Utlåtande GrUU 77/2018 rd─ RP 158/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till arbetstidslag och till vissa lagar som har samband med den

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till arbetstidslag och till vissa lagar som har samband med den (RP 158/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Tarja Kröger, arbets- och näringsministeriet
- professor Niklas Bruun
- professor Heikki Halila
- professor Mikael Hidén
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Juha Lavapuro
- professor Tuomas Ojanen
- juris doktor Jaana Paanetoja.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en ny arbetstidslag.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2020.

I motiven till lagstiftningsordning granskas lagändringarna med avseende på följande grundlagsbestämmelser: 18 § i fråga om rätten till arbete, en av de grundläggande fri- och rättigheterna, och 80 § om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet. Propositionen behandlar också avvikelse från lagen genom arbets- och tjänstekollektivavtal i ljuset av kollektiva

förhandlingsrättigheter samt skyldigheten att iaktta kollektivavtal på basis av normalt bindande verkan och allmänt bindande verkan.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att ett utlåtande om propositionen inhämtas hos grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny arbetstidslag för att ersätta arbetstidslagen från 1996. Enligt propositionsmotiven är lagens syfte att tillförsäkra arbetstagare i arbetsavtals- och tjänsteförhållande en ändamålsenlig reglering av arbetstiderna, det vill säga föreskriva om maximala arbetstider och minimivilotider.

Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen ska det allmänna sörja för skyddet av arbetskraften. Enigt förarbetena till grundlagen har bestämmelsen betydelse särskilt för arbetarskyddet och den därtill anslutna verksamheten. Det åligger det allmänna att sörja för att arbetsmiljön är säker och att den inte orsakar ohälsa. Bestämmelsen omfattar arbetarskyddet i ordets vidaste bemärkelse och då innefattar det också skyddet för arbetstider. Enligt förarbetena ska arbetstiden bestämmas genom lagar och avtal (RP 309/1993 rd, s. 73).

Den föreslagna arbetstidslagen är för arbetstidernas vidkommande ett uttryck för den skyldighet som det allmänna enligt grundlagens 18 § 1 mom. har att sörja för skyddet av arbetskraften.

Enligt den föreslagna 33 § är ett sådant avtal ogiltigt som inskränker de förmåner som arbetstagare har enligt lagen, om inte något annat följer av den lagen. Men 34 § i samma lagförslag medger ändå att avvikelse från flera av arbetstidslagens annars indispositiva bestämmelser kan göras genom kollektivavtal. Arbetsgivaren får kollektivavtalsbestämmelser som avviker från lagen även i fråga om sådana arbetstagares anställningsförhållanden som inte är bundna av kollektivavtalet, men i fråga om vars anställningsförhållanden arbetsgivaren enligt lagen om kollektivavtal ska iaktta vad som bestäms i kollektivavtalet. Arbetsgivare som ska iaktta ett allmänt bindande kollektivavtal får inom avtalets tillämpningsområde också iaktta sådana med stöd av lagen avtalade avtalsbestämmelser som avviker från lagen, men dock med vissa undantag (35 §). Det går också att i ett allmänt bindande kollektivavtal överenskomma om möjligheten att lokalt avvika från bestämmelserna om ordinarie arbetstid (36 §).

När arbetsavtalslagen stiftades år 2000 gjorde grundlagsutskottet en allmän bedömning av möjligheten att använda kollektivavtal och allmänt bindande kollektivavtal som instrument för att reglera arbetstagarens ställning. Utskottet ansåg att det bygger på arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet att ordna med frågor som hör till grunderna för den enskildes rättigheter och skyldigheter genom kollektivavtal och att avtalsfriheten i sin tur utgår från 13 § 2 mom. i grundlagen och den där garanterade fackliga föreningsfriheten och för arbetsgivarens vidkommande dessutom åtnjuter ett visst skydd enligt 15 § grundlagen. Sett ur denna synvinkel är kollektivavtalet ett regleringsredskap som inte direkt berörs av 80 § i grundlagen. Den bestämmelsen reglerar samhällets utövande av den lagstiftande makten. Vad gäller kollektivavtalen överlåter det allmänna dä-

remot regleringen av arbetslivet i väsentliga delar åt arbetsmarknadens parter själva (GrUU 41/2000 rd, s. 2—3).

