

EDUSKUNNAN
TYÖASIAINVALIOKUNTA

Helsingissä

26 päivänä huhtikuuta 1994

Lausunto n:o 3

Perustuslakivaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 15 päivänä helmikuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että työasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen oikeusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Juha Peltola työministeriöstä, lakimies Pentti Itkonen Akavasta, työvoimapolitiittinen asiamies Martti Huttunen Liiketyönantajain Keskusliitosta, lakimies Olavi Sulkunen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, lakimies Jorma Skippari Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, varatuomari Hannu Rautainen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, lakiasiainpäällikkö Kari Prättälä Suomen Kuntaliitosta, puheenjohtaja Juhani Rantanen ja projektisihteeri Tiina Mäki Työttömien Valtakunnallisesta Yhteistoimintajärjestöstä, projektisihteeri Jaana Kuisma Suomen Ammattiin Opiskelevien Keskusliitosta (SAKKI), valtiotieteiden ylioppilas Juha Tuunainen Suomen Ylioppilaskuntien Liitosta, valtiopäiväneuvos Sakari Knuuutila, valtiotieteiden lisensiaatti Osmo Soininvaara ja yrittäjä Niilo Tervanen Äänekosken Shellistä. Lisäksi valiokunnalla oli mahdollisuus osallistua perustuslakivaliokunnan järjestämään yhteiseen asiantuntijakuulemiseen, jossa olivat kuultavina kansliapäällikkö Teuvo Kallio, ylijohdaja K. J. Lång ja lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg.

Hallituksen esitys

Perustuslakien perusoikeussäännökset ehdotetaan uudistettaviksi kokonaisuudessaan. Uudet perusoikeudet koottaisiin hallitusmuodon

II lukuun. Samalla muutettaisiin eräitä niihin liittyviä hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä.

Perustuslakiin lisättäisiin keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Hallitusmuodossa turvattaisiin jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen, muun opetuksen yhtäläinen saatavuus sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Perustuslakiin sisällytettäisiin edelleen työllisyyttä ja työvoiman suojelua koskeva säännös. Sosiaalisia oikeuksia turvaavia uusia säännöksiä perustuslaissa olisivat välttämätöntä toimeentuloa, perustoimeentulon turvaa, riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja, väestön terveyden edistämistä, lapsen huolenpidosta vastaavien tukemista ja asumista koskevat säännökset. Sosiaaliset perusoikeudet kirjoitettaisiin pääsääntöisesti julkiseen valtaan kohdistuviksi toimintavelvoitteiksi.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta käsittelee lausunnossaan vain työhön liittyviä perusoikeussäännöksiä. Valiokunta pitää esitystä työtä koskevien säännösten osalta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa sen hyväksymistä sellaisenaan tuoden saamansa selvityksen perusteella esille muutamia asioita.

Perusoikeuksien luonne ja toteuttaminen. Perusoikeusuudistuksen yhtenä päätavoitteena on ollut, että hallitusmuotoon otettaisiin säännökset tärkeimmistä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä perusoikeuksista (TSS-oikeuksista). Valiokunta pitää tärkeänä, että säännöksiä muotoiltaessa on otettu huomioon oikeuksien tosiasialliset toteuttamismahdollisuudet.

TSS-oikeuksista on yksilöllisen oikeuden muotoon kirjoitettu esityksessä 13 §:n 1 momentin säännös oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen sekä vähimmäisturvasäännöksen luonteinen 15 a §:n 1 momentissa säädetty oikeus vält-

tämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Muut TSS-oikeudet, kuten työhön liittyvät oikeudet, on kirjoitettu julkisen vallan turvaamiseksi edistämismääräyksiksi taikka lainsäätäjälle osoitetuksi perustuslailliseksi toimeksiannoksi. Oikeuden täsmällisempi sisältö edellyttää yleensä lailla toteutettavaa tarkempaa määrittelyä muun muassa etuuksien tarkemmista määräytymisedellytyksistä, etuuden kulloisestakin tasosta sekä etuuden tuottamis- ja rahoitusvastuun jakautumisesta.

Työllisyyden edistäminen. Työllisyyden edistämisestä säätelevän ehdotetun 15 §:n 2 momentin säännös on luonteeltaan julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan uutta työllisyyssäännöstä muotoiltaessa on otettu huomioon paitsi voimassa olevasta hallitusmuodon työllisyyssäännöksestä saadut kokemukset myös Suomea sitovat kansainvälisten ihmisoikeussopimusten oikeutta työhön koskevat määräykset, jotka rakentuvat täystyöllisyystavoitteen pohjalta.

