

19.11.2004

774/4/02 ja 1205/4/03

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää**

## **POLIISIEN AMMATTIYHDISTYKSEN JÄSENMAKSUN PERINTÄ**

1

### **KANTELU**

Kantelun tehnyt Poliisien ammattiyhdistys pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Etelä-Suomen lääninhallituksen hallintopäällikön 13.3.2002 ja Lapin lääninhallituksen kansliapäällikön 22.5.2002 ja 17.2.2003 tekemiä ratkaisuja jäsenmaksuperinnästä.

Ratkaisuilla on lääninhallitusten puolesta ilmoitettu, että yhdistyksen jäsenten jäsenmaksuja ei tulla perimään jäsenten palkasta. Perusteluksi on ilmoitettu, että lääninhallitus perii jäsenmaksuja palkoista vain niiltä poliisimiehiltä, jotka ovat jäsenenä sellaisessa ammattiyhdistyksessä, joka kuuluu valtion keskus sopijajärjestöön. Kantelun tehnyt yhdistys ei ole tällainen ammattiyhdistys.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

#### **Oikeusohjeet**

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen (EIS) 11 artiklan mukaan jokaisella on oikeus ra uhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Artiklan mukaan näiden oikeuksien käyttämiselle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Artikla ei kuitenkaan estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käyttäessään näitä oikeuksia.

EIS 14 artiklan mukaan yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Suomen perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Suomen perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus, johon sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi.

Valtion virkamieslain 11 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti niin, ettei ketään perusteettomasti aseteta toisiin nähden eri asemaan syntyperän, etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolen, uskonnon, vakaumuksen, vammaisuuden, iän taikka poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan taikka muun näihin verrattavan seikan vuoksi.

Valtion virkamieslain 12 §:n mukaan viranomaisen ei saa kieltää virkamiestä liittymästä eikä kuulumasta yhdistykseen eikä painostaa tätä liittymään johonkin yhdistykseen tai kieltää siitä eroamasta.

Eräiden jäsenmaksujen perimisestä valtion virkamiesten palkasta annetun lain (365/1969) 1 §:n mukaan valtion virkamiesten ammattiyhdistysten sekä työttömyyskassojen jäsenmaksut saadaan periä virkamiehen palkasta ammattiyhdistyksen ja työttömyyskassan lukuun asianomaisen palkanmaksuviranomaisen toimesta edellytyksellä, että virkamies on antanut siihen suostumuksen tai valtuutuksen siten kuin laissa varallisuusosoikeudellisista oikeustoimista on säädetty.

## 3.2

### Kannanotto

#### 3.2.1

##### Kysymyksenasettelu

Kantelunalaisessa asiassa on nähdäkseni ensinnäkin kysymys siitä, onko työnantajaviranomaisella velvollisuus periä ammattiyhdistyksen jäsenmaksut poliisimiesten palkasta. Toiseksi kysymys on siitä, aiheuttaako kanteluissa kerrottu työnantajaviranomaisen menettely tosiasiallisesti sen, ettei perustuslaissa taattu yhdistymisvapaus toteudu. Vielä voidaan kysyä, loukkaako työnantajaviranomaisen menettely yhdenvertaisen kohtelun velvoitetta.

Perustuslain ammatillisen yhdistymisvapauden on katsottu sen lisäksi, että se oikeuttaa kuulumaan yhdistykseen, turvaavan myös sitä, että vapauttaan käyttävälle ei saa aiheutua haitallisia seurauksia (Perusoikeudet Suomessa, 1999, toim. Nieminen, s. 103).

Tältä osin kysymykseksi muodostuu siten, onko tässä tapauksessa kantelun tehneen yhdistyksen jäsenille aiheutunut sellaista haittaa, että työnantajan menettely olisi tosiasiallisesti perustuslaissa taatun ammatillisen yhdistymisvapauden vastaista. Onko työnantajan kieltäytyminen periä sopijajärjestöihin kuulumattoman yhdistyksen jäsenten jäsenmaksut palkasta yhdistymisvapauden käytännön toteutumisen kannalta este?

Perustuslain yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen on katsottu sisältyvän mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (Perusoikeudet, WSOY 1999, s. 233). Säännöksen perusteella eri ihmisryhmien kohtelulle toisistaan poikkeavalla tavalla tulee olla yhteiskuntapoliittisesti hyväksyttävä syy (Saraviita: Perustuslaki 2000, s. 121). Kolmas kysymyksenasettelu voidaan kuvata seuraavasti: Jos viranomaisen perijöiltäin virkamiehiltä tai kuten tässä tapauksessa; tietyn ammattiyhdistyksen jäsenten jäsenmaksut palkasta, onko sillä yhdenvertaisen kohtelun velvoitteen johdosta velvollisuus periä kaikkien tähän halukkaiden virkamiesten jäsenmaksut näiden palkasta.

Ensimmäisen kysymyksen osalta voidaan pitää selvänä, että edellä selostetun eräiden jäsenmaksujen perimisestä valtion virkamiesten palkasta annetun lain perusteella viranomaisella ei ole velvollisuutta periä mainittuja virkamiehen jäsenmaksuja tämän palkasta yhdistykselle edelleen tilittäväksi. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 49/1969) todettiin lain säätämisen taustalla olevan 1968 työmarkkinoiden ja elinkeinoelämän keskusjärjestöjen välillä tehdyn ns. vakauttamissopimuksen yhteydessä tehty vuoden 1969 työehtosopimusratkaisuun liittyvä sosiaalisista järjestelyistä laadittu sopimus. Tuon sopimuksen myötä vuodeksi 1969 tehdyissä työehtosopimuksissa sovittiin ammattiyhdistysten ja työttömyyskassojen jäsenmaksujen perimisestä työntekijän palkasta. Vastaava ehto sisältyi valtion puolesta tehtyihin työehtosopimuksiin. Hallituksen esityksen mukaan oli asianmukaista, että myös valtion virkamiesten ammattiyhdistysten jäsenmaksut perittäisiin asianomaisen palkanmaksuviranomaisen toimesta, koska virkamiehet eivät puheena olevassa suhteessa poikkeaa muista palkansaajista. Totean, että lainmuutos oli osa kokonaisratkaisua, jonka taustalla oli ns. pääsopijajärjestöjen sopimus.

Lain perusteella perimiseen on mahdollisuus, ei velvollisuutta, koska lain mukaan jäsenmaksut *saadaan* periä virkamiehen palkasta. Tarkastelenkin seuraavassa tarkemmin vain kahta jälkimmäistä kysymystä: yhdistymisvapautta ja yhdenvertaisen kohtelun velvoitetta.

### 3.2.2

#### Oikeusohjeet ja ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö

Virkamieslain 11 §:n tasapuolisen kohtelun vaatimuksen on katsottu tarkoittavan sitä, ettei virkamiestä saa asettaa toisiin virkamiehiin nähden parempaan tai huonompaan asemaan laissa mainittujen syiden vuoksi. Virkamiehen kohtelu ei saa perustua hallintotoiminnan tarkoitukselle viera isiin perusteisiin. Ratkaisevana virkamiehen kohtelun oikeudellisessa arvioinnissa on se, johtaako

kohtelu tosiasiallisesti tai välillisesti syrjivään tai suosivaan toimeen, vaikka kohtelu sinänsä olisikin muodollisesti muuten lainmukainen tai vaikka epätasapuolinen kohtelu ei olisikaan ollut toimen nimenomaisena tarkoituksena. (Bruun – Mäenpää – Tuori: Virkamiesten oikeusasema, 1995, s. 134)

Käsillä olevassa tilanteessa työnantajaviranomainen on asettanut erillaiseen asemaan ammattiyhdistykset, joiden olennaisena erona on se, ovatko nämä pääsopijajärjestöjen jäseniä vai eivät.

Kysymys on viime kädessä siitä, onko tämä hyväksyttävää yhdistymisvapauden näkökulmasta ja onko erillaiseen kohteluun yhteiskuntapoliittisesti hyväksyttävä ja objektiivisesti arvostellen perusteltu syy.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten (EIT) ratkaisukäytännössä on eräitä tapauksia, joissa tuomioistuin on ottanut kantaa samankaltaisiin ongelmiin.

National Union of Belgian-Police – tapauksessa (27.10.1975, A-19) oli kysymys siitä, merkitsikö valtion viranomaisten kieltäytyminen neuvottelemasta työehdoista ja työntekijöiden sosiaaliturvaan liittyvistä kysymyksistä tietyn ammattiliiton kanssa valtion vastuulla olevaa yhdistymisvapauden loukkausta ja syrjintää. Perusteluissaan EIT katsoi, että EIS:ää ei automaattisesti riko se, että valtion noudattama linja tekee edullisemmaksi olla jäsenenä yhdessä ammatillisessa järjestössä kuin toisessa. Edelleen EIT totesi, että oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja oikeus liittyä niihin etujensa turvaamiseksi ei takaa ammattiyhdistyksille tai ammattiyhdistykseen kuuluville tietynlaista kohtelua valtion taholta. EIT:n mukaan EIS 11 artiklan mukaisesta oikeudesta perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi ei ole johdettavissa oikeutta jokaiselle ammattiyhdistykselle neuvotella työnantajan kanssa työsuhteiden ehdoista tai solmia työehtosopimuksia siinäkään tapauksessa, että työnantaja on valtio. Syrjintäartiklan näkökulmasta asiaa tarkastellen EIT totesi, että mikä tahansa erilainen kohtelu ei ole EIS 14 artiklan vastaista. EIT:n mukaan syrjintää ei ole tapahtunut, jos valtiolla on esittää erilaiselle kohtelulle objektiivinen ja kohtuullinen oikeutusperuste. EIT:n mukaan erilaisella kohtelulla tavoitellun päämäärän tulee olla kohtuullisessa suhteessa käytettyihin keinoihin nähden. Tapauksessa EIT katsoi, että valtiotyönantajan kieltäytymiselle neuvottelemasta työehdoista muiden kuin edustavimpien ammattiliittojen kanssa on olemassa EIS 14 artiklan valossa tarkasteltuna yhdessä EIS 11 artiklan kanssa asialliset perusteet.

Swedish Engine Drivers'-Union – tapauksessa (6.2.1976, A-20) oli kysymys edellä kerrotun kaltaisesta tilanteesta. EIT perusteli ratkaisuaan samalla tavalla kuin edellä.

Schmidt ja Dahlström- tapauksessa (6.2.1976, A-21) oli kysymys siitä, merkitsikö valtion noudattaman työmarkkinapolitiikan seurauksena syntynyt tilanne, jonka johdosta oli edullisempaa kuulua yhteen ammattiliittoon kuin toiseen, sopimusvaltion vastuulla olevaa yhdistymisvapauden loukkausta ja syrjintää. Ensinnäkin EIT katsoi, että valtio voi rikkoa EIS:ää paitsi julkisen vallan haltijana myös työnantajan ominaisuudessa. EIT:n mukaan EIS sitoo valtiota

työnantajana siitä riippumatta, sääntelevätkö valtion ja sen työntekijöiden välisiä suhteita julkis- vai yksityisoikeudelliset lait. Muutoin EIT perusteli ratkaisuaan samoin kuin edellä selostetuissa kahdessa tapauksessa. EIT:n mukaan EIS:ta ei ollut loukattu.

Wilson & the National Union of Journalists ym. – tapauksessa (2.7.2002) oli kysymys ammattiyhdistysvapauden rikkomisesta, kun kansallinen laki salli työnantajan pyrkiä palkankorotuksia ja muita taloudellisia etuja myöntämällä siihen, että työntekijät eivät käyttäisi ammattiliittoa edustajanaan työehtoja koskeissa neuvotteluissa. EIT katsoi, että sallimalla työnantajien turvautua taloudellisiin kannustimiin, jotta työntekijät luopuisivat tärkeistä ammattiyhdistysoikeuksistaan, vastaajavaltio ei ollut täyttänyt positiivista velvollisuuttaan turvata EIS 11 artiklan mukaisten oikeuksien käyttäminen. EIT päätöksen mukaan EIS 11 artiklaa oli rikottu.

### 3.2.3

#### Arviointia

#### Yhdistymisvapaus

Kuten edellä selostetusta EIT:n käytännöstä on havaittavissa, EIS:ta ei automaattisesti riko se, että valtion noudattama linja tekee edullisemmaksi olla jäsenenä yhdessä ammatillisessa järjestössä kuin toisessa. Viimeiseksi selostetussa tapauksessa EIT sen sijaan katsoi, että ammattiyhdistysvapautta rikkoi se, että työnantajien sallittiin turvautua taloudellisiin kannustimiin, jotta työntekijät luopuisivat ammattiyhdistysoikeuksistaan.

Saaduissa selvityksissä ja lausunnoissa on viitattu siihen, että laki ei velvoita perimiseen ja että työmarkkinoilla noudatetaan tiettyjä "pelisääntöjä", joita myös valtiotyönantajan on syytä noudattaa. Sisäasiainministeriön 28.8.2003 antaman lausunnon mukaan nämä pelisäännöt sisältävät sen, että työnantajan toimesta suoritettaisiin jäsenmaksujen perintää vain sellaisilta ammattiyhdistyksiltä, jotka ovat liittyneet alayhdistykseksi johonkin valtion pääsopijajärjestöön. Kantelun tehnyt yhdistys ei kuulu tällaiseen valtion virkaehtosopimuslain 3 §:ssä tarkoitettuun yhdistykseen tai alayhdistykseen.

Valtion virkaehtosopimuslain 3 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan virkaehtosopimuksen neuvottelu- ja sopimusosapuolia ovat virkamiesten puolesta sellainen rekisteröity yhdistys, jonka varsinaisiin tarkoituksiin kuuluu virkamiesten etujen valvominen virkasuhteissa (virkamiesyhdistys) ja jonka kanssa valtion neuvotteluviranomainen harkitsee tarkoituksenmukaiseksi neuvottelujen käymisen ja virkaehtosopimuksen tekemisen. Valtion virkaehtosopimuslakia (664/1970) koskevan hallituksen esityksen (HE 14/1970) mukaan sääntely vastaa yksityisillä työmarkkinoilla vallitsevaa käytäntöä. Antaessaan eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle lausuntoa mainitusta hallituksen esityksestä eduskunnan perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt erityistä huomiota hallituksen esityksen ko. asiaa koskevaan lainkohtaan (PeVL n:o 3/1970 vp.). Neuvottelu- ja sopimusosapuolen valintaa on oikeuskirjallisuudessa kuvattu seuraavasti: "Virkaehtosopimuslakeihin sisältyvien nimenomaisten

normien mukaan kunkin sopimusviranomaisen asiana on kussakin yksittäistapauksessa ratkaista, minkä virkamiesyhdistyksen kanssa se solmii virkaehtosopimuksen. Ko. päätös on kunkin sopimusviranomaisen vapaassa harkinnassa, jota ohjaavat vain tarkoituksenmukaisuusperusteet; lähinnä se, minkä järjestön tai järjestöjen arvioidaan voivan parhaiten turvata työrauhan." (Tiitinen; Virkaehtosopimusoikeus 1983, s. 113 -114). Pääsopijajärjestöllä tarkoitetaan tällaista neuvottelu- ja sopimusosapuolena olevaa virkamiesyhdistystä.

Etelä-Suomen lääninhallituksen selvityksessä todetaan, että perinnästä ja tilityksistä johtuviin tehtäviin kuuluu kohtuuttomasti palkanlaskennasta vastaavien henkilöiden työaika. Lääninhallituksella ei selvityksensä mukaan ole käytettävissä olevien resurssien puitteissa mahdollisuuksia muuttaa vakiintunutta käytäntöä (jäsenmaksujen periminen vain valtion pääsopijajärjestöön kuuluvien osalta), koska jäsenmaksujen perintä palkasta tuottaa työnantajalle ylimääräisiä kustannuksia sekä huomattavaa laskenta- ja selvitystyötä. Lääninhallituksen mukaan sillä on ollut lailliset sekä tarkoituksenmukaisuussyihin nojaavat asialliset perusteet menettelylleen eikä kysymys ole valtion virkamieslain 11 §:n vastaisesta menettelystä.

Sisäasiainministeriön lausunnon liitteenä olevan 7.4.2003 laaditun muistion mukaan menettelyssä on tarkoituksena myös työnantajan puolelta auttaa liiton toimintaa vastapalveluksena kollektiivisopimusten tekemisestä. Muistion mukaan tämä vastapalvelus on tarkoitettu vain sopimuskumppanina olevalle yhdistykselle ja sen alayhdistykselle eikä tästä periaatelinjauksesta valtiotyönantajien eri yksiköiden tulisi poiketa. Edelleen muistiossa todetaan, että mikäli ko. perintää muilta kuin sopimuskumppaneilta on tehty, tulisi menettely yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti lakkauttaa.

Saatujen selvitysten ja lausuntojen perusteella vaikuttaa siltä, että perusteina ammattiyhdistysten erilaiseen kohteluun tässä tapauksessa on toisaalta menettelyn vaatimat resurssit ja toisaalta työmarkkinapolitiikassa vakiintunut neuvottelukumppanin "huomioon ottaminen".

Verrattaessa edellä selostettua EIT:n ratkaisukäytäntöä nyt käsillä olevaan tapaukseen, voidaan todeta, että valtiotyönantajan käytäntö tekee jossain mielessä edullisemmaksi olla jäsenenä sellaisessa ammattiyhdistyksessä, joka kuuluu ns. pääsopijajärjestöön. Kysymys ei ole niinkään taloudellisesta edusta vaan vaivattomuudesta, kun pääsopijajärjestöön kuuluvan poliisimiehen ei tarvitse huolehtia jäsenmaksunsa suorittamisesta. Mielestäni kysymys ei kuitenkaan ole sellaisesta menettelystä, joka aiheuttaisi sen, että EIS:n tai Suomen perustuslain takaamaa yhdistymisvapautta tosiasiallisesti rajoitettaisiin. Ko. menettelyn epääminen ei nähdäkseni ole haitallinen seuraus tiettyyn ammattiyhdistykseen kuulumisesta; kysymys on ennemminkin siitä, että toinen yhdistys on siinä asemassa, että valtio työnantajana on katsonut parhaaksi antaa sille käytännöllisen "edun", jota kaikki eivät saa. Se, mikä virkamiesyhdistys pääsee pääsopijajärjestöksi, on edellä kerrotuin tavoin sopimusviranomaiselle laissa säädettyyn harkintavaltaan kuuluva asia. Saadun selvityksen valossa yhdistymisvapautta ei ole loukattu.

