

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 41/2000 vp**

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

Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä lokakuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 157/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työ- ja tasa-arvoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Tarja Kröger, työministeriö

- työsopimuslakikomitean puheenjohtaja, professori Kari-Pekka Tiitinen
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula
- professori Niklas Bruun
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Martti Kairinen
- professori Martin Scheinin
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Valiokunta on saanut professori Kaarlo Tuorilta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi työsopimuslaki kokonaisuudessaan. Uutta työsopimuslakia on voimassa olevaa lakia vastaavasti sovellettava sopimukseen, jolla työntekijä sitoutuu tekemään henkilökohtaisesti työtä työnantajan lukuun palkkaa tai muuta vastiketta vastaan työnantajan johdon ja valvonnan alaisena.

Työsuhteissa sovellettavat vähimmäistyöehdot määräytyvät edelleen yleissitovan työehtosopimuksen mukaan. Työnantajan on noudatettava vähintään valtakunnallisen, asianomaisella alalla edustettavana pidettävän työehtosopimuksen määräyksiä niistä työsuhteen

ehtoista ja työoloista, jotka koskevat työntekijän tekemää tai siihen lähinnä rinnastettavaa työtä.

Esitykseen sisältyvät myös ehdotukset 31 muun lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan niin pian niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen kuin kokonaisuudistuksen vaatima koulutus ja toisaalta uusien työehtosopimusten voimaantulo huomioon ottaen on perusteltua.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että työsopimuslaki kuuluu yksilöiden

oikeusaseman kannalta keskeiseen lainsäädäntöön ja siihen liittyy monia perustuslain kannalta merkityksellisiä kysymyksiä. Sääätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan lakiehdotusta useiden perusoikeussäännösten kannalta, minkä lisäksi niissä tarkastellaan mahdollisuutta sopia asioista työehtosopimuksella laista poikkeavasti. Perustelujen mukaan lakiehdotukseen liittyy

perusoikeuksien kannalta tärkeitä ja osittain tulokannanvaraisia kysymyksiä. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voitaneen käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin toivonut eduskunnan harkitsevan, olisiko esityksestä hankittava perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Työehtosopimusjärjestelmä perustuslain kannalta

Lailla säätämisen vaatimus (perustuslain 80 §)

Työsuhteiden vähimmäisehdot määräytyvät nykyisin pitkälti työehtosopimusten mukaan. Tällaisen tilanteen taustalla on neuvotteluosapuolina olevien työnantajia ja työntekijöitä edustavien työmarkkinajärjestöjen välinen sopimustasapaino, joka on turvannut kulloisiinkin olosuhteisiin nähden työsuhteen ehtojen oikeasuhtaisen kehittämisen työelämän peruslain, työsopimuslain pohjalta.

Työnantaja, joka on työnantajaliiton jäsenyyden perusteella sidottu työehtosopimukseen, on työehtosopimuslain nojalla velvollinen noudattamaan sopimusta työntekijöiden vähimmäisehtoina. Tämä järjestäytynyt kenttä kattaa valtaosan työmarkkinoista. Jäsenyyden perusteella syntyvä ns. normaalisitovuus ulottuu arviolta noin 80 prosenttiin työsuhteista. Valtakunnallisia, yleiseksi katsottavia työehtosopimuksia on sovellettu vähimmäisehtoina myös muiden työnantajien ja työntekijöiden työsuhteissa (ns. järjestäytymätön kenttä) nykyisen työsopimuslain 17 §:n yleissitovuussäännöksen nojalla 30 vuoden ajan. Tämän yleissitovuusvaikutuksen seurauksena arviolta vain noin 5 prosenttia työsuhteista on nykyisin työehtosopimusjärjestelmän ulkopuolella.

