

## Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalaki ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalaki ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 158/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Tarja Kröger, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Niklas Bruun
- professori Heikki Halila
- professori Mikael Hidén
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen tohtori Jaana Paanetoja

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi työaikalaki.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettuja lainmuutoksia tarkastellaan perustuslain 18 §:n oikeutta työhön koskevan perusoikeussäännöksen ja 80 §:n asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan delegointia koskevan säännöksen kannalta. Esityksessä arvioidaan myös työ- ja virkaehtosopimusten perusteella tapahtuvaa laista poikkeamista kollektiivisten neuvotteluoikeuksien valossa ja työehtosopimusten noudattamisvelvollisuutta normaalisitovuuden ja yleissitovuuden perusteella.

## Valiokunnan lausunto PeVL 77/2018 vp

Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Hallitus kuitenkin pitää suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi työaikalaki, joka korvaisi nykyisen vuodelta 1996 olevan työaikalain. Esityksen perustelujen mukaan lain tavoitteena on turvata työ- ja virkasuhteessa työskenteleville asianmukainen työaikasääntely eli säätää enimmäistyöajoista ja vähimmäislepoajoista.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Perustuslain esitöiden mukaan säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa. Julkisen vallan on huolehdittava työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä. Säännöksen piiriin kuuluu työsuojelu sanan laajassa merkityksessä, jolloin siihen sisältyy myös työaikasuojelu. Säännöksen esitöiden mukaan työaika määräytyisi lakien ja sopimusten perusteella (HE 309/1993 vp, s. 69).

Ehdotettu työaikalaki toteuttaa perustuslain 18 §:n 1 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta huolehtia työvoiman suojelusta työaikojen osalta.

Lakiehdotuksen 33 §:n mukaan sopimus, jolla heikennetään työntekijälle tässä laissa säädettyjä etuja, on mitätön, jollei tästä laista muuta johdu. Lakiehdotuksen 34 § mahdollistaa kuitenkin sen, että työaikalain useista muuten pakottavista säännöksistä voidaan poiketa työehtosopimuksella. Työnantaja saa soveltaa laista poikkeavia työehtosopimuksen määräyksiä niidenkin työntekijöiden työsuhteissa, jotka eivät ole sidottuja työehtosopimukseen, mutta joiden työsuhteissa työnantajan on työehtosopimuslain mukaan noudatettava työehtosopimuksen määräyksiä. Yleissitovaa työehtosopimusta noudattamaan velvollinen työnantaja saa noudattaa sen soveltamisalalla myös ehdotetun lain perusteella solmittuja laista poikkeavia työehtosopimuksen määräyksiä tietyin poikkeuksin (35 §). Yleissitovassa työehtosopimuksessa voidaan sopia myös mahdollisuudesta paikallisesti poiketa lain säännöllistä työaikaa koskevista säännöksistä (36 §).

Perustuslakivaliokunta on työsuopimuslain säätämisen yhteydessä vuonna 2000 arvioinut yleisesti työehtosopimusten ja yleissitovien työehtosopimusten käyttämistä työntekijän asemaa koskevinä sääntelykeinoina. Valiokunnan mukaan 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. Kyseinen perustuslainkohta määrittelee julkisen vallan lainsäädäntövallan käyttämistä. Työehtosopimusjärjestelmässä julkinen valta sen sijaan jättää työelämän sääntelyn olennaisin osin työmarkkinaosapuolille itselleen (PeVL 41/2000 vp, s. 2—3).

