Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta (HE 146/2024 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellista arviointia vaikeuttaa erikoinen tapa, jolla hallituksen lakiesitys on laadittu. Lakeihin ehdotetut muutokset eivät paljasta lain tarkoitettua sisältöä vaan se käy ilmi vasta lain perusteluista. Perusteluissakin on sisäistä ristiriitaisuutta: sitä mikä yhtäällä kirjoitettu ulos, pyritään toisaalla vähättelemään. Hallitus ehdottaa, että sovittelija ja sovittelulautakunta velvoitettaisiin menettelemään sovittelutoimessaan ”kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi … siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta”.

Perustelujen kohdissa, joissa muutoksen merkitystä pyritään vähättelemään, esitetään, että ehdotuksella on pelkästään tarkoitus selventää, mitä työriitojen sovittelusta annetun lain 11 §:ssä jo käytetty sanapari ”tarkoituksenmukaisuus” ja ”kohtuus” tarkoittavat. Kuitenkin esityksen kokonaisuudesta, hallitusohjelman kirjauksesta sekä esityksen valmisteluprosessista ja lausuntokierroksesta käy selvästi ilmi, että kysymys on sovittelutoimen velvoittamisesta noudattamaan vientialojen määrittelemää niin sanottua yleistä linjaa. Tämä tarkoitettu sisältö on piilotettu ”kansantalouden kokonaisedun turvaamisen” ja sekä ”palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuuden” alle.

Ehdotettujen muutosten vähättelystrategiaan kuuluu myös toistuva väite, että ehdotuksessa ei ole kyse ”työmarkkinamallista” säätämisestä lailla. Tämän väitteen kanssa ristiriidassa on kuitenkin esityksen perusteluissa selkeästi annettu tulkintaohje, jonka mukaan sovittelutoimessa on noudatettava työmarkkinoiden niin sanottua yleistä

linjaa, jonka jo vuosia ovat määritelleet vientialat. Työmarkkinamallista säätämiseksi hallituksen esityksen ovat ymmärtäneet myös lausunnonantajat, ja työmarkkinamallista säätämiseen viittaa myös valmisteluhistoria, jonka ensimmäisenä vaiheena oli työmarkkinajärjestöjen kannustaminen sopimaan mallista. Niin 11 §:n 2 momentin tulkintaohje kuin esityksen valmisteluhistoriakin osoittavat, että tarkoituksena on nimenomaan ollut säätää vientialavetoiseen yleiseen linjaan perustuvasta työmarkkinamallista ja estää hyvinvointialan parin vuoden takaisen sovintoratkaisun kaltaiset poikkeamat yleisestä linjasta.

Hallituksen lakiesitys edustaa kärjistetyimmillään niin sanottua perusteluilla säätämistä, jota pidän jo sinänsä paitsi hyvän lainsäätämistavan myös perustuslain vastaisena. Perustuslaki edellyttää, että eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaansa lailla eikä hallituksen esityksen perustelujen välityksellä. Vakaa käsitykseni on, että jo lakitekstin ja perustelujen huutava epäsuhta estää hallituksen ehdottamien lakimuutosten säätämisen ainakaan tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta ei tietääkseni ole aikaisemmin ottanut erikseen kantaa perusteluilla säätämisen perustuslain mukaisuuteen. Suomalaisessa lainvalmistelu- ja lainsäätämiskäytännössä on pidetty itsestään selvänä, jo perustuslainkin edellyttämänä lähtökohtana, että perusteluilla ei voida korvata lakiin otettavia säännöksiä.

Jos perustuslakivaliokunta kuitenkin pitää ylipäätään mahdollisena muutosehdotusten yksityiskohtaista valtiosääntöistä arviointia, arvioinnin kohteeksi on otettava ehdotusten sisältö sellaisena kuin esityksen kokonaisuus sen määrittelee. Jos arviointi perustettaisiin yksinomaan säännösehdotusten sanamuotoon, on selvää, että ongelmia perustuslain 13 §:n 2 momenttiin perustuvan työmarkkina-autonomian tai ILO:n sopimusjärjestelmän ja Euroopan uudistetun sosiaalisen peruskirjan edellyttämän sovittelutoimen riippumattomuuden ja työmarkkinaosapuolten luottamuksen kannalta ei ole. Sen sijaan jos muutosehdotuksia luetaan hallituksen esityksen kokonaisuuden valossa siten, että ne sitovat sovittelutoimen työmarkkinoiden yleiseen linjaan, jonka määrittelevät vientialat ja että niillä siten säädetään työmarkkinamallista, arvio on erilainen.

Työmarkkinamallista säätäminen lailla on perustuslain 13 §:n 2 momenttiin perustuvan työmarkkina-autonomian valossa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista. Muodollisesti ottaen on totta, että tämä malli velvoittaisi vain sovittelijaa ja sovintolautakuntaa ja että työmarkkinaosapuolten vallassa olisi hylätä tai hyväksyä sovintoehdotus. Selvää kuitenkin on, että sitomalla sovittelutoimi tiettyyn työmarkkinamalliin, pyritään varmistamaan, että yksittäisissä työehtosopimuksissa ei poiketa työmarkkinoiden yleisestä linjasta. Tätä osoittaa myös se, että hallitus on päätynyt nyt ehdotettuun lainsäädännölliseen ratkaisuun sen jälkeen, kun oli ilmennyt, että työmarkkinaosapuolten välinen sopimus ensisijaisena vaihtoehtona ei toteutuisi.

Lakiehdotusten voidaan katsoa myös vaarantavan sovittelutoimen riippumattomuuden ja puolueettomuuden sekä sen työmarkkinaosapuolten keskuudessa nauttiman luottamuksen ILO:n sopimusjärjestelmän ja Euroopan uudistetun sosiaalisen peruskirjan kannalta ongelmallisella tavalla. Tämän osoittavat myös esitysluonnoksesta pyydetyt lausunnot, jotka osoittavat työntekijäpuolen kokevan sovittelutointa uudistettavan työnantajapuolen ehdoilla.

Sysmässä 21.11.2024