Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 85/2024 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Arvioinnin kiinnekohdat

Ammatillinen järjestäytymisvapaus on erikseen turvattu yhdistymisvapautta sääntelevässä perustuslain 13 §:n 2 momentissa. Kuten perustuslakivaliokunta tähdensi mietinnössään 25/1994 vp, vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhtenä keskeinen tavoitteena oli saattaa kansallinen perusoikeussäännöstömme sopusointuun kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Perustuslakivaliokunta oli jo lausunnossaan 2/1990 vp Suomen liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen korostanut ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaatetta. Valiokunnan mukaan tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen. Ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaate ulottuu myös perusoikeussäännöksiin.

Ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaatteesta seuraa, että perustuslain 13 §:n 2 momentissa vahvistettua ammatillista järjestäytymisvapautta on tulkittava siten, että sen sisältö on sopusoinnussa Suomen ratifioimien ja Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten kanssa. Perustuslakivaliokunta totesi perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä 25/1994 vp. että ”perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin” ja että ”tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää”. Ihmisoikeussopimusten

määräykset täsmentävät siten perustuslain 13.2 §:ään sisältyvän kansallisen perusoikeussäännöksen tulkintaa. Kansallisia perusoikeusäännöksiä tulkittava siten, että ne antavat oikeuksille vähintään saman tasoisen ja laajuisen suojan kuin vastaavat Suomea sitovien ihmissoikeussopimusten määräykset. Ihmisoikeussopimusten tarjoamaa suojaa puolestaan täsmentävät niiden valvontaelinten ratkaisut.

Kansallisten perusoikeussäännöstemme tulkinnassa erityistä merkitystä on Euroopan ihmisoikeussopimuksella ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännöllä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen perusteluissa ammatilliselle järjestäytymisvapaudelle viitattiin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (KP-sopimus), Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (TSS-sopimus) sekä Kansainvälisen työjärjestön (ILO) ammatillista järjestäytymisvapautta koskeviin yleissopimuksiin.

Ammatillinen järjestäytymisvapaus on mainittu erikseen osana yhdistymisvapautta sekä KP-sopimuksen 22 artiklassa että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa. Ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta on myös määräyksiä sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (TSS-sopimus) että uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa. Ammatillista järjestäytymisvapautta suojaavat lisäksi Kansainvälisen työjärjestön eli ILO:n yleissopimukset. Sekä KP-sopimuksen 22 artiklassa että TSS-sopimuksen 8 artiklassa viitataan erikseen vuoden yleissopimukseen nro 87 yhdistymisvapaudesta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelusta.

Perustuslain 13.2 §:n säännöksessä ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta tai sitä koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole mainittu erikseen myöskään kollektiivista neuvotteluoikeutta tai oikeutta solmia työehtosopimuksia. Työtaisteluoikeudesta poiketen käytettävissä ei ole myöskään perustuslakivaliokunnan lausuntoja, joissa olisi tarkasteltu kollektiivisen neuvotteluoikeuden tai työehtosopimusoikeuden suhdetta perustuslain 13.2 §:n takaamaan ammatilliseen järjestäytymisvapauteen.

Vuodelta 1946 olevassa työehtosopimuslaissa tai sen esitöissä ei ole käsitelty

työehtosopimusoikeuden suhdetta perustuslaissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Tähän kysymykseen on sen sijaan otettu kantaa vuonna 2000 säädetyn työsopimuslain esitöissä. Työsopimuslain 13 luvun 1 §:ssä on säännös työntekijöiden ja työnantajien yhdistymisvapaudesta, joka hallituksen esityksen 157/2000 vp yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan täydentää perustuslain 13.2 §:n säännöstä ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”työelämän kannalta yhdistymisvapauden merkittävä osa on ammatillinen järjestäytymisoikeus, jolla turvataan oikeus järjestäytyä taloudellisten ja sosiaalisen etujen puolustamiseksi”. Lisäksi perusteluissa todetaan erikseen, että ”ammatillinen järjestäytymisoikeus käsittää myös oikeuden työehtosopimusneuvotteluihin”. Myös työsopimuslain perusteluissa ammatillisen järjestäytymisoikeuden tueksi viitataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan, KP- ja TSS-sopimuksen sekä ILO:n yleissopimusten määräyksiin.