Yleissitovuuden avulla pyritään perustuslakivaliokunnan mukaan varmistamaan järjestäytymättömässä kentässä tiettyjen vähimmäisehtojen täyttyminen kaikissa asianomaisen alan työsuopi-

## Valiokunnan lausunto PeVL 77/2018 vp

muksissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan yleissitovuuteen liittyvät tavoitteet ovat yhdensuuntaiset perustuslain 18 §:n 1 momentin sisältämän työvoiman suojelua koskevan julkisen vallan velvoitteen kanssa. Merkittävää perustuslain 80 §:n kannalta on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut, että yleissitovuus perustuu lain nimenomaisiin säännöksiin ja että lailla säädetään yleissitovuuden edellytyksistä ja siitä menettelystä, jossa valtakunnallinen työehtosopimus vahvistetaan yleissitovaksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt työehtosopimuksen yleissitovuutta perustuslain kannalta mahdollisena järjestelyinä (PeVL 41/2000 vp, s. 3).

Vaikka työaika koskevat säännökset toteuttavat sinänsä perustuslain 18 §:n 1 momentin tarkoittamaa julkisen vallan velvoitetta huolehtia työvoiman suojasta, kyseinen perustuslain kohta ei kuitenkaan nimenomaan osoita työaikasääntelyä yksinomaan lainsäätäjän kompetenssiin, vaan säännöksen esitöidenkin mukaan työaika määräytyisi "lakien ja sopimusten perusteella" (HE 309/1993 vp, s. 69). Mahdollisuus poiketa osittain työaikalain säännöksistä työehtosopimuksin on ominaista voimassa olevalle työaikalaillekin, joka tosin on aikanaan säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.

Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisemmat kannanotot (PeVL 41/2000 vp, s. 2—3), perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettuja työaikalain 8 luvun säännöksiä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomina. Sama arvio koskee rajattua mahdollisuutta paikallisilla sopimuksilla poiketa lain säännöksistä säännöllisestä työajasta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota lakiehdotuksen eräisiin yksityiskohtiin. Työaikalakiehdotuksen 2 § sisältää säännökset poikkeuksista lain soveltamisalasta. Tältä kannalta jossain määrin ongelmallisena tai ainakin epätavanomaisena voidaan pitää 1 momentin 6 kohtaa, jonka mukaan lakia ei sovellettaisi Suomen Pankin virkamiehen työhön, jonka "pankkivaltuusto on määrännyt tämän lain ulkopuolelle". Lain soveltamisalan jättäminen määräytymään pankkivaltuuston päätöksen varaan ei ole täysin asianmukainen tapa määrittää lain soveltamisalaa, vaikka rajauksen käytännön merkitystä rajaakin 2 §:n johdantolauseessa säädetty.

Työaikalakiehdotuksen 8 §:n 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tai 34 §:ssä tarkoitettussa työehtosopimuksessa sopia erityisen vaarallisista tai henkisesti huomattavan rasittavista töistä, joissa työaika saa olla enintään kahdeksan tuntia sellaisen 24 tunnin aikana, jona työntekijä tekee yötyötä. Säännös on osittain kirjoitettu valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden muotoon. Tältä osin asetuksenantovaltuuden muotoilua voidaan pitää ongelmallisena sen perustuslain 80 §:n 1 momentin lainsäädännön alaa koskevan säännöksen kannalta, joka edellyttää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädettävän lailla. Säännöksen kirjoittamistapaa on syytä tarkistaa siten, että laissa säädetään selvemmin ne kriteerit, joiden puitteissa kyseinen työaikarajoitus tulee kyseeseen, ja asetuksenantovaltuus rajataan koskemaan vain tarkempia säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että työaikalakiehdotuksen 37 § ja säännöksen perustelut eivät ole sopusoinnussa keskenään. Työ- ja tasa-arvovaliokunnan on mietinnössään tehtävä selkoa säännöksen ja sen perusteluiden suhteesta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 77/2018 vp

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.*

Helsingissä 28.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas  
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Anna-Maja Henriksson r  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Ilkka Kantola sd  
jäsen Antti Kurvinen kesk  
jäsen Mia Laiho kok  
jäsen Markus Lohi kesk  
jäsen Leena Meri ps  
jäsen Juha Rehula kesk  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Kaj Turunen kok  
varajäsen Sirpa Paatero sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen