Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle työaikalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 158/2018). Pyydettynä lausuntona esitän seuraavan.

1. Yleistä

Työaikalaki koskee työaikasuojelua, ja sen ala voidaan ymmärtää osaksi työvoiman suojelua, niin kuin HE:ssä on todettu. Laajemmin ottaen työaikalaissa on kysymys individuaalisiin työsuhteisiin kuuluvasta sääntelystä. Työlainsäädännön ei ole vanhastaan katsottu olevan ongelmallista perustuslain kannalta. Niinpä esimerkiksi yhteistoimintalaista ei hankittu perustuslakivaliokunnan lausuntoa, kun laki ensimmäistä kertaa säädettiin vuonna 1978.

Perustuslakia koskevat kysymykset tulivat ensimmäisen kerran perusteellisesti arvioiduiksi käsiteltäessä nykyistä työsopimuslakia koskevaa hallituksen esitystä HE 157/2000. Tätä HE:tä koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto 41/2000 on perustana myös työaikalakia koskevan HE:n arvioinnille perustuslain kannalta.

Kysymys on tässäkin siitä, mikä on oikeudellisen harkinnan ja poliittisten valintojen välinen suhde. Fokuksessa on tältä osin yhtäältä pakottavan lainsäädännön ja toisaalta työnantaja- ja palkansaajajärjestöjen lakiin perustuvan itsesääntelyn välinen suhde. Siinä vallitseva oikeustila kuuluu työmarkkinamekanismin keskiöön. Sen horjuttamiseen oikeudellisin keinoin tarvitaan vahvoja oikeudellisia perusteita.

2. PL 18 ja 80 §:n vaikutus

HE:ssä on käsitelty perustuslakikysymyksiä ensiksikin PL 18 ja 80 §:n kannalta. Tältä osin minulla ei ole huomauttamista. Olisi saivartelua väittää, että työaikasuojelua koskevat säännökset rajoittaisivat palkansaajien oikeutta hankkia toimeentulonsa

valitsemassaan ammatissa. Laki ei koske yrittäjiä eikä ammatinharjoittajia, ja sen 2 §:ssä on lisätty poikkeuksia soveltamisalasta. Lailla säätämisen vaatimukset täyttyvät niin ikään, kun asetustasoisesta säätämistä on luovuttu. Tässä voidaan viitata myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon 41/2000.

3. Perusasetelma: työnantajan järjestäytymisen vaikutus perustuslain kannalta

HE:n perustuslakitarkastelussa on kiinnitetty erityistä huomiota työehtosopimusten yleissitovuuskysymykseen perustuslain kannalta. Tältäkin osin voidaan taustaksi viitata PeVL 41/2000:een. Valiokunta on pitänyt yleissitovuutta perustuslain kannalta mahdollisena järjestelynä. Valiokunta pohti monipuolisesti sen vaikutuksia, että järjestäytymätön työnantaja ei saa hyväkseen paikallisen sopimisen etuja.

Paikallisen sopimisen mahdollisuutta oli lisätty jo vuoden 2000 työsopimuslaissa, ja paikallisia sopimuksia on tehty tämän jälkeen entistä enemmän. Vuoden 2000 työsopimuslaissa on tietyissä rajoissa ja erityisessä menettelyssä sallittu paikallinen sopiminen myös järjestäytymättömässä kentässä. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei silloinen tilanne ollut johtanut niin merkittäviin eri työnantajaryhmien asemaa erilaistaviin vaikutuksiin, että niitä olisi pidettävä PL 18 §:n 1 momentin mukainen tavoite huomioon ottaen liiallisina negatiivisen yhdistymisvapauden toteutumiselle myös käytännössä.

Nyt arvioitavana olevan HE:n kannalta on olennaista, onko tilannearviota syytä muuttaa ja onko siinä erityispiiteitä työaikalakia koskevan hallituksen esityksen kannalta.

