Tuomas Ojanen
19.2.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi työaikalaki, joka korvaisi vuoden 1996 työaikalain. Tavoitteena on ajantasaistaa työaikalaki vastaamaan elinkeinorakenteen ja työn tekemisen tavoissa tapahtuneita muutoksia sekä tehdä työaikadirektiivistä ja muista kansainvälisistä reunaehdoista johtuvia tarkistuksia. Pääperiaatteiden osalta esityksessä on pitäydytty voimassa olevan työaikalain sääntelytavassa. Lisäksi ehdotetaan teknisiä muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

Työaikalainsäädäntö olisi edelleen pakottavaa oikeutta, mutta se kuitenkin sallisi laista poikkeamisen valtakunnallisten työmarkkinaosapuolten välisillä työ- ja virkaehtosopimuksilla. Lisäksi laissa olisi säännökset järjestäytymättömän työnantajan oikeudesta soveltaa yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavia määräyksiä.

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkityksellistä, että ehdotettu sääntely perustuu huomattavassa määrin EU-lainsäädäntöön (työaikadirektiivi), sellaisena kuin sen sisältö täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Samoin keskeinen merkitys on Suomea sitovilla kansainvälisillä sopimuksilla ja Euroopan sosiaalisella peruskirjalla. Näin ollen ns. kansallinen liikkumavara käsillä olevassa sääntelykokonaisuudessa on hyvin rajallinen.

Säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä on arvioitu lyhyesti työvoiman suojelusta säätävän perustuslain 18 §:n 1 momentin ja asetuksen antamisesta säätävän perustuslain 80 §:n kannalta. Ennen muuta säätämisjärjestysperusteluissa arvioidaan työ- ja virkaehtosopimuksella laista poikkeamista kollektiivisten neuvotteluoikeuksien näkökulmasta. Tältä osin tarkastelu on kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden kannalta, jotka ovat keskeisiä työelämän sääntelyssä työehtosopimusjärjestelmällä. Sääntelykokonaisuuteen liittyviä kv. sopimusvelvoitteita ja EU-oikeutta tarkastellaan myös muualla esityksessä.

Lopuksi säätämisjärjestysperusteluissa tarkastellaan työehtosopimusten noudattamisvelvollisuutta normaalisitovuuden ja yleissitovuuden perusteella perustuslain 13 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden ja ammatillisen järjestäytymisvapauden näkökulmasta ottaen samalla huomioon sitä koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä (PeVL 41/2000 vp, ks. työnantajan ja työntekijän positiivisesta ja negatiivisesta yhdistymisvapaudesta myös PeVL 43/2010 vp sekä perustuslain suhteesta työ- ja virkaehtosopimuksiin PeVL 1/2005 vp).

Arvio

Kysymyksessä on työaikalainsäädännön kokonaisuudistus, joka ei kuitenkaan perusratkaisuiltaan erityisemmin poikkea voimassa olevasta laista. Nähdäkseni esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan tukeutua esityksen varsin laajoihin ja perusteellisiin säätämisjärjestysperusteluihin sekä niistä ilmeneviin näkemyksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja kv. ihmisoikeussopimuksiin, etenkin kun niiden ohella huomioidaan muulla esityksessä kv. sopimusvelvoitteista ja EU-oikeudesta todettu.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä työehtosopimusten noudattamisvelvollisuudesta normaalisitovuuden ja yleissitovuuden perusteella on tarkasteltu perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun yhdistymisvapauden ja ammatillisen järjestäytymisvapauden ohella perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusääntelyn kannalta (ks. PeVL 41/2000 vp). Tässä yhteydessä on myös huomioitava perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 1/2005 vp ja PeVL 43/2010 vp, jotka myös tuovat esiin perustuslain suhdetta työ- ja virkaehtosopimuksiin ja niiden yleissitovuuteen.

Kuten lausunnosta PeVL 41/2000 vp ilmenee, perustuslakivaliokunnan mukaan silloin tarkastelussa ollut tilanne ei johtanut niin merkittäviin eri työn-antajaryhmien asemaa erilaistaviin vaikutuksiin, että niitä olisi pidettävä perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen tavoite huomioon ottaen liiallisina negatiivisen yhdistymisvapauden toteutumiselle käytännössä.

Nähdäkseni nyt ehdotettu sääntely ei anna aihetta tarkistaa perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä perustuslain suhteesta työ- ja virkaehtosopimuksiin ja yleissitovuuteen perustuslain 13 §:sssä turvatun (negatiivisen) yhdistymisvapauden ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusääntelyn kannalta. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, nyt ehdotetussa sääntelyssä on enemmän kysymys ajantasaistamisesta ja selkeyttämisestä kuin työaikasääntelyn muuttamisesta perusteistaan alkaen. Kuten myös on edellä todettu, ehdotettu sääntely rakentuu keskeisesti EU:n työaikadirektiivin ja sitä koskevan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön varaan huomioiden samalla Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa asetetut vaatimukset.

Lisäksi on huomautettava, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Samoin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyllä yhdenvertaisuuslailla suojataan ihmisiä, ei oikeushenkilöitä. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksellä voi olla merkitystä oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa lähinnä silloin, kun sääntely vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on kuitenkin sitä vähäisempää, mitä etäisempi tämä yhteys on (PeVL 11/2012 vp, ks. myös. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I). Oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on huomioitava, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (vrt. esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2/I ja PeVL 59/2002 vp, s. 2/II). Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (vrt. esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2/II).

Vaikka työnantajana voi olla myös luonnollinen henkilö, ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvista työnantajista huomattava osa on oikeushenkilöitä, kuten osakeyhtiöitä. Näin ollen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksellä on lähtökohtaisesti tällaisessa sääntelyssä suhteellisen vähäinen merkitys.

Edellä esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 19. päivänä helmikuuta 2019

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki