

Perustuslakivaliokunta

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

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta (HE 146/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Katariina Jämsén, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori emeritus Niklas Bruun
- professori Mikael Hidén
- apulaisprofessori Jari Murto
- professori Janne Salminen
- oikeustieteen tohtori Jorma Saloheimo
- entinen ILO:n varapääjohtaja Kari Tapiola

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annettua lakia.

Laki oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1.12.2024.

Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso.

Valiokunnan lausunto PeVL 60/2024 vp

Lakiehdotus voidaan esityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Asiasta on hallituksen mielestä kuitenkin suotavaa pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annettua lakia (jäljempänä työriitalaki). Perustuslain kannalta merkityksellinen on lähinnä sovinnon aikaansaamista koskevaan 11 §:ään ehdotettu uusi 2 momentti, jonka mukaan sovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta.

(2) Ehdotuksella on hallituksen esityksen perustelujen (s. 55) mukaan liittymäkohtia etenkin perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja siihen nojautuvaan kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen. Jokaisella on perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuuluu tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Myös työmarkkinaosapuolten sopimusvapaus nojautuu perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja työnantajan osalta lisäksi nauttii tietyssä laajuudessa perustuslain 15 §:ssä turvattua suojaa (PeVL 41/2000 vp, s. 2/II).

(3) Ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta on määräyksiä myös Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuu vaatimus siitä, että rajoitus ei saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVL 25/1994 vp, s. 5/II, ks. myös PeVL 9/2024 vp, kappale 6).

(4) Ammatillinen järjestäytymisvapaus on mainittu erikseen osana yhdistymisvapautta sekä KP-sopimuksen 22 artiklassa että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa. Uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa turvataan ammatillinen järjestäytymisoikeus (5 artikla) ja kollektiivinen neuvotteluoikeus (6 artikla). Euroopan unionin perusoikeuskirjan 12 artiklassa turvataan oikeus rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen ja yhdistymisvapauteen kaikilla tasoilla erityisesti poliittisessa, ammattiyhdistys- ja yhteiskunnallisessa toiminnassa, mihin sisältyy myös oikeus perustaa yhdessä muiden kanssa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa puolustamiseksi. Perusoikeuskirjan 28 artiklan mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin lakko mukaan lukien. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimuksista merkityksellisiä ovat erityisesti ammatillista järjestäytymisoikeutta ja kollektiivisia neuvotteluita koskevat yleissopimukset nro 87, 98, 151 ja 154.

Valiokunnan lausunto PeVL 60/2024 vp

(5) Kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä koskevan ILO:n yleissopimuksen (n:o 154) mukaan sopimuksen jäsenvaltiolla on velvoite ryhtyä kansallisten olosuhteiden mukaisiin toimenpiteisiin kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämiseksi. Sopimuksessa edellytetään, että työriitojen sovitteluelimet ja -tavat on suunniteltava sellaisiksi, että ne osaltaan edistävät kollektiivisen neuvottelumenettelyn käyttöä.

(6) Hallituksen esityksessä on tehty selkoa kansainvälisten sopimusten tulkintakäytännöstä erityisesti ILO:n sopimusjärjestelmän ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan kannalta. ILO:n yhdistymisvapauskomitea ja asiantuntijakomitea ovat korostaneet työriitojen sovittelumenettelyiden puolueettomuutta ja riippumattomuutta, jotta osapuolten luottamus niiden antamaan ratkaisuun voidaan käytännössä varmistaa (CFA Compilation 2018 1323 ja 1325, CEARC report 2013, kohta 605).

Sääntelyn arviointia

(7) Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu sääntely ei ole ristiriidassa perustuslain tai Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyä arvioitaessa on ensinnäkin otettava huomioon, että lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentissa on kyse sovittelijan toimintaan kohdistuvasta velvollisuudesta. Ehdotetun muutoksen jälkeenkin työriidan osapuolilla on velvollisuus osallistua sovitteluun ja antaa sovittelijalle tämän tarvitsemat tiedot työriidan sovittelua varten, mutta osapuolet päättävät sovinnon hyväksymisestä. Ehdotuksella ei rajoiteta työehtosopimusosapuolten sopimusvapautta, eikä sääntely muodostu ongelmalliseksi perustuslain 13 §:n 2 momentin kannalta.

(8) Ehdotetun 11 §:n 2 momentin mukaan sovittelussa huomioon otettava tavoite ei myöskään määritä palkanmuodostusmallia lainsäädännöllä. Lisäksi esityksessä ehdotettu ei muuta sitä, että sovittelun lähtökohtana olisivat jatkossakin työriidan osapuolten esittämät vaatimukset. Niitä sovittelijan tulisi kuitenkin pyrkiä harkitsemallaan tavalla yhteensovittamaan kansantalouden kokonaisuutta eli siten yleistä etua turvaavien näkökohtien kanssa.

(9) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan työriitalakiin nyt ehdotettu sääntely ei siten sanamuotonsa puolesta muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta eikä myöskään kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaiseksi. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esityksessä ehdotettu 11 §:n 2 momentti on sääntelytavaltaan varsin väljä. Sääntelyn väljyys kytkeytyy valiokunnan käsityksen mukaan nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä merkityksellisiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja niissä asetettuihin sovittelutoiminnan riippumattomuuden vaatimuksiin, eikä sääntely tälläkään perusteella muodostu ongelmalliseksi.

Sääntelyn soveltaminen

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että työriitalain 11 §:n 2 momentille esitetyt perustelut eivät kaikilta osin vastaa ehdotettua sääntelyä tai ovat ainakin paikoin jännitteisessä suhteessa lakiehdotuksen kanssa. Hallituksen esityksessä on myös joitakin viitteitä siitä, että perustelut koskisivat erilaista sääntelyä kuin mitä esityksessä on ehdotettu. Osin perusteluisa on myös sisäisiä ristiriitoja, ja perustelulausumien — siltä osin kuin niiden voitaisiin katsoa

Valiokunnan lausunto PeVL 60/2024 vp

olevan sovittelijaa velvoittavia — suhde Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin jää paikoin avoimeksi.

(11) Kaikessa julkisessa toiminnassa on perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan noudatettava tarkoin lakia. Perustuslakivaliokunta toteaa jo perustuslain 2 §:n 3 momentistakin johtuvan, ettei pelkästään hallituksen esityksen perusteluilla voida esimerkiksi määritellä ja laajentaa sääntelyn soveltamisalaa (ks. myös PeVL 88/2022 vp, kappale 21). Valiokunnan mielestä on selvää, että laille ja sen sanamuodolle annetaan lakia tulkittaessa etusija.

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi lain soveltamisen kannalta huomiota siihen, että nyt säädettäväksi ehdotettu työriitalain 11 §:n 2 momentti muodostaa vain osan siitä normikokonaisuudesta, jota sovittelijan on sovittelutoimissa noudatettava. Valiokunta painottaa tässä yhteydessä erityisesti perustuslain 6 §:n 4 momentissa sukupuolten tasa-arvon edistämisestä sanottua ja myös naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 §:ssä ilmaistua viranomaisen velvollisuutta edistää tasa-arvoa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 4.12.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskiarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan lausunto PeVL 60/2024 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala