

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 20.3.2024 KELLO 8.00
HE 12/24 vp laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta
annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Keskeisinä lainmuutoksina esityksessä ovat työopimuslakiin ja työriitojen sovittelusta annettuun lakiin ehdotetut uudet säännökset eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä työsuhteissa. Ehdotetut uudet säännökset koskevat myötätuntotyötaistelujen edellytyksiä ja poliittisten työtaistelujen enimmäiskestoja sekä ilmoitusvelvollisuutta myötätuntotyötaisteluista ja poliittisista työtaisteluista.

Esityksen perusteluihin sisältyy laaja (n. 22 s.) suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Jakso on yksityiskohtainen eikä mielestäni anna aiheita mihinkään merkittäviin yleisiin huomautuksiin. Esityksen perustelut - joita on ennen säätämisyjärjestysjaksoa noin 80 sivua – on laadittu huolellisesti ja valaisevat esiin nousevia kysymyksiä monipuolisesti.

Täysistunto on lähetekeskustelussa lähettänyt esityksen työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan, jolle (mm.) perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto. Esityksen yksityiskohtien asianmukaisuuden ja toimivuuden arviointi kuuluu siten lähinnä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnan tehtävänä lähinnä on lausua esitettyjen ehdotusten perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Esitettyjen lainmuutosten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa keskeinen säännös on kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskeva perustuslain 13 §. Säännöksen 2

momentissa turvataan yhdistymisvapaus, johon ”sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan.” Momentin mukaan ”samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi.”Tälle säännöskohdalle säätämisvaiheessa ajatellusta sisällöstä voidaan tähän lainata kohta perusoikeusuudistukseen johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp, s. 60-61. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa omaksutut perusoikeussäännökset siirrettiin käytännössä sellaisinaan uuteen perustuslakiin.):

”Kyseessä olisi yhdistymisvapautta koskevaa yleislauseketta täsmentävä erityissäännös. Se korostaisi, että samat yhdistymisvapauteen sisältyvät oikeudet koskevat myös ammatillista järjestäytymistä ja yhdistyksen perustamista muiden etujen valvomiseksi. Ammatillisen järjestäytymisvapauden turvaaminen, kuten yhdistymisvapaus yleensäkin, merkitsee myös sitä, ettei vapauttaan käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia. Siten osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä.”

Perustuslain säännöksessä ammatillisesta järjestäytymisoikeudesta ei erikseen mainita työtaisteluoikeutta. Kuten hallituksen esityksen perusteluissakin viitataan (esim. s.89) on perustuslakivaliokunta käytännössään (esim. pevl 12/2003 vp) lähtenyt siitä, että PL 13 §:ssä turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen liittyy työtaisteluoikeus. Tämän työtaisteluoikeuden käyttämistä voidaan joissain rajoissa säädellä lailla. Osaksi on kyse siitä, että tätä edellytetään jo PL 13 §:n 3 momentissa, jonka mukaan ”tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla ” Periaatteellisesti tärkeämpää tässä suhteessa on kuitenkin se, että perusoikeudet ja niiden käyttö ei yleensä ole eikä voi olla mikään sääntelystä kokonaan vapaa toimintakenttä. Monenlaista sääntelyä käytännössä tarvitaan ja toisaalta lievääkin sääntelyä, vaikkapa jotakin velvoitetta ilmoittaa jostakin asiasta etukäteen, saatetaan pitää täyden toimintavapauden selvänä rajoittamisena.

Vaatus, jonka mukaan perusoikeuden käyttämisestä annetaan tarkempia säännöksiä lailla, on selvä siinä, että asetuksen tasolla voidaan antaa – jos laissa osoitetaan siihen valtuus – vain aivan vähämerkityksisiä käytännön menettelytapaohjeita (PL 80 §). Mitä lailla voidaan säätää perusoikeuden käyttämisestä ei ole yleisesti konkreettisesti osoitettavissa, vaan jää riippumaan perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden suhteen muodostuneista käytännöistä ja kunkin perusoikeuden käyttämisessä

vaikuttavista tekijöistä. Yleisesti voidaan sanoa, että mitä selvemmin ja merkittävämmiin perusoikeuden käyttämisestä koskevat säännökset laissa tulevat merkitsemään kyseisen perusoikeuden käytännössä merkittävien käyttömuotojen rajoittamista tai estymistä, sitä painavampia ja sitä selvemmin myös yleisen edun kannalta tarpeellisia pitää olla niiden syiden, joilla perusoikeuden käyttämisestä koskevia uusia säännöksiä perustellaan. Vastaavasti, mitä enemmän uudet perusoikeuden käyttämisestä koskevat säännökset laissa tulevat koskemaan vain kyseisen perusoikeuden käytännössä vähemmän merkittäviä, perusoikeuden kokonaisuudessa raja-alueille jääviä käyttömuotoja ja mitä vähäisemmiksi muodostuvat näihin käyttömuotoihin kohdistuvat rajoitukset, sitä vähemmän on syytä vaatia kyseisten uusien säännösten perusteluilta asiallisuuden lisäksi yleiseen etuun liittyvää erityistä painavuutta.

Perustuslakivaliokunnan yleisten, varsinkaan vähän vanhempien lausumien merkitystä ei ole syytä liiotella. Tähän yhteyteen voidaan kuitenkin lainata lyhyt, mm. lainsäätäjän harkintavaltaa koskeva kappale edellä jo viitatussa valiokunnan lausunnosta, joka koski ehdotusta laiksi eduskunnan virkamiehistä. (pevl 12/2003 vp, s 3):

” Työtaisteluoikeus liittyy valiokunnan mielestä perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Lainsäätäjällä on valiokunnan mielestä myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.”

