Veli-Pekka Viljanen

HE 158/2018 vp TYÖAIKALAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 5.2.2019

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi työaikalaki, joka korvaisi nykyisen vuodelta 1996 olevan työaikalain. Esityksen perustelujen mukaan lain tavoitteena on turvata työ- ja virkasuhteessa työskenteleville asianmukainen työaikasääntely eli säätää enimmäistyöajoista ja vähimmäislepoajoista (HE, s. 36).

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Perustuslain esitöiden mukaan säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa. Julkisen vallan on huolehdittava työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä. Säännöksen piiriin kuuluu työsuojelu sanan laajassa merkityksessä, jolloin siihen sisältyy myös työaikasuojelu. Säännöksen esitöiden mukaan työaika määräytyisi lakien ja sopimusten perusteella (HE 309/1993 vp, s. 69).

Ehdotettu uusi työaikalaki toteuttaa perustuslain 18 §:n 1 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta huolehtia työvoiman suojelusta työaikojen osalta.

Lakiehdotuksen 33 §:n mukaan sopimus, jolla heikennetään työntekijälle tässä laissa säädettyjä etuja, on mitätön, jollei tästä laista muuta johdu. Lakiehdotuksen 34 § mahdollistaa kuitenkin sen, että työaikalain useista muuten pakottavista säännöksistä voidaan poiketa työehtosopimuksella. Työnantaja saa soveltaa laista poikkeavia työehtosopimuksen määräyksiä niidenkin työntekijöiden työsuhteissa, jotka eivät ole sidottuja työehtosopimukseen, mutta joiden työsuhteissa työnantajan on työehtosopimuslain mukaan noudatettava työehtosopimuksen määräyksiä. Yleissitovaa työehtosopimusta noudattamaan velvollinen työnantaja saa noudattaa sen soveltamisalalla myös ehdotetun lain perusteella solmittuja laista poikkeavia työehtosopimuksen määräyksiä tietyin poikkeuksin (35 §). Yleissitovassa työehtosopimuksessa voidaan sopia myös mahdollisuudesta paikallisesti poiketa lain säännöllistä työaikaa koskevista säännöksistä (36 §).

Perustuslakivaliokunta on työsopimuslain säätämisen yhteydessä arvioinut yleisesti työehtosopimusten ja yleissitovien työehtosopimusten käyttämistä tekijäntekijän asemaa koskevina sääntelykeinoina. Valiokunnan mukaan 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 suoranaisesti koske. Kyseinen perustuslainkohta määrittelee julkisen vallan lainsäädäntövallan käyttämistä. Työehtosopimusjärjestelmässä julkinen valta sen sijaan jättää työelämän sääntelyn olennaisin osin työmarkkinaosapuolille itselleen (PeVL 41/2000 vp, s. 2-3).

Yleissitovuuden avulla pyritään perustuslakivaliokunnan mukaan varmistamaan järjestäytymättömässä kentässä tiettyjen vähimmäisehtojen täyttyminen kaikissa asianomaisen alan työsopimuksissa. Näin turvataan käytännössä se, että kullakin alalla työntekijöiden palkkausetujen, työsuhdeturvan ja työsuojelun vähimmäistaso ovat samat siitä riippumatta, onko työntekijä järjestäytyneen vai järjestäytymättömän työnantajan palveluksessa. Yleissitovuusjärjestelmän tarkoituksena on ollut myös saattaa saman alan työnantajat kilpailullisesti samaan asemaan. Valiokunnan mukaan yleissitovuuteen liittyvät tavoitteet ovat yhdensuuntaiset perustuslain 18 §:n 1 momentin sisältämän työvoiman suojelua koskevan julkisen vallan velvoitteen kanssa. Merkittävää perustuslain 80 §:n kannalta oli lisäksi, että yleissitovuus perustuu lain nimenomaisiin säännöksiin ja että lailla säädetään yleissitovuuden edellytyksistä ja siitä menettelystä, jossa valtakunnallinen työehtosopimus vahvistetaan yleissitovaksi. Perustuslakivaliokunta piti työehtosopimuksen yleissitovuutta perustuslain kannalta mahdollisena järjestelynä (PeVL 41/2000 vp, s. 3).

