Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

Lausunto
4.2.2019

TEM/22/00.01.02/2018

Viite

HE 158/2018 VP, TYÖAIKALAKI PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Työaikasuojelu osana työvoiman suojelua

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla ja julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Säännöksellä on katsottu olevan merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa. Työsuojelua tulkitaan tässä yhteydessä laajassa merkityksessä, jolloin siihen kuuluu myös työaikasuojelu.

Esityksellä pyritään turvaamaan työntekijöitä kohtuuttoman pitkiltä työajoilta ja liian lyhyiltä lepoajoilta. Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi myös työntekijän asemaa turvaavista reunaehdoista työaikajärjestelyjä tehtäessä. Lakia ehdotetaan sovellettavaksi laajasti, paitsi työsuhteissa yksityisellä ja julkisella sektorilla, myös virkasuhteissa. Ehdotettu laki täyttää Suomea sitovien kansainvälisten sitoumusten vaatimukset sekä on sopusoinnussa EU:n työaikadirektiivin kanssa. Ehdotettu laki täyttää perustuslain työaikasuojelun toteuttamista koskevan vaatimuksen.

Työajoista säätäminen asetuksella

Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään lailla. Asetustasolla ei siten lähtökohtaisesti voida säätää siitä, että joku ryhmä jää työaikalain säännösten ulkopuolelle. Lain ala määrittää ja rajoittaa asetuksen alaa eli sitä, mistä asioista voidaan säätää asetuksella. Asetuksen antaminen edellyttää, että tarvittavat perussäännökset ovat laissa sekä että laissa on asianmukainen valtuutussäännös. Perustuslain mukaan lain alaan kuuluvista asioista voidaan asetuksella antaa ainoastaan tarkempia säännöksiä. Asetuksella ei voida rajoituksettomasti poiketa lain säännöksistä tai antaa ”täydentäviä” säännöksiä, jotka asiallisesti merkitsisivät lain sisällön muuttamista. Kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset annetaan lailla. Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia sään-

nöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista.
Tällä perusteella on katsottu, että työaikalain soveltamisalan rajaaminen asetuksella ei vastaisi nykyisen perustuslain asettamia edellytyksiä. Tämän vuoksi vanhan perustuslain aikaisesta asetuksenantovaltuudesta luovuttaisiin ja lain soveltamisalasta ja soveltamisalapoikkeuksista säädettäisiin yksinomaan laissa.

Työ- ja virkaehtosopimuksella laista poikkeaminen kollektiivisten neuvotteluoikeuksien valossa

Kuten keskeisissä työoikeudellisissa laeissa niin tässäkin esityksessä uudeksi työaikalaiksi sallittaisiin työ- ja virkaehtosopimuksilla poiketa lain muutoin pakottavista säännöksistä. Työehtosopimusten rooli työelämän sääntelyssä perustuu kansainvälisiin sopimuksiin.

Suomi on ratifioinut Kansainvälisen työjärjestö ILOn yhdistymisvapautta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta koskevat keskeisimmät yleissopimukset. Näistä ammatillisen järjestäytymisvapauden ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskeva sopimus nro 87 (SopS 45/1949) ja järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteen soveltamista koskeva sopimus nro 98 (SopS 32/1951) kuuluvat ILO:n ydinsopimuksiin. Lisäksi Suomi on ratifioinut muun muassa työntekijöiden edustajien suojelua yrityksissä ja heidän toimintansa helpottamista koskevan sopimuksen nro 135 (SopS 84/1976), julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määräämismenettelyä koskevan sopimuksen nro 151 (SopS 15/1981) ja kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä koskevan sopimuksen nro 154 (SopS 71/1983).

