

TYÖASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/1998 vp

Hallituksen esitys Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa lakia koskevaan yleissopimukseen sekä sen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa koskevaan ensimmäiseen ja toiseen pöytäkirjaan tehdyn yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Lakivaliokunta on 15 päivänä lokakuuta 1998 päivätyllä kirjeellä pyytänyt työasiainvaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa lakia koskevaan yleissopimukseen sekä sen tulkintaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa koskevaan ensimmäiseen ja toiseen pöytäkirjaan tehdyn yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 103/1998 vp). Lausunto on pyydetty esityksestä työlainsäädäntöä koskevilta osin.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö Holger Rotkirch ja lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede, ulkoasiainministeriö

- lainsäädäntöjohtaja Mikko Könkkölä ja lainsäädäntösihteeri Katri Kummoinen, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Ulla Liukkunen, työministeriö
- hallitusneuvos Esa Lonka, Merimiesasiainneuvottelukunta
- neuvottelujohtaja Markku Lemmetty, Akava
- asiamies Hans Grahn, Palvelutyönantajat
- lakimies Katja Lehto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
- toiminnanjohtaja Bo Gyllenberg, Suomen Laivanpäällystöliitto-Finlands Skeppsbefälsförbund
- lakimies Simo Zitting, Suomen Merimies-Unioni
- johtaja Rauno Vanhanen, Suomen Yrittäjät
- varatuomari Markus Äimälä, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- lakimies Jorma Skippari, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK
- toimitusjohtaja Hans Ahlström, Ålands Redarförening rf
- professori Martti Kairinen..

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa lakia koskevaan yleissopimukseen (*Rooman yleissopimus*) sekä sen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa koskevaan ensimmäiseen ja toiseen pöytäkirjaan tehdyn yleissopimuksen (*liittymissopimus*). Liittymissopimus allekirjoitettiin Brysselissä 29 päivänä marraskuuta 1996.

Rooman yleissopimuksella vahvistetaan sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa lakia koskevat yhdenmukaiset säännöt. Yleisenä periaatteena yleissopimuksessa on, että sopimukseen sovelletaan sen valtion lakia, josta osapuolet ovat sopineet. Eräissä tapauksissa, muun muassa työsopimuksissa, tällaisella lakiviittauksella on kuitenkin rajoitettu vaikutus. Jos lakiviittausta ei ole tehty, sovelletaan sopimukseen sen valtion lakia, johon se läheisimmin liittyy.

Rooman yleissopimus on toissijainen suhteessa muihin kansainvälisiin sopimuksiin ja Euroopan yhteisön lainsäädäntöön sekä mainitun lainsäädännön täytäntöön panemiseksi yhdenmukaistettuun kansalliseen lainsäädäntöön.

Liittymissopimuksen voimaansaattamisen vuoksi ehdotetaan lisäksi kumottavaksi kansainvälisluonteisiin sopimuksiin sovellettavasta laista annettu laki, joka sisältää Rooman yleissopimuksen kanssa päällekkäisiä ja osin ristiriitaisia säännöksiä. Esityksessä ehdotetaan muutoksia työsopimuslakiin ja merimieslain 87 §:n, merityöaikalain 16 c §:n ja merimiesten vuosilomalain 28 §:n kumoamista.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana. Liittymissopimus tulee Suomen osalta voimaan kolmannen kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun Suomi on tallettanut ratifioimiskirjansa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Työasiainvaliokunta on rajoittunut asian käsittelyssä lausuntopyyntöön mukaisesti työainsäädäntöä koskeviin lakiehdotuksiin.

3. Laki työsopimuslain muuttamisesta

Rooman yleissopimus ehdotetaan saatettavaksi voimaan ns. blankolailla, joka on normaali tapa saattaa voimaan kansainvälinen sopimus, joka ei edellytä täydentäviä kansallisia säännöksiä tai joka ei mahdollista laajemmalle menevää sääntelyä. Yleissopimuksen kanssa ristiriitaiset työsopimuslain 5 a luvun säännökset ehdotetaan kumottavaksi ja lukuun lisättäväksi viittaussäännös yleissopimuksen määräyksiin.

