

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 43/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om sjöarbetsavtal och vissa lagar som har samband med den

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 oktober 2010 en proposition med förslag till lag om sjöarbetsavtal och vissa lagar som har samband med den (RP 174/2010 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Tarja Kröger, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Liisa Nieminen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om sjöarbetsavtal som ersätter sjömanslagen från 1978.

De flesta av bestämmelserna i den gällande sjömanslagen ingår i lagförslaget med i huvudsak oförändrat sakinhåll. De viktigaste innehållsliga ändringarna gäller arbetstagare i atypiska anställningsförhållanden, arbetstagarnas rätt till hemresor och arbetsgivarens skyldighet att ersätta arbetstagarnas sjukvårdskostnader. Nämnden för fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan ska framöver även fastställa den allmänt bindande verkan av kollektivavtal som gäller sjöfarten.

En utgångspunkt för lagförslaget är att försöka förbättra ställningen för arbetstagare med atypiska anställningsförhållanden. Det kollektivav-

tal som ska tillämpas på uthyrda arbetstagares anställningsförhållanden bestäms enligt det normalt bindande eller det allmänt bindande kollektivavtal som är bindande för användarföretaget.

Enligt lagförslaget ska arbetstagarens medborgarskap inte längre inverka på rätten till hemresor. Alla arbetstagare ska behandlas lika oberoende av medborgarskap eller hemort.

I och med de föreslagna ändringarna kan man undanröja en del av hindren för en ratificering av den konvention om arbete till sjöss som Internationella arbetsorganisationen antog 2006 och uppfylla kraven i det direktiv som gäller arbete till sjöss. Efter ändringarna motsvarar lagen till både lydelse och struktur i stor utsträckning arbetsavtalslagen som trädde i kraft 2001.

I propositionen ingår också förslag till ändringar av 16 andra lagar.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2011.

I motiven till lagstiftningsordning resonerar regeringen kring hur bestämmelserna förhåller sig till grundlagens 6 § om jämlikhet, 7 § om personlig frihet och integritet och 9 § om rörelsefrihet. Enligt 18 § 3 mom. i grundlagen får ingen avskedas utan laglig grund. Betydelsefulla

med avseende på det momentet är bestämmelserna om uppsägning och hävning av arbetsavtal. Förslaget att överföra förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter är enligt propositionen förenligt med 124 § i grundlagen. Regeringen menar att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men anser det trots allt motiverat att utlåtande om lagstiftningsordningen inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Undersökning av utrymmen som arbetstagarna förfogar över och omhändertagande av egendom

Enligt 4 kap. 7 § 1 mom. i den föreslagna lagen om sjöarbetsavtal får arbetstagare inte ta med något sådant ombord som kan utsätta fartyget, de ombordvarande eller lasten för fara eller vålla oordning ombord. Paragrafens 2 mom. tillåter befälhavaren att låta undersöka de utrymmen som arbetstagarna förfogar över, om det finns anledning att misstänka att något som kan förorsaka fara eller oordning har förts ombord. Inspektionen ska göras i vittnens närvaro.

Hemfriden omfattar i princip alla lokaler för boende av permanent karaktär (GrUU 49/2005 rd, s. 3, GrUU 8/2006 rd, s. 2). Att utrymmen som arbetstagarna förfogar över får kontrolleras torde öppna för möjligheten att även inspektera deras boutrymmen. Förslaget måste därför bedömas med avseende på det grundlagsfästa hemfridsskyddet.

Boutrymmen på fartyg och i andra transportmedel har enligt utskottets praxis ansetts vara en sorts gråzon när det gäller hemfriden (GrUU 8/1994 rd, s. 4). Fartyg används både för trafikering och boende, och utskottet har påpekat att denna typ av dubbelanvändning är något som eventuellt bör beaktas i konstitutionellt hänseende. Därför har utskottet bl.a. med hänvisning till husbilar och husvagnar och deras speciella status ansett att de t.ex. vid gränsövergångar måste

kunna behandlas på samma sätt som transportmedel för att syftet med gränsbevakning och gränskontroller ska uppfyllas (GrUU 17/1998 rd, s. 4). Dessa utgångspunkter kan enligt utskottet också tillämpas på säkerhetskontroller av fartyg (GrUU 6/2001 rd, s. 4, GrUU 16/2004 rd, s. 5). Samma principer kan också tillämpas i bedömningen av 4 kap. 7 § i lagen om sjöarbetsavtal.