Työntekijöiden edustajien suojelua ja heidän toimintansa helpottamista koskevan yleissopimuksen nro 135 5 artiklassa todetaan, että milloin yrityksessä on sekä ammattiyhdistysedustajia että valittuja henkilöstön edustajia, on ryhdyttävä asianomaisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, ettei valittujen henkilöstön edustajien olemassaoloa käytetä heikentämään asianomaisten ammattiyhdistysten ja näiden edustajien asemaa sekä yhteistyön edistämiseksi valittujen henkilöstön edustajien ja toisaalta ammattiyhdistysten ja näiden edustajien välillä kaikissa molempia ryhmiä kiinnostavissa asioissa.

Myös kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä koskevan sopimuksen nro 154 3 artiklassa todetaan, että jos kansallisessa lainsäädännössä tai käytännössä tunnustetaan sopimuksen nro 135 3 artiklan b kohdassa tarkoitettujen työntekijöiden edustajien olemassaolo, voidaan kansallisessa lainsäädännössä tai käytännössä määrätä, missä laajuudessa kollektiivinen neuvottelumenettely kattaa myös mainittujen edustajien kanssa käytävät neuvottelut. Jos kollektiivinen neuvotteluoikeus käsittää myös näiden edustajien kanssa käytävät neuvottelut, on asianmukaisesti varmistettava, ettei henkilöstön edustajien olemassaoloa käytetä heikentämään asianomaisten työntekijäjärjestöjen asemaa.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 43—44/1991) 6 artiklassa on turvattu kollektiivinen neuvotteluoikeus. Turvatakseen oikeuden työehtosopimusten tekemiseen Suomi on sitoutunut edistämään 6 artiklan mukaan työntekijöiden ja työnantajien välisiä yhteisiä neuvotteluja, edistämään, silloin kun se on tarpeellista ja asianmukaista, työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen tai työnantajien ja työntekijäjärjestöjen välistä vapaaehtoista neuvottelujärjestelmää, jotta työsuhteen ehdot määri-

tettäisiin työehtosopimuksilla sekä edistämään asianmukaisen sovittelumenettelyn ja vapaaehtoisen välitysmenettelyn luomista ja käyttöä työriitojen selvittämisessä, ja tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä yhteistoimiin, kuten lakkoon eturistiriitojen sattuessa, edellyttäen ettei voimassa olevista työehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa.

EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklassa käsitellään neuvotteluoikeutta ja oikeutta yhteisiin toimiin. Sen mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin, lakko mukaan lukien.

Työehtosopimusten asema työaikojen määrittäjänä on hyväksytty myös työaikadirektiivissä, jonka 18 ja 19 artiklassa on säädetty työehtosopimuksilla poikkeamisesta direktiivin muutoin pakottavista säännöksistä.

Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, että työehtosopimuksilla laista poikkeaminen ei ole perustuslain 80 §:n kannalta ongelmallinen (PeVL 41/2000 vp).

Työehtosopimusten noudattamisvelvollisuus normaalisitovuuden ja yleissitovuuden perusteella

Työehtosopimusmääräyksiä sovelletaan sekä työehtosopimuslain 4 §:n nojalla niin sanotussa normaalisitovuuskentässä että työsopimuslain 2 luvun 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla yleissitovuuskentässä. Työehtosopimuslain 4 §:n mukainen sidottuisuus perustuu työnantajan järjestäytymiseen työehtosopimuksen tehneeseen työnantajaliittoon, kun taas järjestäytymättömän työnantajan velvollisuus noudattaa yleissitovaa työehtosopimusta työntekijöiden työsuhteen vähimmäisehtoina perustuu työsopimuslain pakottavaan säännökseen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 41/2000 vp valiokunta katsoi, että ottaen huomioon yleissitovuusjärjestelmän tarkoituksen turvata työntekijöiden vähimmäisehdot ja toisaalta tavoitteen saattaa saman alan työnantajat kilpailullisesti samaan asemaan työehtosopimusten yleissitovuusjärjestelmä on perustuslain mukainen järjestely.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan yhdistymisvapaus ja ammatillinen järjestäytymisvapaus. Säännös kattaa sekä positiivisen että negatiivisen järjestäytymisvapauden, eikä järjestäytymisvapauden käyttämisestä saa aiheutua vapautta käyttäneille negatiivisia seurauksia (HE 309/1993 vp).

