Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 28.3.2024

Olen ollut perustuslakivaliokunnassa kuultavana hallituksen esityksen johdosta 20.3.2024 ja antanut siitä valiokunnalle kirjallisen asiantuntijalausunnon. Rajoitun tässä täydentävässä lausunnossani vastaamaan perustuslakivaliokunnan asiantuntijoille esittämiin lisäkysymyksiin.

1. Valiokunta pyytää arvioimaan myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta, onko hallituksen esityksessä huomioitu riittävästi eräistä sopimusvelvoitteista ilmenevää erottelua poliittisiin työtaisteluihin ja poliittisluonteisiin työtaisteluihin. Valiokunta pyytää myös arvioimaan erottelun merkitystä ehdotettavaan sääntelyyn ja sille esitettyihin perusteluihin säätämisjärjestysperusteluissa esitetyt perusoikeustulkinnat huomioiden.

Hallituksen esityksessä poliittinen työtaistelu määritellään työtaisteluksi, jonka tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Määritelmä on laaja ja kattaa sekä puhtaat poliittiset lakot, joilla ei ole liityntää ammatilliseen toimintaan, että ”poliittisluonteiset” lakot, joilla pyritään vaikuttamaan työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen edistämiseen ja puolustamiseen. Tälle erottelulle on annettu merkitystä esimerkiksi ILO:n sopimusten valvontakäytännössä.

Käsiteltävänä olevan sääntelyn kannalta erottelun merkitys ilmenee erityisesti siinä, että ns. poliittisluonteisten lakkojen sisällyttäminen poliittisten työtaistelujen käsitteen piiriin merkitsee sitä, että poliittisten työtaistelujen rajoittamista on tältä osin arvioitava myös perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden rajoituksena. Siltä osin kuin on kyse sellaisista poliittisista lakoista, joilla ei ole varsinaista liityntää ammatilliseen edunvalvontatoimintaan, työtaisteluoikeuden rajoituksia on sen sijaan arvioitava ennen muuta perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatun sananvapauden ja

perustuslain 13 §:n 1 momentissa turvatun kokoontumisvapauden rajoituksina. Tällöin työtaisteluoikeuden etääntyminen ammatillisen yhdistymisvapauden piiristä merkitsee lainsäätäjän harkintavallan lisääntymistä työtaisteluoikeuden rajoittamisen osalta.

Olen aikaisemmassa lausunnossani lähtenyt siitä, että poliittisten työtaistelujen rajoittamisessa ehdotetulla tavalla ja nimenomaan ulotettuna ”poliittisluonteisiin” työtaisteluihin on kysymys ammatillisen yhdistymisvapauden nykysääntelyyn verrattuna olennaisesta rajoittamisesta, jota on sen vuoksi arvioitava erityisesti suhteessa perusoikeusrajoitukselle asettavaan oikeasuhtaisuusvaatimukseen.

2. Valiokunta pyytää arviota 1. lakiehdotuksen 8 b §:n 4 momentin ja 2. lakiehdotuksen 8 b §:n 4 momentin mukaisesta lakkojen jatkamiskiellosta.

Ensimmäisen lakiehdotusten 8 b §:n 4 momentin mukaan poliittista työtaistelua ei saa toimeenpanna, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua. Vastaava säännös sisältyy toisen lakiehdotuksen 8 b §:n 4 momenttiin.

Lakkojen ehdotettu jatkamiskielto merkitsee poliittisille työtaisteluille ehdotettujen enimmäisaikojen lisäksi perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvaamasta ammatillisesta yhdistymisvapaudesta johdetun työtaisteluoikeuden merkittävää lisärajoitusta. Tällä on merkitystä arvioitaessa sitä, täyttääkö ehdotettu sääntely perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimuksen. Jatkamiskielto voisi hallituksen esityksen perustelujen valossa (ks. HE, s. 79) merkitä sitä, että esimerkiksi tiettyyn työntekijän asemaan olennaisesti puuttuvaan lainsäädäntöhankkeeseen ei vaalikauden aikana voitaisi ammattijärjestöjen taholta reagoida työtaistelutoimin kuin yhdellä enintään 24 tuntia kestäneellä lakolla. Säännöksen sanamuoto estäisi tällöin myös muutoin kuin työtaisteluna järjestettävät työtaistelutoimenpiteet. Vastaavasti poliittinen lakko ei tulisi kyseeseen, jos samaan asiaan vaikuttamiseksi on aikaisemmin järjestetty muutoin kuin työnseisauksena järjestetty työtaistelu eli lakkoa selvästi lievempi työtaistelutoimenpide.

Hallituksen esityksen perustelujen valossa (HE, s. 79) kysymys työtaisteluoikeuden jatkamiskiellon sisällöstä näyttäytyy ainakin jossain määrin tulkinnanvaraiselta, millä on merkitystä arvioitaessa sitä, täyttääkö ehdotettu työtaisteluoikeuden rajoitus perusoikeusrajoitukselle asetettavan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen. Jatkamiskiellon osalta tulkinnanvaraisuus voi liittyä esimerkiksi työtaistelutoimenpiteen järjestäjään,

työtaistelutoimenpiteen kohteen määrittämiseen sekä ajan kulumiseen aikaisemmasta työtaistelutoimenpiteestä. Perustelujen mukaan poliittisten työtaisteluiden yhtäläisyyttä ei tulisi tarkastella pelkästään työtaistelun ilmoitetun syyn perusteella, vaan yhtäläisyyttä arvioitaessa otettaisiin huomioon tosiasialliset olosuhteet, joissa poliittinen työtaistelu toimeenpannaan. Pidän todennäköisenä, että ehdotettu työtaistelutoimenpiteiden jatkamiskielto aiheuttaa käytännössä oikeudellisia erimielisyyksiä.

3. Valiokunta pyytää arviota siitä, mikä merkitys työrauhavelvoitteen kulloisellakin olemassaololla on sääntelyn valtiosääntöisen arvion kannalta.

Työrauhavelvollisuus liittyy lähtökohtaisesti työehtosopimuksen osapuolten väliseen suhteeseen. Rajoitettavaksi ehdotetut myötätuntotyötaistelut ja poliittiset työtaistelut eivät lähtökohtaisesti kohdistu suoraan kyseiseen suhteeseen, vaan rajoitettaviksi ehdotetuilla työtaisteluilla on tarkoitus vaikuttaa työehtosopimusten sopijapuolten ulkopuolelle. Työehtosopimuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työrauhavelvollisuuden alaa laajennettaisiin koskemaan myös myötätuntotyötaisteluja ja poliittisia työtaisteluja. Toisaalta pääosin vastaavat rajoitukset koskisivat tällaisia työtaisteluja myös työrauhavelvollisuuden ulkopuolella.

Vaikka ehdotettu sääntely laajentaisi työrauhavelvollisuuden alaa, en omassa arviossani ole pitänyt lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun kannalta merkityksellisenä sitä, onko kyse työrauhanvelvollisuuden vallitessa tai sen ulkopuolella toteutetuista myötätuntotyötaisteluista tai poliittisista työtaisteluista. Kantaani on vaikuttanut se, etteivät rajoitettavaksi ehdotetut työtaistelut suoraan kohdistu työehtosopimuksen sopijapuolten keskinäisiin suhteisiin oikeudellisessa mielessä, vaikka niillä on osapuolten kannalta mahdollisesti merkittäviäkin tosiasiallisia vaikutuksia.

4. Valiokunta pyytää täsmällistä arviota työntekijälle määrättävien hyvitysmaksujen sääntelystä (3. lakiehdotuksen 3 luvun 6 §, 4. lakiehdotuksen 4 luvun 9 §) maksun kuittausmahdollisuus ja maksun voimassaoleva sääntely (ks. esim. työehtosopimuslaki 7 §) huomioiden.

Olen aikaisemmassa lausunnossani katsonut, että tuomioistuimen päätöksellä lainvastaiseksi todetun työtaistelun jatkamisesta yksittäiseen työntekijään kohdistuva

hyvitysmaksu soveltuu huonosti perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen, koska siinä työntekijäjärjestön toimeenpanemasta työtaistelusta voitaisiin kohdistaa taloudellinen sanktio suoraan työntekijään, eikä kuten yhdistymisvapauden kannalta lähtökohtana tulisi olla, ainoastaan työtaistelusta päättäneeseen työntekijäyhdistykseen. Viittaan tältä osin aikaisempaan lausuntooni.