Työehtosopimukset muodostavat työoikeuden alalla merkittävän sääntelykeinon, jolla on pitkälle ulottuvia vaikutuksia yksilön oikeusasemaan. Työehtosopimuksia sääntelee työehtosopimuslaki, jota tässä yhteydessä ei ehdoteta oleellisesti muutettavaksi (ks. 4. lakiehdotus). Työehtosopimusten asemaa sääntelykeinona on tarkasteltava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta, sillä tämän perustuslainkohdan mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslakiuudistuksen esitöissä ei otettu kantaa työehtosopimusten ja perustuslain 80 §:n väliseen suhteeseen (HE 1/1998 vp, s. 130—133 ja PeVM 10/1998 vp, s. 23/II). Kyseinen suhde on valiokunnan mielestä ymmärrettävä niin, että perustuslain 80 § sääntelee asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä eikä sellaisenaan koske sitä, mistä työelämän kysymyksistä voidaan sopia työehtosopimuksella. Kysymys on siitä, mistä työelämän asioista ylipäättään säädetään lailla ja mitkä järjestetään työmarkkinaosapuolten keskinäisin sopimuksin.

Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin kuuluvien asioiden järjestäminen työehtosopimuksilla pohjautuu työmarkkinaosapuolten sopimusvapauteen, joka nojautuu perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja joka työnantajan osalta lisäksi nauttii tietyssä laajuudessa perustuslain 15 §:ssä turvattua suojaa. Työehtosopimus on tästä näkökulmasta arvioituna sellainen sääntelykeino, jota perustuslain 80 § ei suorana-

sesti koske. Tämä perustuslainkohta määrittelee julkisen vallan lainsäädäntövallan käyttämistä, ja on selvää, että jos valtion on tarkoitus antaa vastaavanlaisista seikoista oikeussääntöjä, niistä on säädettävä lailla. Työehtosopimusjärjestelmässä julkinen valta sen sijaan jättää työelämän sääntelyn olennaisin osin työmarkkinaosapuolille itselleen.

Yleissitovuus

Yleissitova työehtosopimus sääntelykeinona. Työehtosopimuksen yleissitovuus merkitsee työsopimuslakiehdotuksen 2 luvun 7 §:n mukaan sitä, että myös järjestäytymättömien työntekijöiden on vähimmäisehtoina noudatettava yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä työsuhteen ehdoista ja työoloista. Yleissitovan työehtosopimuksen määräykset syrjäyttävät tahdonvaltaiset lainsäädännökset (HE 157/2000 vp s. 128/I), minkä asian selkeää ilmaisemista myös lakitekstissä pitää valiokunnan mielestä harkita. Yleissitovan työehtosopimuksen etusija työsopimukseen verrattuna merkitsee, että jos työsopimus on joltain osin työntekijän haitaksi ristiriidassa työehtosopimuksen kanssa, on työsopimus tältä osin mitätön ja sen asemesta tulevat noudatettaviksi asianomaisen työehtosopimuksen vastaavat määräykset.

Tämän vaikutuksen johdosta on syytä huomata, että edellä tarkastellun lailla säätämisen vaatimuksen kannalta työehtosopimuksen yleissitovuuden oikeutus sääntelykeinona ei järjestäytymättömiin työntekijöihin ulottumisen osalta ole sellaisenaan palautettavissa osapuolten sopimusvapauteen. Näiden työntekijöiden kannalta kysymyksessä on päinvastoin omaisuuden perustuslainsuojan näkökulmasta heidän sopimusvapauteensa kohdistuva rajoitus.¹

Yleissitovuuden avulla pyritään järjestäytymättömässä kentässä varmistamaan tiettyjen vähimmäisehtojen täytyminen kaikissa asianomaisen alan työsopimuksissa. Näin turvataan käytännössä se, että kullakin alalla työntekijöiden palkkausetujen, työsuhteturvan ja työsuojelun vähimmäistaso ovat samat siitä riippumatta, onko työntekijä järjestäytyneen vai järjestäytymättömän työntekijän palveluksessa. Yleissito-

vuusjärjestelmän tarkoituksena on ollut saattaa saman alan työntekijät kilpailullisesti samaan asemaan.