Eräät asiantuntijat ovat arvostelleet ehdotettua voimaansaattamistapaa, jonka on katsottu heikentävän työsopimuslain informatiivisuutta. On esitetty, että asianmukaiset yleissopimuksen

määräykset pitäisi sisällyttää asiasisältöisinä työsopimuslakiin.

Rooman yleissopimus muodostaa lainvalintaa sääntelevän kokonaisuuden, jonka yksittäisiä säännöksiä on vaikea erottaa toisistaan ja sisällyttää työsopimuslakiin. Joidenkin lainvalintaa koskevien määräysten sisällyttäminen työsopimuslakiin voisi johtaa harhaan, jos soveltamistilanteessa jää huomaamatta lakiin kirjaimattomat yleissopimuksen määräykset. Esimerkiksi pelkästään 6 artiklan kirjaaminen työsopimuslakiin ei riitä, koska se ei sisällä edes kaikkia keskeisiä työsopimuksia koskevia säännöksiä. Lainsoveltamistilanteessa jouduttaisiin joka tapauksessa perehtymään yleissopimuksen määräyksiin oikean tiedon saamiseksi. Säännösten sisällyttäminen työsopimuslakiin merkitsi myös päällekkäistä kaksinkertaista säätelyä. Selkeyden, informatiivisuuden ja oikeusvarmuuden kannalta on parempi, että lainvalintasäännökset ovat ainakin tässä vaiheessa yhdessä säädöksessä.

Myös komissio on esittänyt suosituksen, että Rooman yleissopimus tulisi saattaa voimaan siten, että tuomioistuimet voivat turvautua suoraan yleissopimuksen sanamuotoon. Komissio on kritisoinut yleissopimuksen sisällyttämistä kansalliseen lainsäädäntöön sisällöltään, muotoilultaan ja esittämisyjärjestykseltään muutettuna.

Työsopimuslain 51 a §:ään ehdotettu viittaussäännös Rooman yleissopimukseen osoittaa, mistä säädöksestä lainvalintanormit löytyvät. Yleissopimus julkaistaan Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa ja vakiintuneen tavan mukaan keskeiset kansainväliset sopimukset sisällytetään Suomen Laki -teokseen. Lisäksi lakikirjaa toimitettaessa voidaan käytössä olevalla systematisoinnilla ja tehtävin viittauksin helpottaa oikeusnormien löytymistä. Erityisesti työpaikoilla merkittäviä tietolähteitä ovat työmarkkinaosapuolten ja muiden tahojen kustantamat työlainsäädäntöä koskevat julkaisut, joihin yleissopimus voidaan myös sisällyttää.

Lainsäädännön ja erityisesti sellaisten säädösten, jotka ovat merkityksellisiä kansalaisten tavanomaisissa oikeussuhteissa, on oltava selkeitä, ymmärrettäviä ja helposti löydettäviä. Työlainsäädäntöä on jatkossakin uudistettava siten, että mahdollisuuksien mukaan säännökset keskitetään työoikeuden keskeisiin lakeihin.

Työsopimuslain 17 §:n 6 momentissa säädetään, että pykälän 1 ja 2 momentin säännöksiä työehtosopimusten yleissitovuudesta on pidettävä kansainvälisluonteisiin sopimuksiin sovellettavasta laista annetussa laissa tarkoitettuina Suomen oikeuden pakottavina säännöksinä, kun ulkomaalainen tekee työsopimuksen nojalla työtä Suomessa. Koska Rooman yleissopimus korvaa mainitun lain, ehdotetaan viittaussäännökseen lakiteknistä tarkistusta.

Osa asiantuntijoista on esittänyt lain 17 §:n 6 momentin kumoamista, koska he katsovat sen olevan ristiriidassa joko Rooman yleissopimuksen tai sen blankolailla tapahtuvan voimaansaattamisen kanssa. Mainittu momentti on tullut voimaan vuonna 1996 ja sitä säädettyäessä selvitetiin säännöksen suhde yleissopimukseen, koska Suomi oli jo silloin kansainvälisoikeudellisesti

velvoitettu saattamaan se voimaan. Nyt käsiteltävänä olevan asian yhteydessä ei ole esitetty sellaisia perusteita, jotka antaisivat aiheita tehdä noin kaksi vuotta sitten hyväksytyyn säädökseen asiasisältöisiä muutoksia. Valiokunta ei myöskään pidä 6 momenttia valitun voimaansaattamistekniikan kanssa ristiriitaisena. Yleissopimus ei määrittele kansainvälisesti pakottavaksi katsottavia säännöksiä, vaan valinta jää kunkin sopimusvaltion tehtäväksi sopimuksen sallimissa rajoissa. Lain säännöksen kansainvälinen pakottavuus voi perustua säännöksen laatuun ja merkitykseen. Viime kädessä säännöksen kansainvälisestä pakottavuudesta päättää tuomioistuin kussakin tapauksessa erikseen.

Rooman yleissopimus on toissijainen muuhun yhteisön oikeuteen nähden, joten siitä poikkeavia tai sitä täydentäviä säännöksiä voidaan antaa esimerkiksi direktiiveillä. Esimerkki tällaisesta on ns. lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi, joka jäsenvaltioiden on saatettava voimaan viimeistään joulukuussa 1999. Direktiivin voimaan saattamiseksi on työsopimuslain 17 §:n 6 momenttia muutettava ja tästä syystä myös Rooman yleissopimuksen voimaansaattamista on esitetty lykättäväksi.

Valiokunta ei pidä perusteltuna lykätä yleissopimuksen voimaansaattamista, joka on EU-liittymissopimukseen perustuva Suomea koskeva kansainvälisoikeudellinen velvoite. Suomi on uusista jäsenvaltioista ainoa, joka ei ole vielä ratifioinut liittymissopimusta Rooman yleissopimukseen. Rooman yleissopimuksen säännökset luovat pohjan, jota voidaan myöhemmin täydentää tai josta voidaan säätää poikkeuksia.

4. Laki merimieslain 87 §:n kumoamisesta,

5. Laki merityöaikalain 16 c §:n kumoamisesta ja

6. Laki merimiesten vuosilomalain 28 §:n kumoamisesta

Merimieslain 87 §:ssä, merityöaikalain 16 c §:ssä ja merimiesten vuosilomalain 28 §:ssä an-

netaan valtioneuvostolle toimivalta määrätä, että mainittuja lakeja sovelletaan myös ulkomaalaisessa aluksessa suomalaisen työnantajan ja suomalaisen työntekijän välisissä työsuhteissa. Säännökset ehdotetaan kumottavaksi, koska ne ovat ristiriidassa Rooman yleissopimuksen keskeisen periaatteen, sopimusvapauden ja EY-oikeuden johtavan periaatteen, syrjintäkiellon kanssa.

Valiokunta pitää säännösten kumoamista välttämättömänä yleissopimuksen voimaansaattamiseksi. Pykälää ei voi jättää kumoamatta yleissopimuksen 7 artiklan 2 kohdan perusteella. Yleissopimuksen lainvalintasäännökset menettäisivät merkityksensä merityön osalta, jos kaikkia merityötä koskevia säännöksiä voitaisiin pitää kansainvälisesti pakottavina valtioneuvoston päätöksen perusteella. Mainittujen

pykälien kumoaminen ei kuitenkaan merkitse sitä, että suomalainen työntekijä jää pykälien tarkoittamissa tapauksissa vaille Suomen lainsäädännön antamaa sosiaalista suojaa. Suomalainen tuomioistuin voi yleissopimuksen 7 artiklan 2 kohdan nojalla soveltaa yksittäistapauksessa sellaisia Suomen oikeuden säännöksiä, jotka se katsoo kansainvälisesti pakottaviksi, vaikka työ sopimukseen muutoin sovelletaan vieraan valtion lakia.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella työasiainvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 6 päivänä marraskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Reijo Lindroos /sd
vpj. Armas Komi /kesk
jäsen. Tuula Haatainen /sd
Matti Huutola /vas
Kari Kantalainen /kok
Kyösti Karjula /kesk
Hannu Kemppainen /kesk
Anne Knaapi /kok
Sirkka Lekman /kok

Pirkko Peltomo /sd
Heikki Rinne /sd
Outi Siimes /kok
Raimo Tiilikainen /r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
Marja-Leena Viljamaa /sd
Pertti Virtanen /evir (osittain)
vjäs. Johannes Koskinen /sd
Tauno Pehkonen /skl (osittain).