Veli-Pekka Viljanen

HE 12/2024 vp laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 20.3.2024

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tehtäväksi uusia rajoituksia työtaisteluoikeuteen. Rajoitukset kohdistuisivat myötätuntotyötaisteluun ja poliittisiin työtaisteluihin. Lisäksi ehdotuksessa korotettaisiin työrauhavelvollisuuden vastaisesta työtaistelusta tuomittavan hyvityssakon määrää ja laajennettaisiin hyvityssakon soveltamisalaa. Velvoite maksaa hyvitystä lainvastaisen työnseisauksen johdosta ulotettaisiin yksittäisiin työntekijöihin.

Ehdotuksia on arvioitava valtiosääntöoikeudellisesti ensisijaisesti perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun yhdistymisvapauden, erityisesti ammatillisen yhdistymisvapauden ja siitä johdetun työtaisteluoikeuden kannalta. Kyseisen momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen 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.

Työtaisteluoikeutta ei ole perustuslain 13 §:n 2 momentissa nimenomaan mainittu, mutta perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut tämän oikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arvioitava näiden lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (ks. PeVL 41/2022 vp, kohta 20).

Työtaisteluoikeudesta on määräyksiä myös Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Tältä osin voidaan viitata esimerkiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan 6 artiklan 4 kappaleeseen sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 8 artiklan 1 kappaleen 1 kohtaan. Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksiin n:o 87 ja 98 on niiden valvontakäytännössä

katsottu sisältyvän oikeus työtaisteluun. Työtaisteluoikeus on tunnustettu myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artiklassa. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan soveltamiskäytännössä on yhdistymisvapaudesta johdettu myös oikeus työtaistelutoimenpiteisiin.

2. Myötätuntotyötaistelun rajoitukset

Ensimmäisen lakiehdotuksen 8 a §:ssä kiellettäisiin työrauhavelvollisuuden vallitessa toimeenpanemasta myötätuntotyötaistelua siten, että työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutetaan suhteettomia vahingollisia seuraamuksia rajoittamalla työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi tai ilman, että rajoittamisella olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan.

Toisen lakiehdotuksen 8 a §:n mukaan vastaavat myötätuntotyötaistelun rajoitukset kohdistuisivat myös työrauhavelvollisuuden ulkopuolella toimeenpantuihin myötätuntotyötaisteluihin, jos tuettavan työtaistelun tavoitteena on muu kuin työehtosopimuksen solminen.

Myötätuntotyötaistelut kuuluvat sinänsä perustuslaissa suojatun ammatillisen yhdistymisvapauden soveltamisalaan huolimatta siitä, että tarkoituksena on tukea työtaistelulla toista työtaistelua eikä omia neuvotteluintressejä. Myötätuntotyötaistelut ovat kuitenkin vakiintunut tapa käyttää ammatillista järjestäytymisvapautta, eikä niiden järjestämistä ole meillä aikaisemmin lainsäädännöllisesti nimenomaan rajoitettu. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tapauksessa *The National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. Yhdistynyt kuningaskunta* (8.4.2014) katsonut myötätuntotyötaistelun kuuluvan ihmisoikeussopimuksen yhdistymisvapautta koskevan 11 artiklan soveltamisalaan, joskin tuomioistuin korosti samalla valtion laajaa harkintamarginaalia myötätuntotyötaistelujen sääntelyssä. Vastaavasti ILO:n ammatillista järjestäytymisoikeutta koskevien sopimusten valvontakäytännössä on katsottu sopimusten antavan suojaa myös myötätuntotyötaisteluille (ks. HE, s. 25-27).

Hallituksen esityksen mukaan ehdotusten yleisenä tavoitteena ovat vakaammat ja häiriöttömämmät työmarkkinat, jotka turvaavat yrityksen tuottavuutta ja kilpailukykyä suhteessa keskeisiin kilpailijamaihin ja edistävät ulkomaalaisten toimijoiden käsitystä

Suomesta vakaana toiminta- ja investointiympäristönä (HE, s. 50). Myötätuntotyötaisteluiden rajoittamisen tavoitteeksi ilmoitetaan ennalta estää suhteettoman laajoja myötätuntotyötaisteluita ja siten vähentää varsinaiseen työriitaan nähden ulkopuolisille työnantajille ja muille kolmansille tahoille aiheutuvia kohtuuttomia kustannuksia ja kohtuutonta haittaa (HE, s. 50).

Sinänsä myötätuntotyötaisteluista työtaistelun ulkopuolisille aiheutuvien haittojen rajoittaminen perustelee mielestäni ainakin jossakin määrin myötätuntotyötaistelujen rajoittamista. Sen sijaan esimerkiksi vaikuttaminen ulkomaisten toimijoiden käsityksiin Suomesta vakaana toiminta- ja investointiympäristönä ei sellaisenaan perustele perusoikeutena turvatun työtaisteluoikeuden rajoitusta. Suhtaudun myös vieroksuen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa omaksuttuun vahvaan korostustukseen, jossa ehdotettuja perusoikeuden rajoituksia perustellaan ennen muuta työnantajan omaisuudensuojan turvaamisella (ks. HE, s. 90-91).

Myötätuntotyötaistelujen osalta on merkityksellistä, että hallituksen esityksissä kielletään ainoastaan työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille ”suhteettomia vahingollisia seurauksia” aiheuttavat työtaistelutoimenpiteet. Mahdollisuus ryhtyä myötätuntotyötaisteluun säilyisi ehdotusten toteuttamisen jälkeenkin reaalisena. Tosin tietynlaisen ongelman muodostaan sallittujen ja kiellettyjen myötätuntotyötaistelujen rajanvedon tulkinnanvaraisuus. Käytännössä jää pitkälti tuomioistuinkäytännön varaan se, milloin myötätuntotyötaistelua on pidettävä suhteettomia vahingollisia seurauksia aiheuttavana ja siten kiellettynä. Tältä osin oikeustilan epämääräisyyttä lisää se, että työrauhavelvollisuuden aikana toteutettavat myötätuntotyötaistelut kuuluvat työtuomioistuimen toimivaltaan, sen ulkopuolella toteutetut taas yleisten tuomioistuinten toimivaltaan, mikä voi haitata yhtenäisen soveltamiskäytännön muodostamista.

3. Poliittisten työtaistelujen rajoitukset

Ensimmäisen lakiehdotuksen 8 b §:n mukaan työnseisauksena järjestettävälle poliittiselle työtaistelulle työrauhavelvollisuuden aikana asetettaisiin 24 tunnin enimmäisaikaraja. Toisen lakiehdotuksen 8 b §:ssä säädettäisiin vastaava aikaraja työnseisauksena järjestettäville poliittisille työtaisteluille myös työrauhavelvollisuuden ulkopuolella. Lisäksi mainituissa pykälissä kiellettäisiin poliittisen työtaistelun toimeenpano, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua.

Poliittinen työtaistelu määritellään lakiehdotuksissa työtaisteluksi, jonka tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Käsite kattaa myös työtaistelut, joiden tarkoituksena on pyrkiä vaikuttamaan työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen edistämiseen ja puolustamiseen. Esimerkiksi ILO:n ammatillista järjestäytymisoikeutta koskevien sopimusten valvontakäytännössä on katsottu sopimusten turvaaman työtaisteluoikeuden ulottuvan myös tämänkaltaiseen vaikuttamiseen työtaistelutoimenpiteiden avulla (ks. HE, s. 32-33).

Suomessa poliittisten työtaistelujen järjestämistä ei toistaiseksi ole lainsäädännöllisesti rajoitettu, vaan kyse on ollut laillisesta vaikuttamiskeinosta poliittiseen päätöksentekoon. Siten ehdotusta poliittisten lakkojen pituuden rajoittamisesta 24 tuntiin voidaan pitää olennaisena työtaisteluoikeuden rajoituksena erityisesti, kun otetaan huomioon vielä kielto toimeenpanna poliittista työtaistelua, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua. Hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan, että esimerkiksi hallituskauden aikana olisi lähtökohtaisesti sallittua järjestää poliittinen työtaistelu, jolla pyritään vaikuttamaan yleisesti hallituksen työ- ja sosiaalipolitiikkaan, sekä toisaalta poliittinen työtaistelu yksittäiseen lainsäädäntöhankkeeseen vaikuttamiseksi (HE, s. 79). Kun otetaan huomioon ehdotettu poliittisten työtaisteluiden enimmäiskesto, esimerkki osoittaa selvästi, että poliittisten työtaisteluiden merkitys vaikuttamiskeinona vähentyisi erittäin olennaisesti nykytilanteeseen verrattuna.

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tältä kannalta voidaan pitää ainakin jossain määrin ongelmallisina sellaisia lainsäädännöllisiä uudistuksia, jotka vähentävät ihmisten mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Demokratian toteutuminen edellyttää, että kansalaisyhteiskunnalle jää riittävästi mahdollisuuksia ilmaista käsityksensä ja pyrkiä vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon. Erityisesti tämä koskee asioita, joilla on välitön yhteys henkilöiden omaan elämänpiiriin, kuten työelämään.

4. Hyvitysseuraamukset

Työehtosopimuslain 9 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että hyvityssakon määrää korotettaisiin olennaisesti. Nykyisin pykälässä mainittu enimmäismäärä on 23 500 euroa, ehdotuksen mukaan hyvityssakon vähimmäismääräksi tulisi 10 000 euroa ja enimmäismääräksi 150 000 euroa. Hyvityssakko koskisi vastaisuudessa myös lainvastaisia suhteettomia myötätuntotyötaisteluja ja enimmäiskeston ylittäviä poliittisia työtaisteluja. Toiseen lakiehdotukseen sisällytettäisiin niin ikään vastaava hyvityssakkoa koskeva säännös (18 a §).