Enligt grundlagens 10 § 3 mom. kan det genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. De inspektioner som görs i utrymmen som arbetstagarna förfogar över avser att förbättra fartygets, de ombordvarandes och lastens säkerhet. Det finns alltså godtagbara grunder för bestämmelserna med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Inspektion föreslås kunna göras i utrymmen som arbetstagarna förfogar över, om det finns anledning att misstänka att något som kan förorsaka fara eller oordning har förts ombord. Befälhavaren har i förekommande fall rätt att ta gods som förorsakar fara eller oordning i förvar, föra det i land eller, om det är nödvändigt, förstöra godset. Beskrivningen av de ämnen och föremål som inspektionsfullmakten och omhändertagandet av egendom gäller är påfallande generös och inbegriper föremål och ämnen av vitt skilda slag. För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning på denna punkt, måste mo-

mentet preciseras med att det gäller ämnen och föremål som kan förorsaka fara för fartyget och personer och egendom ombord och allvarligt störa den allmänna ordningen ombord (jfr GrUU 5/2006 rd, s. 5).

Inspektionsbefogenheten får inte heller utnyttjas utifrån en allmän misstanke om att någon tagit ombord farliga ämnen eller föremål, utan det måste finnas en konkret, specifik orsak att misstänka att ämnen eller föremål av detta slag finns ombord. I bestämmelsen bör också skrivas in att boutrymmen ombord bara får inspekteras om det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som inspektionen gäller (GrUU 40/2002 rd, s. 2, GrUU 44/2002 rd, s. 3).

När ämnen och föremål som hittas vid inspektionen omhändertags och förstörs handlar det om att begränsa det egendomsskydd som grundlagens 15 § tryggar. Utskottet har inte sett något problem i att ett föremål eller ämne fråntas en person, om det är förbjudet i lag eller med stöd av lag att inneha det. I det fall att en person i princip har rätt att inneha ett föremål eller ämne, innebär det ett mindre intrång i egendomsskyddet att föremålet eller ämnet tas ifrån honom eller henne, om det är fråga om en tillfällig inskränkning i rätten att använda egendom och det med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna finns ett tungt vägande skäl till det (GrUU 30/2010 rd, s. 8). Bestämmelsen måste ändras så att de omhändertagna ämnena och föremålen ska överlämnas till polisen eller, om hinder inte finns för det enligt lag, återlämnas till den berörde när han eller hon avlägsnar sig från fartyget. Utan dessa ändringar kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet vill dessutom påpeka att det inte framgår av förslaget hur det förhåller sig till lagen om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet (485/2004). I den lagen föreskrivs det om kontroller av fartyg och sådana delar av fartyg som uteslutande används som bostadsutrymmen i syfte att förhindra gärningar som skadar fartyget och personer ombord och om fråntagande och tillvägagångssättet i fråga om farliga ämnen och föremål. Lagarnas tillämpningsområden

överlappar helt tydligt varandra och är inbördes oförenliga.

Att hindra en person från att avlägsna sig från fartyget

Enligt 13 kap. 19 § 1 mom. i förslaget till lag om sjöarbetsavtal får fartygets befälhavare hindra en arbetstagare som av sannolika skäl misstänks för ett brott som begåtts ombord från att avlägsna sig från fartyget, om det strängaste straffet för brottet är fängelse i minst två år. Dessutom krävs det att den misstänktes personliga förhållanden, antalet misstänkta brott eller brottens art eller andra motsvarande omständigheter ger anledning att misstänka att personen i fråga flyr eller annars håller sig undan förundersökning eller rättegång, och det inte är orimligt att hindra honom eller henne från att avlägsna sig med beaktande av ärendets art och den misstänktes hälso-tillstånd eller andra personliga förhållanden.