Edellä selostetun Wilson & the National Union of Journalists ym. – tapauksen näkökulmasta voidaan vielä kysyä, onko kyse sellaisesta kannustimesta, jolla pyritään saamaan työntekijät luopumaan vapaudestaan valita oma ammattiyhdistys. Kun kysymys ei kuitenkaan ole esimerkiksi siitä, että työnantajan menettely estäisi kantelun tehneen yhdistyksen jäseniä käyttämästä jäsenyyttään etujensa turvaamista varten, ei menettely mielestäni tosiasiallisesta rajoita EIS 11 artiklan mukaisten oikeuksien käyttämistä eli rajoita yhdistymisvapautta. Nähdäkseni asiaa voidaan arvioida samalla tavoin Suomen perustuslain 13 §:n 2 momentin näkökulmasta.

Vaikka työnantajaviranomaiset eivät ole kohdelleet kysymyksessä olevaa yhdistystä samalla tavalla kuin toista poliisimiehiä edustavaa ammattiyhdistystä, ei tästä kohtelusta ole mielestäni aiheutunut yhdistymisvapauden tosiasiallista rajoittumista. Menettelyssä on noudatettu asiasta annettua lakia, joka ei velvoita perimään jäsenmaksuja palkasta, enkä katso, että menettely saadun selvityksen valossa olisi myöskään perustuslaissa säädetyn tai valtion virkamieslaissa säädetyn yhdistymisvapauden vastaista. Työnantajaviranomaisen menettelyä ei voi myöskään pitää sellaisena painostuksena, jota valtion virkamieslain 12 §:ssä tarkoitetaan. Poliisimiehillä on saadun selvityksen perusteella täysi vapaus valita, mihin yhdistykseen kuulua tai kuuluako mihinkään yhdistykseen. Kysymys ei siten missään tapauksessa ole ollut yhdistymisvapautta koskevan perusoikeussäännöksen "ydinalueeseen" kohdistuvasta lain soveltamisesta. Yhdistymisvapauden "ydinalueeseen" kuuluvat nähdäkseni ns. "positiivinen" ja "negatiivinen" yhdistymisvapaus.

On myös huomattava, että jonkin virkamiesyhdistyksen hyväksyminen neuvottelija sopimusosapuoleksi harkinnan perusteella on lailla säädetty menettely.

#### Yhdenvertainen kohtelu

Mitä sitten tulee asiaan yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksen näkökulmasta tarkasteltuna, totean, että tätä ja edellä käsiteltyä yhdistymisvapautta ei mielestäni voida käsitellä toisistaan erillään, vaan kysymys on näiden perusoikeuksien kokonaisuudesta. Tämä tulee ilmi myös EIT:n ratkaisukäytännöstä.

Edellä selostetusta EIT:n ratkaisukäytännöstä käy ilmi, että EIS:n näkökulmasta EIS:ta ei automaattisesti riko se, että valtion noudattama linja tekee edullisemmaksi olla jäsenenä yhdessä ammatillisessa järjestössä kuin toisessa. Nähdäkseni edellä lausutusta voi seurata se, että kohtelu voi hyväksyttävästi olla jossakin määrin erilaista riippuen siitä, mihin järjestöön henkilö kuuluu. EIT onkin todennut samassa yhteydessä, että mikä tahansa erilainen kohtelu ei ole EIS 14 artiklan vastaista. EIT:n käytännöstä voidaan saada johtoa myös Suomen perustuslain arvioinnissa, vaikka EIS 14 artikla koskeekin vain tuossa yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien yhdenvertaista nauttimista ja on siten Suomen perustuslain yhdenvertaisuussäännökseen nähden rajoitetumpi.

Pyysin professori Mikael Hidéniä arvioimaan sitä, miten voidaan yleisesti luonnehtia perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen vaikutusta lain viranomaiselle antaman harkintavallan ohjaamisessa ja missä määrin valtio voi työnantajana noudattaa työmarkkinoilla vakiintunutta menettelyä, jos tällainen menettely näyttäisi olevan ristiriidassa sitä viranomaisena ja lainsoveltajana velvoittavien perustuslain säännösten kanssa, sekä mikä merkitys on lainsäädännössä jo omaksutuilla työmarkkinajärjestöjä eri asemaan asettavilla säännöksillä (esim. pääsopijajärjestöjen valinnalla).

