

Ulla Liukkunen
Työoikeuden ja kansainvälisen
yksityisoikeuden professori
23.4.2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle merityötä koskevan yleissopimuksen ohjeiston muutosten hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 15/2024 vp)

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n vuoden 2022 työkonferenssissa hyväksyttiin joitakin muutoksia merityötä koskevan vuoden 2006 yleissopimuksen ohjeistoon. Nämä muutokset vahvistavat merenkulkijoiden oikeuksia. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan ohjeiston vuoden 2022 muutoksiin liittyviä lainmuutoksia ja teknisluontoista muutosta merityösopimuslakiin.

Näiden lisäksi hallituksen esitys sisältää huomionarvoisia lainmuutoksia. Ne eivät kuitenkaan perustu vuonna 2022 yleissopimuksen ohjeistoon tehtyihin muutoksiin, vaan ohjeiston normeihin, jotka ovat jo aiemmin sitoneet Suomea. Ehdotetuilla lainmuutoksilla pyritään korjaamaan puutteita, joita merityöyleissopimuksen oikeudellisesti sitovan ohjeiston voimaansaattamiseen Suomen lainsäädännössä liittyy. Esityksessä ei kuitenkaan tarkemmin selvitetä tätä eikä taustaa, johon liittyvät myös ILO:n valvontaelimen (CEARC) huomiot merityöyleissopimuksen täytäntöönpanosta. Esityksessä olisi tullut tuoda täsmällisesti esille niiden merityötä koskevan ohjeiston normien sisältö, joihin ehdotetut lainmuutokset perustuvat. Arvioin seuraavassa erityisesti näitä muutosehdotuksia.

Yksityiset työnvälityspalvelut

Merityöyleissopimuksen ohjeiston yhtenä tarkoituksena on, että merenkulkijoiden käytettävissä on tehokas ja hyvin järjestetty työnvälitysjärjestelmä. Jäsenvaltioiden alueella toimivien merenkulkijoiden

yksityisten työnvälityspalveluiden tulee olla ohjeiston normien mukaisia. Nämä normit sisältyivät ohjeistoon jo ennen vuoden 2022 muutoksia.

Tarkastelen seuraavaksi hallituksen esityksen ehdottamaa yksityisiä työvoimapalveluita koskevaa sääntelytapaa, jossa on kyse erityisestä sääntelykokonaisuudesta. Se muodostuu ohjeiston normiin A1.4 perustuvista lainmuutoksista, joilla säädettäisiin merenkulun yksityisistä työnvälityspalveluista.

Vallitseva yksityisiä merenkulun työvoimapalveluita koskeva sääntely

Tätä nykyä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 4 ja 5 §:ssä säädetään suhteellisen suppeasti merenkulun työvoimapalveluista. Yksityisiä työvoimapalveluita koskevasta maksukiellosta säädetään 5 §:ssä, kun taas 4 § koskee ensinnäkin yksityisen työvoimapalvelun määritelmää. Yksityisillä työvoimapalveluilla tarkoitetaan laissa työ- ja elinkeinoviranomaisesta riippumattomia yksityisen tai oikeushenkilön tarjoamia työnvälityspalveluja ja muita työnhakuun liittyviä palveluja sekä työvoiman vuokrausta. Pykälässä 4 säädetään lisäksi, että yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavien on noudatettava lain 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettua tasapuolisuutta, eikä niissä saa tarjota alaikäistä työvoimaa työhön, johon sen ottaminen nuorista työntekijöistä annetun lain mukaan on kiellettyä. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on yksityisten työvoimapalveluiden seuraamiseksi oikeus saada yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavilta tai niitä edustavalta yhteisöltä yksityisiä työvoimapalveluja koskevia tietoja.

Ensi vuoden alussa voimaan tulevan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain yksityistä työnvälitystä koskevat 143 ja 144 § vastaavat sisällöltään voimassa olevaa lakia.

Yksityistä työvoimapalvelua koskevat muutosehdotukset

On tarpeen korostaa, että yksityisiä työvoimapalveluita koskevia säännösehdotuksia ei tule tarkastella yksinomaan merityöyleissopimuksen vuoden 2022 ohjeiston muutoksia vasten, vaan ottaen huomioon kaikki merityöyleissopimuksen normit, jotka koskevat työnvälityspalveluita.

Merityöyleissopimuksen ohjeiston normi A1.4 sisältää yksityiskohtaisia määräyksiä yksityisen työnvälityksen järjestämisestä ja työnhakijan suojasta sekä työnvälitykseen liittyvien valitusten käsittelystä. Ohjeiston tarkoittamien yksityisten työnvälityspalveluiden on perustuttava yhtenäiseen lupaa tai todistusta edellyttävään tai muuhun säänneltyyn järjestelmään. Hallituksen esitystä onkin arvioitava normin asettamia velvoitteita vasten.

