Jaana Paanetoja
Oikeustieteen tohtori
Työ- ja sosiaalioikeuden dosentti, Lapin yliopisto
Työoikeuden dosentti,
Helsingin ja Itä-Suomen yliopisto 3.2.2019

LAUSUNTO

Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 158/2018 vp (hallituksen esitys eduskunnalle työaikalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä 158/2018 vp. Esitän valiokunnalle kunnioittavasti lausuntonani, jossa tarkastellaan vain työaikalakia koskevaa ehdotusta, seuraavaa.

Kansainväliset velvoitteet

Hallitus toteaa esityksessään, että ehdotettu työaikalaki olisi sopusoinnussa EU:n työaikadirektiivin kanssa. Lakiin ehdotetaan kuitenkin säännöksiä, jotka vaikuttaisivat olevan ristiriidassa työaikadirektiivin (2003/88/EY) kanssa. Mainitun direktiivin 17 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat poiketa eräistä direktiiviin säännöksistä muun muassa silloin, kun on kysymys työntekijöistä, jotka suorittavat uskonnollisia toimituksia kirkoissa ja uskonnollisissa yhteisöissä. Ehdotetun työaikalain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät työntekijät, jotka suorittavat uskonnollisia toimituksia ja tehtäviä evankelis-luterilaisessa kirkossa, ortodoksisessa kirkkokunnassa tai muussa uskonnollisessa yhteisössä – edellyttäen, että säännöksen johdantolauseen edellytys siitä, että työaikaa ei määritellä eikä valvota ja siten työntekijä voi itse päättää työajastaan, täyttyy.

Ehdotettu säännös on sanamuodoltaan laajempi kuin voimassa olevan työaikalain vastaava säännös, jossa säädetään vain *uskonnollisia toimituksia* suorittavien työntekijöiden jäämisestä työaikalain

soveltamisalan ulkopuolelle. Voimassa olevan työaikalain poikkeuksen katsottiin johtavan vain siihen, että lakia ei sovelleta uskonnollisia toimituksia suorittavaan seurakuntapapistoon eikä kanttoreihin (HE 34/1996 vp.). Nyt esitetty laajennus, jonka mukaan myös *uskonnollisia tehtäviä* suorittavat työntekijät jäisivät työaikasuojan ulkopuolelle, ensinnäkin laajentaa säännöksen soveltamisalaa ja toiseksi vaikuttaisi olevan ristiriidassa työaikadirektiivissä mahdollistetun kansallisen liikkumavaran kanssa. Käsitykseni mukaan nyt ehdotetusta, eli uskonnollisia tehtäviä suorittavien työntekijöiden jättämisestä työaikasuojan ulkopuolelle, ei voitaisi säätää ainakaan edellä esille tuotua direktiivin säännöstä rikkomatta.

Lisäksi ainakin esityksen 32 §:n 1 momentin toinen virke vaikuttaa työaikadirektiivin vastaiselta. Se kuuluu: ”Jos työntekijän kanssa on tehty 38 §:ssä tarkoitettu sopimus, on työaikakirjanpitoon merkittävä arvioitu lisä-, yli- ja sunnuntaityön määrä kuukaudessa.” Säännös johtaisi siihen, että työaikakirjanpitoon ei tarvitsisi merkitä todellista lisä-, yli- ja sunnuntaityön määrää. Vaikka direktiivissä ei ole työaikakirjanpitoa ja työajan seurantaa koskevaa sääntelyä, on jäsenvaltioiden varmistettava järjestelyt, joilla voidaan selvittää enimmäistyöajan pysyminen 48 tunnissa. Tämä taas on mahdollista käytännössä ainoastaan niin, että tehdystä todellisesta työstä pidetään kumulatiivista kirjaa.[1] Edellä mainittu direktiivin velvoite edellyttäisi siis sitä, että myös silloin kun työntekijän kanssa on tehty ehdotuksen 38 §.n mukainen sopimus, on todellista työaikaa seurattava. Riittävänä direktiivin velvoitteiden näkökulmasta ei voida pitää sitä, että työaikakirjanpitoon merkittäisiin vain arvioitu lisä-, yli- ja sunnuntaityön määrä kuukaudessa.