Arvioidessaan säännöksiä, joissa oikeutettiin poikkeamaan työehtosopimuksella työsopimuslain säännöksistä, valiokunta arvioi erityisesti niitä ehdotuksia, jotka perustuslain mukaan ”muuten kuuluvat lain alaan” eli joista on jonkin perustuslain nimenomaisen säännöksen perusteella säädettävä nimenomaan lailla (ks. PeVL 41/2000 vp, s. 6). Työaikaa koskevat säännökset toteuttavat sinänsä perustuslain 18 §:n 1 momentin tarkoittamaa julkisen vallan velvoitetta huolehtia työvoiman suojasta. Kyseinen perustuslain kohta ei kuitenkaan nimenomaan osoita työaikasääntelyä yksinomaan lainsäätäjän kompetenssiin, vaan säännöksen esitöidenkin mukaan työaika määräytyisi ”lakien ja sopimusten perusteella” (HE 309/1993 vp, s. 69). Mahdollisuus poiketa osittain työaikalain säännöksistä työehtosopimuksin on ominaista voimassa

olevalle työaikalaillekin (605/1996), joka tosin on aikanaan säädetty tavallisena lakina ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.

Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan edellä selostetut yleiset kannanotot mahdollisuudesta poiketa työehtosopimuksen työehtoja koskevien lakien säännöksistä, pidän ehdotettuja työaikalain 8 luvun säännöksiä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomina. Myös rajattu mahdollisuus paikallisilla sopimuksilla poiketa lain säännöksistä säännöllisestä työajasta on nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin antanut painoarvoa sille, että järjestäytyneessä kentässä voidaan turvata myös paikallisella tasolla samanlainen neuvottelu- ja sopimistasapaino kuin valtakunnallisten työnantaja- ja työntekijäyhdistysten välillä vallitsee. Lisäksi neuvottelu- ja sopimistasapainoa paikallisella tasolla on mahdollista turvata yleissitovuuden piirissä olevien työpaikkojen osalta myös lainsäädäntöteitse (PeVL 41/2000 vp, s. 4). Kyse on siitä, missä määrin työsuhteen ehtoja koskeva sääntely jätetään työehtosopimusten ja niissä määriteltyjen sopimusosapuolten tekemien paikallisten sopimusten varaan. Jos julkinen valta voi vakuuttua siitä, että tällainen sopimusvapauden varaan perustuva järjestely ei vaaranna työvoiman suojelua, ei sellaiselle johdu nähdäkseni estettä perustuslaista.

Kiinnitän kuitenkin huomiota lakiehdotuksen eräisiin yksityiskohtiin, joissa on kyse julkisen vallan käyttäjille itselleen osoitetusta toimivallasta. Ensinnäkin työaikalakiehdotuksen 2 § sisältää säännökset poikkeuksista lain soveltamisalasta. Tältä kannalta jossain määrin ongelmallisena tai ainakin epätavanomaisena voidaan pitää 1 momentin 6) kohtaa, jonka mukaan lakia ei sovellettaisi Suomen Pankin virkamiehen työhön, jonka ”pankkivaltuusto on määrännyt tämän lain ulkopuolelle”. Vaikka kyse olisi ilmeisesti suhteellisen vähäisestä virkamiesryhmästä, ei lain soveltamisalan jättäminen määräytymään pankkivaltuuston päätöksen varaan ole täysin asianmukainen tapa määrittää lain soveltamisala.

Työaikalakiehdotuksen 8 §:n 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tai 34 §:ssä tarkoitetussa työehtosopimuksessa sopia erityisen vaarallisista tai henkisesti huomattavan rasittavista töistä, joissa työaika saa olla enintään kahdeksan tuntia sellaisen 24 tunnin aikana, jona työntekijä tekee yötöitä. Säännös on osittain kirjoitettu valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden muotoon. Tältä osin asetuksenantovaltuuden muotoilua voidaan pitää ongelmallisena perustuslain 80 §:n 1 momentin lainsäädännön alaa koskevan säännöksen kannalta, joka edellyttää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädettävän lailla. Eh-

dotetun säännöksen kirjoittamistapaa olisi syytä tarkistaa siten, että laissa säädettäisiin selvemmin ne kriteerit, joiden puitteissa kyseinen työaikarajoitus tulee kyseeseen, ja asetuksenantovaltuus rajattaisiin ”tarkempiin säännöksiin”.