Hidén totesi lausunnossaan mm., että yksittäiset perusoikeudet eivät ole toisistaan täysin riippumattomia, vaan osia samasta perusoikeuksien kokonaisuudesta. Tämä merkitsee mm. sitä, että samassa juridisessa tarkastelussa voidaan joutua sovittamaan yhteen kahden tai useammankin perusoikeuden noudattamisvaatimuksia. Se merkitsee myös lähtemistä koko perusoikeusjärjestelmän sisäisestä johdonmukaisuudesta. Yksittäisiä perusoikeuksia ei voida tulkita niin, että tulkinta johtaisi selvään ristiriitaan muiden perusoikeuksien yhteydessä noudatettujen tulkintaperiaatteiden tai koko perusoikeusjärjestelmälle leimallisten ominaisuuksien kanssa. Perusoikeusjärjestelmän yhtenäisyys merkitsee mm. sen lähtökohdan korostumista, että se tapa, jolla yksilö käyttää jotain perusoikeutta tai nauttii perusoikeuden suojaa, ei voi vaikuttaa heikentävästi hänen muihin perusoikeuksiinsa. Perusoikeusjärjestelmän yhtenäisyyteen ei sovi, että jonkin yksittäisen perusoikeuden suojan saamisessa poikettaisiin yhdenvertaisuusnormin edellyttämästä kohtelusta tai että jonkin perusoikeuden käyttäminen voisi johtaa muita heikompaan asemaan jonkin toisen perusoikeuden käyttämisessä tai nauttimisessa.

Edelleen Hidén totesi mm., että julkisen vallan tehtävään perusoikeuksien turvaamisessa ei kunnolla sovi ajatus, jonka mukaan valtion viranomaiset valtion työnantajarooliin kuuluvissa toimissa olisivat perusoikeuksiin sidonnaisuuden tai perusoikeuksien huomioon ottamisveloitteen kannalta samassa asemassa kuin erilaiset yksityiset työnantajat. Hidénin mukaan huolimatta valtion työnantajaroolin rinnasteisuudesta yksityisiin työnantajiin valtion työnantajarooliin sisältyy merkittävästi myös julkisoikeudellisia elementtejä ja tällä seikalla voi olla vaikutusta perusoikeuksien konkreettisen velvoittavuuden arvioinnissa. Hidén on lausunnossaan viitannut eräisiin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin ja todennut niiden valossa näyttävän siltä, että ainakaan ilman merkittäviä varauksia ei tavallisessa laissa voitaisi valtuuttaa valtion viranomaista työnantajana menettelyihin, jotka olisivat ristiriidassa sitä viranomaisena ja lainsoveltajana velvoittavien perusoikeussäännösten kanssa. Vielä suuremmalla syyllä vaikuttaa Hidénin mielestä siltä, että tämänsisältöisiin menettelyihin ei voitaisi ryhtyä pelkästään alemmantasoisten säädösten nojalla tai vain omaksumalla tietynlainen käytäntö.

Suomen perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisen yhdenvertaisuussäännöksen on katsottu edellyttävän yhteiskuntapoliittisesti hyväksyttävä syytä eri ihmisryhmien kohtelulle toisistaan poikkeavalla tavalla. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentävä syrjintäkiellon sisältävä perustuslain 6 §:n 2 momentti taas



sanamuotonsa mukaisesti edellyttää eri asemaan asettamiselle hyväksyttävän perusteen.

Erilaisen kohtelun perusteen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on käsitykseni mukaan otettava huomioon ainakin seuraavat seikat.

Ensiksikin on syytä arvioida, voisiko eri yhdistysten jäsenmaksujen perimisen vaatima resurssilisäys joissakin tapauksissa olla objektiivisesti arvostellen perusteltu syy kohdella eri tahoja eri tavalla niin kuin Etelä-Suomen lääninhallituksen selvityksessä esitetään. Voinee ajatella, että esimerkiksi useiden uusien järjestöjen pyytäessä jäsenmaksuperintä palkasta tällä seikalla voisi olla merkitystä. Samoin voi nähdäkseni olla perusteltua antaa merkitystä järjestön edustavuudelle. Jäsenmaksujen automaattiperinnässä tarvittavien tietokoneohjelmien uusiminen muutaman henkilön muodostaman järjestön tarvetta varten voisi ehkä olla sellainen peruste, että se oikeuttaisi poikkeamaan yhdenvertaisuusvaatimuksesta. Tältä osin minulla ei kuitenkaan ole käytettävissäni selvitystä siitä, minkälaisia konkreettisia hankaluuksia jäsenmaksujen periminen lukuisien eri järjestöjen lukuun aiheuttaisi.

Erilaista kohtelua ja sen hyväksyttävyyttä käytännön lainsoveltamistilanteessa arvioitaessa voidaan mielestäni ottaa huomioon myös se, onko erilaisessa kohtelussa kysymys perustavanlaatuisiin henkilökohtaisiin seikkoihin (esim. sukupuoli tai alkuperä) perustuvasta oikeuksien käyttöä koskevasta erilaisesta kohtelusta vai esimerkiksi pelkästään menettelytapojen eroista. Mitä perustavanlaatuisemmasta eriarvoisesta kohtelusta on kysymys, sitä painavampia tulee perusteiden olla, jotta erilainen kohtelu voisi olla hyväksyttävää. Tähän nähden on syytä todeta, että jäsenmaksujen perintä työnantajan toimesta helpottaa varmaankin asianomaisen yhdistyksen toimintaa, mutta sillä ei nähdäkseni ole kovin olennaista merkitystä yhdistyksen yksittäisen jäsenen kannalta vaivansäästönä jäsenmaksujen suorittamisessa.

Hyväksyttävää perustetta arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että eräiden jäsenmaksujen perimisestä valtion virkamiesten palkasta annetun lain 1 §:n mukaan jäsenmaksut *saadaan* periä virkamiehen palkasta. Mielestäni lain sanamuoto osoittaa, että lainsäätäjät on aikanaan tietoisesti antanut lainsoveltajalle (eli tässä tapauksessa työnantajaviranomaiselle) harkintavaltaa sen suhteen, perikö se jäsenmaksut palkasta. Harkintavaltaan mitä ilmeisimmin kuuluu sekin, kenen palkasta jäsenmaksu peritään. Toisaalta lainsoveltajaan kohdistuva yleinen yhdenvertaisuussäännös sisältää rajoituksen tähän harkintavaltaan. Lisäksi on otettava huomioon, että laki ei millään muotoa rajoita sitä, kenen palkasta jäsenmaksut peritään. Pelkästään siitä, että laki sallii jäsenmaksujen perimisen palkasta, ei voida tehdä johtopäätöstä suuntaan tai toiseen sen arvioimiseksi, onko menettely perustuslain yhdenvertaisuusvelvoitteen mukaista.

Nykyinen käytäntö taas heijastaa sitä lainsäädännössäkin hyväksytyä ajatusta, että valtio voi työnantajana valita työntekijöitä edustavan neuvottelu- ja sopimusosapuolen. Tässä ei mielestäni voida kuitenkaan ohittaa sitä, että vaikka kysymys on valtion viranomaisen roolista työnantajana, ei valtiota voida

kaikilta osin rinnastaa yksityiseen työmarkkinasopimus Kumppaniin, vaan valtion viranomaisella on tiettyjä velvollisuuksia, jotka sitovat sitä riippumatta siitä, missä asemassa se toimii. Samankaltainen ajatus tulee ilmi edellä selostetusta EIT:ssä ratkaistusta Schmidt ja Dahlström-tapauksesta, jossa EIT totesi EIS:n sitovan valtiota työnantajana siitä riippumatta, sääntelevätkö valtion ja sen työntekijöiden välisiä suhteita julkis- vai yksityisoikeudelliset lait.

Toisaalta asiaa harkittaessa on otettava huomioon se Hidéninkin esille tuoma näkemys, että perusoikeusjärjestelmän yhtenäisyyteen ei sovi, että jonkin yksittäisen perusoikeuden suojan saamisessa poikettaisiin yhdenvertaisuusnormin edellyttämästä kohtelusta tai että jonkin perusoikeuden käyttäminen voisi johtaa muita heikompaan asemaan jonkin toisen perusoikeuden käyttämisessä tai nauttimisessa. Tässä tapauksessa kysymys kuuluu, onko hyväksyttävää, että yhdistymisvapauden käyttäminen johtaisi siihen, että tätä oikeutta käyttävä joutuisi tiukimään oikeudestaan yhdenvertaiseen kohteluun.

### Johtopäätös

Olen edellä todennut, että työnantajaviranomaisen menettely ei käsitykseni mukaan ole ristiriidassa perustuslain yhdistymisvapautta koskevan säännöksen (13 §) kanssa huomioon ottaen, että menettelyn vaikutus yhdistymisvapautteen, erityisesti sen ydinalueeseen on vain välillinen ja sellaisenaankin hyvin vähäinen. Sen sijaan perustuslain takaaman yhdenvertaisuuden näkökulmasta menettely ei mielestäni ole ongelmaton. Se, että menettely on hyväksyttävää yhdistymisvapauden, tässä tapauksessa ammatillisen järjestäytymisvapauden kannalta, ei välttämättä tarkoita sitä, että menettely olisi hyväksyttävä – tai ainakaan ongelmaton – yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen tai koko perusoikeusjärjestelmän kannalta. Erilainen kohtelu kytkeytyy tässä tapauksessa perimmältään siihen, miten toista perusoikeutta, yhdistymisvapautta on käytetty. Tällainen erottelu koettelee väistämättä perusoikeusjärjestelmän yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta.

