

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 41/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till arbetsavtalslag och till vissa lagar som har samband med den

Till arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 oktober 2000 regeringens proposition med förslag till arbetsavtalslag och till vissa lagar som har samband med den (RP 157/2000 rd) till arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet.

- ordföranden för kommittén för arbetsavtalslagen, professor Kari-Pekka Tiitinen
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Paavo Nikula
- professor Niklas Bruun
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Martti Kairinen
- professor Martin Scheinin
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Utskottet har fått ett skriftligt utlåtande från professor Kaarlo Tuori. Utlåtandet ingår som bilaga till utskottshandlingarna.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Tarja Kröger, arbetsministeriet

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en totalrevidering av lagen om arbetsavtal. Den nya arbetsavtalslagen skall i överensstämmelse med gällande lag tillämpas på avtal genom vilka en arbetstagare personligen förbinder sig att utföra arbete för en arbetsgivares räkning under dennes ledning och övervakning och mot lön eller annat vederlag.

De minimianställningsvillkor som skall tillämpas i en anställning bestäms fortfarande enligt de allmänt bindande kollektivavtalen. Arbetsgivaren skall iakttä åtminstone vad som i det riksomfattande kollektivavtal som bör anses

vara representativt för respektive bransch bestäms om anställningsvillkoren och arbetsförhållandena i det arbete som arbetstagaren utför eller ett arbete som närmast kan jämföras med det.

I propositionen ingår också förslag till lagar om ändring av 31 andra lagar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som det är motiverat efter det att de har antagits och blivit stadfästa, med beaktande dels av den utbildning som totalrevideringen av lagen

om arbetsavtal kräver, dels de nya avtalens ikraftträdande.

I motiveringen till lagstiftningsordningen framhålls att arbetsavtalslagen hör till den lagstiftning som är central med tanke på enskilda människors rättsställning och att många betydelsefulla frågor med tanke på grundlagen hänger samman med den. I motiveringen bedöms lagförslaget med hänsyn till flera bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna och där-

till granskas möjligheten att ingå överenskommelser om avvikelser från lagen genom kollektivavtal. Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna är förslaget enligt motiveringen förenat med principiellt viktiga frågor som delvis lämnar rum för tolkning. Regeringen anser att lagförslaget torde kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Den önskar dock att riksdagen överväger att inhämta utlåtande från grundlagsutskottet om propositionen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Arbetsavtalssystemet och grundlagen

Kravet på lag (80 § grundlagen)

Minimivillkoren i en anställning bestäms nuförtiden i stor utsträckning genom kollektivavtal. Detta bör ses mot bakgrunden av den avtalsbalans mellan de förhandlande parterna, dvs. arbetsgivarna och de arbetsmarknadsorganisationer som representerar arbetstagarna, som har garanterat att anställningsvillkoren utvecklats i rätt förhållande till de rådande omständigheterna utifrån arbetslivets grundlag, lagen om arbetsavtal.

En arbetsgivare som genom sitt medlemskap i ett arbetsgivarförbund är bunden vid ett kollektivavtal är enligt arbetsavtalslagen skyldig att iakttä avtalet som minimivillkor för arbetstagarna. Detta organiserade fält omfattar merparten av arbetsmarknaden. Det finns en s.k. normal bundenhet som uppstår genom medlemskap och den omfattar uppskattningsvis 80 procent av alla anställningar. Rikstäckande kollektivavtal, som kan anses som allmänt bindande, har tillämpats som minimivillkor också i andra arbetsgivares och arbetstagares anställningar (det s.k. ickeorganiserade fältet) i 30 år utifrån bestämmelsen om allmängiltighet i 17 § i den gällande lagen om arbetsavtal. Till följd av denna allmängiltighetseffekt står uppskattningsvis bara 5 procent av anställningarna i detta nu utanför kollektivavtalssystemet.

Kollektivavtalen utgör ett viktigt regleringsinstrument inom området arbetsrätt och har långt gående konsekvenser för den enskildes rättsliga ställning. Kollektivavtalen regleras genom lagen om kollektivavtal, som inte föreslås bli ändrad i nämnvärd grad i detta sammanhang (se det fjärde lagförslaget). Kollektivavtalen som regleringsredskap bör betraktas utifrån 80 § 1 mom. grundlagen, för där sägs att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag skall utfärdas genom lag.

I förarbetena till grundlagsreformen tas inte ställning till relationen mellan kollektivavtal och 80 § grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 130—134 och GrUB 10/1998 rd, s. 22/I). Denna relation måste enligt utskottets mening förstås så att 80 § grundlagen reglerar utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet men som sådan inte sträcker sig till vilka arbetslivsfrågor som kan överenskommas genom kollektivavtal. Frågan gäller vilka arbetslivsfrågor som över lag skall regleras genom lag och vilka som arrangeras genom inbördes överenskommelser mellan arbetsmarknadens partner.

Att ordna med frågor som hör till grunderna för den enskildes rättigheter och skyldigheter genom kollektivavtal bygger på arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet, som i sin tur utgår från 13 § 2 mom. grundlagen och den där garanterade fackliga föreningsfriheten och som för arbetsgivarens vidkommande dessutom åtnjuter

ett visst skydd enligt 15 § grundlagen. Sett ur denna synvinkel är kollektivavtalet ett regleringsredskap som inte direkt berörs av 80 § grundlagen. Denna punkt i grundlagen reglerar nämligen samhällets utövande av den lagstiftande makten och det är klart att om staten avser att utfärda rättsliga regler om liknande omständigheter, måste det bestämmas om dem genom lag. Vad gäller kollektivavtalen överlåter det allmänna däremot regleringen av arbetslivet i väsentliga delar åt arbetsmarknadens parter själva.

Allmänt bindande verkan

Ett allmänt bindande kollektivavtal som regleringsredskap. Enligt 2 kap. 7 § i den föreslagna arbetsavtalslagen innebär ett kollektivavtals allmänt bindande verkan att också icke-organisera- de arbetsgivare skall iakta bestämmelserna om anställningsvillkor och arbetsförhållanden i ett allmänt bindande kollektivavtal. Bestämmelserna i ett sådant kollektivavtal åsidosätter dispositiva lagbestämmelser (RP 128/2000 rd s. 135/II), vilket utskottet anser att gott kunde uttryckas klart och tydligt också i lagtexten. Ett allmänt bindande kollektivavtals företrädare framför ett arbetsavtal innebär att om ett arbetsavtal i någon del står i strid med kollektivavtalet till nackdel för arbetstagaren, är arbetsavtalet till denna del ogiltigt och i så fall skall motsvarande bestämmelser i kollektivavtalet iakttas i stället.

På grund av denna effekt är det värt att notera att det med tanke på det ovan redovisade kravet på att det måste bestämmas om saken genom lag inte i sig går att återföra rätten att utnyttja ett kollektivavtals allmänt bindande verkan som regleringsredskap på parternas avtalsfrihet när det gäller ickeorganiserade arbetsgivare. För dessa arbetsgivare är det tvärtom fråga om en inskränkning i deras avtalsfrihet med tanke på det grundlagsfästa egendomsskyddet.¹

På det icke organiserade fältet säkerställs genom allmängiltigheten att vissa minimivillkor uppfylls i alla kollektivavtal i en viss bransch. På detta sätt säkerställs det i praktiken att löneförmånerna, anställningstryggheten och minimivån på arbetarskyddet är lika för de anställda inom alla branscher oberoende av om de är an-

ställda hos en organiserad eller ickeorganiserad arbetsgivare. Syftet med allmängiltigheten har varit att jämna ut konkurrenssituationen för arbetsgivarna i en och samma bransch.

Målen med allmängiltigheten går i samma riktning som förpliktelsen för det allmänna i 18 § 1 mom. grundlagen att skydda arbetskraften. Med tanke på 80 § grundlagen är det dessutom betydelsefullt att allmängiltigheten enligt propositionen uttryckligen bygger på bestämmelser i lag och att det bestäms genom lag om villkoren för den allmänt bindande verkan och förfarandet att fastställa ett rikstäckande kollektivavtal som allmängiltigt. Utskottet anser att allmänt bindande kollektivavtal är möjliga med beaktande av grundlagen.

Utskottet uppmärksammar att vissa uttalanden i propositionens motivering i sista hand blir avgörande för vilka normer beträffande "anställningsförhållanden och arbetsförhållanden" som skall iakttas i kollektivavtalen utifrån principen om allmängiltighet. Den allmänt bindande verkan bör också till denna del vara tillräckligt exakt reglerad på lagnivå. Av denna orsak måste det ytterligare bedömas om lagtexten i 2 kap. 7 § behöver kompletteras med kriterier för detta.

Negativ föreningsfrihet och jämlikhet. Allmängiltigheten är betydelsefull med tanke på 13 § 2 mom. grundlagen till den del som den tryggar den s.k. negativa föreningsfriheten, med andra ord friheten att inte tillhöra en fackförening (se också föreslagna 13 kap. 1 §). Allmängiltigheten innebär inte i sig en förpliktelse att organisera sig fackligt och binder inte heller en ickeorga-

¹ Bestämmelsen om allmängiltighet togs in i 17 § i den gällande lagen om arbetsavtal först i samband med behandlingen av det dåvarande lagförslaget i riksdagen. Grundlagsutskottet bedömde då frågan utifrån det förslag som godkänts preliminärt i socialutskottet och ansåg det möjligt att bestämma genom vanlig lag om minimilöner "då de hör till lagstiftningen om arbetsavtal" (GrUU 3/1969 rd). Detta ställningstagande speciellt till lönefrågan kan dock inte nödvändigtvis förstås som ett uttryck för stöd för kollektivavtalens allmänt bindande verkan, särskilt som utskottet sedermera har kommit med ett ställningstagande som går i en annan riktning (se GrUU 5/1978 rd).

niserad arbetsgivare vid ett kollektivavtal på det sätt som avses i lagen om kollektivavtal eller till de förpliktelser som föreskrivs i avtalet.

Saken måste dock ytterligare bedömas med hänsyn till om det med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna kan godkännas att tillhörighet eller icke tillhörighet till en förening är förknippad med betydande ogynnsamma konsekvenser. Till denna del kan situationen vara betydelsefull också med tanke på bestämmelserna om jämlikhet i 6 § grundlagen. Viktiga bestämmelser för bedömningen av denna fråga ingår också i det komplex som föreslagna 13 kap. 7 och 8 § utgör. Liknande förslag till bestämmelser finns i 40 och 40 a § arbetstidslagen, 16 och 16 a § semesterlagen och 13 a § lagen om studieledighet och i anknytning till den 13 § 1 mom. i gällande lag.

I 13 kap. 7 § arbetsavtalslagen föreskrivs om de riksomfattande arbetsmarknadsorganisationernas möjlighet att avtala om vissa frågor genom kollektivavtal med avvikelser från bestämmelserna i lagen. Avvikelserna kan innebära att rättigheter och förmåner som arbetstagaren annars tillförs genom arbetsavtalslagen minskar. En ickeorganiserad arbetsgivare som iakttar ett allmänt bindande kollektivavtal får enligt föreslagna 8 § tillämpa de avtalsbestämmelser enligt 7 § som är tillämpliga som sådana. Däremot får en sådan arbetsgivare inte tillämpa de kollektivavtalsbestämmelser som kräver lokala avtal. I praktiken betyder inskränkningen att ickeorganiserade arbetsgivare inte kan tillgodogöra sig sådana ur arbetsgivarens synvinkel fördelaktiga lösningar som det avtalats lokalt om på det organiserade fältet. Det är fråga om en möjlighet att avtala med arbetstagarna om arbetsvillkor under nivån i kollektivavtalen i branschen.

Bakgrunden till förslaget är att de rikstäckande arbetsmarknadsorganisationerna inte minst under det gångna årtiondet allt tydligare har avstått en del av sin avtalskapacitet till arbetsplatserna inom de gränser som kollektivavtalen tillåter. Den föreslagna åtskillnaden mellan olika arbetsgivare motiveras i propositionen framför allt med att det på det organiserade fältet också på lokal nivå är möjligt att garantera en likadan

förhandlings- och avtalsbalans som råder mellan de rikstäckande arbetsgivar- och arbetstagarföreningarna. Tack vare förtroendemannasystemet och vissa andra instrument är det dessutom möjligt att säkerställa att kollektivavtalsbestämmelserna efterlevs. På det ickeorganiserade fältet saknas motsvarande kontrollmöjlighet.

Propositionens motivering utgår från målet att skydda arbetstagarna och därmed måste motiveringen tynd och acceptabilitet å andra sidan bedömas med hänsyn till att förhandlings- och avtalsbalansen på det lokala planet också går att säkerställa i lagstiftningsväg när det gäller arbetsplatser som omfattas av allmängiltiga kollektivavtal. Det är fallet med den gällande arbetstidslagen, där lokala avtal inom vissa gränser och i ett särskilt förfarande också är tillåtna på det ickeorganiserade fältet. På det lokala planet spelar det en viss roll för balansen och även för kontrollen att 13 kap. 3 § i den föreslagna arbetsavtalslagen gäller förtroendeombud. Viktigt är också det att arbetsfredsförpliktelsen inte binder arbetstagarna på det ickeorganiserade fältet. Således kan arbetstagare som inte omfattas av allmänt bindande kollektivavtal tillgripa konfliktåtgärder för att säkerställa arbetsvillkoren oberoende av om kollektivavtalet för branschen gäller eller inte.

Regeringen motiverar den föreslagna åtskillnaden med behovet av att skydda arbetstagarna. Denna motivering är konstitutionellt sett acceptabel med hänsyn till bestämmelsen i slutet av 18 § 1 mom. grundlagen. Därför anser utskottet att förslaget är möjligt med tanke både på 6 § 2 mom. och 13 § 2 mom. grundlagen.

Det är inte helt problemfritt i fråga om en reglering som denna, som har ett nära samband med de grundläggande fri- och rättigheterna, att en ickeorganiserad arbetsgivares ställning i 13 kap. 8 § görs helt beroende av vilka frågor de rikstäckande arbetsmarknadsorganisationerna lyfter ut ur kollektivavtalen för att avgöras på det lokala planet. På det hela taget vore det antagligen klarast att bestämma genom lag på vilka villkor och i vilket syfte de frågor som nämns i 13 kap. 7 § kan flyttas över till det lokala planet genom riksomfattande kollektivavtal. Vid bedömning-

en bör den omständigheten inte förbises att propositionen till denna del bygger på redan gällande principer i arbetslagstiftningen och att propositionen i själva verket ger de arbetsgivare som omfattas av allmängiltiga kollektivavtal en möjlighet att tillämpa avvikelser som avtalats av arbetsmarknadens rikstäckande parter i de frågor som avses i 13 kap. 7 §. Dessa frågor är till stor del av den typen att det generellt sett inte finns något behov av att avtala om dem på arbetsplatsnivå; hittills har det inte i nämnvärd utsträckning avtalats om dem lokalt. Den rådande situationen har enligt utskottets mening inte haft så betydande differentierande konsekvenser för olika grupper av arbetsgivare att de med hänsyn till målet med 18 § 1 mom. grundlagen kunde anses alltför negativa för uppfyllelsen av föreningsfriheten också i praktiken. Utskottet menar att föreslagna 13 kap. 8 § inte inverkar på behandlingsordningen. — Dessa synpunkter gäller också 40 a § i det tionde lagförslaget, 16 a § i det elfte lagförslaget och 13 a § i det tolfte lagförslaget.

I motiveringen (s. 135/II) framhålls att det åtminstone inte i detta skede är ändamålsenligt att utvidga möjligheterna för arbetsgivare utanför de riksomfattande arbetsgivarorganisationerna att enbart på basis av allmänt bindande verkan anlita den avtalsmöjlighet som i kollektivavtalen påförts arbetsplatserna. Det är dock nödvändigt att följa utvecklingen i kollektivavtalspraxis och vidta lagstiftningsåtgärder, om förfarandena förändras jämfört med den rådande situationen. Utskottet understryker betydelsen av uppföljning och påpekar att den med hänsyn till grundlagen bör gå ut på att ge akt på fullföljelsen av skyddet för arbetstagarna, eventuella förändringar i de arbetsgivares situation som omfattas av allmängiltiga kollektivavtal, speciellt med tanke på den negativa föreningsfriheten, och utvecklingen i konkurrenssituationen.

Nämnden för fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan

Det andra lagförslaget i propositionen gäller fastställande av kollektivavtalens allmängiltighet. Enligt förslaget skall det nya organet, som går under namnet Nämnden för fastställande av

kollektivavtals allmänt bindande verkan, genom sitt beslut fastställa om ett omfattande kollektivavtal är på så sätt representativt inom sitt respektive område som avses i arbetsavtalslagen. Nämnden har således till uppgift att genom rättslig prövning fatta beslut med tillämpning av 2 kap. 7 § 1 mom. arbetsavtalslagen.

Nämnden bör ses som ett särskilt organ i anknytning till det ministerium som svarar för arbetarskyddsfrågor och det bör till sin generella ställning snarare ses som en förvaltningsmyndighet än en domstol. Utgångspunkten är att de allmänna författningarna om förvaltning gäller nämnden. På denna punkt nämns i 4 § 2 mom. i den föreslagna lagen uttryckligen lagen om förvaltningsförfarande.

På grund av den omfattande normerande effekt som nämndens beslut kan ha är det skäl att på samma sätt som i propositionens motivering (s. 140/I) understryka att nämndens beslutsfattande skall vara självständigt och oberoende av ministeriet. På grund av sakens stora principiella betydelse är det enligt utskottets mening viktigt att oavhängighetsaspekten klart framgår direkt av lagtexten.

Förfarandet med att fastställa kollektivavtalens allmängiltighet i nämnden och bestämmelserna om hur ändring skall sökas i dess beslut uppfyller kraven i 21 § grundlagen, inte minst med beaktande av 9 §, som ger dem som omfattas av ett allmängiltigt kollektivavtal rätt att besvara sig hos arbetsdomstolen, och 10 §, som anger vem som har besvär rätt.

Publicering

Enligt 13 § i det andra lagförslaget utgår propositionen från att det i en föreskriftssamling som avses i lagen om ministeriernas och andra statliga myndigheters föreskriftssamlingar bara får publiceras beslut som nämnden fattat om att fastställa ett kollektivavtals allmänt bindande verkan och därtill uppgift om var det behöriga kollektivavtalet har publicerats samt information om möjligheten att få ytterligare uppgifter om avtalet på finska och svenska. Enligt föreslagna 14 § skall ett kollektivavtal som fastställts som allmänt bindande publiceras så att det

avgiftsfritt finns tillgängligt för alla i en förteckning över allmänt bindande kollektivavtal på ett allmänt datanät. Vidare skall nämnden hålla information på finska och svenska tillgänglig för alla om ett sådant avtal.

Den lösning som regeringen har gått in för i sin proposition innebär att de allmängiltiga kollektivavtalen endast publiceras på det språk som de upprättats på. Att nämnden förpliktas att ge ytterligare information om avtalen på finska och svenska räcker dock enligt utskottets mening till för att garantera att de språkliga rättigheterna i 17 § 2 mom. grundlagen fullföljs.

Avvikelse genom kollektivavtal från bestämmelser i lag

I 13 kap. 7 § i förslaget till arbetsavtalslag föreskrivs från vilka bestämmelser i arbetsavtalslagen arbetsgivarnas och arbetstagarnas riksomfattande föreningar kan avvika genom kollektivavtal. Också detta förslag bör betraktas i ljuset av 80 § 1 mom. grundlagen till den del det gäller frågor som enligt grundlagen "i övrigt hör till området för lag". De förslag är konstitutionellt sett värda att notera som gäller möjligheten att avvika från bestämmelserna om lön under sjukdomstid, grunderna för permittering, skadestånd på grund av uppsägning och tiden för väckande av talan.

Lön för sjukdomstid

Enligt föreslagna 2 kap. 11 § 1 mom. har en arbetstagare vanligen rätt att få sin fulla lön till utgången av den nionde vardagen efter den dag han eller hon insjuknat. Denna tid är sammankopplad med självrisktiden för dagpenning enligt sjukförsäkringslagen. Möjligheten att avvika från denna grundläggande bestämmelse genom kollektivavtal är konstitutionellt betydelsefull, eftersom var och en enligt 19 § 2 mom. grundlagen garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad bland annat vid sjukdom.

I den statsförfattningsrättsliga bedömningen av sjukdagpenningens självrisktid beaktades före grundlagsreformen arbetstagarnas princi-

piella rätt att utifrån sin anställning få sina löneförmåner för motsvarande tid (GrUU 33/1992 rd). Om denna rätt i väsentlig grad inskränks genom kollektivavtal, anknyter eventuella, konstitutionellt beaktansvärda omständigheter dock till självrisktiden enligt sjukförsäkringslagen. Den föreslagna möjligheten till avvikelse är till denna del konstitutionellt problemfri.

Grunder för permittering

Möjligheten till avvikelse genom kollektivavtal gäller bland annat föreslagna 5 kap. 2 § 1 mom. 2 punkten. Där är det fråga om en tidsbegränsad permittering på längst 90 dagar. Möjligheten till avvikelse i denna sak måste bedömas med tanke på 18 § 3 mom. grundlagen, där det sägs att ingen utan laglig grund får avskedas från sitt arbete.

Utskottet har tidigare noterat att i och med att en tidsbestämd permittering inte avses bli bestående, berörs den inte av nämnda punkt i grundlagen för att det är fråga om ett genuint tillfälligt avskiljande från arbetet (GrUU 11/1996 rd). Utifrån regeringens proposition är det oklart om möjligheten till avvikelse också omfattar den längsta möjliga permitteringen. Av 18 § 3 mom. grundlagen följer att tiden inte får förlängas genom kollektivavtal. Enligt denna tolkning — helst dock genom precisering av lagtexten — står förslaget i samklang med grundlagen.

Skadestånd på grund av uppsägning

I 12 kap. 2 § i den föreslagna arbetsavtalslagen föreskrivs om ersättning för ogrundat upphävande av arbetsavtal. Det är möjligt att avtala om den föreskrivna ersättningen genom kollektivavtal till den del det är fråga om uppsägning i strid med 7 kap. 3 eller 4 §.

På grund av 18 § 3 mom. grundlagen bör det bestämmas om upphävande av arbetsavtal genom lag. Bestämmelserna om ersättning för ogrundat upphävande av en anställning hör enligt utskottets uppfattning så till vida intimt samman med denna grundläggande rättighet att det på grund av 80 § 1 mom. grundlagen måste bestämmas om saken genom lag. Därför bör denna möjlighet till avvikelse strykas i föreslagna 13

kap. 7 § för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Tid för väckande av talan

Möjligheten till avvikelse genom kollektivavtal gäller också tiden för väckande av talan enligt 13 kap. 9 §. Möjligheten att ingå avtal har i förslaget inskränkts såtillvida att tiden för väckande av talan måste vara minst sex månader. En liknande reglering ingår i 40 § i det tionde lagförslaget.

Tiden för väckande av talan utgör ett väsentligt led i hela det komplex som bestämmelserna om rättvis rättegång i 21 § 2 mom. grundlagen avser och som det enligt grundlagen måste bestämmas om genom lag. Möjligheten till avvikelse på denna punkt måste strykas i 13 kap. 7 § i den föreslagna arbetsavtalslagen och 40 § i det tionde lagförslaget för att dessa lagförslag skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grunder för avskedande

Enligt 18 § 3 mom. grundlagen får ingen avskedas från sitt arbete utan laglig grund. I motiveeringen till regeringens proposition, som ledde till grundlagsreformen, konstaterades att "stadgandet förutsätter att man i lag nämner de grunder som gör uppsägning, hävning eller återgång av ett arbetsavtal möjligt" (RP 309/1993 rd, s. 73/I). Grundlagsutskottet har senare ansett det stämma väl överens med bestämmelsens syfte att avskedande så som lagrummet är formulerat heltäckande avser att en anställning i någon annans tjänst de facto upphör (GrUU 11/1996 rd, s. 2/I).

Beträffande anställningar har grunderna för avskedande reglerats på ett heltäckande sätt i den nu föreslagna arbetsavtalslagen. Föreslagna 7 kap. innehåller bestämmelser om grunderna för uppsägning av arbetsavtal, 8 kap. 1 § om grunderna för hävning av arbetsavtal och 5 kap. 2 § om grunderna för permittering på viss tid. Förslagen är delvis flexibelt formulerade, men i sitt rätta saksammanhang preciseras de i alla fall tillräckligt till exempel utifrån gamla tolkningar. Som en detalj vill utskottet lyfta fram 7 kap. 2 § 1 mom. I motiveeringen poängteras att ett brott

eller en försummelse bör ha så allvarliga konsekvenser på avtalsparternas inbördes ställning i avtalsförhållandet att det inte finns förutsättningar att fortsätta anställningsförhållandet. Detta krav kunde tas in i själva bestämmelsen.

Utskottet framhåller ytterligare att bestämmelserna om provotid (1 kap. 4 §) inte är problematiska med tanke på 18 § 3 mom. grundlagen (Se GrUU 22/1997 rd, s. 2).

