

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 5.2.2019 KELLO 10.00
HE 158/18 vp työaikalaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakiehdotusten tavoitteista ja sisällöstä todetaan esityksen pääasiallisen sisällön kuvauksessa (s.1) mm.:

”Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi työaikalaki, joka korvaisi vuoden 1996 työaikalain. Esityksen 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 pidättäydytty voimassa olevan työaikalain sääntelytavassa.....

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

Maininnat, joiden mukaan lakiehdotuksessa on kysymys ajantasaistamisesta, ja kansainvälisistä reunaehdoista johtuvista tarkistuksista samalla kuitenkin pitäytyen voimassaolevan lain pääperiaatteissa, vastaavat nähdäkseni ehdotusten sisältöä. Esityksen perusteluihin sisältyy säätämisyjärjestystä ja suhdetta perustuslakiin koskeva noin neljän sivun jakso (s.128-132). Minulla ei ole jaksossa esitettyyn merkittävää yleistä huomautettavaa. Myöskään lakiehdotusten yksityiskohdat eivät nähdäkseni sisällä – ainakaan päällisin puolin tarkasteltuina – ongelmia perustuslain kannalta. Pidän kuitenkin aiheellisenä tarkastella ns. yleissitovuuteen nojaavan säätelyn suhdetta perustuslakiin.

- - - - -

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa puhutaan työehtosopimusten noudattamisvelvollisuudesta ns. normaalisitovuuskentässä ja ns. yleissitovuuskentässä

Perusteluissa todetaan (s. 130):

”Työehtosopimusmääräyksiä sovelletaan sekä työehtosopimuslain 4 §:n nojalla niin sanotussa normaalisitovuuskentässä että työsopimuslain 2 luvun 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla yleissitovuuskentässä. Työehtosopimuslain 4 §:n mukainen sidottuus perustuu työnantajan järjestäytymiseen työehtosopimuksen tehneeseen työnantajaliittoon, kun taas järjestäytymättömän työnantajan velvollisuus noudattaa yleissitovaa työehtosopimusta työntekijöiden työsuhteen vähimmäisehtoina perustuu työsopimuslain pakottavaan säännökseen.”

Kuten lainauksestakin ilmenee, järjestäytyneen työnantajan sidonnaisuutta työehtosopimuksen määräyksiin (eikä vain lakiin) voidaan perustella hänen järjestäytymisellään ko. työnantajaliittoon (jolloin järjestäytymisen merkitystä voidaan perustella sekä jäseneksi liittyneen mahdollisuudella vaikuttaa liiton päätöksentekoon että hänen suostumisellaan ratkaisuihin, joita liitto tekee). Järjestäytyneen työnantajan tällainen (normaali)sidonnaisuus ei nähdäkseni vaadi tässä enempää huomiota. Järjestäytymättömän työnantajan kohdalla tällainen perustelu ei ole käytettävissä. Voidaan valtiosäännön kannalta perustellusti kysyä, millä perusteella järjestäytymätön työnantaja voi tulla taloudellisesti merkittävien sopimusten teossa sidotuksi ulkopuolisten (työmarkkina)järjestöjen päätösten sisältöön, kun kuitenkin lähdetään siitä, että perustuslaissa turvattuun omaisuuden suojaan kuuluu taloudellisten sopimusten tekemisvapaus ja että jonkinasteisia rajoituksia perusoikeuksien suojaan voidaan kyllä järjestää, jos asiasta säädetään lailla (ja kun perustuslaissa ei ole mitään viitettä korporatioiden tällaiseen norminasettamisvaltaan).

Perustuslakivaliokunta on joissakin aikaisemmissa kannanotoissaan kyllä hyväksynyt jonkinmääräisen tällaisen sidonnaisuuden. Näissä kannanotoissa (erityisesti pevl 3/69 vp ja siinä viitatu pevl 4/61 vp ja pevl 8/63 vp) oli kuitenkin ensi sijassa kysymys vähimmäispalkkajärjestelyistä, ts. velvollisuudesta maksaa työntekijöille vähintään alalla yleiseksi katsottavassa työehtosopimuksessa edellytetty palkka. Kannanottojen soveltuminen laajemminkin siihen, mitä alan työehtosopimuksissa oli sovittu, jäi epäselväksi. Valiokunta näyttää myös menneen päinvastaiseen, sidonnaisuuden torjuvaan suuntaan lausunnossa pevl 5/78 vp, joka koski valtionapulaitosten toimiehtosopimuslakia ja mm. sopimusosapuolten mahdollisuutta sopia yksityisiä työnantajia sitovasti niiden palveluksessa olevan henkilöstön palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista. Vaikka yleissitovuus joissain rajoissaa hyväksyttiin, ei perustuslakivaliokunnan käytäntö ilmentänyt mitään yleisempää linjaa asiassa.