Sanotun A1.4 normin 5 kohdan c-kohdassa edellytetään, että valtion alueella toimivat merenkulkijoiden työnvälityspalvelut varmistavat (i) että kaikista työhön välitetyistä merenkulkijoista pidetään ajanmukaista rekisteriä, jonka toimivaltainen viranomainen voi tarkastaa; (ii) että

merenkulkijoita informoidaan työsopimukseen perustuvista oikeuksista ja velvollisuuksista ennen työsopimuksen solmimista tai sitä solmittaessa ja että merenkulkijoilla on mahdollisuus perehtyä työsopimuksiinsa sekä ennen sen allekirjoittamista ja sen jälkeen ja että he saavat siitä jäljennöksen; (iii) että kaikki työhön välitetyt merenkulkijat ovat päteviä ja heillä on työhön vaadittavat asiakirjat ja että heidän työsopimuksensa ovat sovellettavien lakien, määräysten ja mahdollisen työsopimuksessa sovitun työehtosopimuksen mukaisia; (iv) että laivanvarustaja mahdollisuuksien mukaan huolehtii siitä, ettei merenkulkija jää vieraaseen satamaan, (v) että niiden toimintaa koskevat mahdolliset valitukset tutkitaan ja käsitellään ja että toimivaltaiselle viranomaiselle tiedotetaan niistä valituksista, joita ei vielä ole ratkaistu; (vi) että kehitetään vakuutukseen tai vastaavaan järjestelyyn perustuva järjestelmä, jonka avulla merenkulkijoille voidaan korvata se taloudellinen menetys, joka johtuu siitä, että työnvälityspalvelut tai laivanvarustaja, jota asia koskee, jättävät täyttämättä merenkulkijan työsopimukseen perustuvat velvoitteensa, ja varmistetaan, että merenkulkijoille ilmoitetaan ennen työhönottoa tai työhönotossa heidän kyseisen järjestelmän mukaiset oikeutensa.

Ainoastaan A1.4 normin 5 kohdan c-kohdan (vi) alakohtaa on muutettu vuonna 2022 (muutos on kursivoitu edellä). Lisäyksen mukaan merenkulkijoille on ilmoitettava ennen työhönottoa tai työhönotossa heidän sanotun järjestelmän mukaiset oikeutensa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lainmuutoksia, jotka liittyvät tähän, mutta lisäksi pyrkimyksenä on viedä lainsäädäntöä lähemmäksi eräitä muitakin normin A1.4 asettamia velvoitteita. Ehdotettuja lainmuutoksia ei kuitenkaan voida pitää riittävinä. Vuoden 2022 muutos normin 5 kohdan c-kohdan (vi) alakohtaan edellyttää, että henkilöasiakasta informoidaan ennen työhönottoa tai työhönotossa, minkä vuoksi ehdotettua työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 143 §:ää tulisi täsmentää.

Olennaista on, että edellä mainittu A1.4 normin 5 kohdan c-kohdan (vi) alakohta edellytti jo ennen vuoden 2022 muutoksia sellaisen järjestelmän perustamista, jonka avulla voidaan korvata laivanvarustajan tai työnvälityspalveluiden työsopimukseen perustuvista velvoitteista johtuvat menetykset työntekijöille. Yksityisillä työnvälityspalveluilla on oltava vakuutusjärjestelmän tai vakuutuksen taikka muun vastaavan vaihtoehdon avulla toteutettu suojajärjestelmä, jotta merenkulkijoille voidaan korvata taloudelliset menetykset. Tällaista sääntelyä lainsäädäntöön ei kuitenkaan sisälly, eikä sellaista esitetä käsillä olevassa hallituksen esityksessä.

Ohjeiston A1.4 normin 6 kohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen on tarkasti valvottava kaikkia alueella toimivia yksityisiä työnvälityspalveluita. Lisäksi A1.4 normin 5 kohdan c-kohdan (v) kohdan mukaan edellytetään valitusten tutkimista ja käsittelemistä sekä tiedottamista toimivaltaisille viranomaisille niistä valituksista, joita ei vielä ole ratkaistu. Hallituksen esityksen mukaan lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta otettavalla 12 luvun 4 a §:llä täytäntöönpantaisiin ohjeiston määräys, jonka mukaan toimivaltaisen viranomaisen on huolehdittava siitä, että merenkulkijoiden työnvälityspalveluja koskevat velvoitteiden laiminlyönnit tutkitaan ja

käsitellään asiaankuuluviissa elimissä asianmukaisessa järjestyksessä. Ehdotetun 4 a §:n mukaan yksityisiä työvoimapalveluja koskevat laiminlyönnit käsiteltäisiin tarvittaessa merimiesasiain neuvottelukunnassa.