Andra faktorer

Diskrimineringsförbud och opartisk behandling. I 2 kap. 2 § i den föreslagna arbetsavtalslagen ingår bestämmelser om diskrimineringsförbud och opartisk behandling. Uttrycket "inte utan grundad anledning" i 1 mom. avviker både från uttrycket "utan godtagbart skäl" i fråga om särbehandling enligt 6 § 2 mom. grundlagen och från uttrycket "utan vägande och godtagbart skäl" i 47 kap. 3 § strafflagen. Av propositionen framgår inte varför det har skett en avvikelse från gällande terminologi. Det nya uttrycket kan leda till oreda. Utskottet menar att lagförslaget lämpligen bör ändras till denna del så att det stämmer överens med formuleringen i grundlagen.

Konkurrensförbudsavtal. Enligt 3 kap. 5 § förslaget till arbetsavtalslag kan arbetstagarens rätt att ingå ett nytt arbetsavtal eller utöva sitt yrke begränsas genom konkurrensförbudsavtal för längst sex månader. På särskilda villkor och mot skäligen ersättning kan begränsningen avtalas att gälla i längst ett år. Förslaget är betydelsefullt med tanke på 18 § 1 mom. grundlagen till den del det garanterar vars och ens rätt enligt lagen att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt.

Ett villkor för konkurrensförbudsavtal är att det finns synnerligen vägande skäl till det som har med arbetsgivarens verksamhet eller anställningen att göra. Detta bör bedömas utifrån de omständigheter som nämns i paragrafens 2 mom. Bedömningen skall göras från fall till fall, och ett avtal kan inte accepteras bara i konkurrensbegränsande syfte.

Med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna finns det en acceptabel grund för att inskränka friheten att skaffa sig sin försörjning i det aktuella sammanhanget. I modern näringsverksamhet spelar skyddet för affärs- och yrkeshemligheten en viktig roll för näringsidkarna. Lagen anger en lämplig längd för begränsningen i relation till proportionalitetskravet. Förslaget till konkurrensförbudsavtal är såvitt utskottet kan se inte problematiskt med tanke på 18 § 1 mom. grundlagen.

Förenings- och församlingsfrihet. Det är meningen att 13 kap. 1 § arbetsavtalslagen skall innehålla särskilda bestämmelser om den positiva och negativa föreningsfrihet som tryggas i 13 § grundlagen. Med hänsyn till detta kan det onödiga kriteriet "tillåtna" i förslaget strykas.

Församlingsrätten i lokaler i arbetsgivarens besittning enligt 2 § i samma kapitel hänför sig utom till församlingsfriheten också till vissa aspekter av egendomsskyddet (GrUU 3/1969 rd). Förslaget ger arbetstagarna en mycket snäv och klart avgränsad rätt som inte får orsaka olägenheter för arbetsgivarens verksamhet. Utskottet finner förslaget korrekt med hänsyn både till församlingsfriheten och egendomsskyddet.

Tid för väckande av talan. Enligt 13 kap. 9 § i förslaget till arbetsavtalslag skall talan när en anställning upphör väckas inom två år, vilket är en kortare tid än den allmänt iakttagna preskriptionstiden. Genom en talan som har väckts inom

den utsatta tiden kan fordringar som uppstått medan anställningen pågått återkrävas inom den allmänna preskriptionstiden. Det oaktat har utskottet fått utredning om att den föreslagna bestämmelsen kan leda till att tiden för väckande av talan blir oskäligt kort i fråga om vissa fordringar. Arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet har skäl att bedöma förslaget så att denna typ av effekter förhindras.

Regleringens klarhet. Beroende åtminstone delvis på den stora variationen i arbetsrättsliga regleringsmekanismer kan enskilda personer ha svårt att få reda på vilka normer beträffande anställningsvillkoren som skall tillämpas i olika fall. Arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet bör fästa uppmärksamhet vid detta problem.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, det första och tionde lagförslaget dock bara om utskottets konstitutionella anmärkningar beträffande 13 kap. 7 § i det första lagförslaget (möjlighet att avtala om ersättning enligt 12 kap. 2 § och att förkorta tiden för väckande av talan enligt 13 kap. 9 §) och 40 § i det tionde lagförslaget blir tillbörligen beaktade.

Helsingfors den 24 november 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /fkf
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
ers. Pertti Mäki-Hakola /saml
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.