Epäselvyyttä yleissitovuuden käytettävyydestä perusoikeussuojaa rajoittavissa järjestelyissä

olivat omiaan lisäämään eräät uudistukset perustuslain sisällössä. Vuoden 1995 perusoikeusuudistus oli omiaan lisäämään lakisääteisyysvaatimuksen - ja juuri lakeihin liitetyn tarkkarajaisuusvaatimuksen - merkitystä perusoikeuden suojaan kajoavissa järjestelyissä. Negatiivisen yhdistymisvapauden - siis oikeuden ilman haitallisia seuraamuksia pysytellä yhdistystoiminnan ulkopuolella - voidaan ajatella perusoikeuudistuksessa vahvistuneen, kun perustuslakiin otettiin uutuutena nimenomainen maininta oikeudesta kuulua ”tai olla kuulumatta ” yhdistykseen. Vuoden 2000 perustuslakiin otettiin uutuutena säännös asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä (PL 80 §). Vaikka uuden säännöksen voidaan sanoa ensi sijassa koskevan valtuutta siirtää norminantovaltaa asetuksenantajalle tai viranomaiselle, sen voidaan katsoa yleensäkin osoittavan perustuslainsäätäjän aikaisempaa suurempaa tarkkuutta siinä, minne ja millä tavoin norminantovaltaa voidaan siirtää pois eduskunnasta.

Vuoden 2000 syksyllä ja siis uuden perustuslain voimaantulon jälkeen perustuslakivaliokunta sai käsiteltäväkseen esityksen työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Antamassaan lausunnossa (pevl 41/00 vp) valiokunta esiti laajahkon kannanoton mahdollisuudesta nojata yleissitovuuteen työnantajan sopimusvapauden rajoittamisessa, Valiokunta totesi mm.:

”Yleissitovan työehtosopimuksen etusija työsopimukseen verrattuna merkitsee, että jos työsopimus on joltain osin työntekijän haitaksi ristiriidassa työehtosopimuksen kanssa, on työsopimus tältä osin mitätön ja sen asemesta tulevat noudatettaviksi asianomaisen työehtosopimuksen vastaavat määräykset. Tämän vaikutuksen johdosta on syytä huomata, että edellä tarkastellun lailla säättämisen vaatimuksen kannalta työehtosopimuksen yleissitovuuden oikeutus sääntelykeinona ei järjestäytymättömiin työnantajiin ulottumisen osalta ole sellaisenaan palautettavissa osapuolten sopimusvapauteen. Näiden työnantajien kannalta kysymyksessä on päinvastoin omaisuuden perustuslainsuojan näkökulmasta heidän sopimusvapauteensa kohdistuva rajoitus.

Yleissitovuuden avulla pyritään järjestäytymättömässä kentässä varmistamaan tiettyjen vähimmäisehtojen täytyminen kaikissa asianomaisen alan työsopimuksissa. Näin turvataan käytännössä se, että kullakin alalla työntekijöiden palkkausetujen, työsuhdeturvan ja työsuojelun vähimmäistaso ovat samat siitä riippumatta, onko työntekijä järjestäytyneen vai järjestäytymättömän työnantajan palveluksessa. Yleissitovuusjärjestelmän tarkoituksena on ollut saattaa saman alan työnantajat kilpailullisesti samaan asemaan.

Yleissitovuuteen liittyvät tavoitteet ovat yhdensuuntaiset perustuslain 18 §:n 1 momentin sisältämän työvoiman suojelua koskevan julkisen vallan velvoitteen kanssa. Merkittävää perustuslain 80 §:n kannalta on lisäksi, että esityksen mukaan yleissitovuus perustuu lain nimenomaisiin säännöksiin ja että lailla säädetään yleissitovuuden edellytyksistä ja siitä menettelystä, jossa valtakunnallinen työehtosopimus vahvistetaan yleissitovaksi. Valiokunta pitää työehtosopimusten yleissitovuutta perustuslain kannalta mahdollisena järjestelynä.”