Olen jo työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamassani lausunnossa kiinnittänyt huomiota myös siihen, että käsitykseni mukaan työaikadirektiivi olisi edellyttänyt sitä, että työaika erotetaan lepoajasta eikä niiden välille rakenneta välimuotoja. Nythän ehdotuksessa on säännös varallaolosta, joka on mainitun kaltainen ikään kuin työ- ja lepoajan väliin sijoittuva ajanjakso.

Esitys on siis edellä mainituilta osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

[1] Ks. tarkemmin Ruponen, Ilkka: Sopimus lisä-, yli- ja sunnuntaityöstä maksettavasta kiinteästä kuukausikorvauksesta. https://tem.fi/documents/1410877/2859687/Ty%C3%B6neuvosto+ty%C3%B6lakien+tulkitsijana+27032014.pdf. s. 71 – 78.

Työ- ja virkaehtosopimuksella poikkeaminen lain pakottavista säännöksistä

Esityksessä ehdotetaan voimassa olevan työaikalain (605/1996) tapaan, että eräistä työaikalain pakottavista säännöksistä voitaisiin sopia toisin eli työntekijän etuja heikentäen ns. valtakunnallisella työehtosopimuksella, jolla olisi vaikutusta ns. normaalisitovuuskentässä. Edelleen esitetään voimassa olevaa työaikalakia mukaillen, että yleissitovuuden perusteella työehtosopimusta noudattava työnantaja saisi noudattaa niitä edellä mainitun työehtosopimuksen työaikaa koskevia määräyksiä, joilla on poikettu lain muutoin pakottavista säännöksistä työntekijän etuja vähentäen. Erona verrattaessa työehtosopimusta työehtosopimuslain (436/1946) perusteella noudattavaan työnantajaan olisi kuitenkin se, että yleissitovaa työehtosopimusta noudattava työnantaja saisi noudattaa vain sellaisia työehtosopimusmääräyksiä, jotka ovat sovellettavissa sellaisenaan ilman paikallista sopimista. Vastaava rajoitus on siis jo voimassa olevassa työaikalaissa.

Hallitus toteaa – viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 41/2000 vp. – että perustuslain 80 §:n kannalta ei ole ongelmallista, että työehtosopimuksilla mahdollistetaan poikkeaminen lain pakottavista säännöksistä. Peruslakivaliokunta on mainitussa lausunnossaan todennut, että työehtosopimusten ja perustuslain 80 §:n välinen suhde on ymmärrettävä niin, että perustuslain 80 §:llä säännellään asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä. Säännös ei siis sellaisenaan koskisi sitä, mistä työelämän kysymyksistä voidaan sopia työehtosopimuksella. Edellä esitetyn johdosta esityksessä olevaa mahdollisuutta poiketa eräistä lain säännöksistä työehtosopimuksin työntekijän suojaa heikentäen ei ole pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Hallitus tuo kuitenkin esille sen, että yleissitovaa työehtosopimusta noudattavan työnantajan asema ei ole täysin yhdenmukainen samaa työehtosopimusta noudattavan järjestäytyneen työnantajan kanssa. Sen ei kuitenkaan katsota johtavan 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. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt lausunnossaan PeVL 41/2000 vp kysymystä siitä, voidaanko perusoikeussuojan kannalta hyväksyä, että yhdistykseen kuulumiseen tai sen ulkopuolella olemiseen liittyisi merkittäviä epäedullisia seuraamuksia (perustuslain 13 §:n 2 momentissa säädetty negatiivinen järjestäytymisvapaus: jokaisella on oikeus *olla kuulumatta yhdistykseen).*Vaikka yleissitovaa työehtosopimusta noudattavalla työnantajalla ei ole mahdollisuuksia soveltaa niitä

laissa säädettyjä heikennyksiä, jotka työehtosopimuksessa on delegoitu sovittavaksi paikallisella tasolla, ei kysymys perustuslakivaliokunnan mielestä ole ollut negatiivisen järjestäytymisvapauden loukkaamisesta.

Edellä käsiteltyyn yleissitovaa työehtosopimusta noudattavan työnantajan asemaan liittyen ehdotukseen ei sisälly muutoksia verrattuna nykyiseen työaikalain sisältöön. Vastaavia säännöksiä, joiden perusteella työehtosopimusta yleissitovuuden perusteella noudattava työnantaja ei voi hyödyntää sellaisia työehtosopimuksessa sovittuja lakiin tehtyjä heikennyksiä, jotka eivät ole sovellettavissa sellaisenaan ilman paikallista sopimista, on myös muissa työlaeissa (ks. mm. työsopimuslain 13 luvun 7 § ja vuosilomalain 31 §). Tähän asti näiden säännösten ei ole katsottu kuitenkaan olleen ristiriidassa perusoikeuksien kanssa. Asiaa ei käsitykseni mukaan ole syytä arvioida nyt toisin.

Korkeimman oikeuden tuomio KKO 2017:29

Hallitus on halunnut esityksessään ottaa esille korkeimman oikeuden tuomion KKO 2017:29, ään. luultavasti siksi, että korkein oikeus kiinnitti asiassa huomiota negatiiviseen järjestäytymisvapauteen. Esityksessä päädytään kuitenkin siihen, että tuomio ei vaikuta lakiehdotukseen.

Tuomiossa oli tiivistäen ilmaistuna kysymys siitä, ketkä työntekijät voivat valita edustajakseen työsopimuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitetun *luottamusvaltuutetun*. Työsopimuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 157/2000 vp) yksityiskohtaisista perusteluista käy selvästi ilmi, että lainsäätäjä tarkoitti työehtosopimuksen perusteella valitun luottamusmiehen edustavan myös järjestäytymättömiä ja muihin yhdistyksiin kuuluvia työntekijöitä niin työehtosopimusta kuin työlainsäädännön soveltamista koskevissa asioissa. Näin ollen kun näilläkin työntekijöillä siis ymmärretään olevan luottamusmies, eivät he voisi valita itselleen enää luottamusvaltuutettua. Mainittu usean vuoden ajan käytännön työelämässä noudatettu tulkinta muuttui kuitenkin tuomion KKO 2017:29 myötä. Korkein oikeus (ään. 3 – 2) painotti yllä esille tuotua lainsäätäjän tarkoitusta enemmän perus- ja ihmisoikeutena turvattua työntekijöiden ammatillista järjestäytymisoikeutta ja katsoi sen toteutumisen edellyttävän, että niillä työntekijöillä, jotka eivät saa osallistua luottamusmiehen valintaan, on mahdollisuus valita luottamusvaltuutettu omaksi edustajakseen. Korkeimman oikeuden tuomiossa määritellään siis aiemmin vakiintunutta tulkintaa laajemmaksi

niiden työntekijöiden piiri, joilla on työsopimuslain 13 luvun 3 §:n 1 momentin perusteella oikeus valita luottamusvaltuutettu.

Luottamusvaltuutetun tehtävät määräytyvät työsopimuslaissa ja muualla työlainsäädännössä erikseen säädettävällä tavalla, eikä niiden sisällöstä tai laajuudesta ollut edes kysymys korkeimmassa oikeudessa. Laissa säädettyjen tehtävien ohella luottamusvaltuutettu voi edustaa hänet valinneita työntekijöitä myös nimenomaisen valtuutuksen nojalla. Laissa ei ole säännöksiä luottamusvaltuutetun toimivallasta neuvotella tai solmia edustamiensa työntekijöiden puolesta työehtosopimuksissa tarkoitettuja paikallisia sopimuksia. Työehtosopimuksen osapuolet päättävät aina itsenäisesti, keille he delegoivat ns. säännöstämiskompetenssiaan. Jos työehtosopimuksessa on sovittu paikallisen sopimisen työntekijäosapuoleksi vain luottamusmies eikä siis luottamusvaltuutettua, on – ratkaisun KKO 2017:29 antamisen jälkeenkin – katsottava, ettei luottamusvaltuutetulla ole asiassa toimivaltaa ja että luottamusmiehen mahdollisesti solmima paikallinen sopimus koskee myös luottamusvaltuutetun edustamia työntekijöitä. Jos taas työntekijä itse tulee kysymykseen paikallisen sopimisen osapuolena, hän voi – kuten nykyäänkin – valtuuttaa luottamusvaltuutetun edustajakseen.[2]