Ottaan huomioon perustuslain luonteen valiokunta korostaa aktiivisen työvoimapolitiikan merkitystä.

Ehdotettu uusi työllisyyssäännös on kirjoitettu joustavampaan muotoon kuin nykyinen HM 6 §:n 2 momentti, joka näyttäisi viittaavan lähinnä vain valtion omiin työllistämistoimiin ja jonka merkitys on ollut varsin pitkälti sidoksissa nimenomaan työllisyyslakiin.

Ehdotettu säännös ei ottaisi kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan, vaan jättäisi julkiselle vallalle merkittävästi liikumatilaa sen harkitsemisessa, miten työllisyyttä voidaan parhaiten edistää. Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan tältä osin yhtäältä valtion kaikkien elinten laaja-alaisen yhteistyön tarpeeseen sekä toisaalta julkisen vallan ja elinkeinoelämän yhteistoiminnan välttämättömyyteen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan työllisyyden edistämismääräyksen merkitys on, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostuminen. Tähän viittaa myös käytetty ilmaisu ”pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön”. Valiokunnan mielestä, ottaen huomioon mahdollisesti pitkäaikaiseksi muodostuva rakennetyöttömyys, erityistä huomiota tulee kiinnittää myös työn oikeudenmukaisen jakamisen tavoitteisiin.

15 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan oikeudesta työllistävään koulutukseen säädettäisiin lailla. Säännöksellä korostetaan koulutuksen merkitystä työllisyyden hoidon keinona. Valiokunta pitää kuitenkin säännöstä sikäli ongelmal-

lisena, että työllistävän koulutuksen käsite on melko vahvasti tämän päivän ongelmiin sidottu verrattuna HM:n pysyvään luonteeseen. Näin erityisesti kun 3 §:ssä on oikeudesta koulutukseen omat säännöksensä.

Työvoiman suoja. Hallitusmuodon 15 §:n 3 momentti edellyttää julkisen vallan huolehtivan työolojen terveellisyydestä ja turvallisuudesta. Julkinen valta huolehtii nykyisin säännöksen tarkoittamasta tehtävästä muun muassa työturvallisuutta, työväensuojelua, tapaturmavakuutusta, työaikaa ja vuosilomaa koskevan lainsäädännön avulla.

Merkittävä työn oikeuden toteutumisen edellytys on työn jatkuvuuden varmistaminen. Ehdotettuun 15 §:n 3 momenttiin sisältyykin säännös, jonka mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Tämä perustuslaissa uuden säännöksen ilmaisu ”erottaa työstä” kattaa valiokunnan saaman selvityksen mukaan kaikki erilaiset mekanismit, joilla henkilön työnteon toisen palveluksessa tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoaan. Siten se kattaa esimerkiksi työsuhteen purkamisen, irtisanomisen ja lomautukset. Edelleen säännös koskee kaikkia erilaisia palvelussuhteen muotoja, siis myös julkisyhteisön virkoja.

Säännös edellyttäisi, että laissa määritetään työ- tai muun palvelussuhteen päättämisen mahdollistavat syyt. Tältä osin on huomattava myös ehdotetun 5 §:n yhdenvertaisuussäännöksestä johdettava mielivallan kielto sekä syrjäntäkielto, jotka tulee ottaa huomioon syitä määritettäessä ja niitä koskevia säännöksiä sovellettaessa.

Vaikka asiasta ei ole tarkoituksenmukaista perustuslaissa säännellä, valiokunta pitää tärkeänä työntekijöiden mahdollisuutta osallistua työyhteisönsä ja työympäristönsä kehittämiseen.

Työttömyyden aikainen toimeentulo. Työttömyyden aikaista toimeentuloa koskevan 15 a §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle perustoimeentulon turva muun muassa työttömyyden aikana. Perustoimeentulon turvaa ei säädettä perustuslain tasolla yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi, vaan säännöksen velvoite kohdistuu lainsäätäjään, jonka tehtäväksi jää riittävästä turvajärjestelmästä huolehtiminen.