Bestämmelserna öppnar för möjligheten att begränsa rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen, men åtminstone ett långvarigt förbud innebär också ett ingrepp i den frihet som skyddas genom 7 § i grundlagen, det vill säga att en person förbjuds eller förhindras att lämna en noga avgränsad vistelseplats som är fastställd för honom (RP 309/1993 rd, s. 51, GrUU 5/2006 rd, s. 6).

Att en person får hindras att avlägsna sig från fartyget bygger på en med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbar grund, nämligen att säkerställa att rättegång kan hållas och straff verkställas. Bestämmelserna kan också anses vara tillräckligt exakta och noga avgränsade.

Ur proportionalitetssynpunkt är det relevant att en person inte får hindras att avlägsna sig, om det är orimligt med beaktande av ärendets art och den misstänktes personliga förhållanden. Däremot kan man se det som ett problem att det inte satts någon tidsgräns för förbudet att avlägsna sig eller bestämts att den misstänkte utan dröjsmål ska överlämnas till myndigheterna. Bestämmelserna måste kompletteras så att rörelsefriheten inte kan begränsas längre än vad som är nödvändigt.

Beslutet om att hindra en person från att avlägsna sig förfaller enligt 19 § 3 mom. när den misstänkte överlämnas till en behörig finsk myndighet eller en behörig myndighet i någon annan stat. Bestämmelsen ger inte befogenhet att överlämna den misstänkte, utan den lägger fast en absolut bortre gräns för hur länge en person får hindras från att avlägsna sig från fartyget. Bestämmelser om överlämnande på grund av brott finns i speciallagar. Grundlagens 124 § kräver att bestämmelsens syfte tydliggörs, exempelvis med en hänvisning till lagstiftningen om överlämnande. I annat fall kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Fartygets befälhavare ges i 4 kap. 7 § 2 mom. i den förslagna lagen rätt att låta undersöka utrymmen som arbetstagarna förfogar över och i 13 kap. 19 § 1 mom. rätt att hindra en anställd som misstänks för brott från att avlägsna sig från fartyget. Dessutom föreslås i 13 kap. 18 § att befälhavaren och en person som bistår honom eller henne ska ha rätt att använda maktmedel och befälhavaren på ett fartyg som befordrar passagerare rätt att utse ordningsvakter. Den sistnämnda paragrafen motsvarar innehållsligt de gällande paragraferna i sjölagen och sjömanslagen som tillkommit med grundlagsutskottets medverkan, och kräver följaktligen ingen ny konstitutionell bedömning (GrUU 44/1998 rd, GrUU 31/2002 rd).

Inspektionsbefogenheten och bestämmelserna om omhändertagande av egendom respektive hindrande av en person från att avlägsna sig måste bedömas med avseende på 124 § i grundlagen. I motiven (s. 121—122) lyfts de särskilda förhållanden som råder inom sjöfarten och de särskilda (slutna) förhållanden som råder ombord fram som argument för befälhavarens befogenheter. När fartyget befinner sig ute till havs kan det ta tid och vara svårt att få handräckning från en myndighet. Därför kan uppgifter som gäller fartygets, de ombordvarandes och lastens säkerhet behöva anförtros en enskild på det sätt som avses i 124 § för att uppgifterna ska kunna

utföras på ändamålsenligt sätt. Att uppgiften anförtros en enskild får inte inkräkta på de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet eller övriga krav på en god förvaltning. Det är inte längre nödvändigt att på grund av 124 § i grundlagen ta in en hänvisning till allmänna förvaltningslagar i lagen, eftersom dessa med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, myndighetsdefinition eller kraven för en enskild att tillhandahålla språkliga tjänster också tillämpas på enskilda när de har hand om offentliga förvaltningsuppgifter (se GrUU 13/2010 rd, s. 3, och GrUU 42/2005 rd, s. 3).

Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. Enligt förarbetena till grundlagen kan man som betydande utövning av makt anse t.ex. på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter på något annat konkret sätt (RP 1/1998 rd, s. 180, GrUU 28/2001 rd, s. 5). Utskottet har brukat anse att kontrollbefogenheter som gör intrång i hemfriden innebär en rätt att befatta sig i betydande grad med skyddet för hemfriden som är garanterat var och en i grundlagen och att en enskild därmed inte kan få en sådan befogenhet genom en vanlig lag (se GrUU 40/2002 rd, s. 3, och GrUU 46/2001 rd, s. 3). Utskottet har emellertid ansett att 124 § i grundlagen medger att någon annan än en myndighet har självständig rätt att få tillträde till boutrymmen i ett fordon, som ligger i ett slags gråzon när det gäller hemfriden (GrUU 40/2002 rd, s. 4, GrUU 16/2004 rd, s. 5). Förslaget påverkar inte lagstiftningsordningen, men 4 kap. 7 § 2 mom. måste trots allt preciseras med att ingen annan än myndigheter, befälhavaren och ordningsvakter ombord får utföra inspektioner i utrymmen som omfattas av hemskyddet.

Grundlagsutskottet har medverkat till att andra än myndigheter fått befogenhet att begränsa rörelsefriheten och den personliga friheten bl.a. inom barnskyddet (GrUU 5/2006 rd, GrUU 58/2006 rd) och sjöfarten (GrUU 44/1998 rd). En person som gripits för att ha stört ordningen och säkerheten ombord får enligt 7 § 4 mom. i la-

gen om ordningsvakter på order av fartygets befälhavare hållas i förvar tills fartyget nästa gång anlöper en hamn, om inte grunden för gripandet har upphört före det.

Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna kan den föreslagna rätten att hindra en person att avlägsna sig anses vara lindrigare än att hålla honom eller henne i förvar. En relevant faktor som gör bestämmelsen konstitutionellt godtagbar är att en anställd ombord kan hindras att avlägsna sig endast om han eller hon på sannolika skäl är misstänkt för ett grovt brott.

Föreningsfrihet

I 13 kap. 4 § i den föreslagna lagen föreskrivs det om arbetsgivares och arbetstagares positiva och negativa frihet att tillhöra föreningar. Förslaget motsvarar 13 kap. 1 § i arbetsavtalslagen. I sitt utlåtande om arbetsavtalslagen konstaterade utskottet att tanken är att bestämmelsen ska innehålla särskilda bestämmelser om den positiva och negativa föreningsfrihet som tryggas i 13 § grundlagen (GrUU 41/2000 rd, s. 8). I det sammanhanget föreslog utskottet att det onödiga kriteriet "tillåten" stryks. Ordet ströks i den första meningen om medlemskap i föreningar, men blev kvar i den andra meningen om rätten att bilda föreningar. I det nu aktuella förslaget bör kriteriet strykas i den andra meningen.

Helsingfors den 25 november 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd

Bemyndigande att utfärda förordning

I förslaget till lag om sjöarbetsavtal handlar 13 kap. 16 § om arbetstagares rätt till ersättning från arbetsgivaren för förlust av personlig egendom till följd av att fartyget förolyckats, utsatts för sjöröveri eller drabbats av eldsvåda eller någon annan skada. I paragrafen ingår befogenheten att genom förordning av arbets- och näringsministeriet bestämma närmare om grunderna för ersättningen och ersättningsbelopp. Men i lagförslaget finns inga som helst bestämmelser om ersättningsbelopp och bestämmelserna om grunderna lämnar fritt spelrum. Lagförslaget måste preciseras då det gäller ersättningsbelopp och ersättningsgrunder för att det ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar mot 4 kap. 7 § 2 mom. och 13 kap. 16 § och 19 § 3 mom. beaktas på behörigt sätt.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.

Hannes Manninen /cent
Elisabeth Nauclér /sv
Mikaela Nylander /sv
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml.