

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 27.11.2024 KELLO 9.30
HE 146/24 vp laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Esityksen kansilehdellä (s.1) kuvataan tiiviissä muodossa esityksen keskeistä tarkoitusta seuraavasti:

”Esityksen mukaan työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetussa 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.....”

Esitys on lähetekeskustelussa lähetetty valmisteltavaksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto. Perustelujakso esityksessä on melko laaja (ennen säännöskohtaisia perusteluja ja säätämisjärjestysperusteluja n. 50 s.). Perusteluissa ei mitenkään korostu pyrkimys asiassa merkittävien näkökohtien avoimeen, myös tehtyjen ehdotusten kannalta kriittiset näkökohdat esiin tuovaan tarkasteluun. Miltei jo häiritsevää on, kuinka pidättyvästi tai jopa piilottelevasti perusteluissa suhtaudutaan siihen, että tarkoituksena on lailla säätää valtakunnansovittelijalle hänen toimintansa sisältöä koskeva velvoite. Yksittäiset sananvalinnat eivät ole merkittäviä, mutta perustelutekstien vakuuttavuutta ei ainakaan lisää perusteluissa usein toistuva maininta siitä, että muutosehdotuksella ”täsmennetään” laissa nyt olevaa sääntelyä (Esim. s. 58 keskellä : ” Ehdotuksella täsmennettäisiin lain tasolla työriitalain tulkinnanvaraisia tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden käsitteitä ja niiden soveltamisalaa.”).

Esityksen perusteluihin sisältyy laaja (n. 14 s.) suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Laajuutta selittää osaltaan se, että jaksoon sisältyy anniltaan vähäinen perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä koskeva jakso ja kansainvälisten velvoitteiden merkityksen tarkastelu. Jakson lopulla hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärestyksessä, mutta pitää suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto, ”koska ehdotuksen suhteeseen perustuslain 13 §:n 2 momenttiin liittyy kuitenkin tulkinnanvaraisia kysymyksiä eikä asiasta ole aiempaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä”

Esityksen yleisperusteluissa kiinnitetään huomiota Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden mahdolliseen merkitykseen nyt tehtyjen ehdotusten (hyväksyttävyyden) arvioinnissa. (laaja jakso 2.3., s. 13- 22, ja erityisesti sen lopussa oleva, ehdotusten suhdetta Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin koskeva kohta). Kansainvälisten velvoitteiden merkitystä tarkastellaan myös esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 62 – 66).

Lukija, joka ei ole perehtynyt tässä yhteydessä merkittäviin kansainvälisiin velvoitteisiin, saattaisi kysyä, miten nyt lain 11 §: ään ehdotetun uuden 2 momentin säännöstä olisi syytä arvioida suhteessa joihinkin perusteluissa esitettyihin kansainvälisten elinten tulkintakannanottoihin (s. 16 keskellä viitattu kannanotto yleiseen etuun liittyvien talous- ja sosiaalipoliittisten kysymysten huomioinnin perustumisesta pikemminkin vapaaehtoisuuteen tai s. 60 keskellä mainittu, ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytännössä esitetty väljä toteamus, jonka mukaan viranomaiset ”voivat” osapuolten välisissä vapaaehtoisissa neuvotteluissa ”nostaa esiin” yleiseen etuun, kuten talouspolitiikkaan liittyviä ”näkökohtia”.) Minulla ei kuitenkaan ole tarvittavaa asiantuntemusta arvioida noiden kansainvälisten sopimusjärjestelyjen ja niitä koskevien, relevanttien kansainvälisten tahojen esittämien tulkintojen merkitystä, kun tarkasteltavana on nyt tehtyjen ehdotusten hyväksyttävyys. Noiden kansainvälisten sopimusjärjestelyjen merkityksen arviointiin valiokunnalla on käytettävissään parempia asiantuntijoita. Valiokunnan kannanoton esittäminen kansainvälisiin sopimusjärjestelyihin perustuvien velvoitteiden merkityksestä – tai sen puuttumisesta - tässä yhteydessä on nähdäkseni paikallaan.

