

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2005 vp

Hallituksen esitys vuosilomalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä marraskuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen vuosilomalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 238/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tarja Kröger, työministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Seppo Koskinen
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Kari-Pekka Tiitinen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esitykseen sisältyy ehdotus uudeksi vuosilomalaiksi sekä vuosilomalaista johtuvat muutosehdotukset lähetetyistä työntekijöistä annettuun lakiin, työaikalakiin ja vanhempainpäiväraha-ajalta suoritettavien vuosilomakustannusten korvaamisesta työnantajalle annettuun lakiin. Vuosilomalain soveltamisala on yleinen ja sitä ehdotetaan sovellettavaksi säädetyin rajoituksin sekä työsuhteessa että virkasuhteessa tehtävään työhön.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2005.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että vuosilomalakiehdotus koskee muun muassa valtion virkamiehiä, joiden nykyisin aseuksen tasolla säädetyt tavallista paremmat vuosiloma-

etuudet ehdotetaan säilytettäväksi myös uudessa laissa. Tämä on sopusoinnussa perustuslain 80 §:n säännösten kanssa, joiden mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla.

Vuosilomalakiehdotukseen on otettu myös säännökset siitä, milloin työ- tai virkaehtosopimuksella voidaan poiketa vuosilomalain säännöksistä, milloin työehtosopimuksen määräyksiä voidaan soveltaa myös järjestäytymättömien työntekijöiden työsuhteissa ja milloin yleissitovaa työehtosopimusta voidaan soveltaa lain säännöksistä poiketen työntekijän haitaksi. Perustelujen mukaan ehdotettu sääntelymalli vastaa työsuhteissa, työaikalaissa ja voimassa olevassa vuosilomalaissa omaksuttua sääntelyä.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että

perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa asiasta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ehdotus uudeksi vuosilomalaiksi on paikoin vaikeaselkoinen johtuen lukuisista viittauksista lain muihin pykäliin tai esimerkiksi työsopimuslakiin. Lauserakenteet ovat pitkiä, minkä vuoksi niiden asiasisältö on usein vaikeasti hallittavissa. Kyseessä on yksi keskeisimpiä työelämää ja työntekijöiden hyvinvointia säänteleviä lakeja, joka jokaisen työntekijän, virkamiehen ja työnantajan tulisi kohtuudella voida ymmärtää. Valiokunnan mielestä lainsäädännön perusedellytyksiin kuuluu, että se on selkeää ja täsmällistä.

Soveltamisala

Ehdotuksen 1 §:n 1 ja 2 momentin säännösten mukaan lakia on sovellettava työ- ja virkasuhteessa tehtävään työhön, jollei toisin säädetä. Lakia sovelletaan työntekijän lisäksi myös virkamieheen ja viranhaltijaan. Mitä työehtosopimuksesta säädetään, sovelletaan myös vastavasti virkaehtosopimukseen.

Perustelujen mukaan lakia sovelletaan valtion virkamieslaissa tarkoitettuihin virkamiehiin, kuntien ja kuntayhtymien viranhaltijoihin sekä evankelisluterilaisen kirkon viranhaltijoihin. Lisäksi lakia sovelletaan, ellei muusta ole säädetty, myös sellaisiin virkasuhteissa oleviin, joihin ei sovelleta valtion virkamieslakia. Tällaisia virkasuhteita, joista on säädetty erikseen, ovat tasavallan presidentin kansliasta annettussa laissa ja Suomen Pankista annettussa laissa tarkoitetut virkasuhteet. Eduskunnan ja Kansaneläkelaitoksen virkamiesten vuosilomista ei ole säädetty erikseen, vaan heidän vuosilomistaan on sovittu erikseen. Perusteluista ei ilmene, tulisiko laki ulottaa koskemaan myös eduskunnan

virkamiehiä. Myös Kansaneläkelaitoksen virkamiesten asema on epäselvä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tulee selvittää, onko tarkoitus ottaa myös eduskunnan virkamiehet säädettävän lain piiriin. Samoin tulee varmistaa, ettei lailla puututa Kansaneläkelaitoksen ja sen henkilöstön välisten voimassa olevien sopimusten sisältöön. Tämä ei selviä lakitekstistä eikä sen perusteluista. Valiokunnan tulee harkita, onko lain soveltamisalaa koskevia säännöksiä näiltä osin täsmennettävä vai pitäisikö lakiin ottaa erillinen siirtymäsäännös.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 21 kohdan mukaan työoikeus kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan lukuun ottamatta maakunnan ja kuntien palveluksessa olevien virkaehtosopimuksia. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat itsehallintolain 18 §:n 2 ja 4 kohdan perusteella asiat, jotka koskevat maakunnan virkamiehiä ja kuntien viranhaltijoita sekä maakunnan ja kuntien palveluksessa olevien virkaehtosopimuksia. Valiokunnan mielestä Ahvenanmaan maakunnassa olevien uskonnollisten yhdyskuntien viranhaltijoita koskevat asiat kuuluvat itsehallintolain 27 §:n 25 kohdan perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Näin ollen ehdotettua vuosilomalakia sovelletaan Ahvenanmaan maakunnassa paitsi yksityisluonteisessa työsuhteessa oleviin myös maakunnan ja sen kuntien työsopimussuhteeseen henkilöstöön samoin kuin maakunnassa olevien seurakuntien työ- ja virkasuhteeseen henkilöstöön. Maakunnan lainsäädäntöä sen sijaan sovelletaan maakunnan ja sen kuntien virkamiehiin. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mielestä aiheellista näiltä osin selvittää ehdotetun sääntelyn toimivuutta Ahvenanmaan maakunnassa.

