

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 43/2010 vp**

**Hallituksen esitys merityösopimuslaiksi ja
eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä lokakuuta 2010 lähettäänsä hallituksen esityksen merityösopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 174/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Tarja Kröger, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Liisa Nieminen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi merityösopimuslaki, joka korvaisi vuonna 1978 säädetyt merimieslain.

Useimmat voimassa olevan merimieslain säännökset sisältyvät lakiehdotukseen asiasisällöltään pääosin muuttumattomina. Tärkeimmät sisällölliset muutokset koskevat epätyypillisessä työsuhteessa olevia työntekijöitä, työntekijöiden kotimatka-oikeuksia ja työnantajan velvollisuutta korvata työntekijän sairaanhoitokustannuksia. Työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunta vahvistaisi jatkossa myös merenkulkua koskevien työehtosopimusten yleissitovuuden.

Lakiehdotuksen yhtenä lähtökohtana on pyrkimys parantaa epätyypillisessä työsuhteessa olevien työntekijöiden asemaa. Vuokratyönteki-

jöiden työsuhteisiin sovellettava työehtosopimus määräytyisi käyttäjäyritystä sitovan normaalisitovan tai yleissitovan työehtosopimuksen mukaan.

Lakiehdotuksen mukaan työntekijän kansalaisuudella ei olisi enää vaikutusta kotimatka-oikeuden syntymiseen. Kaikkia työntekijöitä kohdeltaisiin yhdenmukaisesti näiden kansalaisuudesta tai kotipaikasta riippumatta.

Ehdotettujen muutosten myötä pystyttäisiin poistamaan osa Kansainvälisen työjärjestön vuonna 2006 hyväksymän merityötä koskevan yleissopimuksen ratifiointiesteistä ja pantaisiin täytäntöön merityötä koskevan direktiivin vaatimukset. Muutosten jälkeen laki vastaisi pitkälti myös vuonna 2001 voimaan tulleen työsopimus-

lain säännöksiä, niin sanamuodoiltaan kuin rakenteeltaankin.

Esitykseen sisältyvät myös ehdotukset 16 muun lain muuttamisesta.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2011 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten, 7 §:n henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden sekä 9 §:ssä suojatun liikkumisvapauden kannalta. Perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saa il-

man lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Momentin kannalta merkityksellisiä ovat säännökset työsopimuksen irtisanomisesta ja purkamisesta. Ehdotukset julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle katsotaan perusteluissa olevan sopusoinnussa perustuslain 124 §:n kanssa. Hallitus katsoo, että esitykset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Se on kuitenkin pitänyt perusteltuna, että säätämisyjärjestyksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Työntekijöiden käytössä olevien tilojen tarkastus ja omaisuuden haltuun ottaminen

Merityösopimuslakiehdotuksen 4 luvun 7 §:n 1 momentissa kielletään työntekijää tuomasta alukselle mitään, joka voi aiheuttaa vaaraa alukselle, aluksessa oleville tai lastille taikka aiheuttaa epäjärjestystä aluksessa. Pykälän 2 momentin nojalla aluksen päälliköllä on oikeus tarkastuttaa työntekijän hallussa olevat tilat, jos on aihetta epäillä, että alukseen on tuotu jotain, mistä saattaa aiheutua vaaraa tai epäjärjestystä. Tarkastus on toimitettava todistajien läsnä ollessa.

Kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (PeVL 49/2005 vp, s. 3/II, PeVL 8/2006 vp, s. 2/I). Tarkastusten ulottaminen työntekijän hallussa oleviin tiloihin tarkoittanee mahdollisuutta suorittaa tarkastus myös työntekijän asuutiloissa. Sääntelyä on siksi arvioitava perustuslaissa turvatun kotirauhan suojan kannalta.