Valtion ja kunnan suhteet. Hallitusmuodon nykyisessä 6 §:n 2 momentissa velvoitettavana tahona on valtiovalta. Hallituksen esityksessä useissa TSS-oikeuksia koskevissa säännöksissä velvoitettavana tahona on julkinen valta, jonka piiriin luetaan valtion lisäksi muun muassa kunnat, kuntayhtymät, muut itsehallintoyhteiskunnat sekä ns. välillisen julkisen hallinnon yksiköt. Perustee-

na on julkisen vallan käytön laajentuminen varsinaisen valtiokoneiston ulkopuolelle. Perustuslain säännös ei suoraan ilmaise, miten kunkin oikeuden toteuttamisvastuu julkisen vallan sisällä käytännössä jakautuu, vaan tämä jää perustuslaissa ilmaistua perusoikeutta täsmentävässä tavallisessa lainsäädännössä ratkaistavaksi.

Valiokunta korostaa, että kuntien osalta on otettava huomioon kunnallisen itsehallinnon perustuslainturvan asettamat vaatimukset, mikä merkitsee muun muassa sitä, että valtio ei voi vapautua oikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä lailla tehtäviä kunnille. Kuntien tehtävistä ja velvollisuuksista säädettyä on otettava huomioon kuntien taloudelliset ja muut edellytykset niiden hoitamiseen.

Tasa-arvo työelämässä. Ehdotetulla hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännöksellä olisi sovellutuksia myös työelämässä, erityisesti 2 momentin syrjintäkieltosäännöksellä. Vastaavanlaisia syrjinnän kieltäviä erityissäännöksiä sisältyy jo nykyisin Suomen hyväksymiin kansainvälisiin

sopimuksiin, työsopimuslakiin, valtion virkamieslakiin ja tasa-arvolakiin.

Ehdotetun 5 §:n 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvo työelämässä turvataan lailla. Ilmaisuihin ”työelämä” viittaa sekä tasa-arvoon työssä että työhön otettaessa. Erityisesti mainitaan tasa-arvon turvaamisesta työ- ja palvelusuhteen ehdoista määrättäessä. Tämän kautta myös palkkauksellinen tasa-arvo tulee säännöksen piiriin.

Yksilön velvollisuudet. Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että HM:n muutosesitys rakentuu yksilön oikeuksille, yksilön velvollisuuksien yhteiskunnassa, työelämässä ja perheessä jäädessä liian vähälle huomiolle lainvalmistelytyössä.

Edellä esitetyn perusteella työasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti,

että perustuslakivaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lindroos, varapuheenjohtaja Nordman, jäsenet Hautala, Häkä-

mies, Koistinen, Komi, Laitinen, P. Leppänen, Morri, Mäkipää, Rimmi, J. Roos, Taina, Takala ja Viljamaa sekä varajäsenet Hiltunen ja Kalli.

Eriäviä mielipiteitä

I

1. Esityksestä yleisesti

Hallituksen esitys uusiksi hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännöksiksi on tärkeä lainsäädäntöhanke kansalaisten oikeusaseman tulevan kehityksen kannalta. Uudistuksen eräänä lähtökohtana oli nykyisten hyvinkin vanhentuneiden ja vapausoikeuksiin keskittyneiden kansalaisten perusoikeussäännösten täydentäminen uusilla taloudellisilla, sosiaalisilla ja sivistyksellisillä oikeuksilla (TSS-oikeudet). Palkansaajien ja myös työttömien toimeentuloa turvaavien sosiaaliturvajärjestelmien oli määrä saada perustuslain tasoista suojaa.

Ylijohtaja K. J. Långin johtaman perusoikeuskomitean ehdotukseen verrattuna hallituksen esitykseen kirjatut TSS-säännökset ovat selkeästi ohjelmallisempia eikä niihin, toimeentulomini-

misäännöstä (15 a §:n 2 momentti) lukuun ottamatta, sisälly yhtään yksilöllistä oikeutta.

Kansalaisten yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevan 5 §:n yhteydessä oleva erityissäännös yhdenvertaisuudesta työelämässä on kirjoitettu niin, että työelämää erityisesti jäytävä ongelma naisten ja miesten eriarvoisuudesta palkan määrän ja muiden työehtojen osalta jää edelleen tavallisen lainsäätäjän harkintavaltaan. Perusoikeuskomitean ehdotuksessa vielä edellytetään selkeästi samapalkkaisuutta samasta työstä ja yhdenvertaisia työehtoja. Esitämme jäljempänä ilmenevin perustein tällaisen säännöksen kirjoittamista ehdotuksen 5 §:n 4 momentin sijaan.