Ammatillisen yhdistymisvapauden näkökulmasta hyvityssakon määrällä voi olla merkitystä erityisesti silloin, jos hyvityssakon suuruus tosiasiallisesti muodostuisi esteeksi työtaistelutoimeen ryhtymiselle tai vaarantaisi ammattiyhdistystoiminnan jatkumisen. Ensimmäisen lakiehdotuksen 10 §:n mukaan hyvityssakkoon tuomittaessa on otettava huomioon kaikki esiin tulleet asianhaarat, kuten vahingon suuruus, syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe ja yhdistyksen tai yrityksen koko. Erityisestä syystä hyvityssakkoa voidaan kohtuullistaa tai jättää se kokonaan tuomitsematta. Vastaavan sisältöinen säännös ehdotetaan otettavaksi toisen lakiehdotuksen 18 a §:n 3 momenttiin.

Tällaisenaan ehdotus – huomioon ottaen myös sääntelyn sisältämä kohtuullistamismahdollisuus – antaa käsitykseni mukaan riittävät takeet sille, ettei hyvityssakon määrä muodostu ammatillista järjestäytymisoikeutta liiallisesti rajoittavaksi. Tältä osin on syytä korostaa hallituksen esityksen perusteluissa omaksuttua kantaa, jonka mukaan erityinen syy kohtuullistaa hyvityssakkoa voisi olla tilanteessa, jossa hyvityssakon tuomitseminen vähimmäismääräisenä voisi johtaa yhdistyksen toimintaedellytysten lakkaamiseen ja siten ammattiyhdistystoiminnan estymiseen yhdistyksen pienen koon ja vähäisen varallisuuden vuoksi. Perusteluissa viitataan myös ILO:n sopimusten valvontakäytäntöön, jonka mukaan kaikissa tapauksissa ja riippumatta kyseisen lakon laillisuudesta seuraamukset eivät saa olla suhteettomia tehtyjen rikkomusten vakavuuteen nähden (HE, s. 81).

Työsopimuslain 3 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 §, jonka mukaan työntekijä, joka jatkaa työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaa tuomioistuimen tuomiossa lainvastaiseksi todettua työnseisausta vielä senkin jälkeen, kun työntekijä on ilmoittanut hänelle tuomiosta, on velvollinen maksamaan työnantajalleen hyvitystä 200 euroa. Vastaava säännös ehdotetaan sisällytettäväksi 4. lakiehdotuksen 4 luvun 9 §:ään.

Säännös merkitsisi luopumista siitä lähtökohdasta, että sanktiot lainvastaisen työtaistelun johdosta kohdistetaan vain työtaistelun toimeenpanosta vastanneeseen järjestöön eikä työtaistelutoimeen osallistuneeseen yksittäiseen työntekijään. Ammatillisen yhdistymisvapauden yhtenä keskeisenä ideana on suojata yksittäistä ammattiyhdistyksen jäsentä jäsenyydestä johtuvilta haitallisilta seuraamuksilta. Tämä lähtökohta, jonka mukaan yhdistymisvapauden käyttämisestä ei saa aiheutua yksilölle haitallisia seuraamuksia, näkyy esimerkiksi työsopimuslain irtisanomisperusteita koskevasta säännöksestä (7 luvun 2 §), jonka mukaan työsopimuslain tarkoittamana asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena ei voida pitää ainakaan työntekijän osallistumista työehtosopimuslain mukaiseen tai työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen. Yksilötasolla ei irtisanomisperusteeksi käy osallistuminen työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun silloinkaan, kun se jälkikäteen osoittautuu lainvastaiseksi.

Ehdotus työntekijään kohdistuvasta velvollisuudesta maksaa hyvitystä lainvastaiseksi todetun työnseisauksen jatkumisesta merkitsee poikkeamista edellä esitetystä periaatteesta ja sitä voidaan arvostella tämän vuoksi yhdistymisvapauden toteutumisen näkökulmasta. Sääntelyn ongelmallisuutta lieventää, joskaan ei kokonaan poista, se seikka, että työntekijään kohdistuvan hyvityksen edellytyksenä ovat tuomioistuimen toteama työnseisauksen lainvastaisuus ja työnantajan työntekijälle henkilökohtaisesti tekemä ilmoitus kyseisestä tuomiosta. Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun yhdistymisvapauden kannalta olisi perusteltua poistaa lakiehdotuksista säännökset työntekijän velvollisuudesta suorittaa työnantajalle hyvitystä lainvastaiseksi todetun työnseisauksen jatkumisesta.