Yleissitovuuteen liittyvät tavoitteet ovat yhdensuuntaiset perustuslain 18 §:n 1 momentin sisältämän työvoiman suojelua koskevan julkisen vallan velvoitteen kanssa. Merkittävää perustuslain 80 §:n kannalta on lisäksi, että esityksen mukaan yleissitovuus perustuu lain nimenomaisiin säännöksiin ja että lailla säädetään yleissitovuuden edellytyksistä ja siitä menettelystä, jossa valtakunnallinen työehtosopimus vahvistetaan yleissitovaksi. Valiokunta pitää työehtosopimusten yleissitovuutta perustuslain kannalta mahdollisena järjestelyinä.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksessä jää perustelutekstin lausumien varaan seikkoja, joista viime kädessä riippuu, mitä "työsuhteen ehtoja ja työoloja koskevia" normeja työsopimussuhteissa on yleissitovuuden nojalla noudatettava. Yleissitovuuden lakitasoisen sääntelyn tulee tältäkin osin olla riittävän täsmällistä. Tästä syystä on vielä arvioitava 2 luvun 7 §:n lakitekstin täydentämistä tätä koskevin kriteerein.

Negatiivinen yhdistymisvapaus ja yhdenvertaisuus. Yleissitovuus on merkityksellinen perustuslain 13 §:n 2 momentin kannalta siltä osin kuin siinä on turvattu ns. negatiivinen yhdistymisvapaus eli vapaus olla kuulumatta yhdistykseen (ks. myös lakiehdotuksen 13 luvun 1 §). Yleissitovuus ei sinänsä merkitse järjestäytymisvelvollisuutta eikä tee järjestäytymätöntä työntekijää sidotuksi työehtosopimukseen työ-

¹ Yleissitovuussäännös otettiin nykyisen työsopimuslain 17 §:ään vasta silloisen lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn aikana. Perustuslakivaliokunta arvioi tuolloin asiaa sosiaalivaliokunnassa alustavasti hyväksytyt ehdotuksen pohjalta ja piti mahdollisena säätää tavallisella lailla vähimmäispalkkasäännöksistä "työväensuojelua koskevan lainsäädännön piiriin kuuluvina" (PeVL 3/1969 vp). Tätä palkkakysymykseen keskittyntä kannanottoa ei kuitenkaan välttämättä voida ymmärtää työehtosopimusten yleissitovuutta tukeväksi, varsinkin kun valiokunta on sittemmin asettunut toiseen suuntaan viittaavalle kannalle (ks. PeVL 5/1978 vp).

ehtosopimuslaissa tarkoitetulla tavalla ja siinä säädetyin velvollisuuksin.

Asiaa on kuitenkin arvioitava vielä siitä näkökulmasta, voidaanko perusoikeussuojan kannalta hyväksyä, että yhdistykseen kuulumiseen tai sen ulkopuolella olemiseen liittyisi merkittäviä epäedullisia seuraamuksia. Tältä osin tilanne voi olla merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten kannalta. Tämän kysymyksen arvioimisen kannalta oleellisia säännöksiä sisältyy työsopimuslakiehdotuksen 13 luvun 7 ja 8 §:stä muodostuvaan kokonaisuuteen. Vastaavanlaisia säännösehdoituksia on työaikalain 40 ja 40 a §:ssä, vuosilomalain 16 ja 16 a §:ssä sekä opintovapaalain 13 a §:ssä ja siihen liittyen voimassa olevan lain 13 §:n 1 momentissa.

Työsopimuslain 13 luvun 7 §:ssä säädetään valtakunnallisten työmarkkinajärjestöjen mahdollisuudesta sopia työehtosopimuksella erinäisistä seikoista työsopimuslain säännöksistä poikkeavalla tavalla. Poikkeaminen voi tarkoittaa työntekijälle työsopimuslain mukaan muutoin tulevien oikeuksien ja etujen vähentämistä. Yleissitovaa työehtosopimusta noudattava järjestäytymätön työnantaja saa ehdotetun 8 §:n mukaan soveltaa tämän sopimuksen niitä 7 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä, jotka ovat sovellettavissa sellaisinaan. Tällainen työnantaja ei sen sijaan saa soveltaa niitä työehtosopimusmääräyksiä, jotka edellyttävät paikallista sopimista. Rajaus merkitsee käytännössä sitä, että järjestäytymättömät työnantajat eivät saa hyväksyä sellaisia työnantajan kannalta edullisia ratkaisuja, joista järjestäytyneessä kentässä on paikallisesti sovittu. Kysymys on mahdollisuudesta sopia työntekijöiden kanssa alan työehtosopimuksen alittavista työehdoista.

Ehdotuksen taustalla on se, että valtakunnalliset työmarkkinajärjestöt ovat erityisesti viime vuosikymmenellä aiempaa selvästi laajemmin siirtäneet sopimiskelpoisuuttaan työpaikoille työehtosopimuksessa määräämissään rajoissa. Ehdotetunlaisen eron tekemistä työnantajien välillä perustellaan esityksessä ennen muuta sillä seikalla, että järjestäytyneessä kentässä voidaan turvata myös paikallisella tasolla samanlainen

neuvottelu- ja sopimistasapaino kuin valtakunnallisten työnantaja- ja työntekijäyhdistysten välillä vallitsee. Lisäksi luottamusjärjestelmän ja muiden keinojen avulla on mahdollista varmistua työehtosopimuksen määräysten noudattamisesta. Järjestäytymättömässä kentässä ei ole samanlaista valvontajärjestelmää.

Työntekijäin suojelun tavoitteesta lähtevien esityksen perustelujen painavuutta ja hyväksytävyyttä arvioitaessa on toisaalta otettava huomioon, että neuvottelu- ja sopimistasapainoa paikallisella tasolla on mahdollista turvata yleissitovuuden piirissä olevien työpaikkojen osalta myös lainsäädäntöteitse. Näin on tehty nykyisessä työaikalaisissa, jossa on tietyissä rajoissa ja erityisessä menettelyssä sallittu paikallinen sopiminen myös järjestäytymättömässä kentässä. Tarkoitettun tasapainon sekä lisäksi valvonnan kannalta on paikallistasolla merkitystä, että työsopimuslakiehdotuksen 13 luvun 3 § koskee luottamusvaltuutettua. Merkityksellistä on myös se, että työrauhavelvoite ei sido järjestäytymättömän kentän työntekijöitä. Yleissitovuuden piirissä olevat työntekijät voivat näin ollen pyrkiä huolehtimaan työtaistelutoimin työehtojen tasosta alan työehtosopimuksen voimassaolosta riippumatta.

Ehdotetun eron tekemistä perustellaan esityksessä työntekijäin suojelun tavoitteesta käsin. Tämä peruste on perustuslain 18 §:n 1 momentin lopussa oleva säännös huomioon ottaen valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä. Tästä syystä valiokunta pitää kyseistä ehdotusta mahdollisena niin perustuslain 6 §:n 2 momentin kuin 13 §:n 2 momentin kannalta.

Tällaisen perusoikeuksiin läheisessä yhteydessä olevan sääntelyn kysymyksessä ollen ei ole aivan ongelmatonta, että järjestäytymättömän työnantajan asema jää kokonaan riippumaan 13 luvun 8 §:ssä siitä, mitä asioita valtakunnalliset työmarkkinajärjestöt siirtävät työehtosopimuksessa paikallisesti sovittaviksi. Saataisi kaiken kaikkiaan olla selvintä säätää laissa, millaisilla edellytyksillä tai missä tarkoituksessa 13 luvun 7 §:ssä mainittuja asioita voidaan valtakunnallisessa työehtosopimuksessa jättää paikallisesti sovittaviksi. Arvioinnissa ei pidä

tässä yhteydessä sivuuttaa sitä seikkaa, että esitys tältä osin rakentuu jo voimassa oleville työ-lainsäädännön periaatteille ja että esityksessä itse asiassa laajennetaan yleissitovuuden piiris-sä olevien työnantajien mahdollisuuksia sovel-taa valtakunnallisten työmarkkinaosapuolten sopimia poikkeamia 13 luvun 7 §:ssä tarkoite-tuissa asioissa. Nämä asiat ovat suureksi osaksi luonteeltaan sellaisia, että niiden sopimiseen työpaikan tasolla ei ole yleistä tarvetta; niitä ei ole tähän asti juurikaan jätetty paikallisen sopi-misen varaan. Nykyinen tilanne ei ole valiokun-nan mielestä johtanut niin merkittäviin eri työn-antajaryhmien asemaa erilaistaviin vaikutuk-siin, että niitä olisi pidettävä perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen tavoite huomioon ottaen liiallisina negatiivisen yhdistymisvapauden to-teutumiseksi myös käytännössä. Valiokunta kat-soo, ettei lakiehdotuksen 13 luvun 8 § vaikuta käsittelyjärjestykseen. — Esitetyt näkökohdat koskevat myös 10. lakiehdotuksen 40 a §:ää, 11. lakiehdotuksen 16 a §:ää ja 12. lakiehdotuksen 13 a §:ää.