Oikeus työhön -säännöksen vakiintuneesta tulkinnasta, jonka mukaan sillä, jolle ei ole kyetty järjestämään työtä, on yksilöllinen oikeus työttömyysturvaan, ollaan luopumassa. Tätä me emme

voi hyväksyä. Esitämme jäljempänä ilmenevin ja perusoikeuskomitean mietinnössä ollein perusteluin lakiin komitean ehdotuksen 14 §:n mukaista säännösehdotusta.

Toinen palkansaajien kannalta keskeinen, mutta mielestämme esitykseen puutteellisesti kirjattu ehdotus on esitys järjestäytymisvapautta koskevan säännöksen yhteyteen kirjattavasta ammatillisen järjestäytymisvapauden suojasta (10 a §:n 2 momentti). Ehdotus on laadittu sikäli puutteellisesti, että siinä suojataan vain työntekijöiden järjestäytymisoikeus ja edunvalvontaoikeus valtiovallan puuttumisia vastaan. Sen sijaan siitä puuttuu näiden oikeuksien suoja työnantajan puuttumisia vastaan.

2. Yksityiskohtaiset esitykset

2.1. Hallitusmuodon 5 §:n 4 momentti

Naisten ja miesten samapalkkaisuus tulee asettaa perustuslain tasolla tasa-arvopyrkimysten erityiseksi sääntelyn kohteeksi. Työmarkkinoiden lohkoutuminen ja talouden taantumisvaiheen liittyvät ilmiöt korostavat säännöstason kottamista.

Euroopan talousaluesopimuksen 69 artiklan ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräyksissä lähdetään siitä, että jäsenvaltiot huolehtivat samapalkkaisuuden periaatteen toteuttamisesta. Näissä sopimuksissa nimenomaisesti lausutaan julki naisten ja miesten samapalkkaisuusvaatimus, mikä tarkoittaa sitä, että palkka, joka maksetaan työn tuloksen perusteella, lasketaan saman mittayksikön mukaan ja että aikapalkkauksessa palkan tulee olla sama, kun sitä maksetaan samasta työstä samalta ajalta.

On johdonmukaista, että uusissa perusoikeussäännöksissämme omaksutaan vähintään yhtä selkeä samapalkkaisuusperiaate kuin Euroopan talousaluesopimuksessa.

On syytä huomata, että Euroopan unionin perustamissopimuksen hyväksymisen yhteydessä hyväksytyssä, sosiaalipoliittikkaa koskevassa erillissopimuksessa korostetaan sitä, että samapalkkaisuussäännös ”ei estä jäsenvaltioita pysyttämästä tai toteuttamasta sellaisia toimenpiteitä, jotka tarjoavat erityisetuja, joiden tarkoituksena on helpottaa naisten ammatillisen toiminnan harjoittamista tai estää tai antaa hyvitystä heidän ammattinsa epäedullisista puolista”.

Säännöksen perustelujen osalta viittaamme perusoikeuskomitean säännösehdotuksen perusteluihin.

Edellä olevan perusteella esitämme ehdotuksen 5 §:n 4 momentin korvaamista seuraavalla muotoilulla: ”*Sukupuolten tasa-arvon edistämisestä säädetään lailla. Naisilla ja miehillä on oikeus samaan palkkaan samanarvoisesta työstä sekä yhdenvertaiseen kohteluun työssä ja työhön otettaessa.*”

2.2. Hallitusmuodon 10 a §:n 2 momentti. Yhdistymisvapaus

Palkansaajajärjestöjen kantaan viitaten toteamme, että yhdistymisvapautta koskevaan säännökseen tulee kirjata yhtäältä *ammattillinen järjestäytymisvapaus*, joka merkitsee vapautta järjestäytyä ilman valtiovallan puuttumista, ja toisaalta *ammattillinen järjestäytymisoikeus*, joka merkitsee oikeutta järjestäytyä ilman työnantajan puuttumista.

Ammatillisen järjestäytymisvapauden osalta viittaamme ILO:n yleissopimukseen n:o 87, jonka mukaan tähän vapauteen kuuluu yksilön oikeus perustaa muiden kanssa ammatillisia järjestöjä, liittyä sellaisiin ja toimia niissä, mutta myös järjestöjen oikeus määrätä säännöistään, toiminnastaan ja johtajistaan.