Enligt utskottet försöker man genom allmängiltigheten säkerställa att vissa minimivillkor uppfylls i alla kollektivavtal i en viss bransch på det icke organiserade fältet. Målen med allmängiltigheten går i samma riktning som förpliktelsen för det allmänna i 18 § 1 mom. i grundlagen att skydda arbetskraften, menar utskottet. Med tanke på 80 § grundlagen är det dessutom enligt utskottet betydelsefullt att allmängiltigheten uttryckligen bygger på bestämmelser i lag och att det genom lag föreskrivs om villkoren för den allmänt bindande verkan och förfarandet för att fastställa ett rikstäckande kollektivavtal som allmängiltigt. Utskottet har ansett att allmänt bindande kollektivavtal är möjliga med beaktande av grundlagen (GrUU 41/2000 rd, s. 3).

Även om bestämmelserna om arbetstid i sig är ett uttryck för det allmännas skyldighet enligt grundlagens 18 § 1 mom. att sörja för skyddet av arbetskraften, innebär den grundlagsbestämmelsen inte att det enbart är lagstiftaren som uttryckligen har behörighet att reglera arbetstider. Det står ju även i förarbetena att arbetstiden bestäms "genom lagar och avtal" (RP 309/1993 rd, s. 73). Möjligheten att delvis avvika från arbetstidslagen genom kollektivavtal är kännetecknande också för den gällande arbetstidslagen, som visserligen på sin tid stiftades utan grundlagsutskottets medverkan.

Med beaktande av utskottets tidigare ställningstaganden (GrUU 41/2000 rd, s. 2—3) kan det anses att de föreslagna bestämmelserna i 8 kap. i arbetstidslagen inte utgör något problem i konstitutionellt hänseende, menar utskottet. Samma bedömning gäller för den begränsade möjligheten att genom lokala avtal avvika från lagens bestämmelser om ordinarie arbetstid.

Utskottet vill dock fästa uppmärksamhet vid vissa detaljer i lagförslaget. Den föreslagna 2 § i arbetstidslagen innehåller bestämmelser om undantag från lagens tillämpningsområde. I detta avseende kan det anses vara delvis problematiskt eller åtminstone avvikande från gängse praxis att lagen enligt 1 mom. 6 punkten inte ska tillämpas på arbete utfört av tjänstemän vid Finlands Bank när "bankfullmäktige har bestämt att" det "ska falla utanför lagen". Att låta tillämpningsområdet bestämmas genom beslut av bankfullmäktige är inte ett fullständigt korrekt sätt att bestämma lagens tillämpningsområde på, även om avgränsningens betydelse i praktiken begränsas av det som står i det inledande stycket till 2 §.

Enligt det föreslagna 8 § 6 mom. får det genom förordning av statsrådet föreskrivas eller genom ett i 34 § avsett kollektivavtal avtalas om vilka som är särskilt farliga eller i fysiskt eller psykiskt hänseende mycket ansträngande arbeten där arbetstagaren får arbeta högst åtta timmar inom en 24-timmarsperiod när denne utför nattarbete. Bestämmelsen är delvis formulerad som ett bemyndigande för statsrådet att utfärda förordning. Bemyndigandet kan anses vara problematiskt med avseende på den bestämmelse om området för lagstiftning i 80 § 1 mom. i grundlagen som förutsätter att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag. Bestämmelsen bör omformuleras på så sätt att lagen tydligare anger kriterierna för att arbetstidsbegränsningen ska komma i fråga och så att bemyndigandet avgränsas att enbart gälla närmare bestämmelser.

Grundlagsutskottet påpekar att lagtexten i den föreslagna 37 § och dess motiv inte ligger i linje med varandra. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet måste i sitt betänkande se till att bestämmelsen och motiveringen står i samklang med varandra.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 28.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Kaj Turunen saml
ersättare Sirpa Paatero sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.