Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle työaikalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 158/2018 vp). Tämän johdosta valiokunta on kutsunut allekirjoittaneen kuultavaksi. Tutustuttuani hallituksen esitykseen esitän kunnioittavasti seuraavan.

1. Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi työaikalaki, joka korvaisi vuoden 1996 työaikalain. Yleisesti ottaen pidän laajaa lakikokonaisuutta hyvin valmisteltuna ja olen havainnut vain kolme asiakokonaisuutta, jotka sattavat olla relevantteja perustuslakivaliokunnan käsittelyn kannalta. Ensimmäinen koskee lain soveltamisalaa ja tältä osin lain soveltamista uskonnollisiin tehtäviin ja toimituksiin. Toiseksi esitetyn lain 40 §:n vanhentumissääntö vaikuttaa hieman ongelmalliselta. Kolmanneksi lain jaksotyötä koskevien säännösten sukupuolivaikutukset ovat esityksessä jääneet varsin epäselviksi. Viimeksi mainitun osalta en kuitenkaan itse osaa arvioida tilannetta, vaan olisi toivottavaa, että valiokunta tältä osin kuulisi niiden alojen edustajia, joilla jaksotyö on yleistä ja niitä aloja, joille sitä ollaan laajentamassa.

2. Lain soveltamisala

Hallituksen esityksessä esitetään, että lain soveltamisalasta säädettäisiin seuravalla tavalla:

> 1 §
>
> Yleinen soveltamisala
>
> Tätä lakia sovelletaan työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetun työsopimuksen sekä virkasuhteen perusteella tehtävään työhön, jollei muualla laissa toisin säädetä. Alle 18-vuotiaan tekemästä työstä säädetään lisäksi nuorista työntekijöistä annetussa laissa (998/1993).
>
> ----------
>
> 2 §
>
> Poikkeukset soveltamisalasta
>
> Tätä lakia ei, lukuun ottamatta 15 §:n 3 ja 4 momenttia, sovelleta työntekijään, jonka työaikaa ei ennalta määritellä eikä työajan käyttöä valvota ja joka siten voi itse päättää työajastaan, jos kyse on:
>
> 1) työstä, jota siihen kuuluvien tehtävien ja muutoin työntekijän aseman perusteella on pidettävä yrityksen, yhteisön tai säätiön taikka sen itsenäisen osan johtamisena tai tällaiseen johtamistehtävään rinnastettavana itsenäisenä tehtävänä;
>
> 2) työntekijästä, joka suorittaa uskonnollisia toimituksia ja tehtäviä evankelis-luterilaisessa kirkossa, ortodoksisessa kirkkokunnassa tai muussa uskonnollisessa yhteisössä;
>
> ----------

Soveltamisalasäännös noudattaa varsin pitkälle Euroopan unionin työaikadirektiivin (2003/88/EY) artiklan 17 määräyksiä.

Esitetyssä 2 §:n 2 kohdassa pistää kuitenkin silmään poikkeus, joka toisin kuin voimassa olevassa työaikalaissa, ei pelkästään koskisi uskonnollisia toimituksia vaan myös *uskonnollisia tehtäviä* suorittavia henkilöitä. Tämä laajentaa huomattavasti poikkeuksen soveltamisalaa. EU:n työaikadirektiivin artikla 17 sallii kuitenkin ainoastaan uskonnollisia toimituksia koskevan poikkeuksen. Hallituksen esityksessä ei selvitetä miksi tämän poikkeuksen laajentamista pidetään välttämättömänä ja ylipäänsä mahdollisena EU-oikeuden kannalta.

Euroopan unionin työaikadirektiivi muodostaa osan EU:n työsuojelua koskevasta sääntelystä. Tulkittaessa tätä lainsäädäntöä yleisenä lähtökohtana pidetään, että poikkeuksia on tulkittava suppeasti ja työntekijöiden suojelua on korostettava.

Jäsenvaltiolle, joka vetoaa työaikadirektiivin artiklaan 17 (1), asetetaan varsin kova todistustaakka siitä, että tämän määräyksen edellytykset täyttyvät. EUT:n lähtökohtana nimittäin on, että direktiivin poikkeusten soveltamisala ulottuu ainoastaan siihen, mikä on ”ehdottoman välttämätöntä” poikkeuksilla ”suojattavien intressien turvaamiseksi”.

EUT:n tulkintalinja on äskettäin vahvistettu Euroopan komission ”Tulkitsevassa tiedonannossa” eli ”Interpretative Communication” työaikadirektiivin tulkinnasta. Siinä korostetaan, että poikkeusta sovellettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota kyseisen työntekijän toiminnan erityispiirteisiin. Sen vuoksi komission mielestä poikkeusta ei voida soveltaa laajasti kokonaiseen työntekijäryhmään.

Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirja sisältää seuraavansisältöisen artiklan:

Artikla 31

Oikeudenmukaiset ja kohtuulliset työolot ja työehdot

1. Jokaisella työntekijällä on oikeus sellaisiin työoloihin, jotka ovat hänen terveytensä, turvallisuutensa ja ihmisarvonsa mukaisia.

2. Jokaisella työntekijällä on oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin lepojaksoihin ja palkalliseen vuosilomakauteen. (kurs. tässä).

Tämä säännös sisältyy nykyään Euroopan unionin perustamissopimukseen. Se velvoittaa Euroopan unionin jäsenvaltioita, kun ne implementoivat Euroopan unionin lainsäädäntöä kuten esimerkiksi työaikaa koskevaa EU:n direktiiviä. Tässä suhteessa on huomattava, että perusoikeuskirja lähtee siitä, että jokaisella työntekijällä on oikeus työaikasuojeluun perusoikeutena.

EUT on 6.11.2018 antanut kaksi merkittävää ratkaisua, joiden mukaan perusoikeuskirjan 31 (2) on pakottava ja automaattinen siten, että sitä on suoraan sovellettava jäsenvaltioiden työsuhteissa (Ks. asia C-684/16 EUT 6.11.2018, Max-Planck-Gesellschaft vastaan Tetsuji Shimizu sekä yhdistetyt asiat EUT C-569/16 ja C-570/16. Stadt Wuppertal vastaan Maria Elisabeth Bauer ja Volker Willmeroth vastaan Martina Broßonn). Suomalainen

tuomioistuin on näin ollen velvollinen suoraan soveltamaan artiklaa 31 (2) ja jättämään kansallisen oikeuden soveltamatta, jos se on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.

Mikäli Suomessa pyritään laajentamaan työaikadirektiivin artiklan 17 (1) mukaisia poikkeuksia kansallisessa lainsäädännössä joudutaan perustelemaan menettelyä paitsi työaikadirektiivin tulkintakysymyksenä myös poikkeamisena Euroopan unionin perusoikeuskirjan artiklan 31 mukaisista perusoikeus-velvoitteista.

3. Lain vanhentumissäännös

HE 158/2018 vp sisältää 40 §:ssä samanlaisen erityisen vanhentumissäännön kuin nykyään sisältyy työaikalakiin 38 §. Siinä todetaan, että ”Oikeus tässä laissa tarkoitettuun korvaukseen raukeaa, jos kannetta työsuhteen jatkuessa ei nosteta kahden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana oikeus korvaukseen on syntynyt”. Tämä vanhentumissäännös muodostaisi poikkeuksen työsopimuslain 13:9:ssä säädetystä yleisestä viiden vuoden vanhentumisajasta.

Voimassa oleva työaikalain vanhentumissäännös on pitkään vakiintuneesti tulkittu siten, että se koskee työaikalakiin perustuvia saatavia. Sen sijaan työaikakorvauksiin, jotka perustuvat muuhun normipohjaan kuten työehtosopimukseen, on sovellettu työsopimuslain 13:9:n mukaista viiden vuoden vanhentumisaikaa (ks. TT 2006-88, TT 2006-106 ja TT 2009-8). Tämä tilanne muuttui, kun korkein oikeus tuomiossaan 2018:10, joka koski varsin erikoislaatuista tilannetta eli ns. lapsikylävanhempien työaikaa, noin vuosi sitten katsoi, että myös muuhun normipohjaan kuin työaikalakiin perustuvat työaikasaatavat vanhenevat työaikalain 38 §:n mukaan. Tuomio annettiin äänestyksen jälkeen äänin 3-2.

Vanhentumista koskeva sääntely liittyy keskeisesti perustuslain 21 §:n 2 momentin sääntöön oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Tämän vuoksi mahdollisuuksista poiketa

vanhentumisajoista tulee säätää lailla, perustuslakivaliokunta on suhtautunut pidättyvästi esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen mahdollisuuteen sopia työaikasaatavien vanhentumisesta (ks. PeVL 41/2000 vp). Tätä taustaa vasten olisi odottanut, että hallituksen pykäläesityksessä olisi selkeytetty oikeustilaa

mitä tulee työaikaan perustuviin korvauksiin, jotka eivät perustu suoraan työaikalakiin. Hallitus ei kuitenkaan selvennä tilannetta, vaan ehdottaa nykylain tulkintaa aiheuttaneen pykälän sanamuotoa pidettäväksi ennallaan. Lisäksi todetaan perusteluissa ohimennen, että lakia olisi tulkittava korkeimman oikeuden 2018:10 tuomion mukaisesti.

Vallitseva oikeustilanne mitä tulee työaikalain 38 §:n tulkintaan on kuitenkin edelleen varsin epäselvä. Työtuomioistuin, joka tulkitsee työehtosopimuksia, on noudattanut yhtä linjaa, korkein oikeus toista linjaa ja lisäksi korkeimman oikeuden sisällä on vallinnut erilaisia käsityksiä asiasta. Lisäksi asiassa on kyse poikkeamasta perustuslain 21 §:n 2 momentista, josta olisi säädettävä laissa – ei lain perusteluissa.

Tätä taustaa vasten työaikalain valmistelussa olisi pitänyt tarkastella työsopimuslain 13:9:ää ja työaikalain ehdotettua 40 §:ää kokonaisuutena. Sellaisen tarkastelun perusteella lainsäädäntöä olisi pitänyt selventää. Jos tällaista kokonaistarkastelua ei tässä vaiheessa voida tehdä, eduskunnan kannattaisi edellyttää, että tuleva uusi hallitus tuo tätä koskevan esityksen eduskunnalle.

Helsingissä 4.2.2019

Niklas Bruun

OTT, professori (em), Hanken