Tässä esityksessä lähdetään siitä, että edellä tarkoitettuja laista poikkeavia suoraan sovellettavia työehtosopimusmääräyksiä saadaan soveltaa sekä niin sanotussa normaalisitovuuskentässä (järjestäytyneessä yrityksessä) että yleissitovuuskentässä (järjestäytymättömässä yrityksessä) samoin edellytyksin. Työnantajan järjestäytyneisyyden (positiivinen järjestäytymisvapaus) tai järjestäytymättömyyden (negatiivinen järjestäytymisvapaus) perusteella työnantajia ei siten aseteta työehtosopimuksen noudattamisessa keskenään erilaiseen asemaan eikä järjestäytymisestä seuraa työnantajille negatiivisia seurauksia.

Vuoden 2001 työsopimuslakia koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään perustuslakivaliokunta otti yleissitovuusjärjestelmään liittyen kantaa negatiiviseen yhdistymisvapauteen ja yhdenvertaisuuteen. Yleissito-

vuus on merkityksellinen perustuslain 13 §:n 2 momentin kannalta siltä osin kuin siinä on turvattu niin sanottu negatiivinen yhdistymisvapaus eli vapaus olla kuulumatta yhdistykseen. Valiokunnan mukaan yleissitovuus ei sinänsä merkitse järjestäytymisvelvollisuutta eikä tee järjestäytymätöntä työnantajaa sidotuksi työehtosopimukseen työehtosopimuslaissa tarkoitetulla tavalla ja siinä säädetyin velvollisuuksin.

Siitä huolimatta, että voimassa olevan työsopimuslain 13 luvun 8 §, samoin kuin voimassa olevan työaikalain 40 a § rajaavat järjestäytymättömän työnantajan oikeutta tehdä yleissitovaan työehtosopimukseen perustuvia paikallisia sopimuksia, järjestely oli perustuslakivaliokunnan mielestä oikeutettu (PeVL 41/2000 vp). Arvioinnissa otettiin huomioon se, että järjestäytyneessä kentässä voidaan turvata myös paikallisella tasolla samanlainen neuvottelu- ja sopimistasapaino kuin valtakunnallisten työnantaja- ja työntekijäyhdistysten välillä vallitsee, ja muun muassa luottamusmiesjärjestelmän avulla on mahdollista varmistua työehtosopimuksen määräysten noudattamisesta. Perustuslakivaliokunta piti järjestäytyneen ja järjestäytymättömän kentän välillä olevaa eroa mahdollisena ottaen huomioon sääntelyn taustalla oleva työntekijäin suojelun tavoite, joka on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä peruste perustuslain 18 §:n 1 momentin lopussa oleva säännös huomioon ottaen. Tästä syystä valiokunta piti yleissitovaa työehtosopimusta noudattavan työnantajan rajatumpaa oikeutta mahdollisena.

Vaikka yleissitovaa työehtosopimusta noudattavan työnantajan asema ei voimassa olevan työsopimuslain, työaikalain, vuosilomalain ja opintovapaalain mukaan ole täysin yhdenmukainen samaa työehtosopimusta noudattavan järjestäytyneen työnantajan kanssa, tilanne ei perustuslakivaliokunnan mukaan johtanut niin merkittäviin eri työnantajaryhmien asemaa erilaistaviin vaikutuksiin, että niitä olisi pidettävä perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen tavoite huomioon ottaen liiallisina negatiivisen yhdistymisvapauden toteutumiselle myös käytännössä.