Esityksen perusteluissa (s. 128/I) todetaan, että ainakaan vielä ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa valtakunnallisten työnantajajärjestö-jen ulkopuolella olevien työnantajien mahdolli-suuksia pelkästään yleissitovuuden perusteella käyttäen työehtosopimuksissa työpaikoille siir-rettyä sopimismahdollisuutta. Esityksen mu-kaan on kuitenkin tarpeen seurata työehtosopi-muskäytännön kehitystä ja ryhtyä lainsäädäntö-toimenpiteisiin työehtosopimuskäytäntöjen mahdollisesti muuttuessa nykyiseen käytäntöön verrattuna. Valiokunta tähdentää seurannan tär-keyttä ja huomauttaa, että siinä on perustuslain kannalta pidettävä silmällä työntekijäin suoje-lun toteutumista, yleissitovuuden piirissä ole-vien työnantajien aseman mahdollisia muutok-sia etenkin negatiivisen yhdistymisvapauden kannalta sekä kilpailutilanteen kehittymistä.

Vahvistamislautakunta

Esitykseen sisältyvä 2. lakiehdotus koskee työ-ehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamista. Ehdotuksen mukaan työehtosopimuksen yleissi-tovuuden vahvistamislautakunta -niminen uusi

toimielin vahvistaa päätöksellään, onko jokin valtakunnallinen työehtosopimus työehtosopi-muslaissa tarkoitettulla tavalla edustava soveltamis-alallaan. Vahvistamislautakunnan tehtävänä on näin ollen tehdä oikeusharkintaa käyttämällä päätöksiä työehtosopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 mo-menttia soveltaen.

Vahvistamislautakuntaa on pidettävä työsuo-jeluasioista vastaavan ministeriön yhteydessä toimivana erillisenä toimielimenä, jonka ylei-nen asema on pikemminkin hallintoviranomai-sen kuin tuomioistuimen kaltainen. Lähtökohta-na on, että hallinnon yleissäädökset koskevat lautakuntaa. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentis-sa on tästä seikasta hallintomenettelylakia kos-keva nimenomainen säännös.

Lautakunnan päätöksiin kytkeytyvän laajan normivaikutuksen takia on syytä esityksen pe-rustelujen tapaan (s. 132/II) tähdentää, että lau-takunta käyttää itsenäistä, ministeriöstä riippu-matonta päätösvaltaa. Asian suuren periaatemer-kityksen vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että riippumattomuus-näkökulma ilmenee selkeästi suoraan lakitekstistä.

Yleissitovuuden vahvistamisen menettely lauta-kunnassa ja sen päätöksiin liittyvä muutoksen-hakusäätely täyttää perustuslain 21 §:ssä sääde-tyt vaatimukset, kun etenkin yleissitovuuden vaikutuspiirissä olevien kannalta otetaan huo-mioon lakiehdotuksen 9 §:n mukainen valitus-oikeus työtuomioistuimeen ja 10 §:n säännökset valituksen tekemiseen oikeutetuista.

Julkaiseminen

Esityksen lähtökohtana 2. lakiehdotuksen 13 §:n mukaan on, että ministeriöiden ja valtion mui-den viranomaisten määräyskokoelmista annetun lain mukaisessa määräyskokoelmassa julkaistaan pelkästään lautakunnan tekemä yleissito-vuuden vahvistamispäätös sekä lisäksi tieto sii-tä, missä kyseinen työehtosopimus on julkaistu, ja tieto mahdollisuudesta saada sopimuksesta lisätietoja suomen ja ruotsin kielellä. Ehdotetun 14 §:n mukaan yleissitovaksi vahvistetun työ-ehtosopimuksen julkaisemistapana on sen saat-taminen maksutta jokaisen saataville yleiseen tietoverkkoon yleissitovien työehtosopimusten

luetteloon. Vahvistamislautakunnan tulee lisäksi antaa tällaisesta sopimuksesta tietoja suomen ja ruotsin kielellä, mistä myös on toimitettava tieto jokaisen saataville.

