

Asia: VN/30511/2023

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Lausunnot

Yleiset huomiot

Viite:

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 4.6.2024, VN/30511/2023

Asia:

Hallituksen esitys laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Taustaa

Esityksen pääasiallinen tarkoitus on säätää sovittelijan velvollisuudesta menetellä sovittelutoimessaan kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamiseksi siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Sovittelutehtävässään sovittelija ohjaisi työriidan osapuolia Suomen kilpailukyvyyn ja hyvin toimivan palkanmuodostuksen kannalta tasapainoisiin ratkaisuihin. Tätä periaatetta sovittelijan tulisi noudattaa myös sovintoehdotusta antaessaan.

Hallituksen esityksellä on vaikutusta sovittelijan riippumattomuuteen sekä perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Asia on merkityksellinen osapuolten järjestäytymisvapauden kannalta ja sitä kautta kysymys on perustuslaillisesta perusoikeudesta. Työehtosopimustoiminnan perusteita suojataan myös kansainvälisesti, erityisesti ILO:n sääntelyssä. Merkityksellinen on myös EU-oikeudellinen sääntely, mukaan lukien perusoikeuskirjan 28 artikla, jonka mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on unionin oikeuden sekä

kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi työtaistelutoimiin, lakko mukaan lukien. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa suojellaan järjestäytymisvapautta sekä oikeutta kollektiivisiin työehtoneuvotteluihin. Hallituksen esitystä on tämän johdosta arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa ja samalla Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valossa.

Hallituksen esityksessä on tunnistettu ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisiä ongelmakohtia. Siinä todetaan, että Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden johdosta valtion on edistettävä kollektiivista neuvottelumenettelyä ja työehtosopimusten aikaansaamista esimerkiksi valtiollisen sovittelujärjestelmän välityksellä. Sovittelujärjestelmän tulee olla riippumaton ja toimia asianmukaisesti, jotta osapuolten luottamus siihen voidaan taata. Lisäksi todetaan, että perustuslain 13 §:n 2 momentissa säädettyyn ammatillisen yhdistymisvapauteen nojautuvan kollektiivisen neuvotteluoikeuden toteutuminen edellyttää työmarkkinaosapuolten autonomiaa suhteessa viranomaisiin työehtoja ja palkkatasoa koskevassa tavoitteenasettelussa ja niistä sopimisessa. Ammattiliitoille on turvattava oikeus tavoitella jäsentensä työ- ja elinolosuhteiden parantamista (s. 36). Näihin yleisiin arvioihin voin yhtyä. Hallituksen esityksessä ehdotettavat toimet ovat osaksi jännitteisessä suhteessa näiden vaatimusten kanssa.

Oikeuskanslerin lausunnon tarkoitus ennakkolisessa perustuslainmukaisuuden valvonnassa

Oikeuskanslerin lausuntojen tarkoituksena on valvoa perustuslaillisuutta sekä hyvää lainvalmistelutapaa (ks. oikeuskanslerin ennakkollisen säädösvalvonnan sisältöä ja näkökulmia sekä menettelytapoja samoin kuin puuttumiskynnystä käsittelevä valtioneuvoston oikeuskanslerin puheenvuoro Toimenpidekynnys lainvalmistelun laillisuusvalvonnassa, valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus K 19/2022 vp, s. 12-21). Oikeuskansleri ei ota kantaa talous-, sosiaali- tai yhteiskuntapoliittiseen tarkoituksenmukaisuuteen. Perustuslain 3 §:n mukaisesti eduskunnalle kuuluu lainsäädäntövalta ja sille vastuunalaisen, eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston (hallituksen) sekä ministeriöiden virkakunnan tehtävänä on valmistella hallituksen esitykset.