4. Positiivien ja negatiivisen yhdistymisvapauden ydinsisältö

Työaikalakia koskeva HE 158/2018 ei ole ongelmallinen negatiivisen yhdistymisvapauden perussisällön kannalta. PL 13.2 §:ssä turvatussa negatiivisessa yhdistymisvapaudessahan on kysymys oikeudesta olla kuulumatta yhdistyksiin. Sen kääntöpuolena on oikeus kuulua yhdistyksiin. Ammatillinen järjestäytymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi on erikseen mainittu PL 13.2 §:ssä. Työnantajien ja palkansaajien järjestäytymisvapaus, joka käsittää sekä positiivisen että negatiivisen yhdistymisvapauden, on tullut turvatuksi myös työsopimuslaissa.

Positiivinen yhdistymisvapaus ei tarkoita sitä, että jokaisella olisi oikeus päästä haluamansa yhdistyksen jäseneksi. Yhdistyksien itsemääräämisoikeus eli yhdistysautonomia antaa yhdistyksille oikeuden valita jäsenensä. Työnantaja- ja palkansaajajärjestöt hyväksyvät käytännössä jäsenyyttä hakevat jäsenyysedellytykset täyttävät jäsenyyttä hakevat. Yhdistyksillä on oikeus erottaa jäseniään laissa tai säännöissä määritellyillä perusteilla. Tämä ei loukkaa positiivista yhdistymisvapautta. Sääntelyyn, jota rajoittaa tasa-arvolaki, ei tältä osin tarvita muutoksia minkään yhdistystyypin osalta.

## 5. Negatiivisen yhdistymisvapauden vaikutukset sopimisvapauteen

Negatiivinen yhdistymisvapaus tarkoittaa työnantajan kannalta sitä, että tämä joutuu arvioimaan järjestäytymiseen ja järjestäytymättömyyteen liittyviä etuja ja haittoja. Järjestäytyminen merkitsee muun muassa jäsenmaksuvelvollisuutta, velvollisuuta noudattaa tiettyyn rajaan asti järjestön päätöksiä tai ainakin tietynasteista lojaalisuutta järjestöä kohtaan, sitoutumista työrauhavelvollisuuteen ja työehtosopimuksiin sekä mahdollisuutta vaikuttaa järjestön päätöksiin. Järjestäytyminen tuo mukanaan järjestön palvelut erityisesti edunvalvonnassa.

Järjestäytymättömyys merkitsee vapautta työnantajajärjestön jäsenmaksuista sekä vapautta sitoutumisessa työnantajajärjestön linjauksiin sekä työehtosopimuksien velvoitteista, mikäli kyse ei ole yleissitovasta sopimuksesta. Toiselta puolen ei järjestäytymättömällä ole samanlaisia oikeuksia paikallisessa sopimisessa kuin järjestäytyneellä.

Työmarkkinamekanismissa ja sen sääntelyssä on lähdetty siitä, että työnantaja valitsee vapaasti järjestäytymisen ja järjestäytymättömyyden välillä. Järjestäytymättömänä saa edukseen tiettyjä etuja ja vastaavasti joutuu kärsimään tiettyjä haittoja. Työnantajana järjestäytymätön voi olla jäsenenä yrittäjäjärjestössä. Yrittäjäjärjestöt on organisoitu toimiala- ja aluejärjestöperiaatteella. Keskusjärjestönä on Suomen Yrittäjät ry. Suomen Yrittäjät ry ei ole työnantajajärjestö, eikä se ole siten kelpoinen tekemään työehtosopimuksia.

Suomen yrittäjä ry haluaa päästä niihin pöytiin, joissa neuvotellaan työehdoista ja työlainsäädännöstä. Tavoitteena on myös se, että Suomen yrittäjät ry tai sen jäsenjärjestö taikka yksittäinen yritys voisi sopia palkansaajajärjestön kanssa työaikajoustoista samalla tavoin kuin työnantajajärjestöt. Tavoitteena on ilmeisesti vaihtoehtoisesti luopuminen valtakunnallisten työehtosopimusten

yleissitovuudesta. Siinä toteutuvatko nämä pyrkimykset, on kyse poliittisista valinnoista, ei perustuslain tulkinnoista.