Oma kysymyksensä tässä kohden on, ovatko kansainväliset velvoitteet tässä yhteydessä huomioon otettavia vain jos nyt ehdotettujen muutosten sisällön katsotaan olevan Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa ristiriidassa, toisin sanoen jos kansainvälisten velvoitteiden katsotaan estävän muutosten (muuttamattomina) hyväksymisen. Toinen mahdollisuus on, että kansainvälisten velvoitteiden sisällön katsottaisiin voivan olla tässä yhteydessä huomioon otettava asia myös silloin kun ehdotettujen muutosten ongelmallisuus kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta olisi ”lievempää”. Esimerkkinä voisi olla vaikkapa tilanne, jossa muutosten tavoitteiden ei katsota vastaavan sopimusvelvoitteiden tarkoitusta tai jossa muutoksissa tavoitellut järjestelyt poikkeavat periaatteellisesti siitä, minkälaisia järjestelyjä on vakiintuneesti pidetty aiheellisina. sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi. Jos hallituksen esityksessä olisi nyt kysymys työriitojen sovittelumenettelyn vähäisestä, noudatettuihin käytäntöihin hyvin istuvasta korjailusta, ei kansainvälisten sopimusvelvoitteiden soveltamiskäytännössä ilmenevien yleisten näkemysten erilliseen huomioon ottaamiseen ilmeisesti olisi juuri aihetta. Kun lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentissa on kuitenkin kysymys uuden tyyppisestä, sovittelijan toiminnan sisältöä koskevasta lailla säätämisestä, voidaan mielestäni perustellusti katsoa, että valiokunnan tehtävään tässä sopii lausuminen myös tehtyjen ehdotusten soveltuvuudesta kansainvälisten sopimusvelvoitteiden soveltamiskäytäntöön yleensä (eikä vain lausuminen noiden velvoitteiden mahdollisesta sitovasta vaikutuksesta).

Lausuntopalautetta koskevassa esityksen jaksossa selostetaan (s. 49-50) valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtyihin lakiehdotuksiin kohdistamaa painavaa kritiikkiä. Tässä yhteydessä mielenkiintoinen on myös esityksessä aiempaan, ehdotusten vaikutuksen arvioinnissa, esitetty (s. 27-28) oikeuskanslerin kannanotto. Kohdassa todetaan:

”Valtioneuvoston oikeuskansleri katsoo, että esityksessä olisi arvioitava ehdotuksen systeemisiä vaikutuksia työmarkkinoihin. Erityisesti olisi arvioitava riskiä sen suhteen, että ehdotuksen johdosta sovittelulle asetettaisiin lainsäädännössä tulevaisuudessa vaalikausittain vaihtuvia tavoitteita. Sovittelijan tehtäviä koskeva sääntely on säilynyt varsin muuttumattomana 1960- luvulta lähtien, jolloin työriitalaki tuli voimaan...”

Ainakin perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta on nähdäkseni syytä suhtautua hyvin pidättyvästi ajatukseen, että kulloinkin käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen arvioinnissa olisi kiinnitettävä huomiota myös mahdollisuuteen, että käsiteltävänä oleva

laki voi johtaa uusien vastaavalla tavalla ehkä ongelmallisten lakien säätämiseen. Valiokunnan tehtävänä on arvioida kulloinkin käsiteltävänä olevaa lakiehdotusta, ei lakiehdotuksia, jotka mahdollisesti myöhemmin tulevat lainsäätäjän käsiteltäviksi.

Ehkä merkittävin yksittäinen seikka edellä lainatussa kohdassa ja myös oikeuskanslerin edellä viitatussa kritiikissä on se, kuinka uudentyyppisestä, tähän astisesta käytännöstä oleellisesti poikkeavasta säätelystä lakiehdotuksessa, tarkemmin sanottuna sen 11 §:n 2 momentissa, on kysymys. Kysymys ei ole muutoksista menettelymuotoihin tai hallinnollisiin velvollisuuksiin, vaan muutoksesta itse sovittelutoiminnan sisältöön – sellaisesta muutoksesta, joka toteutetaan lakiin otettavalla uudella säännöksellä ja joka ei ole työmarkkinariidan osapuoliin nähden neutraali.