Ammatillinen järjestäytymisoikeus on työntekijän oikeus suhteessa työnantajaan. Sitä koskee puolestaan ILO:n yleissopimus n:o 98. Sopimus edellyttää, että valtio suojelee yksityisten työntekijöiden oikeutta käyttää valtion turvaamaa järjestäytymisvapauttaan ilman pelkoa työnantajan vastatoimista. Tämä yleissopimus ja sen mukaisesti voimassa oleva työsopimuslakimme suojelee työntekijän positiivista ammatillista järjestäytymisoikeutta. Se nimenomaan kieltää työnantajaa syrjimästä työntekijöitä ammatilliseen järjestöön kuulumisen perusteella.

Negatiivinen järjestäytymisvapaus on Suomessa turvattu työmarkkinajärjestöjen yleissopimuksilla. Negatiiviseen järjestäytymisvapauteen katsotaan sisältyvän oikeus olla liittymättä ammatillisiin järjestöihin. Työntekijän oikeus liittyä ja olla liittymättä ammatilliseen järjestöön on tunnustettu muun muassa SAK:n ja STK:n vuoden 1946 yleissopimuksessa sekä STTK:n ja STK:n runkosopimuksessa, jotka on otettu liittojen solmimien työehtosopimusten osaksi. Negatiivisen järjestäytymisvapauden osalta nykyinen sääntelytilanne on mielestämme tyydyttävä.

Katsomme edellä esitettyyn viitaten, että *ammattillinen järjestäytymisvapaus ja järjestäytymisoikeus* tulee turvata perusoikeuksina, jotka sisältönsä vastaavat Suomen ratifioimia kansainvä-

lisiä velvoitteita ja samalla tukeutuvat Suomen voimassa olevaan lainsäädäntöön ja sopimukseen. Kysymys on vallitsevan oikeustilan kirjaamisesta osin hierarkkisesti korkeammalla tasolla. Esittämässämme muodossa näiden oikeuksien säännöstämisestä voitaisiin antaa tarkempia oikeuden käyttämistä koskevia säännöksiä laissa. Tämä tarkoittaa sitä, että säännökset oikeuden käytön järjestämisestä annetaan vähintään tavallisen lain tasolla, mutta esimerkiksi mitään yksittäistä työtaistelua ja jonkin työalan työtaistelu-oikeutta ei voitaisi kieltää tai olennaisesti rajoittaa tavallisen lain säännöksillä. Tällaiseen lainsäädäntötoimeen ryhtyminen olisi myös Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten vastaista.

Edellä olevan perusteella ehdotamme lakiehdotuksen 10 a §:n 2 momentin muotoilemista seuraavasti: ”Jokaisella on yhdistymisvapaus. Siihen sisältyy oikeus ilman erillistä lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen *järjestäytymisvapaus ja oikeus ammatilliseen järjestäytymiseen. Ammatilliseen järjestäytymisoikeuteen kuuluu kollektiivinen neuvottelu-oikeus ja oikeus työnsesauksiin siten kuin laissa tarkemmin säädetään.*”

2.3. Hallitusmuodon 12 §:n perustelut. Omaisuu den suoja

Lausunnon perustelutekstiin esitimme kirjattavaksi kannanottoa, jonka mukaan valiokunta pitää tärkeänä omaisuuden suojan tulkitsemista niin, että myös palkansaajien vakuutusmaksu perusteiset ja ansiotason romahdukselta turvaavat sosiaaliturvaetuudet kuuluvat omaisuuden suojan piiriin, mihin tulisi kuulumaan myös näiden etuuksien reaaliarvon turvaavien järjestelmien toimivuuden takaaminen.

2.4. Hallitusmuodon 15 ja 15 a §. Oikeus työhön

Viitaa mme palkansaajajärjestöjen kannanottoon ehdotuksen puutteista. Hallituksen esityksessä säännös oikeudesta työhön on kirjattu säännösehdotukseen suhdanneluonteisesta lähökohdasta, joka on sidoksissa sääntelemättömien markkinoiden merkitystä korostavaan talouspoliittiseen ajattelutapaan.

Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin ja nykyiseen työllisyyslainsäädäntöön sisältyvää täystyöllisyyden tavoitteesta ei saa taantua vain työllisyyden edistämiseen. Oikeus työhön on turvattava oikeudellisia velvoitteita sisältävänä eikä pelkästään poliittisluonteisena tavoitteena. Jos oikeutta työhön perusoikeutena heikennetään, se vaikuttaa kielteisesti myös työoikeudessa keskeiseen työntekijän suojeluperiaatteeseen.

Esitä mme 15 §:n oikeus työhön -säännöksen ja 15 a §:n sosiaalietuuksia (toimeentuloturvalajeja, sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluja) turvaavien säännösten uudelleenmuotoilua niin, että muotoilun lähtökohdaksi otetaan perusoikeuskomitean ehdotuksen 14 ja 14 a §:n sisältöiset säännökset. Tässä mallissa keskeistä työn oikeuden kannalta on se, että oikeus työhön sisältää yksilöllisen oikeuden myös työttömyysturvaan. Tämän oikeuden myöntämisedellytyksistä ja järjestysluonteisista normeista säädetään tavallisen lain tasolla, mutta tavallisella lailla ei voida luopua työttömyysturvasta minkään työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneen ryhmän osalta, joka on valmis ottamaan vastaan työtä.

Esitä mme 15 §:n kirjoittamista perusoikeuskomitean ehdotuksen mukaisesti, jonka keskeisin ero nyt ehdotettuun on se, että säännöksen toisessa momentissa turvataan oikeus työttömyysturvaan toissijaisena yksilöllisenä oikeutena. Tämän sisältönä on oikeus työllistävään koulutukseen ja toimeentuloturvaan sinä aikana, kun työtä ei ole saatavilla. Perustelut säännökseen voidaan ottaa perusoikeuskomitean ehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista.

Edellä olevan perusteella ehdotamme esityksen 15 §:n muotoilemista seuraavasti:

15 §

Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. *Jokaisella on, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, oikeus työllistävään koulutukseen ja toimeentulon turvaan sinä aikana, kun työtä ei ole saatavilla tai sitä ei voida järjestää.*

Jokaisella on oikeus terveellisiin ja turvallisiin työoloihin.

Ketään ei saa mielivaltaisen eikä lakiin perustuttoman syy perusteella erottaa työstä.

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 1994

Jukka Roos
Eila Rimmi

Marja-Leena Viljamaa
Pekka Leppänen

Reijo Laitinen
Reijo Lindroos

II

Ammatillinen järjestäytymisvapaus

Ammatilliseen järjestäytymisvapauteen liittyy olennaisesti oikeus edunvalvonnan toteuttamiseen työtaistelutoimenpitein. Tätä oikeutta ei ole mainittu valiokunnan enemmistön hyväksymässä hallituksen esityksen mukaisessa hallitusmuodon 10 a §:ssä. Mielestäni säännös olisi pitänyt hyväksyä perusoikeuskomitean ehdottamassa muodossa.

Komitean ehdotuksen mukaan oikeus järjestäytyä ammatillisten ja muiden oikeuksien valvomiseksi on turvattu. Säännös koskee sekä työntekijä- että työnantajapuolen järjestäytymisoikeutta. Työtaisteluoikeudesta säädetään tarkemmin lailla. Työtaisteluoikeuden olemassaolo on siten pääsääntö. Lailla voidaan säätää järjestysluonteisia ehtoja oikeuden käyttämiselle.

Ammatillisen järjestäytymisvapauden turvaaminen sisältää myös ILO:n sopimuksessa n:o 98 taatun järjestäytymisoikeuden. Järjestäytymisvapauttaan käyttävälle ei saa aiheutua haitallisia seuraamuksia. Osallistuminen ammattiyhdistystoimintaan ei voi olla hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ammatillista järjestäytymisvapautta turvaavan 11 artiklan 1 kohdan on ihmisoikeustuomioistuinten oikeuskäytännössä vahvistettu sisältävän myös oikeuden olla järjestäytymättä. Myös Suomen perusoikeussäännöstä olisi tulkittava näin.

Oikeus työhön

Hallitusmuodon 15 §:n osalta yhdyin I eriävässä mielipiteessä esitettyyn perusoikeuskomitean ehdotusta vastaavaan pykälämuotoiluun.

Oikeus työhön on turvattava subjektiivisena oikeutena eikä vain ohjeen luonteisena tavoitteena. Hallituksen esittämä muotoilu merkitsee nykyisen tulkinnan heikennystä ja voi johtaa myös työoikeutemme johtavan periaatteen, työntekijän suojelun, heikentämiseen.