Suomen työlainsäädännössä on suosittu järjestäytymistä työnantajana ja palkansaajana monin tavoin kuten sopimuspolitiikassa ja jäsenmaksujen vähennyskelpoisuudessa verotuksessa. Sopimusyhteiskunnassa tämä on luonteva lähtökohta. Niin palkansaaja kuin työnantajakin joutuu harkitsemaan järjestäytymisen ja järjestäytymättömyyden etuja ja haittoja. En näe vuoden 2000 jälkeen tapahtuneen kehityksen muuttaneen perusasetelmaa perustuslakitulkinnan kannalta.

Tilanne olisi toinen, jos meillä kuljettaisiin niin työnantajien kuin palkansaajienkin osalta kohden closed shop -järjestelmää. Työtä ei voisi teettää eikä töihin päästä järjestäytymättömänä. Sitä kohden ei ole Suomessa siirrytty. Päinvastoin esimerkiksi työttömyyskassaan voi kuulua olematta palkansaajajärjestön jäsen. Tässäkään ei silti ole ollut kyse perustuslain vaatimuksista.

HE:ssä on kiinnitetty huomiota KKO:n ratkaisuun 2017:29, jossa oli kyse työntekijöiden oikeudesta valita luottamusvaltuutettu. Tätä ratkaisua on selostettu asianmukaisesti. Lisävalaistusta siihen saa erityisesti Tarja Krögerin oikeustapausselostuksesta (ks. Pekka Timonen, toim. KKO:n ratkaisut kommentein 2017 I s. 262-266). Ratkaisun mukaan eri henkilöstöryhmään kuuluvalla oli oikeus valita luottamusvaltuutettu, vaikka työpaikalla olisi jo toisen liiton luottamusmies. Tämän ratkaisun myötä luottamusvaltuutetulle ei tullut oikeutta tehdä yleissitovaan työehtosopimukseen perustuvia paikallisia sopimuksia niissä tilanteissa, joissa luottamusmies on määrätty paikallisen sopimuksen osapuoleksi. Tämän vuoksi ei ratkaisusta voida tehdä sitä päätelmää, että järjestäytymättömillä olisi aikaisempaa enemmän oikeuksia paikallisessa sopimisessa.

## 6. Päätelmät

Negatiivisen yhdistymisvapauden ydinalueeseen ei kuulu se, mitä etuja tai haittoja järjestäytymisestä on. Ydinalueena on se, voiko olla kuulumatta yhdistykseen. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa 41/2000 on tehty, negatiivisen yhdistymisvapauden osalta voidaan arvioida myös sitä, aiheutuuko sinänsä täysin vapaaehtoisesta järjestäytymättömyydestä työnantajajärjestöön perusoikeuksien kannalta merkittävää haittaa. Tämä näkökulma ei ole ollut esillä perustuslakia

koskevassa hallituksen esityksessä. Siksikin on päätelmien tekemisessä syytä varovaisuuteen.

Järjestöjen roolin sääntely työmarkkinamekanismissa on ensisijaisesti poliittinen kysymys. Suomalainen järjestelmä lähtee siitä, että sopimisoikeus kuuluu järjestäytyneille palkansaajille ja työnantajille. Järjestäytymisaste on suomalaisessa työelämässä korkea, joskin se on ollut laskussa. Eri työnantajaryhmien asettaminen erilaiseen asemaan ei ole sillä tavoin varioinut työmarkkinoiden sääntelyä, että vuonna 2000 tehty analyysi olisi vanhentunut. Järjestäytymättömien työnantajien sopimuksenteko-oikeutta ei ole HE:ssä kavennettu.

Katson lakiehdotuksen olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa.

Helsingissä 18.2.2019

Heikki Halila

siviilioikeuden professori

Helsingin yliopisto