Edellä on todettu, että säädettävä laki ei saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kanssa. Jos tästä on huolehdittu, laki voidaan nähdäkseni säätää tavallisessa lainsäätämisyjärestyksessä. Tämän säätämisyjärestyksen käyttäminen merkitsee sitä, että lain ei miltei osin katsota olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Vaikka lakiehdotus puuttuu valtakunnansovittelijan sovittelun sisältöön ja lisäksi tavalla, joka merkitsee poikkeamista sovittelun osapuolten neutraalista kohtelusta, on mielestäni kyseessä järjestelyvaihtoehto, joka kuuluu tavallisen lain säätäjän toimivaltaan eikä ole ristiriidassa esim yhdistymisvapautta koskevan PL 13,2 §:n tai yhdenvertaisuutta koskevan PL 6 §:n kanssa.

Jos perustuslakivaliokunta edellä todetun mukaisesti varmistuu siitä, että lakiehdotus ei ole ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kanssa ja omaksuu edellä juuri esitetyn kannan, jonka mukaan ehdotetun lain säätäminen kuuluu tavallisen lain säätäjän toimivaltaan, voidaan kysyä, siirtyykö lain enempi käsittely tämän tulkintalinjan johdosta kokonaan mietintövaliokunnalle, vai onko perustuslakivaliokunnalla vielä jotakin tehtävää/lausuttavaa asiassa.

Perustuslakivaliokunta voi tietysti päättää, lausuuko se jotain esim. nyt ehdotettujen säännösten selvydestä, tulkinnasta, täydentämistarpeista jne. Minusta merkittävää tässä yhteydessä on, että omaksuttu käsitys ehdotetun lain säätämisen kuulumisesta tavallisen lain säätäjän toimivaltaan ei mitenkään estä - eikä myöskään vapauta – valiokuntaa tuomasta julki mahdollisia epäilyksiään sovittelun sisältöön puuttumista

tarkoittavan uuden säännöksen (lain 11 §:n 2 mom.) soveltuvuudesta valtakunnansovittelijan työssä PL 13,2 §:n soveltamiskäytännön pohjalta vakiintuneisiin ja lähtökohtaisesti sovittelun osapuolten tasapuolista kohtelua edellyttäviin käytäntöihin. Tällaisiin epäilyksiin aiheita antavia näkökohtia on tarkasteltu esim. oikeuskanslerin edellä jo viitatuissa kannanotoissa (s 49-50) ja esityksessä lausuntopalautteessa mainituissa työmarkkinajärjestöjen kannanotoissa (s. 46). Minusta valtakunnansovittelijan sovittelun sisällön tämänkaltaista uudella lain säännöksellä ohjaamista on syytä kriittisesti tarkastella jo lainsäädäntöhankkeena ja siis säännöksen yksityiskohtien mahdollisista hiomistarpeista erillisenä kysymyksenä.

- - - - -

Lain 11 §:ään ehdotetussa uudessa 2 momentissa asetetaan lain säännöksellä valtakunnansovittelijalle uusi velvollisuus: ”Sovittelijan on.....meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että....”. Velvollisuuden konkreettinen sisältö riippuu säännöksessä käytettyjen, paljon tilaa tulkinnoille jättävien kriteerien (soveltamistilanteiden ja tavoitteiden kuvausten) soveltamisesta. Säännöksen jäämistä hyvin väljäksi on esityksessä tarkasteltu myös kriittisesti (esim. s. 45 keskellä). Säännöksen ehkä liiallinen ja tarkentavia muutoksia edellyttävä väljyys on ensisijaisesti kai mietintövaliokunnan arvioitava asia. Perustuslakivaliokuntakin voi, jos pitää sitä aiheellisenä, lausua tästä väljyydestä, semminkin kun kyseessä on uudentyyppinen sovittelutoimen sisältöä koskeva lailla säädettävä velvoite. Sääntelyn riittävän tarkkuuden merkitystä korostaa tässä sekin, että kysymys on virkamiehen virkavelvollisuuksien säätelystä laissa.

Tapa, jolla tässä ollaan lailla säätämässä virkamiehen uusista velvollisuuksista, voi mielestäni nostaa esiin myös erään periaatteellisen, lailla säätämiseen liittyvän kysymyksen. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Ryhtymättä enempää tulkitsemaan perustuslain juhlallista alkusäännöstä, voidaan todeta, että lailla ei tässä tarkoiteta mitään oikeusjärjestystä yleensä, vaan lain nimellä kulkevia säädöksiä, eli niinkuin perustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä lausuttiin (HE 1/98 vp, s.74): ”Ehdotettu 3 momentin ensimmäinen virke edellyttäisi, että julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.” Laki on lain nimellä kulkeva säännöskokonaisuus, jonka eduskunta on säädetyssä menettelyssä hyväksynyt, joka

tulee voimaan tasavallan presidentin vahvistamana tai ilman vahvistusta ja joka julkaistaan säädöskokoelmassa. Lain perustelut ovat eri asia

Edellä tarkoitettu periaatteellinen kysymys liittyy nyt siihen, mitä joskus on kutsuttu perusteilla säätämiseksi. Jonkin lainsäädäntöhankkeen kaikkia merkittäviäkään tavoitteita ei ehkä välttämättä pyritä varmistamaan säännösteksteissä, jotka aina ovat eduskunnan käsittelyissä tarkemmin valvottuja kuin perustelutekstit, vaan perusteluteksteissä mainitaan soveltamistilanteita tai tavoitteita, jotka eivät suoraan poikkea säännösteksteissä todetusta, mutta täydentävät sitä, ja voivat käytännössä johtaa lain sellaisiin sovelluksiin, joihin lakiteksti sellaisenaan ei luultavasti olisi johtanut.

En mitenkään väitä, että tässä asiassa ollaan perustelujen avulla pyrkimässä tavoitteisiin, joihin säännösteksti ei olisi johtamassa, tai että ollaan varmistamassa sellaisiin tavoitteisiin pääsemistä, joihin pääseminen jäisi säännöstekstin pohjalta vain sattumanvaraiseksi. Esitystä lukiessa on minulla kuitenkin muodostunut käsitys, jonka mukaan esitystä laadittaessa on tähdätty pitemmälle menevään sovittelijan sovittelutoiminnan sisällön säätelyyn kuin mitä esityksen säännösehdotukset nyt edellyttävät, että ehdotuksen pitkät perustelut on laadittu tämän pitemmälle menevän säätelyn hengessä ja että näitä perusteluja ei ole haluttu muuttaa vaikka itse säännösehdotus onkin sitten muutettu vähemmän vaativaksi. Voi olla, että saamani käsitys on virheellinen. Joka tapauksessa minusta edelleen vaikuttaa siltä, että esityksessä esitetyt perustelut sovittelun sisältöön puuttumiselle laissa säädetyin vaatimuksen avulla itse asiassa viittaavat sellaiseen järjestelyyn ja tukevat sellaista järjestelyä, jossa sovittelijan sovittelutoiminnan sisältöä säädellään nykyistä säännösehdotusta selvästi tuntuvammin ja jossa siis sovittelijan toimintavapaus sovittelutoiminnassa olisi selvästi voimakkaammin rajoitettu kuin esillä olevan säännösehdotuksen mukaan. Vaikka asiassa olisikin käynyt niin, että hallituksen esityksen valmistelun kestäessä on vähitellen liu'uttu tilanteeseen, jossa esitetyt perustelut viittaavat tuntuvampiin rajoituksiin ja toisenlaisiin perusteluihin kuin nykyiset säännösehdotukset viittaisivat, on kuitenkin kyseessä tilanne, jossa esitetyt perustelut sisältävät tuntuvasti sellaista perusteluaineistoa, joka tulee säännösehdotusten sisällön perusteella aiheellisenä pidettävän perusteluaineiston lisäksi. Tämä tällä tavoin ”lisäksi” tuleva perusteluaineisto sisältää käsittääkseni myös sellaisia perusteluja, jotka voivat huomion arvoisesti vaikuttaa ehdotetun 11,2 §:n

soveltamiseen. Vaikka tässä on ehkä enemmän kysymys tilanteesta, johon on ajauduttu, kuin tilanteesta, jota on suunniteltu, voi syntynyt tilanne kuitenkin tulla käytännössä merkitsemään sellaista perusteluilla säätämistä, johon perustuslakivaliokunta voisi kiinnittää periaatteellista huomiota.