Lausuntovaiheessa oikeuskansleri ottaa kantaa esitysluonnoksen kehittämistarpeisiin tarvittaessa kriittisestikin oikeudellisesta näkökulmasta. Tarkoituksena tällä on varmistaa eduskunnan edellytykset säätää lakeja mahdollisimman viimeistelyjen sekä huolelliseen perustuslakiarviointiin ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden arviointiin perustuvien esitysten pohjalta. Oikeuskanslerin ennakkolisessa säädösvalvonnassa tarkastetaan, että hallituksen esitys täyttää muotonsa ja sisältönsä puolesta eduskunnalle antamisen edellytykset ja siinä kiinnitetään huomiota eri henkilö- ja intressitahojen oikeuksien ja etujen tasapainoon sekä hyvän lainvalmistelutavan toteutumiseen. Lainvalmistelun ja hallitusten esitysten laadun parantamiseen sekä perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden samoin kuin Euroopan unionin oikeuden asianmukaisen soveltamisen ja lakien yhdenmukaisuuden perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa varmistamiseen tähtäävät parannusehdotukset eivät tarkoita kannanottoja esityksen yhteiskunta- ja talouspoliittiseen sisältöön.

Arvioin tässä lausunnossani ensin perustavanlaatuaista kysymystä esitetyn sääntelyn hyväksyttävyydestä. Seuraavaksi arvioin kysymystä sovittelutoiminnan riippumattomuudesta, mihin liittyy sääntelyn suhde perus- ja ihmisoikeuksiin. Tästä jaottelusta huolimatta on selvää, että teemat liittyvät hallituksen esitystä arvioitaessa toisiinsa muun muassa siksi, että sääntelyn hyväksyttävyyden on yksi perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä.

Lainsäädännön hyväksyttävyyden

Totean ensinnäkin, että kansantalouden pidemmän aikavälin näkökulmasta taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä palkanmuodostus ja työmarkkinoiden toimivuus ovat valtiosäännön näkökulmasta hyväksyttäviä päämääriä. Niillä on välillisesti merkitystä myös monien muiden perusoikeuksien toteutumisen edellytyksille. Sen vuoksi näiden päämäärien tasapainoista ja tasapuolista turvaamista voidaan pitää painavanakin yhteiskunnallisena tavoitteena ja yhtenä edellytyksenä toimivan yhteiskunnan ja perusoikeuksien toteuttamiselle sekä oikeudenmukaisuudelle yhteiskunnassa. Toiseksi totean, että velvoiteoikeudellisen ja työoikeudellisten oikeussuhteiden yleisistä perusteista ja viranomaisten toimivallan perusteista ja viranomaistoiminnassa yleisesti sovellettavista periaatteista ja näkökulmista voidaan säätää ja on perustuslain säännösten valossa perusteltuakin säätää lailla. Kysymykset liittyvät enemmän sääntelytapaan ja sääntelyn yksityiskohtaisuuteen sekä tasapuolisuuteen suhteessa eri perusoikeuksien asettamiin vaatimuksiin.

Kotimaisessa järjestelmässämme ja varsin vakiintuneessa sääntelytraditiossa on lähtökohtaisesti suhtauduttu pidättyväisesti siihen, että poliittisella ohjauksella taikka lainsäädännöllä puututaan työmarkkinoiden toimintaan, erityisesti neuvotteluiden ja sovittelun sisällöllisiin yksityiskohtiin. Useat työehtoihin, työaikaan, työsuhteenvapaisiin ja palkkaukseen liittyvät kysymykset on jätetty tietoisesti työmarkkinaosapuolten sopimusvapauden alaan niin, että niistä sovitaan työehtosopimuksissa. Kollektiivisen työoikeuden alalla valtiovallan rooli on suhtautua osapuoliin puolueettomasti pariteetti-ideologian mukaisesti. Vaikka talous- ja yhteiskuntapolitiikkaa kuuluu valtiovallalle ja viime kädessä perustuslain 2 §:n 1 momentin säännöksen mukaisesti ylimpänä valtioelimenä toimivalle eduskunnalle, työehtosopimus- ja palkkapolitiikasta päättäminen kuuluu lähtökohtaisesti työmarkkinajärjestöille. Tällä kollektiivisen työoikeuden alalla pääsäännöt johdetaan yleisestä velvoiteoikeudesta, ei eduskunnan erityislainsäädännöstä.

Yleisen velvoiteoikeudellisen sääntelyn tunnuspiirteinä voidaan pitää yleisluonteisuutta ja avoimuutta sopimuskäytäntöjen kehittymiselle yhteiskunnan eri sektoreiden kehityksen mukaisesti. Kollektiivisen työoikeuden alalla työoikeudessa tarkoitettu pariteetti-ideologia palautuu edellä todettuihin ammatillista järjestäytymisvapautta koskevaan perustuslain 13 §:n ja vastaaviin Euroopan unionin perusoikeuskirjan perusoikeusartikloihin sekä niihin liittyviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja niiden tulkintakäytäntöön.