Hallituksen esityksen toteamus siitä, että mainittu korkeimman oikeuden tuomio ei vaikuta käsillä olevaan lakiehdotukseen, pitää siis lähtökohtaisesti paikkansa. Jos luottamusvaltuutetulle olisi haluttu nykyistä vahvempi rooli työaikaan kytkeytyvissä työehtosopimusasioissa, olisi se edellyttänyt nimenomaista säännöstä. Tämä olisi teknisesti ollut toteutettavissa – jos ylipäänsä laajennusta olisi siis tavoiteltu – säätämällä siitä työaikalaissa. Näin ollen tuomion voidaan katsoa liittyvän ainakin välillisesti käsillä olevaan ehdotukseen.

Työajan määrittely

Voimassa olevan työaikalakia on arvosteltu siitä, että sen 4 §:n 3 momentin sanamuoto ei vastaa sen perusteluissa esitettyä. Säännöksen mukaan matkaan käytettyä aikaa ei lueta työaikaan, ellei sitä samalla ole pidettävä työsuorituksena. Perustelujen mukaan (HE 34/1996 vp.) matkaan käytetty aika luettaisiin työaikaan kuitenkin myös silloin, kun matkustaminen on *kiinteä osa* työsuoritusta,

[2] Paanetoja, Jaana - Ruponen, Ilkka: Vielä sananen ratkaisun KKO 2017:29 vaikutuksista. https://www.edilex.fi/uutiset/52540?allWords=paanetoja&offset=1&perpage=50&sort=timeasc&typeIds[]=127%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=673065.

kuten esimerkiksi asentajan tai kodinhoitajan siirtyessä useankin kerran työpäivän aikana lyhyehköjä matkoja työn suorituspaikasta toiseen. Sama ristiriita säännöksen sanamuodon ja perustelujen välillä näyttäisi toistuvan nyt käsillä olevassa ehdotuksessa. Tämä perusteluilla säätämisen ongelma poistuisi, jos ehdotuksen 3 §:n 2 momentti muotoiltaisiin esimerkiksi seuraavasti: Matkustamiseen käytettyä aikaa ei lueta työaikaan, ellei sitä samalla ole pidettävä työsuorituksena *tai sen kiinteänä osana*.

Kanneaikaa koskeva säännös

Hallitus esittää voimassa olevan työaikalain tapaan säännöstä kanneajasta, jonka mukaan ”oikeus tässä laissa tarkoitettuun korvaukseen raukeaa, jos kannetta työsuhteen jatkuessa ei nosteta kahden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana oikeus korvaukseen on syntynyt.” Ehdotetun säännöksen perusteluissa mennään kuitenkin edellä mainitun sanamuodon ulkopuolelle ja todetaan, että ”(s)äännös koskisi kaikkia työaikasaatavia, perustuvatpa ne lakiin tai työehtosopimuksessa sovittuihin työaikasaataviin. Säännöstä tulkittaisiin siten korkeimman oikeuden tuomiossa 2018:10 omaksutulla tavalla. Lyhyt kanneaika on perusteltu muun muassa ajan kulumisen aiheuttamien näyttövaikeuksien vuoksi. Mitä kauemmin esimerkiksi työn tekemisestä, varallaolosta tai ylityöstä on kulunut aikaa, sen vaikeampi on oikeudenkäynnissä näyttää asioita toteen”.[3]

Lainsäätäjä kertoo siis selvin sanoin haluavansa noudattaa korkeimman oikeuden tuomiossa KKO 2018:10, ään. esille tuotua näkemystä työehtosopimuksiin perustuvien työaikasaatavien raukeamisajan pituudesta. Epäkohtana on se, että perusteluissa esitetty tarkoitus ei näy itse lain sanamuodosta. Perusteluissa esitetty näkemys tarkoittaisi käytännössä sitä, että lain sanamuodosta huolimatta myös työehtosopimuksiin perustuviin työaikasaataviin noudatettaisiin jatkossa työsuhteen aikana kahden vuoden kanneaikaa viiden vuoden vanhentumisajan sijasta. Tämä muutos tarkoittaisi merkittävää yksilön oikeussuojan heikentämistä ja asiaa on tarkasteltava perustuslain 21 §:n 1 momentin näkökulmasta. Oikeussuoja heikkenee ensinnäkin siksi, että työsopimuslain mukainen työsuhteen aikainen vanhentumisaika on katkaistavissa vapaamuotoisesti, toisin kuin työaikalain mukainen kanneaika. Toiseksi jo ajan merkittävä lyhentyminen viidestä vuodesta kahteen vuoteen on oikeusturvakysymys.

[3] HE 158/2018 vp, s. 122.

Kysymys on ns. perusteluilla säätämisestä, jonka ei ole katsottu täyttävän lailta edellytettävää täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Säännökselle perusteluissa annettu merkityssisältö on siis oltava aina johdettavissa säännöksen sanamuodosta. Katson, että ehdotetulla työaikalain kanneaikaa koskevalla säännöksellä voidaan pätevästi säätää vain lain sanamuodon mukaisten saatavien eli työaikalakiin perustuvien saatavien kanneajasta. Työehtosopimuksiin perustuvat saatavat vanhenevat työsopimuslain 13 luvun 9 §:n mukaisesti. Jos työehtosopimuksiin perustuvien työaikasaatavien raukeamisaikaa haluttaisiin puuttua lainsäädäntöteitse, tulisi sen tapahtua siis muuttamalla työsopimuslain 13 luvun 9 §:ää. Tällöin olisi selvää, että perustuslaki estäisi taannehtivan voimaantulon ja omaisuuden suojaan puuttumisen tavalla, joka ennakoimattomasti johtaisi oikeudenmenetyksiin sopimussuhteissa. Käsitykseni mukaan edellä mainittua merkittävää oikeudenmenetystä ei ole mahdollista toteuttaa hallituksen esityksen perusteluilla perusoikeuksia loukkaamatta.

Siirtymäsäännös

Ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan: ”Oikeus ennen tämän lain voimaan tuloa syntyneisiin saataviin raukeaa siten kuin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen työaikalain 38 §:ssä säädetään.” Perusteluissa (s. 125) todetaan, että oikeusvarmuuden lisäämiseksi esitykseen ehdotetaan siirtymäsäännöstä myös kanneajasta, vaikka kanneaikaa koskeva säännös säilyy pääosin voimassa olevaa lakia vastaavana. Kuten yllä tuli ilmi, säännöksen ei ole tarkoitettu pysyvän nykyistä lakia vastaavana, vaan kanneaikaa koskevan 40 §:n perusteluissa tuodaan esille merkittävä laajennus nykyisin voimassa olevaan säännökseen.

Esityksessä ehdotetaan siis, että oikeus ennen lain voimaantuloa syntyneisiin saataviin raukeaa siten kuin lain voimaan tullessa voimassa olleessa työaikalain 38 §:ssä säädetään. Ennen uuden lain voimaantuloa syntyneisiin työehtosopimukseen perustuviin työaikasaataviin noudatettaisiin viiden vuoden pituista vanhentumisaikaa. Ja lain voimaantulon jälkeen syntyvissä työehtosopimusperusteisissa saatavissa noudatettaisiin kahden vuoden pituista kanneaikaa. Siirtymäsäännöksen perusteluissa ei nosteta esille korkeimman oikeuden ratkaisua KKO 2018:10,ään. eikä käsitellä, miten sen on tarkoitettu vaikuttavan voimassa olevan työaikalain 38 §:n tulkintaan. Näyttäisi siltä, että lainsäätäjän mukaan korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2018:10 ei voisi vaikuttaa millään lailla työehtosopimusperusteisten työaikasaatavien kanneaikoihin ennen uuden lain voimaantuloa. Tässä kohdin lainsäätäjä on siis sivuuttanut korkeimman oikeuden

tuomioiden ns. prejudikaattivaikutuksen, vaikka se ehdotetun 40 §:n perusteluissa on otettu huomioon. Tosin kuten jo edellä toin esille, on ohjausvaikutus kuitenkin mielestäni ymmärretty virheellisesti: se ei voi oikeuttaa perusteluilla säätämistä eikä sen perusteella voida laajentaa lainsäätäjän toimivaltaa yli yksittäisten lakien rajojen.

Kunnioittavasti

Jaana Paanetoja