Samaan johtopäätökseen tultiin myös sosiaalisen peruskirjan valvontaa varten perustetun Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean kannanotossa, jossa otettiin kantaa Suomea koskevaan valitukseen (valitus 35/2006). Valituksessa oli kysymys Suomen työlainsäädännön ja negatiivisen järjestäytymisvapauden välisestä suhteesta. Komitea ei pitänyt Suomen lainsäädäntöä valituksessa esitetyissä suhteissa negatiivisen yhdistymisvapauden vastaisena. Kyseessä olivat voimassa olevan työaikalain 40 a §:n säännökset järjestäytymättömän työnantajan oikeudesta soveltaa yleissitovan työehtosopimuksen muita kuin paikallista sopimusta edellyttäviä lausekkeita.

Käsillä olevassa esityksessä yleissitovaa työehtosopimusta noudattavan työnantajan asema suhteessa työehtosopimukseen perustuvaan paikalliseen sopimiseen ehdotetaan säilytettäväksi nykyisen lain mukaisena. Esitykseen ei sisälly säännöstä työnantajan tai työntekijöiden velvollisuudesta järjestäytyä. Toisaalta työaikalaki lähtee siitä, että järjestäytyneitä ja järjestäytymättömiä työntekijöitä suojataan samalla tavoin riippumatta siitä, ovatko he järjestäytyneen vai järjestäytymättömän työnantajan palveluksessa. Esitykseen ei liity negatiivisen järjestäytymisvapauden vastaista järjestäytymispakkoa.

Yleissitovalla työehtosopimuksella turvataan työsuhteen vähimmäisehdot. Säännöllistä työaikaa koskevan paikallisen sopimisen lausekkeiden käyttö voisi merkitä poikkeamista yleissitovan työehtosopimuksen vähimmäisehdoista. Tämän vuoksi on perusteltua, että myös yleissitovas-

sa kentässä säännöllistä työaikaa koskevan paikallisen sopimisen lausekkeita on mahdollista käyttää ainoastaan yleissitovassa työehtosopimuksessa sovituin edellytyksin. Tästä riippumatta yleissitovan työehtosopimuksen vähimmäisehtoluonteesta seuraa, että työnantaja ja henkilöstö voivat aina sopia työehtosopimusta paremmista ehdoista.

Korkein oikeus on tuomiossaan KKO 2017:29 ottanut kantaa henkilöstöryhmän oikeuteen valita luottamusvaltuutettu edustamaan itseään yhteistoimintaneuvotteluissa. Kyseisessä tapauksessa omaan järjestöönsä järjestäytyneillä ylemmillä toimihenkilöillä ei ollut mahdollisuutta osallistua heihin sovellettavan työehtosopimuksen perusteella valitun luottamusmiehen valintaan. Korkein oikeus arvioi asiaa muun muassa negatiivista järjestäytymisvapautta koskevien säännösten valossa. Kyseisessä tuomiossa korkein oikeus katsoi, että ylemmillä toimihenkilöillä oli oikeus valita yhteistoimintaneuvotteluihin luottamusvaltuutettu siitä huolimatta, että työpaikalle oli jo valittu toisen järjestön luottamusmies edustamaan työehtosopimuksen piiriin kuuluvia kaikkia työntekijöitä. Tuomiossa ei sitä vastoin otettu kantaa siihen, olisiko ylemmillä toimihenkilöillä ollut oikeus valita luottamusvaltuutettu edustamaan itseään myös työehtosopimuksen tulkintaa koskevassa neuvottelussa tai työehtosopimukseen perustuvan paikallisen sopimuksen neuvottelussa. Korkeimman oikeuden ratkaisussa ei niin ikään otettu kantaa luottamusvaltuutetun oikeuksiin ja velvollisuuksiin yleisesti, vaan ainoastaan henkilöstöryhmän oikeuteen valita luottamusvaltuutettu edustamaan itseään yhteistoimintaneuvotteluissa. Korkeimman oikeuden ratkaisu ei siten työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen vaikuta nyt käsittelyssä olevaan lakiehdotukseen.

Tarja Kröger
Hallitusneuvos