Aluksissa ja muissa kulkuneuvoissa olevien asuntojen on valiokunnan käytännössä katsottu jäävän kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle (PeVL 8/1994 vp, s. 3—4). Aluksia käytetään sekä liikkumiseen että asumiseen, ja valiokunta on todennut tällaisen kaksinaiskäytön voivan olla valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huomionarvoinen seikka. Niinpä valiokunta on

muun muassa matka-autojen ja asuntovaunujen erikoiseen asemaan viitaten katsonut, että niitä tulee rajavalvonnan ja rajatarkastusten tarkoitusten saavuttamiseksi voida esimerkiksi rajanylityspaikoilla kohdella samoin kuin muita kulkuneuvoja (PeVL 17/1998 vp, s. 4/II). Valiokunta on katsonut näiden lähtökohtien soveltuvan myös alusten turvatarkastuksiin (PeVL 6/2001 vp, s. 4/II, PeVL 16/2004 vp, s. 5/II). Lähtökohdista voidaan soveltaa myös merityösopimuslakiehdotuksen 4 luvun 7 §:n säännösten arviointiin.

Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Työntekijöiden hallussa olevissa tiloissa toimitettavilla tarkastuksilla pyritään parantamaan aluksen, siinä olevien henkilöiden ja lastin turvallisuutta. Sääntelyllä on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.

Tarkastus voidaan ehdotuksen perusteella tehdä työntekijän hallussa olevissa tiloissa, jos on aihetta epäillä, että alukseen on tuotu jotain, mistä saattaa aiheutua vaaraa tai epäjärjestystä. Aluksen päälliköllä on tarvittaessa oikeus ottaa vaaraa tai epäjärjestystä aiheuttavat esineet, kuljettajat ne maihin tai sen ollessa välttämättömästi hävittää ne. Tarkastusvaltuuden ja omaisuuden haltuun ottamisen perustava aineiden ja esineiden määrittely on säännöksessä huomattavan

väljä ja sellaisena tuo sääntelyn piiriin hyvin monenlaisia esineitä ja aineita. Jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on momenttia täsmennettävä koskemaan aineita ja esineitä, joilla voidaan aiheuttaa vaaraa alukselle, siellä oleville henkilöille ja omaisuudelle sekä vakavaa haittaa aluksen yleiselle järjestykselle (vrt. PeVL 5/2006 vp, s. 5/I).

Tarkastusvaltuuden käyttö ei voi myöskään perustua yleiseen epäilyyn, että alukseen on tuotu vaaraa aiheuttavia aineita tai esineitä, vaan edellytyksenä tulee olla konkreettinen ja yksilöity syy epäillä tällaisia aineita tai esineitä olevan aluksessa. Säännökseen on tarpeen myös lisätä maininta siitä, että tarkastus aluksessa olevissa asumistiloissa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (PeVL 40/2002 vp, s. 2/I, PeVL 44/2002 vp, s. 3/II).

Tarkastuksessa löydettyjen aineiden ja esineiden haltuun ottamisessa ja hävittämisessä on kysymys perustuslain 15 §:ssä turvattun omaisuusensuojan rajoittamisesta. Valiokunta ei ole pitänyt esineen tai aineen pois ottamista ongelmallisena, jos sen hallussapito on laissa tai lain nojalla kielletty. Jos taas henkilöllä on lähtökohtaisesti oikeus pitää esine tai aine hallussaan, sen pois ottaminen merkitsee vähäistä puuttumista omaisuusensuojaan, jos kysymys on tilapäisestä omaisuuden käytön rajoittamisesta ja sillä on perusoikeusjärjestelmän kannalta painavat perusteet (PeVL 30/2010 vp, s. 8/II). Säännöstä on muutettava siten, että haltuunotetut aineet ja esineet tulee luovuttaa poliisille tai, jollei siihen ole lain mukaan estettä, palauttaa henkilölle hänen poistuessaan alukselta. Nämä muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunta huomauttaa vielä, ettei ehdotuksesta käy ilmi, mikä on sen suhde eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annettuun lakiin (485/2004). Kyseisessä laissa säädetään aluksia ja niissä olevia henkilöitä vahingoittavien tekojen estämiseksi suoritettavista tarkastuksista aluksessa ja yksinomaan asuintiloina käytettä-

vissä alusten osissa, vaarallisten aineiden ja esineiden poisottamisesta ja niiden käsittelemisestä. On ilmeistä, että ne ovat soveltamisalaltaan osittain päällekkäiset ja keskenään ristiriitaiset.