Merityösopimuslain 13 luvun 23 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriön apuna merenkulkijoiden työ- ja sosiaaliin oloihin liittyvän lainsäädännön kehittämisessä toimii valtioneuvoston asettama merimiesasiain neuvottelukunta. Neuvottelukunnan toimikaudesta, kokoonpanosta ja tarkemmista tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Asetuksen mukaan neuvottelukunnan tehtävänä on 1) edistää yhteistyötä asianomaisten viranomaisten ja laitosten sekä merenkulkualan työmarkkinajärjestöjen välillä; 2) tehdä esityksiä ja aloitteita merenkulkijoiden työolojen kehittämiseksi; 3) antaa lausuntoja tehtäviinsä kuuluvista asioista ja suorittaa muut valtioneuvoston määräämät merimieslainsäädännön toimeenpanoa ja kehittämistä koskevat tehtävät; 4) antaa lausuntoja ja tehdä aloitteita valtioneuvostolle asioissa, jotka koskevat Kansainvälisen työjärjestön ILO:n toimialaan kuuluvia merenkulkualaan liittyviä kysymyksiä. Neuvottelukunnan luonne huomioon ottaen sen mandaattia ei voida laajentaa nyt ehdotetulla sääntelyllä niin, että neuvottelukunta käsitelisi yksityistä työnvälitystä koskevia laiminlyöntejä, joissa on kyse myös merenkulkijoiden oikeusturvaan liittyvistä asioista. Merityöyleissopimuksen ohjeistossa edellytetään valitusten asianmukaista tutkimista ja käsittelyä, kun hallituksen esitys lähtee ”laiminlyöntien” käsittelystä ”tarvittaessa”. Katson, että ei ole mahdollista säätää ohjeiston vaatimukset huomioon ottaen laiminlyöntien käsittelystä tavalla, jota hallituksen esityksessä ehdotetaan. Totean lisäksi, että hallituksen esityksen viranomaisvaikutuksia koskevassa kohdassa ei käsitellä esityksen vaikutuksia merimiesasiain neuvottelukuntaan.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ehdotetulla 4 a §:llä täytäntöönpantaisiin ohjeiston A1.4 kohdan 5 määräykset. Olen edellä esittänyt tämän kohdan sisällön, jota ehdotettu 4 a § ei siis kaikilta osin vastaa. Perustelut ovat toisaalta osin ristiriitaiset. Hallituksen esityksen mukaan lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta otettavalla 12 luvun 4 b §:llä täytäntöönpantaisiin ohjeiston normin A1.4 kohdan 5 kohdat (iv) ja (vi). Ehdotettu 4 b § ei sisällä kohtaan (iv) perustuvia säännösehdotuksia. Kohta (iv) lähtee siitä, että laivanvarustajan edellytetään huolehtivan mahdollisuuksien mukaan siitä, ettei merenkulkija jää vieraaseen satamaan. Kohta (vi) taas siis muun ohella edellyttää yksityisten työnvälityspalveluiden osalta vakuutusjärjestelmän tai vakuutuksen taikka muun vastaavan vaihtoehdon avulla toteutetun suojajärjestelmän kehittämistä, jotta merenkulkijoille voidaan korvata taloudelliset menetykset.

Todettakoon myös, että lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta otettavat säännökset korvautuisivat tuonnempana uuden työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan lain säännöksillä. Mitä tulee lakiin työvoimapalveluiden järjestämisestä, lain 1 §:ää tulisi muuttaa sisällyttämällä siihen viittaus nyt ehdotettuihin pykäliin.

Muita muutostarpeita

Uusi kohta 9 ohjeiston normin A2.5.1 alla edellyttää, että jäsenvaltioiden on helpotettava merenkulkijan nopeaa kotimatkaa on nopeutettava. Kotimatkaa on nopeutettava myös silloin, kun hänen katsotaan tulleen hylätyksi normin A2.5.2 kohdan 2 mukaisesti. Tästä tulisi ottaa säännös merityösopimuslakiin.

Yleissopimuksen ohjeiston normi A4.1 koskee sairaanhoitoa aluksella ja maissa. Uusi kohta 5 edellyttää, että merenkulkijat, jotka tarvitsevat välitöntä hoitoa, pääsevät viipymättä nousemaan maihin ja voivat käyttää jäsenvaltion maissa olevia sairaanhoitopalveluja asianmukaisen hoidon saamiseksi. Tämän mukainen täsmennys tulisi tehdä merityösopimuslakiin.

Lopuksi

Edellä on tuotu esille, että hallituksen esityksessä ehdotetut lainmuutokset eivät kaikilta osin ole riittäviä lainsäädännön saattamiseksi vastaamaan merityöyleissopimuksen velvoitteita. Lisäksi muutosehdotuksiin liittyy edellä tarkasteltuja oikeudellisia ongelmia, jotka tulisi korjata.