Janne Salminen 27.3.2024

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 12/2024 vp)

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työehtosopimuslakia, työriitojen sovittelusta annettua lakia, työsopimuslakia, merityösopimuslakia, valtion virkaehtosopimuslakia, kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annettua lakia sekä valtion virkamieslakia. Työehtosopimuslakiin ja työriitojen sovittelusta annettuun lakiin lisättäisiin säännökset eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä. Säännökset koskisivat myötätuntotyötaistelujen edellytyksiä ja poliittisten työtaistelujen enimmäiskestoa sekä ilmoitusvelvollisuutta näistä työtaisteluista. Työrauhavelvollisuuden vallitessa myötätuntotyötaistelun toimeenpano tulisi arvioitavaksi suhteessa niihin vahingollisiin seurauksiin, joita se voi aiheuttaa työantajalle tai sen sopimuskumppanille. Jos työrauhavelvollisuus ei ole voimassa, rajoitukset koskisivat vain tilanteita, joissa tuettavan työtaistelun tavoitteena on muu kuin työehtosopimuksen solmiminen. Poliittisten työtaisteluiden enimmäiskestoa rajoitettaisiin siten, että poliittisten työnseisausten enimmäiskesto olisi 24 tuntia ja muiden työtaistelutoimenpiteiden enimmäiskesto enintään kaksi viikkoa. Lisäksi työnseisaus olisi järjestettävä siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi. Työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen olisi huolehdittava siitä, että sen alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät välttävät suhteettomia myötätuntotyötaisteluita ja enimmäiskeston ylittäviä poliittisia työtaistelutoimenpiteitä. Työriitojen sovittelua koskevaan lakiin lisättäisiin säännökset velvollisuudesta ilmoittaa työnseisauksena järjestettävästä myötätuntotyötaistelusta tai poliittisesta työtaistelusta viimeistään seitsemän päivää ennen aloittamista. Lisäksi työehtosopimuslakiin perustuvan työrauhavelvollisuuden vastaisesta työtaistelusta tuomittavan hyvityssakon määrän korotettaisiin siten, että se olisi vähintään 10 000 euroa ja enintään 150 000 euroa. Seuraamus koskisi myös lainvastaisia suhteettomia myötätuntotyötaisteluita ja enimmäiskeston ylittäviä poliittisia työtaisteluita. Työriitojen sovittelusta annetussa laissa säädettäisiin hyvitysseuraamuksesta suhteettoman myötätuntotyötaistelun tai enimmäiskeston ylittävän poliittisen työtaistelun toimeenpanemisesta työrauhavelvollisuuden ulkopuolella. Vielä työsopimuslakiin ja merityösopimuslakiin lisättäisiin työntekijälle velvoite maksaa työnantajalleen hyvitystä, mikäli hän jatkaisi työntekijäjärjestön toimeenpanemaa tuomioistuimen lainvastaiseksi toteamaa työnseisausta saatuaan tiedon tuomiosta.

2. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024.

3. Hallitus on katsonut, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Se on kuitenkin katsonut, että asiasta on suotava pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto, koska ehdotuksella puututaan ammatillista järjestäytymistä ja työtaistelutoimenpiteeseen osallistumista koskeviin oikeuksiin ja koska asialla on liittymiä myös omaisuudensuojaan.

Kysymyksenasettelu

4. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt perustelluksi harkitsemani valtiosääntöisen arvioinnin täydennykseksi ottamaan mahdollisuuksien mukaan kantaa seuraaviin kysymyksiin. Niiltä soin valiokunta on pyytänyt a) arvioimaan myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta, onko hallituksen esityksessä huomioitu riittävästi eräistä sopimusvelvoitteista ilmenevää erottelua poliittisiin työtaisteluihin ja poliittisluonteisiin työtaisteluihin. b) Valiokunta on pyytänyt myös arvioimaan erottelun merkitystä ehdotettavaan sääntelyyn ja sille esitettyihin perusteluihin säätämisjärjestysperusteluissa esitetyt perusoikeustulkinnat huomioiden. Valiokunta on pyytänyt arviota 1. le:n 8 b.4 §:n ja 2. le:n 8 b.4 §:n mukaisesta lakkojen jatkamiskiellosta. Lisäksi valiokunta on pyytänyt arviota c) siitä, mikä merkitys työrauhavelvoitteen kulloisellakin mahdollisella olemassaololla on sääntelyn valtiosääntöisen arvion kannalta. Samoin valiokunta on pyytänyt täsmällistä arviota työntekijälle määrättävien hyvitysmaksujen sääntelystä (3. le 3:6, 4 le. 4:9) maksun kuittausmahdollisuus ja maksun voimassa oleva sääntely (ks. esim. työehtosopimuslaki 7 §) huomioiden. Vielä valiokunta on pyytänyt kiinnittämään huomiota 1. le:n voimaantulo- ja siirtymäsäännökseen sääntelyn taannehtivuuden näkökulmasta.