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 1994

Heidi Hautala

Oikeudesta työhön seuraa valtion velvollisuus edistää työllisyyttä. Tämä sisältää myös velvollisuuden edistää työn oikeudenmukaista jakautumista kansalaisten kesken.

Oikeuden työhön on katsottava sisältävän myös oikeuden toimeentulon turvaan ja työllistävään koulutukseen silloin, kun työtä ei ole saatavilla tai kun sitä ei voida järjestää. Toimeentulon turvan perustaksi tulee luoda perustulojärjestelmä, jota työttömyystilanteissa täydennetään ansioihin sidotulla työttömyysturvalla.

Jokaisella on oltava oikeus terveellisiin ja turvallisiin työoloihin. Tämän oikeuden on katsottava sisältävän myös työntekijöiden mahdollisuuden osallistua työyhteisönsä ja -ympäristönsä kehittämiseen.

Samapalkkaisuus

Naisten ja miesten samapalkkaisuutta koskevan hallitusmuodon 5 §:n 4 momentin osalta yhdyin I eriävässä mielipiteessä esitettyyn.

Edellä olevan perusteella esitän,

että valiokunnan olisi tullut lausunnossaan esittää hallitusmuodon 5 §:n 4 momentin ja 15 §:n muotoilemista niin kuin I eriävässä mielipiteessä on esitetty sekä 10 a §:n muotoilemista näin kuuluvaksi:

10 a §

Jokaisella on oikeus ennakolta lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin.

Jokaisella on yhdistymisvapaus. Siihen sisältyy oikeus ilman erillistä lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan.

Vapaus järjestäytyä poliittisesti sekä ammatillisten ja muiden oikeuksien valvomiseksi on turvattu. Työtaisteluoikeudesta säädetään tarkemmin lailla.

III

Työasiainvaliokunta on hyväksynyt lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä perusoikeusuudistukseksi. Lausunnonsaan valiokunta puuttuu useaan lain kohtaan, joista olen valiokunnan kanssa samaa mieltä. Mielestäni valiokunta ei ole kuitenkaan lausunnonsaan huomionnut kaikkia niitä seikkoja, joihin olisin halunnut valiokunnan puuttuvan.

Hallituksen esityksen Suomen Hallitusmuodon muuttamista koskevan lakiehdotuksen 1 §:ssä ei ole mielestäni huomioitu kaikkia niitä peruseräiteitä, jotka HM:n tulisi ottaa huomioon. Tällaisia ovat lakiin esitettyjen lisäksi myös yrittämisen ja sopimusvapauden turvaaminen, kansanvallan ja ihmisarvon arvostaminen sekä perheen ja yksilön vapauden ja turvallisuuden takaaminen ja hyvinvoinnin edistäminen. Nämä mielestäni keskeiset seikat tulisi lisätä omana 2 momenttinaan HM:n 1 §:ään. Pykälään tulisi lisätä myös uusi 3 momentti, jossa todettaisiin yksiselitteisesti yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista voitavan säätää vain lailla tai laissa annetulla valtuutuksella.

Hallitusmuodon 5 §:ään on esitetty 3 momentiksi lyhyt maininta lasten tasa-arvosta yksilöinä. Tämä ei mielestäni kuitenkaan riitä, vaan 3 momenttiin tulee yksityiskohtaisemmin kirjoittaa lapsen oikeudet ja julkiselle vallalle säädettävä viime käden vastuu lapsen yksilöllisen kasvun mahdollistavasta hyvinvoinnista sekä edellytyksistä.

Hallitusmuodon 10 §:ssä käsitellään sananvapauteen liittyvät asiat. Pykälän 2 momentissa luetellaan kansalaisten sananvapauteen liittyvät oikeudet. Valitettavasti ei hallituksen esityksessä eikä myöskään työasiainvaliokunnan lausunnonsa puututa siihen seikkaan, että julkisen vallan tehtävä on turvata maassa tasapuolinen ja monipuolinen tiedonvälitys. Vastuu on niin säännök-

sellistä kuin myös taloudellista. Esitinkin lain 10 §:n 2 momenttiin lisättäväksi mainitun velvollisuuden määrittelevän kohdan.