Pyrin lausunnossa esittämään arvioni esitettyjen lakiehdotusten hyväksyttävyydestä PL 13 §:n säännösten ja ylipäänsä perustuslain kannalta. Etenen kuitenkin siinä järjestyksessä, että esitän ensiksi joitakin varauksia, jotka on syytä ottaa huomioon arvioitaessa lakiehdotuksia koskevan kannanottoni perusteita, ja tarkastelen ko. lakiehdotuksia vasta sen jälkeen.

Ensimmäinen tällainen varaus liittyy puuttuvaan kentän tuntemukseen. Minulla ei ole tarvittavaa asiantuntemusta sen asianmukaiseen arvioimiseen, kuinka ajan tasalla olevia ja kattavia ovat esityksessä esitetyt tiedot ammattijärjestöjen asemaa ja työtaisteluoikeuksia koskevasta kansainvälisiin sopimuksiin perustuvista normeista,

tällaisten normien tulkinnoista tai tiettyjä kysymyksiä koskevien tulkintojen puuttumisesta. Minulla ei myöskään ole asiantuntemusta arvioida, kuinka kattava ja ajantasainen on esityksessä annettu tieto kotimaisesta tuomioistuinkäytännöstä työtaisteluun liittyvissä asioissa. - Esityksen perusteluissa viitataan useissa kohdin (esim. s. 96) työnantajan omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauden suojaan. Viittaukset eivät ole vain yleisiä viittauksia siihen, että työtaisteluilla voi olla merkitystä myös omaisuuden suojan kannalta, vaan ne voivat olla vahvasti muotoiltuja (s. 104 olevan kohdan mukaan työtaistelun vaikutukset voivat ”vaarantaa perusoikeutena turvatun omaisuuden suojan”) ja työnantajan omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden turvaamista käytetään useissa kohdin selvästi yhtenä perusteena sille, että työtaisteluoikeuden käyttämistä rajoitetaan.

En pidä tällaista vetoamista omaisuudensuojaan (tai elinkeinovapauden suojaan) tässä asianmukaisena. Merkittävää tässä on erityisesti se, että omaisuuden suoja on, kuten muutkin perusoikeudet, luonnollisten henkilöiden oikeus ja yksityisoikeudellisen oikeushenkilön omaisuus saa suojaa lähinnä sen kautta, että oikeushenkilön omaisuuteen puuttuminen merkitsee myös oikeushenkilön ”takana” olevien luonnollisten henkilöiden omaisuusarvoiseen etuun vaikuttamista. Omaisuuden suojaan ei tässä voida vedota - ainakaan erittelemättä - siihenkään nähden, että valtaosa kysymykseen tulevista työnantajista tässä on oikeushenkilöitä, jotkin vielä hyvin suuria. Ehkä suhtautumiseeni tällaiseen työnantajan omaisuudensuojalla argumentoimiseen vaikuttaa sekin, että minusta ei olisi mitenkään suotavaa, että perustuslakivaliokunta ryhtyisi tässä asiassa käyttämään tällaista argumentointia.

Edellä aikaisemmin esitettyyn viitaten toteaisin vielä, että minulla ei ole riittävää kentän käytäntöjen tuntemusta voidakseni arvioida, ovatko työriitojen sovittelusta annetun lain 8 a §:ään ja 8 b §:ään ehdoteut nimikkeet myötätuntotyötaistelu ja poliittinen työtaistelu ja niille säännöksessä esitetyt lyhyet määrittelyt säännöksen soveltamista ajatellen riittävän selvät ja antaako mainitussa 8 a §:ssä käytetty kriteeri ”suhteettomia” (vahingollisia seurauksia) riittävän tarkan ohjauksen säännöksen soveltamiseen.

- - - - -

Perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan ammatillisen yhdistymivapauden ja siihen kuuluvan työtaisteluoikeuden käyttämisestä annetaan tarkempia säännöksiä lailla.

Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pevl 12/03 vp katsonut, että lainsäätäjällä on PL 13 §:n mukaisen oikeuden sääntelyssä ”verraten laaja harkintavalta.” Tällaista yksittäistä lausumaa merkittävämpää tässä on, että perusoikeuksiin yleensäkin kuuluu se, että niiden käytöstä voidaan antaa ja käytännössä annetaan tarkempia säännöksiä lailla. Ne uudet säännökset, joita nyt ehdotetaan, merkitsevät rajoituksia työntekijöiden työtaisteluoikeuksiin. Ehdotettujen rajoitusten painavimmat osat koskevat kuitenkin myötätuntotyötaisteluja ja poliittisia työtaisteluja eivätkä siten välittömästi kohdistu työtaisteluoikeuden keskeiseen sisältöön (primäärityötaisteluoikeuden käyttöön). Myötätuntotyötaisteluja ja poliittisia työtaisteluja koskevia rajoituksia esityksessä on ainakin mahdollista pitää varsin kohtuullisina. Kaiken kaikkiaan voidaan lakiehdotuksista aiheutuvia rajoituksia PL 13 §:n säännöksen mukaan suojaa nauttivaan työtaisteluoikeuteen nähdäkseni pitää sillä tavoin vähäisinä ja rajoituksista aiheutuvia maan talouselämässä näkyviä etuja sillä tavoin jollei nyt yleisen edun vaatimina niin ainakin yleiseen etuun sopivina, että esitetyt lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Tähän lopputulokseen päätyminen ei mitenkään edellytä sellaista työnantajan omaisuudensuojaan kiinnittyvää argumentointia kuin hallituksen esityksessä on esitetty. Lopputulokseen voidaan toisaalta liittää niitä puutteellisesta asiantuntemuksesta johtuvia varauksia, joihin edellä on viitattu. .

- - - - -