Mielenkiintoista on, että valiokunta ei lausunut mitään siitä, mitä kaikkea työehtosopimuksessa määrättyä tällainen yleissitova vaikutus voi koskea, vaan kiinnitti tältä osin huomiota (s.3) vain säätelyn riittävään täsmällisyyteen(muuten kuin säätämisyjärjestyskysymyksenä):

”Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksessä jää perustelutekstin lausumien varaan seikkoja, joista viime kädessä riippuu, mitä "työsuhteen ehtoja ja työoloja koskevia" normeja työsopimussuhteissa on yleissitovuuden nojalla noudatettava. Yleissitovuuden lakitasoisen säätelyn tulee tältäkin osin olla riittävän täsmällistä. Tästä syystä on vielä arvioitava 2 luvun 7 §:n lakitekstin täydentämistä tätä koskevin kriteerein.”

Valiokunta käsitteli lausunnossa myös työehtosopimusten (niissä tapahtuvan säätelyn) ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan PL 80 §:n suhdetta . Valiokunta totesi tässä kohden mm.(s.2-3):

”...Kyseinen suhde on valiokunnan mielestä ymmärrettävä niin, että perustuslain 80 § sääntelee asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä eikä sellaisenaan koske sitä, mistä työelämän kysymyksistä voidaan sopia työehtosopimuksella. Kysymys on siitä, mistä työelämän asioista ylipäättään säädetään lailla ja mitkä järjestetään työmarkkinaosapuolten keskinäisin sopimuksin.

Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin kuuluvien asioiden järjestäminen työehtosopimuksilla pohjautuu 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. Työehtosopimus on tästä näkökulmasta arvioituna sellainen sääntelykeino, jota perustuslain 80 § ei suoranaisesti koske. Tämä perustuslainkohta määrittelee julkisen vallan lainsäädäntövallan käyttämistä, ja on selvää, että jos valtion on tarkoitus antaa vastaavanlaisista seikoista oikeussääntöjä, niistä on säädettävä lailla. Työehtosopimusjärjestelmässä julkinen valta sen sijaan jättää työelämän säätelyn olennaisin osin työmarkkinaosapuolille itselleen.”

Valiokunnan PL 80 §:n säännöstä koskevat lausumat ovat nähdäkseni paikallaan, jos niiden katsotaan tarkoittavan vain ns. normaalisidonnaisuutta (mihin maininnat työmarkkinaosapuolista saattaisivat viitata). Jos lausumilla tarkoitettaisiin lisäksi myös yleissitovuutta (sen kautta toteutuvaa säätelyvaikutusta), ei esitettyjä argumentteja voida mielestäni pitää riittävinä.

Minusta valiokunnan kannanotot olisi ollut aiheellista perustella huolellisemmin. Voidaan hyvin kysyä, onko joihinkin lopputuloksiin tultu liian helposti. Kun kyseessä on periaatteellisesti merkittäväksi tiedetty kannanotto, voisi myös kysyä, olisiko valiokunta voinut esittää myös jotain rajaavaa, esim. sen suhteen, minkälaisissa kysymyksissä ja kuinka laajalti yleissitovaan vaikutukseen voidaan nojata tai minkälaisissa kysymyksissä on syytä edellyttää tarkkaa säätelyä lakitekstissä. Nyt valiokunnan kanta mahdollisuuteen käyttää

yleissitovuutta säätelyvälineenä on muotoiltu hyvin väljäksi, sallivaksi.

Vaikka valiokunnan em. kannanottoa voidaankin pitää aiheeseen nähden varsin suppeasti perusteltuna ja päätelmiä väljiksi muotoiltuina, on kyseessä joka tapauksessa suhteellisen tuore, uuden perustuslain sisäänajovaiheessa vaikeassa ja paineikkaassa kysymyksessä päätetty periaatteellisestikin merkittäväksi tiedetty kannanotto. Jos tämän kannanoton linjauksia seurataan, eivät esitetyt lakiehdotukset, ehkä erityisesti säännökset 1 lakiehdotuksen säännösten pakottavuutta koskevassa 8 luvussa, nähdäkseni ole ongelmallisia perustuslain kannalta.