Aikaisemman lainsäädäntökäytännön ja näiden seikkojen valossa voidaan pitää selvästi uutena toimintatapana ja samalla myös jossain määrin erikoisena, että hallituksen esityksessä ehdotetaan tästä traditiosta poikkeamista. Nähdäkseni uusi linjanveto, jossa lakisääteisesti puututtaisiin

työehtosopimusten vapauteen, avaa tulevaisuudessa ennalta-arvaamattomia vaikutuksia, joita tulisi hallituksen esityksessä tiedostaa. Työmarkkinoiden toimivuuden ja toimivan sekä kestävän palkanmuodostuksen kannalta voi olla hankalaa vaalikausittaisten hallitus- ja oppositio –asetelmien mukaan muuttuva sääntely, jossa saatettaisiin asettaa eri sektoreita ja eri osapuolia hyvinkin eri tavoin kohtelevia oikeudenmukaisuutta ja talouspoliittista tarkoituksenmukaisuutta esimerkiksi ostovoiman kehityksen valossa koskevia tavoitteita.

Vastaavasti sovittelijan on nähty olevan ensisijaisesti riippumaton ja puolueeton taho. Hallituksen esitys muodostaa poikkeuksen näistä lähtökohdista. Sen perusteluille on siksi aiheellista asettaa korkea vaatimustaso, jotta voidaan varmistua siitä, että ehdotettu lainsäädäntö on tarpeellista ja hyväksyttävää kotimaisessa oikeusjärjestelmässämme. Vaikutuksia, erityisesti esityksen systeemisiä vaikutuksia olisi näin välttämätöntä eduskunnan riittävän tiedonsaannin ja harkinnan turvaamiseksi vielä arvioida esitysluonnosta kattavammin ja syvemmin.

Eduskunnan valiokunnat ovat suhtautuneet pidättyväisesti työmarkkinoiden vapauden alueeseen, eivätkä ole usein ottaneet kantaa siihen, missä rajoissa valtio voi puuttua työmarkkinoiden toimintaan lainsäädäntöteitse. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, esimerkiksi perustuslakivaliokunta on lausunut pääasiassa työtaisteluoikeudesta (ks. esim. PeVL 9/2024 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut valtiollisen sovittelujärjestelmän asemaa kollektiivisen neuvotteluoikeuden edistämiseksi. Siksi perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei ole saataville erityisen paljon merkittäviä oikeuslähteitä ja valtiosääntöoikeudellisia argumentteja.

Nähdäkseni hallituksen esitykseen kirjattujen hallituksen tavoitteiden toteuttamista muulla kuin lainsäädäntötoimin tulee arvioida huolellisemmin ja laajemmin kuin mitä hallituksen esityksen luonnoksessa on tehty. Tämä on merkityksellistä siksi, että kynnyks puuttua työmarkkinaosapuolten autonomiaan ja rajoittaa perusoikeuksia sekä Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita on korkea vaikka edellä todetusti sinänsä kollektiivisen sopimusjärjestelmän osapuolten sopimusvapautta ja autonomiaa voidaan nähdäkseni rajoittaa perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset sekä erityisesti sovittelutoiminnan korostetun tasapuolisuuden vaatimuksen sisältävät perusoikeuskohtaiset erityiset rajoitusedellytykset täyttävällä lailla. Sovittelutoiminnan sisältöön puuttumisen tulisi olla aikaisemman velvoiteoikeudellisen ja kollektiivisen työoikeuden sääntelytradition perusteella, samoin kuin sovellettaessa perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ja perusoikeuskohtaisia erityisiä rajoitusedellytyksiä, viimesijainen keino sinänsä yhteiskunnallisesti hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseen. Näistä syistä hallituksen tavoitteiden toteuttamista muulla tavoin kuin lainsäädäntötoimin on arvioitava tarkemmin.

Myös eri työmarkkinaosapuolten esittämät eriävät mielipiteet hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa saattavat kertoa huolesta, että työmarkkinaosapuolten sopimusvapaus voisi vaarantua ehdotetun sääntelyn johdosta ja lisäksi, että sääntely ei ole ehkä riittävän toimivaa tavoitteiden saavuttamiseen. Nähdäkseni ensisijaisen tärkeää olisi, että sääntelystä saavutetaan parempi yhteisymmärrys ja tältä osin myös säännösehdoituksissa ja niiden perusteluissa on nähdäkseni kehittämistarpeita niin työntekijä- kuin työnantajatahoja edustavien järjestöjen

näkökulmista. Lähtökohtaisesti työmarkkinaosapuolten erimielisyyksien ratkominen ei kuulu eduskunnalle taikka sen yksittäisille valiokunnille.

Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkitystä on myös PL 3 §:n 1 momentin säännöksellä, jonka mukaan eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa. Kollektiivisessa neuvottelutoiminnassa sovittelua koskevan lainsäädännön ja sopimusosapuolten autonomian välillä on jonkin verran jännitettä. Pohjoismaista ja suomalaisten kolmikantamallia on perustellusti myös kritisoitu siitä, että eduskunnan valta lainsäätäjänä ja sen demokraattinen legitimitetti jäävät sivuun, kun merkittävistä yhteiskunnallisista asioista päätetään kollektiivisilla sopimuksilla eduskunnan ulkopuolella. Erityisesti kritiikki on koskenut laajoja tulopoliittisia ratkaisuja, mutta laaja sopimuspuolten autonomia ja vähäinen lainsäädäntö myös pariteetti-ideologian mukaisessa lainsäädännössä voi asiallisesti rajoittaa eduskunnan toimintamahdollisuuksia.

Velvoiteoikeudellisessa lainsäädännössä, joka lähtökohtaisesti koskee yksityisten välisiä suhteita, perusoikeuksista johtuu lähinnä väljiä rajoituksia eduskunnalle sen säätäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen eduskunnan harkinnan mukaan vaatimaa lainsäädäntöä.

Vaikka muut kuin lainsäädäntötoimet ovat nähdäkseni ensisijainen vaihtoehto saavuttaa esityksen tavoitteet, tarkastelen tässä kuitenkin myös ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisia reunaehjoja ja hallituksen esityksen kehittämistarpeita, mikäli hallitus päättää esityksen antaa.

Totean, että muiden pohjoismaiden lainsäädännöllä ja sääntely- ja toimintamalleilla yleisemminkin on erityistä merkitystä tulkittaessa ammatilliseen järjestäytymisvapauteen ja neuvotteluoikeuteen liittyvän sääntelyn kehittämisen reunaehjoja. Ruotsin lainsäädäntö huomioiden on nähdäkseni mahdollista säätää tasapuolisella ja yleisellä tavalla näkökohdista, joita sovittelussa pidetään esillä. Käytännössä ruotsin lain ja asetuksen tyylliset kirjaukset ovat asianmukaisesti valtiosääntöoikeudellisesti perusteluina periaatteessa mahdollisia myös Suomessa.

Sovittelutoiminnan riippumattomuus

Ehdotuksella muutettaisiin sovittelijaa koskevaa sääntelyä niin, että 11 §:ään lisättäisiin momentti. Sen mukaan sovittelijan on kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Sääntely saattaa johtaa vaarantamaan sovittelijan puolueettomuutta ja riippumattomuutta riippuen siitä, mitä tarkoitetaan kansantalouden ja yleisen edun turvaamisella, palkanmuodostuksen toimimisella ja työmarkkinoiden toimivuudella.

Hallituksen esityksen pykäläkohtaisista perusteluista selviää, että ehdotuksella vahvistettaisiin lain tasolla palkantarkistusten yleisen linjan huomioimista sovittelumenettelyssä (s. 33). Näin ollen vaikuttaa ilmeiseltä, että sovittelijan vapautta tarjota sovitteluratkaisua rajoitettaisiin. Sinänsä

pyrkimystä noudattaa johdonmukaista ja yleistä linjaa voidaan pitää oikeudellisesti ja myös työmarkkinoiden toimintaedellytysten ja yleisen tasapuolisuuden kannalta perusteltuna. Edelleen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamisella tarkoitettaisiin sitä, että sovittelijan tulisi sovittelutoimessaan kiinnittää huomiota siihen, ettei kansantalouden kantokykyä ja kilpailukykyä vaaranneta sovittelutoiminnassa syntyneillä ratkaisulla. Nähdäkseni tämä perustelu, varsinkin ilman tarkennuksia, saattaa ohjata tulkintaa siihen suuntaan, että sovittelijan olisi toiminnassaan otettava vahvemmin huomioon palkanmaksajien kuin palkansaajien näkemykset taikka kiinnittää huomio yleisen linjan ohella nimenomaan tiettyjen työmarkkinasektoreiden työnantajien ja työntekijöiden kysymyksiin.