Ehdotettu sääntely olisi käsitykseni mukaan myös perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallinen. Sääntelyssä sanktio kohdistuisi työntekijään, joka ei ole ollut osallisena työtaistelutoimenpiteen laillisuutta koskevassa oikeudenkäynnissä eikä ole niin ollen voinut esittää oikeudenkäynnissä käsitystään asiassa. Tällaisessa tapauksessa työntekijällä ei siten olisi käytettävissään perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellyttämiä oikeusturvatakeita. Lakiehdotuksen muotoilu (”Työntekijä … on velvollinen maksamaan työnantajalleen hyvitystä 200 euroa.”) mahdollistaa sen, että työnantaja voisi kuittausoikeuttaan käyttäen periä hyvityksen työntekijän palkasta ilman, että tuomioistuin olisi erikseen tuominnut työntekijän maksamaan hyvitystä. Tässä suhteessa säännös eroaa merkityksellisellä tavalla voimassa olevan työehtosopimuslain 7 §:stä, jonka mukaan työntekijä voidaan ”tuomita” maksamaan työehtosopimuksen rikkomisesta enintään 230 euron hyvitysmaksu. Kyseisessä tilanteessa olisi kyse siis aina tuomioistuimen nimenomaisesta hyvityssakon määräämistä koskevasta päätöksestä. Pidän myös poikkeuksellisena, että hyvitysvelvollisuus syntyisi jo tilanteessa, jossa tuomioistuimen tuomio työnseisauksen lainvastaisuudesta ei vielä olisi lainvoimainen.

5. Valiokunta pyytää lisäksi kiinnittämään huomiota 1. lakiehdotuksen voimaantulo- ja siirtymäsäännökseen sääntelyn taannehtivuuden näkökulmasta.

Ensimmäisen lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen mukaan lain voimaan tullessa voimassa olevan työehtosopimuksen työrauhaa koskevan määräyksen asemasta sovelletaan tätä lakia, elleivät työehtosopimukseen osalliset ole keskinäisessä suhteessaan sopineet laajemmasta työrauhavelvollisuudesta kuin mitä tämän lain 8 a ja 8 b §:ssä säädetään.

Siirtymäsäännös merkitsee sitä, että lailla pääsääntöisesti syrjäytetään voimassa olevien työehtosopimusten työrauhaa koskevat määräykset ja niiden sijasta sovelletaan ehdotetun lain tiukempia työrauhaa koskevia säännöksiä. Ehdotettu siirtymäsäännös merkitsee siten taannehtivaa puuttumista ennen lain voimaantuloa solmittuihin työehtosopimuksiin.

Ehdotettua sääntelyä on tältä osin arvioitava perustuslain 15 §:n turvaamasta omaisuudensuojasta johdetun perusteltujen odotusten suojan kannalta. Omaisuuden perustuslain suoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi. Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaa koskevat periaatteet voidaan sellaisenaan ulottaa koskemaan myös työehtosopimusten kaltaisia kollektiivisopimuksia. Perustuslakivaliokunnan käytännössä oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen on katsottu kuuluvan perusteltujen odotusten suojaan niin, että oikeuksia ja velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimuspuolten oikeusasemaa. Tällaistakin omaisuudensuojaan puuttuvaa sääntelyä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta (ks. esim. PeVL 30/2016 vp, s. 3).

Perusteltujen odotusten suojan voidaan katsoa kohdistuvan ennen muuta ennen lain voimaantuloa solmittujen sopimusten keskeiseen sisältöön. Työehtosopimusten osalta tällaisina voidaan pitää ainakin sopimusten työntekijän taloudellista asemaa ja työntekijän keskeisiä työhön liittyviä etuisuuksia koskevaa sääntelyä sekä sellaisia työnantajan ja työntekijän välisiä suhteita määritteleviä seikkoja, joiden voidaan katsoa olleen olennaisia edellytyksiä sille, että työehtosopimus on aikanaan saatu solmituksi ja joihin puuttumista voidaan työehtosopimuksen osapuolten kannalta pitää kohtuuttomina.

Työtaisteluoikeuden rajoittaminen pidemmälle kuin työehtosopimuksessa on sovittu ei oman arvioni mukaan puutu edellä esitetyllä tavalla määriteltävään, voimassa olevien työehtosopimusten keskeiseen sisältöön. Katson tämän johdosta, ettei ensimmäisen lakiehdotuksen siirtymäsäännös muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi perustuslain 15 §:stä johdetun perusteltujen odotusten suojan kannalta.