivu 11, alleviivaus ja lihavointi kirjoittajan lisäyksiä

⁴ Piia Riutta; *Pakkokeinojen todennäköisyyskynnykset*: sivu 37 ”PKL 9:2:n mukainen koe nautitun alkoholin tai muun huumausaineen toteamiseksi voidaan suorittaa ”ratsiana” ilman, että kuljettajaa lainkaan epäillään rikoksesta. Sisäasiainministeriö 2006, s. 96; Fredman ym. 2020, s. 1054.”

Olennaista on, että olemassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa jo nyt lentomiestöjen satunnaispuhallutukset eikä tämän oikeuden siirtämistä työnantajalle voida pitää perusoikeuksien suojan tai lentoturvallisuuden kannalta perusteltuna tai edes tarpeellisena. *Säädöshankkeessa* ilmaliikenne on rinnastettu meriliikenteeseen ja sen tarpeellisuuden sekä oikeutuksen osalta on viitattu merityösopimuslain aiempaan muutokseen ja perustuslakivaliokunnan muutosta koskevaan lausuntoon (PeVL 25/2022 vp). Tällä perusteella *Säädöshankkeessa* on edelleen katsottu, että turvallisuuskriittisellä alalla työnantajalla tulisi olla oikeus ja mahdollisuus varmistua, etteivät työntekijät ole alkoholin vaikutuksen alaisena työtehtävissä.

SLL on sinällään yhtä mieltä siitä, että ilmaliikenne on turvallisuuskriittinen ala. Sen sijaan ilmaliikenne ei muilta olosuhteiltaan rinnastu lainkaan meriliikenteeseen, jossa saatetaan olla viikkojen mittaisilla työrupeamilla viranomaisvalvonnan ulottumattomissa. Ilmailussa lentomiestöt kulkevat jokaiseen työvuoroonsa lentokenttien turvatarkastusten läpi. Toisin kuin meriliikenteessä, lentomiestöt eivät ole viranomaisten tavoittamattomissa eikä ilmailussa ole olemassa perustetta taikka meriliikenteeseen rinnastuvaa olosuhdetta, mikä edellyttäisi merkittävän julkisen vallan käytön siirtämistä yksityiselle työnantajalle.

2.2 Säädöshanke ei takaa riittäviä oikeusturvakeinoja lentomiestöille

Suomen perustuslain 22 §:ssä on säädetty julkisen vallan yleisestä velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeudet. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää aktiivisia toimenpiteitä kuten perusoikeuksien käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätämistä.⁵

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan yksilön perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa muun muassa silloin, kun rajoitus on täsmällinen ja tarkkarajainen sekä oikeasuhtainen. Lisäksi edellytetään oikeusturvajärjestelyjen riittävyyttä.⁶ *Säädöshankkeen* suurimmat puutteet koskevatkin nimenomaisesti merkittävän julkisen vallan siirtämistä työnantajalle ja yksilön oikeusturvakeinoja tilanteessa.

Ilmaliikenteessä on täyden päihteettömyyden periaate, mistä syystä liikennelentäjille voi positiivisesta puhallutuskokeen tuloksesta seurata joko työ- tai rikosoikeudellisia taikka valvovan viranomaisen lupakirjan omistajaan kohdistamia toimenpiteitä⁷. Seuraamukset poikkeavat keskeisellä tavalla siitä, mitä esimerkiksi muuta työtehtävää suorittavalle työntekijälle seuraisi työnantajan järjestämän puhallutuskokeen perusteella. On ongelmallista, mikäli lentäjiä kohdeltaisiin muista henkilöstöryhmistä poikkeavalla tavalla eikä mahdollistettaisi esimerkiksi hoitoonohjausta.

Niin ikään on ongelmallista, että *Säädöshankkeella* luodaan tilanne, jossa yksityiselle työnantajalle annetaan täysi harkintavalta puhallutuskokeesta ja sen jatkotoimenpiteistä. Perusoikeuksista poikkeamisen ja riittävien oikeusturvakeinojen varmistaminen edellyttää vähintäänkin, että lentomiestöillä on oikeus ja mahdollisuus todentaa puhalluskokeen tulos verikokeella. Erityisesti täyden päihteettömyyden periaate ja säädetty päihteiden nollaraja tekevät tästä merkityksellisen, koska puhalluskokeen hyvin pienikin, tai jopa hetkellinen, **taikka virheellinen** mittaustulos johtaa lentäjän ammatin päättymiseen.

⁵ Lainkirjoittajan opas <https://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-1/#jakso-4-1-11>

⁶ Lainkirjoittajan opas <https://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-1/#jakso-4-1-11>

⁷ kuten kieltö harjoittaa lupakirjan tarkoittamaa toimintaa

Edellä mainituista syistä ja ilmailulaissa säädetyn nollarajan vuoksi on hyvin ongelmallista, että *Säädöshankkeessa* nyt todetaan, että: ” *Tarkkuusalkometrillä tehtyä puhalluskoetta ei ole perusteltua edellyttää varmennettavaksi toisella laitteella tarkkuusalkometrin luotettavuuden vuoksi.*”⁸

Lisäksi oikeusturvakeinojen puutteellisuutta korostaa erityisesti *Säädöshankkeessa*⁹ todettu:

*”Puhalluskokeiden tulosten osalta ei voida teknisten mittausten virhemahdollisuuksien vuoksi edellyttää täyttä luotettavuutta. Verikokeen tekeminen luotettavasti puhalluskokeen tuloksen oikeellisuuden varmistamiseksi ei ilma-aluksilla ole yleensä mahdollista. **Puhalluskokeen tuloksen oikeellisuutta epäiltäessä on sekä työnantajan että työntekijän yhteinen etu selvittää asia. Työnantaja vastaa päätöksenteossaan käyttämiensä tietojen oikeellisuudesta.**”*

Kun huomioidaan, että *Säädöshankkeella* puututaan aivan ratkaisevalla tavalla yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä samalla myös perustuslain 18 §:ssä suojattuun oikeuteen työhön ja elinkeinoon, on *Säädöshanke* sisällöltään ja menettelyllä asetetuilta vaatimuksiltaan kohtuuttoman väljä. Virheellinenkin puhallutustulos johtaa sanktioihin ja myös meriliikenteessä vastaavassa tilanteissa, joissa jälkimmäinen puhallutustulos on ollut puhdas, työntekijän työsuhte on päätetty tai se on johtanut kirjallisen varoituksen antamiseen (TT 2021:65, TT 2021:29). Edellä *Säädöshankkeen* lainauksessa esitetty näkemys työntekijän ja työnantajan yhteisestä intressistä varmistua mittaustuloksen oikeellisuudesta on kokonaisuudessaan absurdi eikä se saa tukea edellä mainitusta oikeuskäytännöstäkään. Tulisi olla täysin yksiselitteistä, ettei *Säädöshankkeessa* voida ohittaa näin olennaista seikkaa vain yleisluontoisella ja tarkemmin perustelemattomalla väitteellä osapuolten yhteisen edusta tilanteessa, jossa lopputulos voi johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen. Mittaustuloksen oikeellisuuden varmistaminen ei ole miltään osin työntekijäosapuolen vaikutusmahdollisuuksien piirissä.

Edellä esitetyillä perusteilla SLL katsoo, ettei *Säädöshanke* täytä vähimmäisvaatimuksia, mitä perusoikeuksien rajoittamisen tarkkarajaisuudelle ja täsmällisyydelle taikka oikeusturvakeinojen varmistamiselle on asetettu.

2.3 Puhalluskokeiden toteutus

Säädöshankkeessa on puhalluskokeiden suorittamista koskien todettu:

”Ilmailulakiin lisättäisiin säännökset työnantajan oikeudesta velvoittaa sen palveluksessa oleva ilma-aluksen miehistöön kuuluva työntekijä tai lentoturvallisuuteen vaikuttavaa tehtävää maaorganisaatiossa suorittava työntekijä puhalluskokeeseen sen selvittämiseksi, onko työntekijä alkoholin vaikutuksen alaisena työajalla.”

SLL tukee päihteettömyyttä ilmailussa ja haluaa edesauttaa jatkossakin lentojen turvallista suorittamista. SLL kuitenkin edelleen korostaa, että päihdeiden käytön tehokas ennaltaehkäisy ja päihdeongelmien oikea-aikainen hoito ovat lentoturvallisuuden varmistamisen kannalta tehokkaimpia keinoja. Pelote puhalluskokeista ei takaa lentoturvallisuutta eikä sen toteuttaminen ole mahdollista lentoturvallisuuden edellyttämässä laajuudessa.