Aluksesta poistumisen estäminen

Merityösopimuslakiehdotuksen 13 luvun 19 §:n 1 momentin mukaan aluksen päällikkö voi estää aluksessa tehdystä rikoksesta todennäköisin syin epäiltyä työntekijää poistumasta alukselta, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Lisäksi edellytyksenä on, että epäillyn henkilökohtaisten olosuhteiden, epäiltyjen rikosten määrän tai laadun taikka muiden vastaavien seikkojen perusteella on syytä epäillä, että hän lähtee pakoon taikka muuten välttää esitutkintaa tai oikeudenkäyntiä, eikä poistumisen estäminen ole kohtuutonta ottaen huomioon asian laatu sekä rikoksesta epäillyn terveydentila ja muut henkilökohtaiset olosuhteet.

Sääntelyssä on kysymys mahdollisuudesta rajoittaa perustuslain 9 §:ssä turvattua liikkumisvapautta, mutta ainakin pitkään jatkuva poistumisen estäminen merkitsee myös perustuslain 7 §:ssä turvattun vapauden riistämistä eli järjestyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta (HE 309/1993 vp, s. 48/I, PeVL 5/2006 vp, s. 6/II).

Aluksesta poistumisen estämiselle on olemassa oikeudenkäynnin ja rangaistuksen turvaamisen täytäntöönpanon varmistamiseen liittyvä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Sääntelyä voidaan pitää myös riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, ettei poistumista saa estää, jos se on kohtuutonta huomioon ottaen asian laatu ja rikoksesta epäillyn henkilökohtaiset olosuhteet. Sen sijaan on ongelmallista, ettei poistumisen estämiselle ole asetettu määräaikaa tai sitä, että rikoksesta epäilty on viipymättä luovutettava viranomaiselle. Sääntelyä on täydennettävä niin, ettei liikkumisvapautta voida rajoittaa pitempään kuin se on välttämätöntä.

Pykälän 3 momentin perusteella päätös poistumisen estämisestä raukeaa, kun rikoksesta epäilty luovutetaan Suomen tai muun valtion toimivaltaisen viranomaisen huostaan. Säännös ei perusta toimivaltaa luovuttaa rikoksesta epäiltyä, vaan se asettaa aluksesta poistumisen estämiselle ehdottoman takarajan. Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta säädetään erityislainsäädännössä. Säännöksen tarkoitusta on perustuslain 124 §:n johdosta selvennettävä, esimerkiksi viittaussäännöksellä luovuttamista koskevaan lainsäädäntöön, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Aluksen päällikölle annetaan merityösopimuslakiehdotuksen 4 luvun 7 §:n 2 momentissa oikeus tarkastuttaa työntekijän hallussa olevat tilat ja 13 luvun 19 §:n 1 momentissa oikeus estää rikoksesta epäillyn työntekijän poistuminen aluksesta. Lisäksi 13 luvun 18 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi päällikön ja häntä avustavan henkilön voimakeinojen käytöstä ja matkustajien kuljetusta suorittavan aluksen päällikön oikeudesta asettaa järjestyksenvalvoja. Viimeksi mainittu pykälä vastaa sisällöltään voimassa olevia merilain ja merimieslain pykäläitä, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, eikä sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen uudelleen arviointi ole tarpeen (PeVL 44/1998 vp, PeVL 31/2002 vp).

Tarkastusvaltuutta, omaisuuden haltuun ottamista ja poistumisen estämistä koskevaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Perustelujen (s. 118) mukaan aluksen päällikön toimivaltuuksia perustellaan "merenkulun erityisolosuhteilla" ja sillä, että "aluksella vallitsee erikoislaatuiset (suljetut) olosuhteet". Aluksen ollessa merellä viranomaisavun saaminen voi olla hidasta ja vaikeaa. Siksi aluksen, sillä olevien henkilöiden ja lastin turvallisuuteen liittyvien tehtävien antamista yksityiselle voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarpeellisenä tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tehtävän antaminen yksityiselle ei

saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisen määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (ks. PeVL 13/2010 vp, s. 3/II ja PeVL 42/2005 vp, s. 3/II).