Sinänsä lienee kansantaloudellisesti perusteltu lähtökohta, että varsinkin kansainväliselle ja kotimaiselle kilpailulle avoimella sektorilla on suuri merkitys koko kansantalouden ja kansakunnan taloudellisen hyvinvoinnin edellytysten luojana ja että talouden yleinen kantokyky määrittää myös raamit julkisten palveluiden ja erilaisten julkisen vallan rahoittamien perus- ja muiden oikeuksien turvaamiselle. Siten on perusteltua selvittää kansantalouden kantokykyyn liittyvät seikat neuvottelu- ja sovittelutoiminnassa ja antaa niille painoa. Kysymys sen sijaan on, voivatko ne yksistään lakiin perustuen ohjata neuvotteluita ja varsinkaan sovittelutoimintaa vaan pitäisikö sovittelussa jättää harkintavaltaa ottaa huomioon ehdotettua säännöstöä laajemmin myös alakohtaisia ongelmia. Tasapuolisuus ja viime kädessä yhdenvertaisuus edellyttävät, että eri sektoreita ja työnantajien ja palkansaajien ryhmiä kohdellaan myös toimialojen välillä tasapuolisesti varsinkin lailla tehtävässä sääntelyssä.

Ehdotettua sääntelyratkaisua on kutsuttu vientimalliksi, mikä käy hyvin ilmi samoista pykäläkohtaisista perusteluista. Esityksessä nimittäin todetaan, että Suomen vientivetoisessa taloudessa kansantalouden kilpailukyvyyn turvaava kustannustaso muodostuu vientialoilla. Siten yleisenä linjana olisi perusteltua ottaa huomioon vientialojen työehtosopimuksiin perustuva kustannusvaikutusten taso, etenkin jos alat muodostavat merkittävän osuuden Suomen tavaroiden tai palveluiden kokonaisviennin arvosta. Nähdäkseni tämä hallituksen esityksen kirjaus voi olla sellainen, että se rajoittaisi tai sen saatetaan tulkita rajoittavan sovittelijan vapautta ja vaarantaisi hänen toimintansa riippumattomuuden ja puolueettomuuden tai ainakin tasapuolisuuden eri palkansaajien ja työnantajatahojen kesken. Nähdäkseni sama koskee hallituksen esityksen 11 §:ää koskevia pykäläkohtaisia perusteluita.

Kysymyksiä herää myös hallituksen esitykseen sisältyvistä toteamuksista, joiden mukaan lainsäädäntö, jonka mukaan sovittelijan olisi kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta, vastaa nykytilaa. Jos nykytila on jo tältä osin toimiva, voidaan kysyä, mihin lainsäädäntöä tarvitaan. Jos nykytila ei kuitenkaan ole aivan ehdotetun sääntelyn kaltainen, voidaan kysyä, onko hallituksen esityksellä kuitenkin tarkoitus tuoda sovittelutoimintaan uusia elementtejä. Tältä osin esityksen perustelut ovat osaksi ristiriitaisia ja eivät välttämättä tue lain soveltamista eivätkä esityksen tavoitteen saavuttamista.

Nähdäkseni hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi ja säätämisyjärjestysperustelut edellyttävät vielä merkittävää täydentämistä, vaikka esityksessä onkin kiitettävästi tunnistettu ihmisoikeusvelvoitteet ja valtiosääntöiset lähtökohdat. Hallituksen esityksessä mainittujen lähteiden ohella merkityksellistä valvontakäytäntöä on muun muassa ILO, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association kohdissa 1323, 1326, 1438-1439 sekä 1461 mainitut komitean kannanotot.

Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa olennaisia lähtökohtia ovat PL 13 § ja EU:n perusoikeuskirjan 28 artikla, joka kiinnittyy Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja ILO:n sopimukseen, jotka ovat Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja. Niissä, ja varsinkin ILO:n ammatillista järjestäytymisvapautta koskevassa soveltamiskäytännössä, korostetaan pidättyvää puuttumista yleisten talouspoliittisten tavoitteiden ja yleisen edun nimissä työmarkkinoiden kollektiiviosapuolten neuvottelutoimintaan ja siten sovittelua koskevaa lainsäädäntöä koskee korotettu tasapuolisuuden vaatimus, joka on johdettavissa kollektiivisten sopimuspuolten autonomiasta ja kollektiivisesta neuvotteluoikeudesta perus- ja ihmisoikeutena. Puuttuminen ja sisällöllinen ohjaus sopimustoiminnalle täytyy tehdä perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä noudattaen ja siten, että perustuslain tulkinta ei irtaudu kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vakiintuneista tulkinnoista ja unionin oikeuden asettamista vaatimuksista. Tätä tarkastelua on esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa vielä välttämätöntä laajentaa ja syventää.

Hallituksen esityksen arvioinnin kannalta olennainen on myös PL 6 § 1 momentin säännös samanlaisen tilanteen kohtelemisesta lain edessä samalla tavoin ja PL 6 § 2 momentin säännös siitä, että ihmisryhmien erilaisella kohtelulla näiden ominaisuuden perusteella pitää olla lakiin perustuva hyväksyttävä syy. Sovittelutoiminnan korostettu tasapuolisuuden vaatimus ja pariteetti-ideologia voidaan osaksi palauttaa näihin perusoikeuksiin ja ne osaltaan vahvistavat sovittelutoiminnan yhteydessä PL 21 §:n ja sitä toteuttavien hallintolain yleisten hallinto-oikeudellisten oikeusperiaatteiden ja niihin sisältyvän viranomaisten tasapuolisuuden ja puolueettomuuden vaatimusta.

Työriitojen sovittelusta annetun lain sääntelyhistoriassa korostettu tasapuolisuus näkyy vanhastaan jo siinä, että jo ennen hallintomenettelylain säätämistä tuomarinjääviä koskevat säännökset säädettiin valtakunnansovittelijaa koskeviksi. Tasapuolisuuden vaatimuksen tarkastelu on näistä lähtökohdista tarpeen sisällyttää säätämisyjärjestysperusteluihin ja esityksen olisi myös säätämisyjärjestysperusteluissa osoitettava olevan pariteetti-ideologian mukainen. Olisi harkittava, että esim. Ruotsin lainsäädännön mukaan lukien asetuksentasoinen sääntely sanontoja mukaillen sovittelijan liikkumavaraa ja tasapuolisuutta lisättäisiin myös ehdotetun lain säännösten sisältöön.

Eduskunnan tulee saada esityksen perusteluissa oikea kuva sen vaikutuksista. Esityksen systeemisiä vaikutuksia sovitteluun ja työmarkkinoihin on tarpeen syventää. On avoimesti pohdittava sitä, mitä vaikutuksia tarkemmalla eduskuntasääntelyllä on työmarkkinoiden toimintaan. Jos nimittäin nyt säädetään kansantalouden kannalta kestävästä palkanmuodostuksesta, voisi jokin toisenlainen eduskunnan enemmistö säätää sovittelun tavoitteeksi palkansaajien ostovoiman tasapuolisen parantamisen ja palkkaerojen kaventamisen. Vaarana on, että vaalikausittain sovittelulle asetetaan

erilaisia tavoitteita ja tämä ei edistä kansainvälisissä normeissa tarkoitettulla tavalla kollektiivista neuvottelutoimintaa ja työmarkkinoiden toimivuutta. Tämä riski olisi perusteltua käsitellä myös vaikutusarvioinnissa.

Säädösvalmistelun laatu ja hyvä lainvalmistelutapa

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan useaan otteeseen, että lainsäädäntöhankkeen taustalla on hallitusohjelman kirjaus. Hallitusohjelma itsessään on annettu tiedonantona perustuslain 62 §:n mukaisesti eduskunnalle ja parlamentaarisisessa järjestelmässä eduskunnan enemmistön luottamusta nauttivan hallituksen hallitusohjelmalla on näin eduskunnan enemmistön hyväksyntää ja eduskuntavaalien tulosta heijastava erityinen demokraattinen legitimizeetti. Hallitusohjelman asemasta parlamentaarisen enemmistöhallituksen poliittisena ohjelmana huolimatta lainvalmistelua ei voida yksistään kiinnittää hallitusohjelman antamaan legitimizeettiin vain jokainen lakiesitys on tästä huolimatta perusteltava ja myös lakitasoisen sääntelyn vaihtoehdot riittävän seikkaperäisesti selvitettävä.