Perustuslain suhde työ- ja virkaehtosopimukseen

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain perustelujen mukaan tämä lause kattaa myös virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp s. 131/II). Perustuslakivaliokunta on tämän myös vahvistanut (PeVL 3/2000 vp s. 3/I). Tässä perustuslain säännöksessä ei ole mainintaa siitä, että näistä seikoista voitaisiin sopia työ- ja virkaehtosopimuksilla. Työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmä on kuitenkin vakiintunut jo paljon ennen vuonna 2000 voimaan tullutta perustuslakia, jonka säätämisen yhteydessä ei tuotu esiin, että voimassa ollutta järjestelmää pitäisi muuttaa. Järjestelmät perustuvat lakiin, ja laissa määrätään, minkälaisia asioita sopimuksissa voidaan käsitellä.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin käsitellyt työehtosopimusjärjestelmää perustuslain kannalta. Se on katsonut, että työehtosopimuksilla voidaan puuttua yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Valiokunnan mielestä perustuslain 80 § sääntelee asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä eikä sellaisenaan koske sitä, mistä työelämän kysymyksistä voidaan sopia työehtosopimuksella. Kysymys on siitä, mistä työelämän asioista ylipäätään säädetään lailla ja mitkä järjestetään työmarkkinaosapuolten keskinäisin sopimuksin. 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 sääntelyn olennaisin osin työmarkkinaosapuolille itselleen (PeVL 41/2000 vp s. 2—3). Tämä perustuu sopimusvapauden periaatteeseen.

Valiokunta katsoo, että edellä lausuttu koskee myös virkaehtosopimuksia. Valiokunnan mielestä lainsäätäjää ei kuitenkaan saa siirtää mitä tahansa asioita sovittavaksi työ- tai virka-

ehtosopimuksin, sillä perustuslain 80 §:n 1 momentti asettaa sille äärirajat, jotka tulee harkita kunkin asian kohdalta erikseen. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää aina lailla. Työntekijän oikeutta ansaita vuosilomaa on pidettävä sellaisena työntekijän oikeuksien keskeisiin perusteisiin kuuluvana asiana ja työvoiman suojeluun kuuluvana velvollisuutena, josta julkisen vallan on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan huolehdittava. Sen vuoksi sitä ei voida jättää pelkästään työ- tai virkaehtosopimuksin järjestettäväksi, vaan siitä tulee säätää lailla.

Valiokunnan mielestä näin on lakiehdotuksen 30 §:n 1 momentissa meneteltykin. Lainkohdassa on mainittu asioita, joista voidaan työehtosopimuksilla sopia toisin. On välttämätöntä, että mahdollisuus poiketa lain säännöksistä työ- ja virkaehtosopimuksin on riittävän täsmällisesti määritelty ja sisällölliseltä ulottuvuudeltaan täsmällisesti rajattu. Luetteloon ei sisälly vuosiloman ansaitseminen, joten työ- tai virkaehtosopimuksella ei puututa vuosilomaoikeuden perusteisiin eli sen olennaiseen sisältöön. Säännös on siten perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimusten mukainen.

Vuosiloman jakamista koskevan ehdotuksen 21 §:n 1 momentissa on säännös, jonka mukaan työnantaja ja työntekijä saavat sopia, että työntekijä pitää 12 arkipäivää ylittävän loman osan yhdessä tai useammassa jaksossa. Ehdotuksen 30 §:n 1 momentin nojalla vuosiloman jakamisesta voidaan sopia toisin työehtosopimuksella. Sääntämisyjärjestysperustelujen mukaan sopimus-oikeus vastaa voimassa olevan vuosilomalain säännöksiä. Suomi on hyväksynyt ja voimaansaattanut kansainvälisen työjärjestön ILO:n piirissä tehdyn yleissopimuksen, joka koskee palkallisia vuosilomia. Sen 8 artiklan 2 kappaleen mukaan tulee yhden osan lomista olla vähintään kahden yhtäjaksoisen työviikon pituinen, jollei työnantajaa ja asianomaista työntekijää sitovassa sopimuksessa toisin määrätä, edellytyksin, että asianomaisen henkilön työssäoloajan pituus oikeuttaa hänet niin pitkään lomaan.

