Juha Lavapuro 19.2.2019
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 158/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tausta ja valtiosääntöoikeudellisen arvion kohde

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi työaikalaki, joka korvaisi voimassa olevan vuoden 1996 työaikalain. Voimassa oleva työaikalaki on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin aiemmassa käytännössään arvioinut niin työsopimuslainsäädännön (ks. erit. PeVL 41/2000 vp) kuin nyt käsillä olevaan työaikalainsäädäntöön analogisesti rinnastuvan vuosilomalainsäädännön (ks. PeVL 1/2005 vp) suhdetta perustuslakiin.

Valtiosääntöoikeudellisesti ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta. Siinä säädetään jokaisen oikeudesta hankkia lain mukaan toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan työvoiman suojelua koskevan säännöksen piiriin kuuluu työsuojelu sanan laajassa merkityksessä, jolloin siihen sisältyy myös työaikasuojelu. Samassa esityökohdassa todetaan myös, että työaika määräytyisi lakien ja sopimusten perusteella.(ks. HE 309/1993 vp, s. 69).

Nyt käsillä olevalla lailla julkisen vallan voidaan katsoa toteuttavan sille perustuslain 18.1 §:n mukaan kuuluvaa velvollisuutta huolehtia työsuojelua koskevan perusoikeuden toteutumisesta. Tämä on myös esityksen säätämisjärjestysperusteluissa omaksuttu lähtökohdaksi. Kysymys on myös sillä tavoin yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvästä sääntelystä, että asiaa koskevat perussäännökset on perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvasta syystä annettava lailla. Hallituksen esityksessä on huolehdittu tästä vaatimuksesta eikä nähdäkseni 8 §:ään ehdotettu yötyötä koskeva valtioneuvostolle osoitettu asetuksenantovaltuus vaikuta lakiehdotuksen säätämisjärjestykseen.

Hallituksen esityksen periaatteellisesti merkityksellisin valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu liittyy nähdäkseni yleissitovan työehtosopimuksen asemaan suhteessa perustuslain 13 §:ssä säädettyyn yhdistymisvapauteen ja erityisesti sen negatiiviseen ulottuvuuteen

suhteessa yleissitovaa työehtosopimusta koskevaan sääntelyyn. Keskityn lausunnossani arvioimaan hallituksen esityksen merkitystä tältä kannalta.

Yleissitovaa työehtosopimusta koskeva sääntely

Työaikalakin säännösten pakottavuutta koskevan 8 luvun 33 §:n mukaan sopimus, jolla heikennetään työntekijälle työaikalaissa säädettyjä etuja, on mitätön, jollei tästä työaikalaista muuta johdu. Tätä pääsääntöä koskeva merkittävin poikkeus koskee poikkeamista työehtosopimuksella. Työsuhteeseen liittyvien yksilöä koskevien oikeuksien ja velvollisuuksien järjestäminen työehtosopimuksilla pohjautuu perustuslakivaliokunnan aiemman kannan muklaan 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 (PeVL 41/2000 vp, s. 2). Siinä, että työsuhteen ehdoista säädetään työehtosopimuksin ja että niissä voidaan lain nimenomaisen määräyksen nojalla myös poiketa laissa olevista ehdoista, ei siten ole perustuslain kannalta ongelmaa.

Myös yleissitovaa työehtosopimusta koskeva sääntely vaikuttaa perustuslakivaliokunnan aiemman nimenomaisen kannan perusteella ongelmattomalta. Työsopimuslain säätämiseen liittyvässä ja edellä viitatussa lausunnossa PeVL 31/2000 vp valiokunta totesi, että se pitää työehtosopimusten yleissitovuutta perustuslain kannalta mahdollisena järjestelynä. Sittemmin perustuslakivaliokunta toisti saman kannan vuosilomalakia koskevassa lausunnossa PeVL 1/2005 vp (ks. s. 4). Tietääkseni viimeksi yleissitovuuteen liittyvää sääntelyä on tarkasteltu merityösopimuslakia koskevassa lausunnossa PeVL 43/2010 vp eikä se tuolloin näyttänyt pitävän enää edes aiheellisena arvioida yleissitovuuden perustuslainmukaisuutta yleisesti, vaan keskittyi tarkastelemaan yhdistymisvapautta koskevan sääntelyn teknistä yksityiskohtaa. (ks. PeVL 43/2010 vp, s. 5).