Edellä yksilöityjen syiden perusteella SLL katsoo **ensisijaisesti**, että puhalluskokeiden suorittamista ja näin ollen merkittävän julkisen vallan käyttöä ei tulisi säätää yksityisten työnantajien oikeudeksi tai velvollisuudeksi.

⁸ Hallituksen esitys eduskunnalle ilmailun turvallisuutta edistäviksi säädöstarkistuksiksi, sivu 33.

⁹ Hallituksen esitys eduskunnalle ilmailun turvallisuutta edistäviksi säädöstarkistuksiksi, sivu 33. Alleviivaus ja lihavointi kirjoittajan lisäys

Mikäli lainsäädäntöä kuitenkin edistettäisiin nyt ehdotetulla tavalla SLL toteaa **toissijaisesti**, että puhalluskokeiden suorittamisessa tulee varmistaa menettelyn asianmukaisuus ja oikeusturvakeinot seuraavasti:

- Alkometrien tulee olla asianmukaisesti huollettuja ja kalibroituja tarkkuusalkometrejä.
- Puhallutuksia suorittavalla henkilöstöllä on oltava asianmukainen koulutus.
- Puhalluskokeet tulee suorittaa yksityisyyden suojaa kunnioittaen.
- Mikäli ensimmäinen puhalluskoe viittäisi alkoholiin hengitysilmassa, tulee suorittaa toinen puhallus 15 minuutin kuluttua eri mittarilla.
- Positiivinen puhalluskokeen tulos on aina varmistettava verikokeella.
- Työntekijään ei tule voida kohdistaa työ- tai rikosoikeudellisia taikka hallinnollisia seuraamuksia ilman verikokeella varmistettua tulosta.
- Vain varmistettujen tulosten perusteella voidaan tehdä jatkotoimenpiteitä koskevia päätöksiä.

2.4 Ilmailun turvallisuutta koskevat ilmoitusoikeudet

Säädöshankkeessa on ilmailun turvallisuutta koskevista ilmoitusoikeuksista todettu:

”Ilmailun turvallisuutta edistettäisiin lisäämällä ilmailulakiin ja lakiin liikenteen palveluista säännökset Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta ilmoittaa työnantajalle tai toimeksiantajalle, kun lentäjän tai matkustamohenkilöstöön kuuluvan henkilön luvan, lääketieteellisen kelpoisuustodistuksen tai terveydentilatodistuksen peruutustoimenpiteisiin on ryhdytty.”

SLL pitää välttämättömänä selventää ja täsmentää, mitä tarkoitetaan ”peruutustoimenpiteisiin ryhtymisellä”. Käytännössä enin osa tilanteista, jotka voivat johtaa lääketieteellisen kelpoisuustodistuksen peruuttamiseen, vaativat ensikädessä laaja-alaisia tutkimuksia ja pitkähköjä hoitajaksoja sekä asiantuntijalausuntoja. Tästä syytä ei voitaisi pitää perusteltuna oikeutta ilmoittaa työnantajalle kelpoisuustodistuksen peruuttamista ennen kuin on selvitetty, täyttääkö kelpoisuustodistuksen haltija asianmukaiset vaatimukset taikka onko toimenpide taikka hoitajakso ollut tehokas.

Poikkeuksina ovat tilanteet, joissa olisi havaittu välitön uhka lentoturvallisuudelle. Tosiasiassa tällaiset poikkeustilanteet ovat kuitenkin hyvin harvinaisia eikä kaikkia tilanteita voida tästä syystä ryhtyä kohtelemaan samalla tavoin.

SLL:n näkemyksen mukaan ”peruutustoimenpiteisiin ryhtymisenä” voitaisiin ja tulisi katsoa ajankohta, jolloin ilmailulääkäri tekee lentäjän lääketieteellistä kelpoisuutta koskevan muun kuin tilapäisen ”hylkäävän”-päätöksen ja tämä tieto toimitetaan valvovalle viranomaiselle.

Kunnioitavasti
Vesa Uuspelto, puheenjohtaja
Suomen Liikennelentäjäliitto ry