Tätä 12 arkipäivän (kahden viikon) jaksoa ei edellä mainitun kansainvälisen sopimuksen tul-

kinnan ja voimassa olevan vuosilomalain mukaan ole voitu jakaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotuksen 30 §:n 1 momentissa säädetty mahdollisuus sopia toisin vuosiloman jakamisesta, koskee pääsäännön mukaan vain 12 arkipäivää ylittävää loman osaa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tulee harkita, onko säännöstä tältä osin aihetta tarkentaa.

Lakiehdotuksen 31 §:n perusteella yleissitovaa työehtosopimusta noudattava työnantaja saa noudattaa sen soveltamisalalla myös työehtosopimuksen tämän lain 30 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä, jotka poikkeavat lain säännöksistä työntekijän haitaksi, jos määräysten soveltaminen ei edellytä paikallista sopimista. Sääntely perustuu voimassa olevassa vuosilomalaissa omaksuttuun malliin. Valiokunta on jo aiemmin todennut, että yleissitovuuteen liittyvät tavoitteet ovat yhdensuuntaiset perustuslain 18 §:n 1 momenttiin sisältyvän työvoiman suojelua tarkoittavan julkisen vallan velvoitteen kanssa. Merkittävää perustuslain 80 §:n kannalta on lisäksi, että yleissitovuus perustuu lain nimenomaiseen säännökseen ja että lailla säädetään yleissitovuuden edellytyksistä ja siitä menettelystä, jossa valtakunnallinen työehtosopimus vahvistetaan yleissitovaksi. Valiokunta on pitänyt työehtosopimuksen yleissitovuutta perustuslain kannalta mahdollisena menettelynä (PeVL 41/2000 vp s. 3/II). Perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotuksen 31 §:n yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavien määräysten sääntely on yhdenmukainen valiokunnan aiemmin omaksuman linjan kanssa.

Valtion virkamiesten vuosilomat

Lakiehdotuksen 38 §:n 3 ja 4 momenttiin on otettu valtion virkamieslaissa tarkoitettuihin virkasuhteisiin sovellettavat erityissäännökset. Nykyisin valtion virkamiesten vuosilomista säädetään asetuksella. Säännösten lakiin ottaminen täyttää siten perustuslain 80 §:n 1 momentin laila säättämisen vaatimuksen. Säännösten sijoitus-

paikkaa 38 §:ssä on kuitenkin pidettävä epäonnistuneena, sillä kyseinen pykälä koskee lain voimaantulosäännöksiä. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tulee harkita näiden säännösten siirtämistä omina pykälinään esimerkiksi 6 lukuun.

Ehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan virkamies, jonka virkasuhde on jatkunut yli vuoden, ansaitsee kaksi ja puoli arkipäivää lomaa kultaakin lomanmääräytymiskuukaudelta. Ehdotuksen 38 §:n 3 momentin mukaan virkamies saa varsinaista vuosilomaa kolme arkipäivää kultaakin täydeltä lomanmääräytymiskuukaudelta, jos hänellä on ennen lomakauden alkamista vuosilomaan oikeuttavaa palvelusaikaa yhteensä 15 vuotta. Saman pykälän 4 momentin nojalla 3 momentin säännösten soveltamisesta saadaan sopia 30 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Perustelujen mukaan tarkoitus on ollut, että virkamiesjärjestöillä olisi mahdollisuus sopia virkaehtosopimuksella vuosilomalain etuuksia paremmista kolmen päivän lomaoikeudesta ja talvipidennyksestä. Ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että tästä kolmen päivän lomaoikeudesta voidaan sopia valtakunnallisella virkaehtosopimuksella, ei kuitenkaan kahden ja puolen arkipäivän lomaoikeutta vähentäen. Tarkoituksena ei näytä olleen, että 15 palvelusvuoden jälkeen kolme arkipäivää kultaakin lomanmääräytymiskuukaudelta ansaitsevan virkamiehen lomaoikeutta voitaisiin virkaehtosopimuksella vähentää kahdeksi ja puoleksi arkipäiväksi. Vaikka tällaiselle ei sinänsä ole valtiosääntöoikeudellista estettä, perustuslakivaliokunnan mielestä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on syytä painottaa mietinnössään lainsäätäjän tarkoitusta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 18. päivänä helmikuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Reino Ojala /sd
vpj.	Arja Alho /sd	Klaus Pentti /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Markku Rossi /kesk
	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Irina Krohn /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Annika Lapintie /vas	Ilkka Taipale /sd
	Outi Ojala /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.