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 28/2001 vp, s. 5—6). Valiokunta on käyttämissään katsonut, että kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 3/II ja PeVL 46/2001 vp, s. 3/II). Valiokunta on kuitenkin pitänyt perustuslain 124 §:n kannalta mahdollisena, että myös muulla kuin viranomaisella on itsenäinen oikeus päästä sisälle ajoneuvoissa oleviin asumistiloihin, jotka kuuluvat kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle (PeVL 40/2002 vp, s. 4/I, PeVL 16/2004 vp, s. 5/II). Ehdotus ei vaikuta lain säätämisyjärjestykseen, mutta valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että 4 luvun 7 §:n 2 momenttia täsmennetään siten, että viranomaisten ohella ainoastaan aluksen päällikö tai alukselle asetettu järjestyksenvalvoja voi toimittaa tarkastuksen kotirauhan piirissä.

Muulle kuin viranomaiselle on annettu liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden rajoittamiseen oikeuttavia toimivaltuuksia perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella muun muassa lastensuojelussa (PeVL 5/2006 vp, PeVL 58/2006 vp) ja merenkulussa (PeVL 44/1998 vp) Järjestyksenvalvojista annetun lain 7 §:n 4 momentin nojalla aluksella järjestystä

häiritsevä ja turvallisuutta vaarantava kiinni otettu saadaan aluksen päällikön määräyksestä pitää säilössä, kunnes alus seuraavan kerran saapuu satamaan, jollei kiinniottamisen peruste ole sitä ennen lakannut.

Ehdotettua aluksesta poistumisen estämistä voidaan pitää perusoikeuksien kannalta lievempänä kuin säilössä pitämistä. Sääntelyn valtiosääntöisen hyväksyttävyyden kannalta on merkitystä, että poistuminen voidaan estää ainoastaan aluksella törkeään rikokseen todennäköisin syin epäillyltä laivan työntekijältä.

Yhdistymisvapaus

Merityösopimuslakiehdotuksen 13 luvun 4 §:ssä säädetään työnantajan ja työntekijän positiivisesta ja negatiivisesta yhdistymisvapaudesta. Ehdotus vastaa työsopimuslain 13 luvun 1 §:ää. Työsopimuslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi pykälän tarkoituksena olevan sisältää nimenomaiset säännökset perustuslain 13 §:ssä turvatusta positiivisesta ja negatiivisesta yhdistymisvapaudesta (PeVL 41/2000 vp, s. 8/I). Valiokunta ehdotti tuolloin, että ehdotuksesta poistetaan aiheettomasti käytetty kriteeri "luvallinen". Pykälän yhdistykseen kuulumista koskevasta, ensimmäisestä virkkeestä se poistettiin, mutta se jäi toiseen, yhdistyksen perustamista koskevaan, virkkeeseen. Nyt käsiteltävänä olevasta ehdotukses-

ta kriteeri on syytä poistaa jälkimmäisestä virkkeestä.

Asetuksenantovaltuus

Merityösopimuslakiehdotuksen 13 luvun 16 §:ssä säädetään työntekijän oikeudesta saada työnantajalta korvaus henkilökohtaisen omaisuuden menetyksestä, joka on johtunut aluksen tuhoutumisesta, merirosvouksesta, tulipalosta tai muusta alusta kohdanneesta vahingosta. Pykälä sisältää valtuuden, jonka mukaan työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella säädetään tarkemmin korvauksen perusteista ja korvausmääristä. Lakiehdotus ei kuitenkaan sisällä lainkaan säännöksiä korvauksen määrästä, ja perusteita koskeva sääntely jää avoimeksi. Lakiehdotusta on täydennettävä korvauksen määrää ja perusteita koskevin osin, jota lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 4 luvun 7 §:n 2 momentista ja 13 luvun 16 §:stä ja 19 §:n 3 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 43/2010 vp — HE 174/2010 vp

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Hannes Manninen /kesk
vpj.	Jacob Söderman /sd	Elisabeth Nauclér /r
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Mikaela Nylander /r
	Ulla Karvo /kok	Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Elsi Katainen /kesk	Tuula Peltonen /sd
	Esko Kiviranta /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Kari Kärkkäinen /kd	Tuulikki Ukkola /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.