Janne Salminen 26.11.2024

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta (HE 146/2024 vp)

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annettua lakia. Esityksen mukaan laissa säädettäisiin sovittelijan velvollisuudesta menetellä sovittelutoimessaan kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Sovittelutehtävässään sovittelija ohjaisi työriidan osapuolia Suomen kilpailukyvyn ja hyvin toimivan palkanmuodostuksen kannalta tasapainoisiin ratkaisuihin. Tätä periaatetta sovittelijan tulisi noudattaa myös sovintoehdotusta antaessaan. Sovittelulautakunta olisi menettelyssään sidottu sovittelijaa velvoittavaan sääntelyyn, jolla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta. Lain säännöksiä sovintoehdotuksen antamisesta sovellettaisiin myös sovittelulautakunnan antamaan sovintoehdotukseen.

2. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.12.2024.

3. Valtioneuvoston käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Koska ehdotuksen suhteeseen perustuslain 13.2 §:ään liittyy kuitenkin tulkinnanvaraisia kysymyksiä eikä asiasta ole aiempaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, hallitus on katsonut, että asiasta on suotavaa pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Arviointia

4. Tarkoituksena on laissa säätää sovittelijan velvollisuudesta menetellä sovittelutoimessaan kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamiseksi. Kysymys on sovittelijan tehtävien määrittelystä ja sovittelutoiminnan sisältöön vaikuttavasta lisäyksestä. Hallituksen esityksessä on laajahko ja verraten perusteellinen ehdotuksen perustuslain mukaisuutta arvioiva jakso, jossa on myös laajasti avattu esityksen valtiosääntöoikeudellisen viitekehyksen kansainvälisiä sisältöjä.

5. Ehdotusta on arvioitava etenkin Suomen perustuslain 13.2 §:ssä turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden kannalta.

6. Perustuslain 13 § koskee kokoontumis- ja yhdistymisvapautta. Sen 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Toinen momentti koskee yhdistymisvapautta. Sen mukaan ”jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi.” Säännöksen 3 momentti sisältää lakivarauksen. Lisäksi perustuslain 18.1 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Perustuslain esitöiden mukaan säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa.

7. Perustuslain 13 §:ään otettu erityinen maininta ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta on ymmärrettävissä osana pyrkimystä saattaa kansallinen perusoikeussääntely vastaamaan Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten määräyksiä. Säännöksen velvoittava ihmisoikeusperusta on selvä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11(1) artiklassa ja KP-sopimuksen 22(1) artiklassa on erikseen vahvistettu, että yhdistymisvapauteen kuuluu myös oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) tavoitteellisessa I osassa sopimusvaltioiden tavoitteena mainitaan luoda kaikin soveliain keinoin olosuhteet, joissa työntekijöiden ja työnantajien oikeus järjestäytyä kansallisiin ja kansainvälisiin järjestöihin taloudellisten ja sosiaalisten etujensa turvaamiseksi sekä kollektiivinen neuvotteluoikeus ovat tehokkaalla tavalla toteutettavissa. Valtioita velvoittavaan muotoon kirjoitetussa sopimuksen II osassa on lisäksi erikseen vahvistettu järjestäytymisoikeus ja kollektiivinen neuvotteluoikeus (5–6 art.). Myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) 8 artiklan määräykset ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta velvoittavat sopimusvaltioita. Tämän ohella Kansainvälisen työjärjestön eli ILO:n sopimukset täydentävät ammatillisen järjestäytymisvapauden suojaa.

8. Myös perustuslakivaliokunta on omassa käytännössään viitannut perustuslain ammatillista yhdistymisvapautta koskevan säännöksen liityntään mainittuun kansainväliseen ihmisoikeussopimuspohjaan. (PeVL 9/2024 vp)

9. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset liittävät ammatilliseen yhdistymisvapauteen muun muassa oikeuden kollektiivisiin neuvotteluihin, työehtosopimusten tekemiseen ja työtaisteluun ryhtymiseen. Kollektiivinen neuvotteluoikeus saa suojaa yhdistymisvapauteen olennaisesti kuuluvana oikeutena myös Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden rajoittamisessa on noudatettava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11.2 artiklan edellytyksiä. Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artiklassa taataan työntekijöiden ja heidän järjestöjensä oikeus kollektiivisesti neuvotella ja sopia työehdoista työehtosopimuksilla. Samoin Euroopan sosiaalisen peruskirjan 6 artiklassa on valtiota koskeva velvollisuus edistää työnantajien ja työntekijöiden välistä vapaaehtoista neuvottelujärjestelmää sekä velvoite edistää asianmukaisen sovittelumenettelyn luomista ja käyttöä työriitojen selvittämisessä. Sovittelulla on siis peruskirjan asettama asiallisuutta koskeva vaatimus. Valtiollinen sovittelujärjestelmä tukee kollektiivista neuvottelumenettelyä ja työehtosopimusten tekemistä. Vaikka sovittelujärjestelmä on valtiollinen toiminto, sen tulee olla riippumaton. Valtiolla ILO:n yleissopimukseen (no 154) perustuva velvoite edistää työehtosopimusneuvotteluja, ja sovitteluelimet on suunniteltava sellaisiksi, että ne edistävät kollektiivisten neuvotteluiden

käyttöä. Sen 5.1 artiklassa velvoite valtio ryhtymään kansallisten olosuhteiden mukaisiin toimenpiteisiin kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämiseksi ja 5.2 artiklassa (e) edellytetään, että työriitojen sovitteluelimet ja -tavat on suunniteltava sellaisiksi, että ne osaltaan edistävät kollektiivisen neuvottelumenettelyn käyttöä. Sovittelusta tulee siis säätää niin, että myös se ylläpitää kollektiivisen neuvotteluoikeuden sisältöä tai sen käyttämisen mahdollisuuksia. Lähtökohtana on lisäksi se, että työtaisteluoikeuden käyttämiseen liittyvien sovittelumekanismien tulee olla riippumattomia eikä näiden lopputuloksia voida määritellä ennalta lainsäädännön asettamilla kriteereillä (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 823). Mikäli osapuolten neuvottelut eivät johda lopputulokseen, osapuolten välinen erimielisyys on selvitettävä sovittelumekanismin tai osapuolten luottaman riippumattoman elimen suorittaman välitysmenettelyn avulla. Osapuolten voidaan edellyttää osallistuvan sovitteluun, mutta lopullisen solmittavan kollektiivisopimuksen tulisi syntyä vapaan neuvottelutoiminnan tuloksena osapuolten autonomiaa kunnioittaen. Valtio ei voi määrätä sopimuksen sisällöstä vastoin osapuolten tahtoa. (Ks. ILO no 154 kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämisestä.)

10. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, perustuslakivaliokunnan käytäntö ammatillisesta yhdistymisvapaudesta liittyy lähinnä työtaisteluoikeuteen (PeVL 9/2024 vp, PeVL 41/2022 vp, PeVM 6/2015 vp, PeVL 15/2007 vp, PeVL 12/2003 vp, PeVL 19/2001 vp), mutta sen arvioitavana ei ole ollut valtiollisen sovittelujärjestelmän asema kollektiivisen neuvotteluoikeuden edistämisessä.

11. Sovittelujärjestelmä tärkeä osa sopimus- ja neuvottelujärjestelmää. Ehdotuksella puututaan kollektiiviseen neuvottelumenettelyyn ja vapaaseen neuvottelutoimintaan asettamalla sisällöllisiä määreitä sovittelulle. Laissa säädetty sisällöllinen määre sovittelulle jossain määrin myös lisää valtiollisuutta sinänsä riippumattomaan sovitteluun, johon osapuolten on osallistuttava. Tämä vaikuttaa sovittelun riippumattomuudelle asetettuihin vaatimuksia, jotka yllä selostetulla tavalla kuuluvat siihen kansainväliseen perustaan, johon perustuslain 13.2 §:n säännös liittyy. Näillä tavoilla esitys käsitykseni mukaan myös vaikuttaa ammatillista yhdistymisvapautta, siten kuin se on Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa tulkittu, rajoittavasti.

12. Rajoitukselle on hallituksen esityksessä kuitenkin tulkintani mukaan esitetty hyväksyttävät tavoitteet. Ehdotuksen perustelujen valossa tarkasteltuna muutos voisi vahvistaa sääntelyn tasolla palkantarkistusten yleisen linjan huomioimista sovittelutoiminnassa, mutta mielestäni tätä arvioitaessa olisi huomattava myös se, että tämä on hallituksen esityksen mukaan jo nyt varsin pitkälle noudatettu käytäntö.