Esityksessä omaksuttu ratkaisu merkitsee, että yleissitovat työehtosopimukset julkaistaan vain niiden laatimiskielellä. Vahvistamislautakunnan velvoittaminen antamaan lisätietoja sopimuksista suomen ja ruotsin kielellä on kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan riittävää perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaisten kielellisten oikeuksien toteutumiseksi.

Lain säännöksistä poikkeaminen työehtosopimuksella

Työsopimuslakiehdotuksen 13 luvun 7 §:ssä säädetään, mistä työsopimuslain säännöksistä työnantajien ja työntekijöiden valtakunnalliset yhdistykset voivat poiketa työehtosopimuksella. Tätäkin ehdotusta tulee tarkastella perustuslain 80 §:n 1 momentin valossa siltä osin kuin se koskee asioita, jotka perustuslain mukaan "muuten kuuluvat lain alaan". Valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoisia ovat ehdotukset, jotka koskevat mahdollisuutta poiketa sairausajan palkkaa, lomauttamisen perusteita, irtisanomisen johdosta suoritettavaa vahingonkorvausta sekä kanneaikaa koskevista säännöksistä.

Sairausajan palkka

Lakiehdotuksen 2 luvun 11 §:n 1 momentin nojalla työntekijällä on yleensä oikeus saada täysi palkkansa sairastumispäivää seuranneen yhdeksännen arkipäivän loppuun. Tämä aika niveltyy yhteen sairausvakuutuslain mukaisen päivärahaman omavastuuajan kanssa. Mahdollisuus poiketa tästä perussäännöstä työehtosopimuksella on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen, koska perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa sairauden aikana.

Sairauspäivärahan omavastuuajan valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on ennen perusoikeusuudistusta otettu huomioon työntekijöiden lähtökohtainen oikeus saada vastaavana aikana palkkaedut työsuhteen perusteella (PeVL

33/1992 vp). Jos tätä oikeutta oleellisesti heikennettäisiin työehtosopimuksilla, mahdolliset valtiosääntöoikeudelliset huomionarvoiset seikat liittyvät kuitenkin sairausvakuutuslakiin perustuvaan omavastuu-aikaan. Ehdotettu poikkeamismahdollisuus on tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.

Lomauttamisen perusteet

Työehtosopimuksella poikkeamisen mahdollisuus koskee muun muassa lakiehdotuksen 5 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohtaa. Siinä on kysymys määräaikaisesta, enintään 90 päivää kestävästä lomauttamisesta. Tätä asiaa koskevaa poikkeamismahdollisuutta on arvioitava perustuslain 18 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

Valiokunta on aiemmin todennut, että koska määräaikaista lomauttamista ei ole tarkoitettu pysyväksi, se jää aidosti tilapäisenä työnteosta erottamisena mainitun perustuslainkohdan sanamuodon ulkopuolelle (PeVL 11/1996 vp). Hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, ulottuuko poikkeamismahdollisuus myös lomauttamisen enimmäisaikaan. Perustuslain 18 §:n 3 momentista seuraa, ettei työehtosopimuksin saa pidentää tätä aikaa. Näin tulkittuna — mieluiten kuitenkin lakitekstiä täsmentäen — ehdotus on sopusoinnussa perustuslain kanssa.

Vahingonkorvaus irtisanomisen johdosta

Työsopimuslakiehdotuksen 12 luvun 2 § koskee korvausta työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä. Siinä säädetystä korvauksesta voidaan sopia työehtosopimuksella siltä osin kuin kysymys on 7 luvun 3 tai 4 §:n vastaisesta irtisanomisesta.

Sääntely työsuhteen päättämisestä kuuluu perustuslain 18 §:n 3 momentin takia lain tasolle. Työsuhteen perusteettomaan päättämiseen liittyvä korvaussääntely koskee valiokunnan mielestä sillä tavoin kiinteästi tätä perusoikeutta, että asiasta on perustuslain 80 §:n 1 momentin takia säädettävä lailla. Siksi tämä poikkeamismahdollisuus tulee poistaa lakiehdotuksen 13 luvun

7 §:stä, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Kanneaika

Työehtosopimuksella poikkeamisen mahdollisuus kohdistuu myös 13 luvun 9 §:n mukaiseen kanneaikaan. Sopimista on ehdotuksessa rajoitettu siten, että kanneajan tulee olla vähintään kuusi kuukautta. Samanlainen sääntely sisältyy 10. lakiehdotuksen 40 §:ään.

Kanneaika on oleellinen osa sitä kokonaisuutta, jota perustuslain 21 §:n 2 momentin säännökset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä tarkoittavat ja josta perustuslain mukaan säädetään lailla. Tätä koskeva poikkeamismahdollisuus on poistettava työsopimuslakiehdotuksen 13 luvun 7 §:stä ja 10. lakiehdotuksen 40 §:stä, jotta nämä lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Työstä erottamisen perusteet

Perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Perusoikeusuudistukseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että tämä "säännös edellyttäisi, että laissa on mainittava työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt" (HE 309/1993 vp, s. 69/I). Perustuslakivaliokunta on sittemmin pitänyt hyvin säännöksen tarkoitusta vastaavana, että siinä mainitun erottamisen ymmärretään tarkoittavan kattavasti työnteon tosiasiallista lopettamista toisen palveluksessa (PeVL 11/1996 vp, s. 2/I).

Työsopimuslakiehdotuksessa on kattavasti säännelty työsuhteen osalta työstä erottamisen perusteet. Ehdotuksen 7 luku sisältää säännökset työsopimuksen irtisanomisperusteista, 8 luvun 1 § työsopimuksen purkamisperusteista ja 5 luvun 2 § toistaiseksi lomauttamisen perusteista. Näihin ehdotuksiin sisältyy joustavia ilmaisuja, jotka kuitenkin asiayhteyksissään täsmenlyvät tarpeeksi esimerkiksi tähänastisten tulkin-
tojen perusteella. Yksityiskohtana valiokunta on kiinnittänyt huomiota 7 luvun 2 §:n 1 momenttiin. Sen perusteluissa tähdennetään, että tapah-

tuneen rikkomuksen tai laiminlyönnin tulee vaikuttaa niin vakavalla tavalla sopijapuolten keskinäiseen asemaan sopimussuhteessa, ettei sopimussuhteen jatkamiselle enää ole edellytyksiä. Tämä vaatimus voitaisiin sijoittaa jo itse säännökseen.

Valiokunta toteaa vielä, että koeaikaa koskeva sääntely (1 luvun 4 §) ei ole ongelmallinen perustuslain 18 §:n 3 momentin kannalta (ks. PeVL 22/1997 vp, s. 2).

Muita seikkoja

Syrjintäkielto ja tasapuolinen kohtelu. Työsopimuslakiehdotuksen 2 luvun 2 § sisältää säännökset syrjintäkiellosta ja tasapuolisesta kohtelusta. Pykälän 1 momentin ilmaus "ilman perusteltua syytä" poikkeaa sekä perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellosta käytetystä ilmauksesta "ilman hyväksyttävää syytä" että rikoslain 47 luvun 3 §:n työsyryntäsäännöksen ilmauksesta "ilman painavaa, hyväksyttävää syytä". Esi-
tyksestä ei ilmene, miksi siinä on poikettu voimassa olevasta terminologiasta. Uuden ilmauksen käyttäminen voi olla omiaan luomaan sekaannusta. Valiokunnan mielestä on asianmukaista muuttaa lakiehdotusta tältä osin vastamaan perustuslain sanamuotoa.