Perustuslakivaliokunta ja oikeuskansleri ovatkin useaan otteeseen todenneet valtiosääntöoikeudellisissa kannanotoissa, että pelkkä hallitusohjelman kirjaus ei riitä hallituksen esityksen pääasialliseksi perusteluksi (ks. PeVL 16/2024 vp, kohta 9 ja OKV/1772/10/2023 ym., s. 3). Nähdäkseni hallituksen esityksen perusteluissa ei arvioida ehdotetun lainsäädännön systeemisiä vaikutuksia riittävän perusteellisesti, eikä perus- ja ihmisoikeusarvio ole nähdäkseni riittävä. Hallituksen esityksen perusteluissa on kuitenkin kiitettävästi tunnistettu ehdotusten vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon.

Hallituksen esityksessä tulisi myös ottaa tarkemmin kantaa siihen tosiseikkaan, että esitystä valmistelevalle työryhmän toimikausi on ollut huomattavan lyhyt, ottaen huomioon, että työryhmä asetettiin vasta 24.1.2024. Vaikuttaa siltä, että hallituksen esitystä ei ole ehditty valmistella riittävän huolellisesti kaikkien sen mahdollisten vaikutusten ja yksityiskohtien osalta.

Yhteenveto

Nähdäkseni hallituksen esityksessä ei riittävän vakuuttavasti perustella syitä sille, että lainsäädännöllä puututtaisiin työmarkkinoiden vapauten ohjaamalla korostetun tasapuolisuuden vaatimusten piirissä olevaa sovittelua. Siten lainsäädännön hyväksyttävyydestä tarkoitukseensa sääntelyn yleisen tavoitteen hyväksyttävyydestä huolimatta ei voida vielä vakuuttua. Ehdotus on jännitteisessä suhteessa perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden kanssa, ILO:n sääntelyn, EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan kanssa. Hallituksen esityksessä ei esitetä eikä arvioida riittävästi vaihtoehtoisia toimintamalleja. Esityksen perusteella ei myöskään voida vielä vakuuttua, että se on yhteensopiva muun kollektiivisen työoikeuden sääntelyn kanssa.

Nähdäkseni on vaarana, että puuttamalla työmarkkinajärjestöjen sopimusautonomiaan ja sovitteluinstituution riippumattomuuteen lainsäädännön keinoin, saatetaan vaarantaa epätarkoituksenmukaisella ja oikeudellisesti ongelmallisella tavalla sopimustoimintaan perustuvan työmarkkinajärjestelmän toimivuutta. Nähdäkseni tätä perustavanlaatuista seikkaa ei ole arvoitu hallituksen esityksessä riittävästi, eikä ongelmaan esitetä ratkaisua.

Mikäli hallituksen esitys päätetään antaa, on välttämätöntä, että siihen sisällytetään kannanotto siitä, että esitys arvioidaan perustuslakivaliokunnassa. Tätä puoltaa myös se, että perustuslakivaliokunnan käytäntöä kollektiivisen sopimusautonomian ulottuvuuksista ja sovittelun asemasta suhteessa hyvään hallintoon kuuluvaan tasapuolisuuteen, yhdenvertaisuuteen sekä ammatilliseen järjestäytymisvapauteen ei juuri ole.

Kokoavasti totean, että hallituksen tulee vielä harkita esityksen antamista ja sääntelyvaihtoehtoja.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Nykytila ja sen arviointi

-

Yleisperustelut luvut 3–6

-

Pykälät ja säännöskohtaiset perustelut

1 § *Lain tarkoitus ja soveltamisala*

-

3 § *Valtakunnansovittelijan tehtävät*

-

11 § *Sovinnon aikaansaaminen*

-

13 § *Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen*

-

5 §

-

6 §

-

Lindroos-Hovinheimo Susanna
Oikeuskanslerinvirasto