Valiokunnan käytäntö näyttää siten varsin pysyvältä. Voimassa olevan perustuslain kannalta doktriinin keskeisten lähtökohtien voi sanoa vakiintuneen jo varsin varhain perustuslakivaliokunnan työsopimuslakia koskevassa lausunnossa PeVL 31/2000 vp. Tuossa lausunnossaan valiokunta selvästi kiinnittää huomiota siihen, että työehtosopimuksen yleissitovuuden oikeutus sääntelykeinona ei järjestäytymättömiin työnantajiin ulottumisen osalta ole sellaisenaan palautettavissa osapuolten sopimusvapauteen, vaan näiden työnantajien kannalta kysymyksessä on päinvastoin omaisuuden perustuslainsuojan näkökulmasta heidän sopimusvapauteensa kohdistuva rajoitus. (PeVL 31/2000 vp)

Merkillepantavaa myös on, että mainitussa lausunnossa valiokunta tarkastelee asiaa myös perustuslain 13 §:n 2 momentissa suojatun negatiivisen yhdistymisvapauden kannalta. Tältä osin valiokunta kiinnittää ensin huomiota siihen, ettei yleissitovuus sellaisenaan merkitse järjestäytymisvelvollisuutta tai muutoin tee järjestäytymätöntä työnantajaa sidotuksi työehtosopimukseen. Asia saattoi kuitenkin valiokunnan mielestä olla merkityksellinen myös sen vuoksi, että yhdistykseen kuulumiseen tai sen ulkopuolella olemiseen liittyisi merkittäviä epäedullisia seuraamuksia, jolloin tilanne voi olla merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten kannalta. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin ehdotettua sääntelyä tarkasteltuaan, ettei silloinen tilanne johtanut niin merkittäviin eri työnantajaryhmien asemaa erilaistaviin vaikutuksiin, että niitä olisi pidettävä perustuslain 18 §:n 1 momentin työsuojelua koskeva tavoite huomioon ottaen liiallisina negatiivisen yhdistymisvapauden toteutumiselle myös käytännössä (PeVL 41/2000 vp, s. 4). Kun vielä huomioidaan valiokunnan myöhempi

yleissitovuutta koskeva käytäntö, johon olen yllä viitannut, voidaan yleissitovuutta pitää lähtökohtaisesti valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana myös perustuslain 13 §:n ja 6 §:n kannalta.

Kiinnitän kuitenkin vielä valiokunnan huomiota tässä asiassa siihen, että perustuslakivaliokunta viittasi vuoden 2000 lausunnossaan erikseen työaikalainsäädäntöön ja siihen, että työntekijäin suojelun tavoitteesta lähtevien perusteiden painavuutta ja hyväksyttävyyttä arvioitaessa on toisaalta otettava huomioon, että neuvottelu- ja sopimistasapainoa paikallisella tasolla on mahdollista turvata yleissitovuuden piirissä olevien työpaikkojen osalta myös lainsäädäntöteitse ja että näin on tehty nykyisessä työaikalaissa, jossa on tietyissä rajoissa ja erityisessä menettelyssä sallittu paikallinen sopiminen myös järjestäytymättömillä työpaikoilla.

Tältäkin osin hallituksen esityksessä oleva ehdotus vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä: yleissitovaa työehtosopimusta noudattavan työnantajan asema suhteessa työehtosopimukseen perustuvaan paikalliseen sopimiseen ehdotetaan säätämisjärjestysperusteluissa todettavalla tavalla säilytettäväksi nykyisen lain mukaisena. Lopuksi viittaan myös siihen säätämisjärjestysperusteluissakin todettuun seikkaan, ettei Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean antamassa ratkaisussa tapauksessa Federation of Finnish Enterprises v. Finland (35/2006) tehtyyn valitukseen, jossa oli kysymys Suomen työlainsäädännön ja negatiivisen järjestäytymisvapauden välisestä suhteesta, komitea ei pitänyt työaikalain järjestäytymätöntä työnantajaa koskevan valituksessa esitetyissä suhteissa negatiivisen yhdistymisvapauden vastaisena (ks. samoin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu tapauksessa Gustafsson v. Ruotsi, 25.4.1996).

Kansallisella lainsäätäjällä on tietenkin mahdollisuus ja usein syytäkin mennä perusoikeuksien suojassa pidemmälle kuin kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet minimissään edellyttävät. Tässä asiassa yleissitovan työsopimuksen soveltamisalan rajaaminen alentaisi kuitenkin samalla yleissitovuutta perustelevan perustuslain 18 §:n 1 momentissa mainitun työsuojelun tasoa, mitä taas perustuslakivaliokunta on aiemmissa yleissitovaa työehtosopimusta koskevissa lausunnoissaan painottanut. Katson, ettei ehdotettu yleissitovaa työehtosopimusta koskeva sääntely vaikuta asian käsittelyjärjestykseen.

Juha Lavapuro
professori