Lakiehdotus Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta muuttaa merkittävästi valtiovallan eli julkisen vallan velvollisuutta järjestää kansalaisille työtä. Käytännössä lain muutos pitkälti romuttaa aiemman valtiovallan velvollisuuden muuttaen sen vain julkisen vallan pyrkimykseksi turvata oikeus työhön. Kansalaisten työvoima ei siis olisi enää valtakunnan erikoisessa suojeluksessa. En voi hyväksyä näin merkittävää heikennystä yhteen kansalaisten keskeisimmistä perusoikeuksista, vaan julkisella vallalla tulee olla ehdoton velvoite turvata jokaiselle oikeus työhön.

Kun varsinaisen työn järjestäminen ei ainaakaan vallitsevassa tilanteessa ja työllisyyslain romuttamisen jälkeen ole aina käytännössä mahdollista, tulisi HM:n 15 §:ään saada huomattavasti selkeämmät määritelmät työttömyysturvasta yhtenä perusturvan osana. Pelkkä työllistävän koulutuksen esiin ottaminen pykälässä ei ole riittävä, sillä se mahdollistaisi hallituspuolueiden harjoittaman etuuksien heikentämisen jatkamisen edelleen kiihtyvällä vauhdilla. Em. perusteella ehdotankin muutoksia lain 15 §:n 2 momenttiin, 3 momenttiin sekä uutta 5 momenttia. Uusi 5 momentti on tarpeen, koska valtiovallan muuttaminen julkiseksi vallaksi laajentaa vastuun työllisyyden edistämisestä valtion lisäksi myös kuntiin. Laki ei kuitenkaan nykyisessä muodossaan takaa kunnille riittäviä taloudellisia ja muita edellytyksiä velvoitteen hoitamiseksi. Siksi lakiin tulee kirjata asiasta oma mainintansa.

Edellä olevan perusteella esitän,

että 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki**Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan Suomen Hallitusmuodon 22 a §:n 2 momentti, 23 d §:n 1 momentti ja 78—81 §, sellaisina kuin niistä ovat 22 a §:n 2 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (570/87) ja 23 d §:n 1 momentti 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetussa laissa (1074/91),

muutetaan 1 §, II luku, 46 §:n 1 momentti ja 49 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat II luku osittain muutettuna 28 päivänä heinäkuuta 1972 annetulla lailla (592/72) sekä 46 §:n 1 momentti ja 49 §:n 1 momentti 21 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa (1221/90), sekä

lisätään 49 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna 26 päivänä huhtikuuta 1957 annetulla lailla (176/57) ja mainitulla 21 päivänä joulukuuta 1990 annetulla lailla, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2—4 momentti siirtyvät 3—5 momentiksi, ja 75 §:ään uusi 3 momentti, seuraavasti:

1 §

(1 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

Perustana ovat kansanvallan, ihmisarvon sekä yrittämisen ja sopimusvapauden arvostaminen, yksilön ja perheen vapauden ja turvallisuuden takaaminen sekä hyvinvoinnin edistäminen. (Uusi mom.)

Yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista voidaan säätää vain lailla tai laissa annetulla valtuutuksella. (Uusi mom.)

5 §

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Jokaisella lapsella on oikeus vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin kehityksensä mukaisesti. Julkisen vallan on viime kädessä turvattava lapsen hyvinvointi ja oikeus myönteiseen yksilölliseen kasvuun ja kehitykseen sekä edistettävä perheen ja muiden kasvatuksesta vastaavien mahdollisuuksia toteuttaa lapsen oikeudet ja velvollisuudet.

(4 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

10 §

(1 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkaista ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Julki-

*sen vallan on edistettävä ja tarpeen vaatiessa tasa-
puolisesti tuettava monipuolista tiedonvälitystä. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.*

(3 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

10 a—14 a §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

15 §

(1 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja (poist.) turvattava jokaiselle oikeus työhön. (Poist.)

Jokaisella on oikeus toimeentulon perusturvaan sekä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, työllistävään koulutukseen sinä aikana, kun työtä ei ole saatavilla tai sitä ei voida järjestää. (Uusi mom.)

(4 mom. kuten valiokunnan lausunnon 3 mom.)

Säädettäessä kunnan tehtävistä ja velvollisuuksista on turvattava kunnan edellytykset niiden hoitamiseen. (Uusi mom.)

15 a, 16, 16 a, 46, 49 ja 75 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 1994

Lea Mäkipää