13. Sääntelytapa on mielestäni lopulta varsin väljä. Sovinnon aikaansaamiseksi ”[s]ovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta”. Säännöksen perusteluissa tähän liitetään kuitenkin selvästi yksityiskohtaisempia sisältöjä ja perustelujen valossa tarkasteltuna esitys kyllä näyttää myös tuovan uusi elementtejä sovitteluun. Samalla kun säännös on suhteellisen, ehdotuksessa on piirteitä perusteluilla säätämisestä.

14. Käsitykseni mukaan tällaisen sääntelyn vaikutus jää pitkälti riippumaan sovittelukäytänteistä ja siitä, miten sääntely heijastuu välillisesti työmarkkinaosapuolten käyttäytymiseen. Kuitenkaan itse lakiin sisällytettäväksi esitetty sovittelua ohjaava määre ei käsitykseni mu-

kaan välittömästi kohdistu ammatillisen yhdistymisvapauden ydinsisältöön eikä se rajoita kielletyllä tavalla työmarkkinaosapuolten autonomiaa tai ole ristiriidassa vapaaehtoisiin neuvotteluihin kannustamisen kanssa tai vaaranna sovittelutoiminnan riippumattomuutta, vaikka lisääkin valtiollista komponenttia siinä. Nyt laissa olevat sovittelijan toimintaa koskevat kriteerit eivät asti ole olleet luonteeltaan valtiollisia tavoitteita. Sen sijaan velvollisuus menetellä sovittelutoimessa kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamiseksi on mielestäni valtiollinen tavoite.

15. Tämä sovittelussa huomioon otettava tavoite ei kuitenkaan määritä palkanmuodostusmallia lainsäädännöllä eikä poistane työmarkkinaosapuolten tosiasiallista mahdollisuutta osallistua palkanmääritykseen. Esityksessä ehdotettu ei muuta sitä, että sovittelun lähtökohtana olisivat jatkossakin työriidan osapuolten esittämät vaatimukset. Niitä sovittelijan tulisi kuitenkin pyrkiä harkitsemallaan tavalla yhteensovittamaan kansantalouden kokonaisetua eli siten yleistä etua turvaavien näkökohtien kanssa. Sääntelytapa ei oman tulkintani mukaan ole esteenä eri alojen oikeudenmukaisten palkkatarpeiden huomioon ottamiselle sovittelutoiminnassa esimerkiksi siten, että sovitteluratkaisut ottavat huomion myös yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyvät tavoitteet. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, ehdotuksella ei myöskään rajoitettaisi työmarkkinaosapuolten oikeutta sopia keskenään haluamistaan ratkaisuista. Järjestelmä edellyttää sovitteluun osallistumista ylipäätään mutta se ei velvoita osapuolia sovittelijan ehdottamaan sovintoon. Suomalaisessa järjestelmässä työriidan osapuolilla on velvollisuus osallistua sovitteluun ja antaa sovittelijalle tämän tarvitsemat tiedot työriidan sovittelua varten, mutta osapuolet päättävät kuitenkin sovinnon hyväksymisestä.

16. Ainakaan säädöstasolla nyt ehdotetut muutokset eivät mielestäni ole esteenä sille, että kukin osapuoli määrittelee itse neuvottelutavoitteensa jne. Työmarkkinaosapuolten mahdollisuus tehdä sopimuksia keskenään säilyisi muuttumattomana.

17. Ehdotettu sääntely ei myöskään vaikuttaisi olevan selostamieni kansainvälisten sopimusten vastainen, koska se on muotoiltu sangen yleisluonteiseksi. Sovittelun lopputulos ja sovittelu sisällöltään eivät ole sääntelyn perusteella ennalta määrättyjä. On kuitenkin mahdollista, että muutos, jossa lainsäädännöstä käsin asetetaan sovittelulle myös sisällöllisiä puitteita, voi vaikuttaa siihen, pidetäänkö yleisesti ottaen sovittelua puolueettomana ja työmarkkinaosapuolten kollektiivista sopimusautonomiaa suojattuna.