Kilpailukieltosopimus. Työsopimuslakiehdotuksen 3 luvun 5 §:n mukaan kilpailukieltosopimuksella voidaan rajoittaa työntekijän oikeutta tehdä uusi työsopimus tai harjoittaa ammattia enintään kuuden kuukauden ajaksi. Rajoitusaika voidaan erityisin edellytyksin ja kohtuullista korvausta vastaan sopia enintään vuoden pituiseksi. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta siltä osin kuin siinä turvataan jokaisen oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Kilpailukieltosopimuksen edellytyksenä on työnantajan toimintaan tai työsuhteeseen liittyvä erityisen painava syy. Tätä arvioitaessa on otettava huomioon pykälän 2 momentissa mainitut seikat. Arvio on tehtävä tapauskohtaisesti, eikä sopimuksen tekeminen tule hyväksyttäväk-

si pelkästään kilpailun rajoittamistarkoituksessa.

Toimeentulon hankkimisen vapauden tällaiselle rajoitukselle on käsillä olevassa sääntelyyhteydessä esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Liike- ja ammattisalaisuuksien turvaamisella on nykyaikaisessa elinkeinotoiminnassa tärkeä merkitys elinkeinonharjoittajalle. Rajoituksen ajallinen ulottuvuus on laissa määritelty suhteellisuusvaatimuksen kannalta asianmukaisesti. Kilpailukieltosopimusta koskeva ehdotus ei valiokunnan käsityksen mukaan ole ongelmallinen perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta.

Yhdistymis- ja kokoontumisvapaus. Työsopimuslakiehdotuksen 13 luvun 1 §:n on tarkoitus sisältää nimenomaiset säännökset perustuslain 13 §:ssä turvatusta positiivisesta ja negatiivisesta yhdistymisvapaudesta. Tähän pyrkimykseen nähden ehdotuksessa on aiheettomasti käytetty kriteeriä "luvallinen", mikä voidaan poistaa tekstistä.

Kokoontumisoikeutta työntäjän hallinnassa olevissa tiloissa koskevaan saman luvun 2 §:ään liittyy kokoontumisvapauden ohella omaisuus- ja elinolosuhteiden näkökohtia (PeVL 3/1969 vp). Työntekijöiden oikeus on ehdotuksen mukaan alaltaan kapea ja selvästi rajattu, minkä lisäksi oikeuden käyttö ei saa aiheuttaa haittaa työntäjän toiminnalle. Ehdotus on valiokunnan käsityksen mukaan sekä kokoontumisvapauteen että omaisuus- ja elinolosuhteiden näkökohdat huomioon ottaen asianmukainen.

Kanneaika. Työsopimuslakiehdotuksen 13 luvun 9 §:n perusteella työsuhteen päättyessä on

noudatettava yleisestä vanhentumisajasta poiketen lyhyttä kahden vuoden kanneaikaa. Tämän kanneajan kuluessa vireille pannulla kanteella voidaan vaatia työsuhteen kestäessä syntyneitä saatavia taannehtivasti yleisen vanhentumisajan rajoissa. Tästä huolimatta valiokunnalle on selvitetty ehdotetun säännöksen voivan johtaa siihen, että kanneaika saattaa joihinkin saataviin nähden jäädä kohtuuttoman lyhyeksi. Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan on syytä arvioida ehdotusta tämänkaltaisten vaikutusten estämiseksi.

Sääntelyn selkeys. Ainakin osaksi työoikeudellisten sääntelykeinojen moninaisuudesta johtuu, että yksittäisten henkilöiden voi olla vaikea saada selville, minkä sisältöiset työsuhteen ehtoja koskevat normit ovat sovellettavina. Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan tulee kiinnittää huomiota tähän ongelmaan.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä, 1. ja 10. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 13 luvun 7 §:stä (mahdollisuus sopia 12 luvun 2 §:ssä tarkoitettua korvauksesta sekä lyhentää 13 luvun 9 §:ssä tarkoitettua kanneaikaa) ja 10. lakiehdotuksen 40 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Heli Paasio /sd
vpj.	Riitta Prusti /sd	Osmo Puhakka /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Pekka Ravi /kok
	Klaus Hellberg /sd	Markku Rossi /kesk
	Esko Helle /vas	Petri Salo /kok
	Jouko Jääskeläinen /skl	Arto Seppälä /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Pertti Mäki-Hakola /kok
	Johannes Leppänen /kesk	Veijo Puhjo /vas.
	Pekka Nousiainen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.