Jo se, voidaanko valtio valtuuttaa tavallisessa laissa työnantajana menettelyihin, jotka ovat ristiriidassa sitä viranomaisena ja lainsoveltajana velvoittavien perusoikeussäännösten kanssa, on ongelmallinen kysymys. Vielä ongelmallisempaa on, jos perusoikeussäännösten kanssa ristiriidassa oleviin menettelyihin ryhdytään lakia alemmantasoisten säädösten nojalla tai pelkästään omaksumalla tietynlainen käytäntö.

Käsitykseni mukaan on kyseenalaista, että valtio – vaikkakin työnantajanasemassa – poikkeaisi perustuslakiin sisältyvästä yhdenvertaisen kohtelun velvoitteestaan vedoten vakiintuneeseen työmarkkinakäytäntöön. Erityisesti perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain voimaantulon jälkeen on syytä tarkastella kriittisesti sellaisia "perusoikeusherkkiä" käytäntöjä, jotka ovat syntyneet aikaisemmassa oikeustilassa ja joihin eduskunta ei siten ole voinut ottaa kantaa nykyisen lainsäädännön pohjalta.

Voidaankin mielestäni perustellusti kysyä, onko vallitsevassa oikeustilassa olemassa hyväksyttävää perustetta kerrotunlaiseseen yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamiseen. Käsitykseni mukaan perusteeksi ei riitä se, että työmarkkinoilla noudatetaan tiettyjä "pelisääntöjä". On syytä muistaa, että viranomaisen lainsoveltajana tulee noudattaa suurempaa pyrkimystä muodollisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseen kuin esimerkiksi lainsäätäjän, jolla on laajempi liikkumavara perustuslain yhdenvertaisuuden vaatimuksen arvioinnissa lainsäätämisen yhteydessä. Toisaalta ei nähdäkseni voida antaa yleistä sääntöä siitä, että kaikkien ammatillista järjestäytymistä varten perustettujen yhdistysten jäsenmaksut tulisi periä valtiotyönantajan toimesta. Jo perinnän aiheuttamista käytännön ongelmista voinee johtua, että joissakin tapauksissa erilaiseen kohteluun on hyväksyttävä syy.

Säännösten tulkinnanvaraisuuteen ja käytettävissä olevaan selvitykseen nähden en pidä kantelunalaista menettelyä lainvastaisena. Totean kuitenkin perustuslakimyönteisen tulkinnan kannalta olevan perustellumpaa, että jäsenmaksujen perimisessä noudatettaisiin mahdollisimman yhteneväistä käytäntöä.

Tapauksen tulkinnanvaraisuus huomioon ottaen pidän asiassa päätökset tehneiden viranomaisten toiminnan arvioinnin kannalta riittävänä, että saatan sisäasiainministeriön poliisiosaston sekä Etelä-Suomen lääninhallituksen ja Lapin lääninhallituksen tietoon edellä esittämäni käsityksen yhdenvertaisesta kohtelusta.

Tapaus herättää kuitenkin kysymyksen siitä, pitäisikö pääsopijajärjestöjä kerrotulla tavalla suosivan jäsenmaksuperinnän hyväksyttävyyden yhdenvertaisuuden näkökulmasta saattaa lainsäätäjän pohdittavaksi. Perustellun vastauksen antaminen edellyttäisi selvästi käytettävissäni olevaa perusteellisemmän selvityksen niistä käytännön ongelmista, jotka jäsenmaksujen toisenlainen perintäkäytäntö aiheuttaisi. Asian tarkempi selvittäminen vaatisi muutoinkin lisäksi sellaista lainvalmistelutyötä, joka ei kuulu laillisuusvalvojalle. Sen vuoksi tyydyn saattamaan esittämäni käsityksen ja kysymyksen lainsäädännön tarpeesta oikeusministeriön tietoon. Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös valtiovarainministeriön henkilöstöosastolle, jolle valtiovarainministeriön työjärjestyksen (54/23.1.2001) 7 §:n mukaan kuuluu mm. valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan kehittämisen ja toteuttamisen valmistelu.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.3 esittämäni käsityksen yhdenvertaisesta kohtelusta sisäasiainministeriön poliisiosaston, Etelä-Suomen lääninhallituksen ja Lapin lääninhallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni niille.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni valtiovarainministeriön henkilöstöosaston ja oikeusministeriön tietoon kohdassa 3.2.3 lausumani johdosta.