Ihmisoikeussopimukset määrittelevät kansallisen perusoikeuden vähimmäissisällön ja -laajuuden. Kollektiivinen neuvotteluoikeus on mainittu erikseen useissa ihmisoikeussopimusten ammatillista järjestäytymisvapautta koskevissa määräyksissä tai sopimusmääräyksiä täsmentävässä valvontaelinten käytännössä. Kollektiivinen neuvotteluoikeus ja oikeus tehdä työehtosopimuksia on vahvistettu myös Euroopan unionin peruskirjan 28 artiklassa. ILO:n sopimuskentässä myös kollektiivisen neuvotteluoikeuden kannalta keskeinen sopimus on yleissopimus nro 87 ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelusta.

Perustuslain 13.2 §:n takaaman ammatillisen järjestäytymisvapauden ohella käsiteltävänä olevia lakiehdotuksia on arvioitava perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta, jossa edellytetään, että julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Perustusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (309/1993 vp) esitöiden mukaan säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa. Julkisen vallan on huolehdittava työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä. Säännöksen piiriin kuuluu työsuojelu sanan laajassa merkityksessä, jolloin siihen sisältyy myös työaikasuojelu.

Yleisarvio

Nyt käsiteltävä hallituksen esitys on yleisesti ottaen sangen huolellista ja perusteellista työtä. Säätämisjärjestysperustelujen ongelmana on kuitenkin ensinnäkin, että niissä ei selkeästi tuoda esille, miltä osin ehdotetuissa säännöksissä on kyse perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaisen ammatillisen järjestäytymisvapauden tai 18 §:n 1 momentin julkiselle vallalle asetetun työvoiman suojelua koskevan velvollisuuden rajoittamisesta. Sikäli kuin tällaisista rajoituksista on kysymys, niiden on täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Kumpikaan mainitsemistani perusoikeuksista ei ole ehdoton. Ehdottomia perusoikeuksiahan ei voida lainkaan rajoittaa eikä niistä myöskään voida tehdä perustuslain 23 §;ssä tarkoitettuja tilapäisiä. Kun ehdottomien perusoikeuksien ehdottomuus kuuluu perustuslakimme perustaviin periaatteisiin, myöskään perustuslain 74 §:n mukainen rajatun poikkeuksen mahdollisuus ei ole käytettävissä.

Perusoikeuksien rajoitusten puutteelliseen yksilöintiin liittyy säätämisjärjestysperustelujen toinen yleinen ongelma. Säätämisjärjestysperusteluissa selostetaan laajasti niitä näkökohtia – niistä eräillä on perusoikeusliityntä – jotka perustelevat hallituksen ehdotuksia paikallisen sopimismahdollisuuden ja semidispositiivisista työlainsäädännön säännöksistä poikkeamismahdollisuuden laajentamista. Sen sijaan säätämisjärjestysperusteluissa ei selosteta riittävästi niitä työsuojelullisia tai ammatilliseen järjestäytymisoikeuteen liittyviä näkökohtia, jotka perustelevat nykyisiä rajoituksia paikalliseen sopimiseen ja semidispositiivisista työlainsäädännön säännöksistä poikkeamiseen.

Valiokunnan lausunnossa on nähdäkseni syytä korjata molemmat säätämisjärjestysperustelujen puutteet.

Paikallisen sopimisen salliminen järjestäytymättömille työnantajille yleissitovan työehtosopimuksen perusteella

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 41/2000 vp tarkasteltiin, hallituksen esitykseen 157/2000 vp viitaten, niitä perusoikeusnäkökohtia, jotka perustelevat nykyistä

rajoitusta. Perustuslakivaliokunta totesi, että ”ehdotetunlaisen eron tekemistä työnantajien välillä perustellaan esityksessä ennen muuta sillä seikalla, että järjestäytyneessä kentässä voidaan turvata myös paikallisella tasolla samanlainen neuvottelu- ja sopimistasapaino kuin valtakunnallisten työnantaja- ja työntekijäyhdistysten välillä vallitsee”. Lisäksi hallituksen esityksessä viitattiin siihen, että ”luottamusmiesjärjestelmän ja muiden keinojen avulla on mahdollista armistua työehtosopimuksen määräysten noudattamisesta” mutta että ”järjestäytymättömässä kentässä ei ole samanlaista valvontajärjestelmää”. Perustuslakivaliokunta totesi edelleen, että ”ehdotetun eron tekemistä perustellaan esityksessä työntekijäin suojelun tavoitteesta käsin”. Valiokunta katsoi, että ”tämä peruste on perustuslain 18 §:n 1 momentin lopussa oleva säännös huomioon ottaen valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä”.

On syytä huomattava, että valiokunta ei erikseen todennut, että mainittu perustuslain säännös edellyttäisi hallituksen tuolloin ehdottamaa erottelua järjestäytyneiden ja järjestäytymättömien työnantajien välillä. Valiokunnan lausunto antaa päinvastoin ymmärtää, että perusoikeusjärjestelmä mahdollistaisi myös erottelusta luopumisen: ”Valiokunta tähdentää seurannan tärkeyttä ja huomauttaa, että siinä on perustuslain kannalta pidettävä silmällä työntekijäin suojelun toteutumista, yleissitovuuden piirissä olevien työnantajien aseman mahdollisia muutoksia etenkin negatiivisen yhdistymisvapaudenkannalta sekä kilpailutilanteen kehittymistä.”

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon 41/2000 vp viitaten pidän valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena, että yleissitovien työehtosopimusten alueella paikallisen sopimisen mahdollisuus ulotetaan myös järjestäytymättömiin työnantajiin. On kuitenkin huomattava, että mainitsemassani valiokunnan lausunnossa ei otettu kantaa siihen, edellyttääkö perustuslain 18.1 §, että laissa säädetään järjestäytymättömien työnantajien varalta sellaisista lisätakeista, jotka korvaavat järjestäytyneessä kentässä käytettävissä olevia menettelyjä. Valiokunnan on mielestäni syytä ottaa tähän kysymykseen kantaa. Kysymys liittyy osaltaan seuraavassa jaksossa tarkastelemaani luottamusvaltuutetun asemaan.

Luottamusvaltuutetun asema

Hallitus ehdottaa, että paikallinen sopimus voitaisiin tehdä luottamusmiehen sijasta myös henkilöstön valitseman luottamusvaltuutetun kanssa. Säännös tulisi sovellettavaksi tilanteessa, jossa työpaikalla ei ole valittu työehtosopimuksessa tarkoitettua luottamusmiestä eikä työehtosopimuksessa ole määritelty vaihtoehtoista tapaa tehdä paikallinen sopimus tällaisen edustajan puuttuessa.

Näiltä osin hallituksen esityksessä viitataan aivan oikein siihen, että ”luottamusmiehen asemaa turvataan ILOn sopimusjärjestelmässä ensisijaisena henkilöstön edustajana” ja että ”luottamusmiehen osaaminen ja ammattijärjestön tuki turvaavat neuvottelutasapainoa ja sitä kautta myös työntekijän suojelun periaatteen toteutumista paikallisen sopimuksen neuvotteluissa”. Tähän on syytä lisätä, että luottamusmiehen keskeistä asemaa työehtosopimusjärjestelmässä perustelevat sekä ammatillista järjestäytymisvapautta suojaava perustuslain 13 §:n 2 momentti että työvoiman suojelusta säätävä 18 §:n 1 momentti.

Kuten hallituksen esityksessä on niin ikään todettu, ILO:n sopimusjärjestelmässä on kuitenkin hyväksytty myös muut henkilöstön valitsemat edustajat kuin luottamusmiehet, eikä kollektiivisia neuvotteluja ole rajattu ammattijärjestöjen yksinoikeudeksi. Perustuslain 18 §:n 1 momenttiin liittyvien työsuojelullisten näkökohtien voidaan kuitenkin katsoa edellyttävän, että luottamusvaltuutetun asema määritellään lain säännöksin mahdollisimman samankaltaiseksi kuin luottamusmiehen. En pidä työsopimuslain 13 §:n 3 momenttiin lisättäväksi ehdotettua säännöstä tässä suhteessa valtiosääntöoikeudellisesti riittävänä.

Muuta

Pidän työehtosopimuslain 1 §:ään ehdotettua lisäystä, jonka tarkoituksena on ehkäistä ns. keltaisia työehtosopimuksia, ammatillisen järjestäytymisoikeuden perusoikeus- ja ihmisoikeussuojan kannalta tervetulleena.

Hallitus ehdottaa, että semidispositiivisista työehtosopimuksista voitaisiin poiketa paitsi nykyiseen tapaan valtakunnallisilla myös työnantajakohtaisilla työehtosopimuksilla. Nykyisen sääntelyn taustalla on ilmeisesti ollut pyrkimys varmistaa neuvotteluosapuolten tasaveroisuus. Ehdotuksen ei kuitenkaan nähdäkseni voida katsoa rajoittavan perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaista ammatillista järjestäytymisvapautta tai heikentävän perustuslain 18 §:n 1 momentin edellyttämää työsuojelun tasoa.

Sysmässä 2.10.2024

Kaarlo Tuori