Arviointia

5. Hallituksen esityksessä on kysymys työtaisteluoikeuden rajoituksista.

6. Uudet tai aikaisempaa laajemmat rajoitukset koskevat sen osana oikeutta myötätuntotyötaisteluun ja niin sanottuihin poliittisiin työtaisteluihin. Työrauhavelvollisuuden vastaisesta työtaistelusta tuomittavan hyvityssakon määrän korottaminen ja soveltamisalan laajennus ovat niin ikään valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun kannalta huomionarvioisia. Valtiosääntöoikeudellista merkitystä on myös sillä, että lainvastaisen työnseisauksen johdosta määrättävä hyvitys tulisi muutosten jälkeen koskemaan yksitäisiä työntekijöitä.

7. Perustuslain 13.2 §:n mukaan ”[j]okaisella 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.” Säännöksessä turvataan nimenomaisesti mainiten ammatillinen yhdistymisvapaus. Hallituksen esityksessä perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostettiin sitä, että ammattiyhdistystoimintaan osallistuminen tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 306/1993 vp, s. 61). Tässä näkyy lisäksi se, että ammatillisesta yhdistymisvapaudesta on perustuslaillisesti johdettu myös oikeus lakkoon ja muihin työtaistelutoimenpiteisiin. Myös ne nauttivat siten tiettyä perustuslainsuojaa.

8. Vaikka perustuslain 13.2 §:ssä turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden ja vapauden järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi osana työtaisteluoikeutta ei ole nimenomaisesti mainittu, mutta perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut tämän oikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen (PeVL 15/2007 vp, PeVL 12/2003 vp). Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Tämän perustuslakivaliokunta on todennut tuoreessa lausunnossaan PeVL 41/2022 vp, joka liittyi välttämättömänä pidetyn terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamiseen työtaistelun aikana.

9. Samassa lausunnossa (PeVL 41/2022 vp) perustuslakivaliokunta on myös todennut kyseisen oikeuden tärkeät kansainvälisoikeudelliset ja EU-oikeudelliset liittymäkohdat seuraavasti. Työtaisteluoikeudesta on määräyksiä myös Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Euroopan sosiaalisen peruskirjan sopimuspuolet ovat sitoutuneet tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa (6 artiklan 4 kappale). Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen osapuolet ovat niin ikään sitoutuneet takaamaan lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti (8 artiklan 1 kappaleen 1 kohta). Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksiin n:o 87 ja 98 on niiden valvontakäytännössä katsottu sisältyvän oikeus työtaisteluun. Työtaisteluoikeutta käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Sen 28 artiklan mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin lakko mukaan lukien. Tämän lisäksi on todettava, että perustuslain 13.2 §:n nimenomainen viittaus ammatilliseen järjestäytymisvapauteen liittyy pyrkimykseen saattaa kansallisen perusoikeussääntely Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten tasalle (Tuori 2011, s. 531). Siten perusoikeuden tulkinnassa on otettava huomioon myös kansainvälinen ihmisoikeussääntely. Mielestäni hallituksen esityksessä on varsin laajasti tehty selkoa ehdotuksen koskettamasta kansainvälisestä ihmisoikeussääntelystä.

10. Ehdotuksella voi olla yhteyksiä myös muihin perusoikeussäännöksiin, kuten omaisuudensuojaa koskevaan 15 §:n säännökseen tai perustuslain 18 §:ssä tarkoittamaan oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen. Olennainen tarkastelun viitekehys ja sääntelyllä rajoitettava perusoikeus on kuitenkin yhdistymisvapauteen kuuluva ammatillinen yhdistysvapaus ja siitä johdettu työtaisteluoikeus. Muut mainitsemani perusoikeussäännökset ovat relevanssiltaan tässä yhteydessä etäisempiä.

11. Ehdotuksen mukaan työrauhavelvollisuuden vallitessa olisi kiellettyä *toimeenpanna 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 (1. lakiehdotus 8 a §) Lisäksi vastaavat myötätuntotyötaistelun rajoitukset kohdistuisivat myös työrauhavelvollisuuden ulkopuolella toimeenpantuihin myötätuntotyötaisteluihin, jos tuettavan työtaistelun tavoitteena on muu kuin työehtosopimuksen solmiminen (2. lakiehdotus 8 a §). Kysymys on siis niin sanottujen myötätuntolakkojen rajoittamisesta.

12. Myötätuntotyötaistelussa työtaistelulla tuetaan toista työtaistelua. Toimenpide ei siis kohdistu omiin välittömiin neuvottelutilanteisiin. Ne kuitenkin ovat yksi tunnettu ja nykyisin sallittu tapa käyttää ammatillista yhdistymisvapautta. Myötätuntotyötaistelu kuuluu ammatillisen yhdistymisvapauden alaan sinänsä. Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi (HE 12/2024 vp, s. 19 ja s. 27), esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja ILO:n käytännössä myötätuntotaistelujen on tunnistettu kuuluvan suojan piiriin. Tosin esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että valtion harkintamarginaali on laaja säänneltäessä myötätuntotyötaisteluja. Voinee kenties tulkita, että myötätuntotyötaistelut eivät kansainvälisessä käytännössä kuulu aivan työtaisteluoikeuden ytimeen.

13. Myötätuntotyötaistelujen rajoittamista tarkoituksena rajata ja vähentää myötätuntotyötaisteluista työtaistelun ulkopuolisille aiheutuvia haittoja voi sanotun perusteella johonkin rajaan asti hyväksyttävästi perustella myös perustuslain kannalta. 1. lakiehdotuksen osalta tälle rajoitukselle on arviossani enemmän hyväksyttäviä perusteita, koska ollaan oloissa, joissa työrauhasta on sovittu ja työsopimuslaissa työrauhalle annetaan muitakin oikeusvaikutuksia. 2. lakiehdotuksen tilanteessa on sen sijaan (vain) työsopimus, joka tietysti myös jossain määrin rajaa toimintatilaa. Myötätuntotyötaistelua koskevassa ehdotuksessa on pyritty ottamaan huomioon se, ollaanko työrauhavelvoitteen piirissä vai ei, mikä mielestäni tulee esille ensimmäisen ja toisen lakiehdotuksen muotoiluissa tältä osin. Ehdotuksella ei tarkoiteta kieltää myötätuntotyötaisteluja kokonaan vaan vain tilanteissa, joissa työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille työtaistelutoimenpiteistä aiheutuisi suhteettomia vahingollisia seurauksia. Tämän arvioiminen on käytännössä kuitenkin haasteellista. Siitä huolimatta oman tulkintani mukaan ehdotus merkitsisi sitä, että mahdollisuus myötätuntotyötaisteluihin edelleen olisi todellinen, toisin sanoen lakiehdotus ei tekisi sitä tyhjäksi ja ehdotuksella puututtaisiin sellaisiin myötätuntotyötaisteluihin, joissa ilmenisi epäsuhtaa. Lakiehdotuksessa on pyritty ilmentämään seikkoja, joiden perusteella ehdotettua rajoitusta voitaneen pitää oikeasuhtaisena.

14. Ehdotuksen mukaan *työnseisauksena järjestettävälle poliittiselle työtaistelulle* työrauhavelvollisuuden aikana asetettaisiin 24 tunnin enimmäisaikaraja (1. lakiehdotus 8 b §). Ehdotus on samansisältöinen myös työnseisauksena järjestettävien poliittisten työtaistelujen osalta työrauhavelvollisuuden ulkopuolella (2. lakiehdotus 8 b §). Lisäksi kiellettäisiin poliittisen työtaistelujen toimeenpano, jos niillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua. Kysymys on siis pyrkimyksestä rajoittaa niin sanottuja poliittisia työtaisteluja.

15. Niin sanottujen poliittisten lakkojen rajoittaminen nyt esitetyllä tavalla on perustuslain kannalta vaikeampi kysymys kuin myötätuntolakkojen rajoittaminen ehdotetulla tavalla. Siihen vaikuttaa arviossani myös se, että ehdotettu muutos on nykytilaan nähden mielestäni huomattava. Tässä arviossani vaikuttaa paitsi sallitun keston lyhyys myös toiston, jossain määrin vielä hankalasti arvioitava, kielto.

16. Poliittisen työtaistelun kiellon problemaattisuudessa on osin kysymys siitä, että poliittinen työtaistelu on hankalasti määriteltävistä. Se tulee ilmi myös lakiehdotusten määrittelyistä, joiden mukaan poliittinen työtaistelu on sellainen työtaistelu, jonka tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Tällöin poliittisten työtaisteluiden piiriin tulevat myös sellaiset työtaistelut, joiden keskeinen pyrkimys liittyy työntekijöiden taloudellisten ja myös sosiaalisten etujen puolustamiseen tai parantamiseen. Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi (HE 12/2024 vp, s. 32 ss), mainittujen työtaisteluiden on katsottu kansainvälisessä valvonta-

käytännössä kuuluvan työtaisteluoikeuden piiriin. Tällöin tarkastelu palautuu sellaiseen, mielestäni osin keinotekoiseen erotteluun, jossa pyritään erottelemaan poliittiset työtaistelut, jotka eivät kuuluisi varsinaisen lakko-oikeuden suojaan, sellaisista poliittisluonteisista työtaisteluista, joilla välittömästi tai välillisesti pyritään vaikuttamaan työntekijöiden etuihin. Käsitykseni mukaan ainakin ILO:n sopimusten tulkintakäytännössä on kuitenkin annettu merkitystä tämäntapaiselle erottelulle, jossa suojaa saisivat poliittisluonteiset lakot, jotka koskevat työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen puolustamista ja parantamista tai ammatillisia asioita. Erottelu on tulkinnanvaraisuudessaan hankala. Samalla havaitaan, että valtiolla lienee yhtäältä jonkinlaisten puhtaasti poliittisten lakkojen käytön rajoittamisessa liikkumavaraa, mutta toisaalta erilaisia ammatillisiin syihin liittyviä lakkoja ei ole mahdollista rajoittaa kokonaan ja esimerkiksi erilaiset ammatillisten työntekijäjärjestöjen ja (siis myös) työnantajajärjestöjen mielenilmaukset tulisi sallia. Kun poliittisissa lakoissa tai työsuluissa ei pyritä vaikuttamaan työehtosopimuksen solmimiseen, jäsenvaltioiden liikkumavara sääntelyssä lienee laajempi. Arviointiin vaikuttanee suomalainen tilanne ylipäätään ja erityisesti työmarkkinoilla sekä korporaatioiden asema Suomessa.

17. Perustelujen tasolla esitys tunnistaa kuvaamani erottelun poliittisten ja poliittisluonteisten työtaisteluiden välillä, mutta lakiehdotuksessa se ei lopulta näy. Pidän asetelmaa jossain määrin pulmallisena hyväksyttävyyden osalta niin sanottujen poliittisluonteisten työtaistelujen sääntelyn osalta esitettyjen perustelujen valossa ja lisäksi kategorioiden poliittinen ja poliittisluonteinen työtaistelu välisen hankalan rajanvedon vuoksi. Tämä heijastuu myös rajoituksen oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysarvioitiin etenkin siltä osin kuin kysymys on mahdollisista poliittisluonteisista työtaisteluista omana kategorianaan. Ylipäätään olisi huomattava ehdotuksen suhde myös sellaisiin demokraattisen yhteiskunnan peruspiirteisin ja yksilön mahdollisuuksiin vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan, jotka perustuslain tasolla saavat ilmauksensa myös esimerkiksi perustuslain 2.2 §:ssä samoin kuin 14 §:ssä.

18. Esitys tarkoittaisi *muutoksia hyvityssakkojen määriin*. Hyvityssakon määrää korotettaisiin tavalla, jota voidaan pitää olennaisena ottaen huomioon, että vähimmäismääräkin olisi lähes puolet nykyisestä enimmäismäärästä ja ehdotettu enimmäismäärä on nykyiseen enimmäismäärään nähden moninkertainen. Lisäksi hyvityssakko liittyisi lainvastaisiin suhteettomiin myötätuntotyötaisteluihin ja poliittisiin työtaisteluihin, jos ne ylittävät enimmäiskeston. Ehdotuksen mukaan hyvityssakkoon tuomittaessa olisi otettava huomioon kaikki esiin tulleet asianhaarat (vahingon suuruus, syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe ja yhdistyksen tai yrityksen koko). Lisäksi erityisestä syystä hyvityssakkoa voidaan kohtuullistaa tai jättää se kokonaan tuomitsematta.

19. Perustuslain 13.2 §:n tarkoittaman ammatillisen yhdistymisvapauden näkökulmasta hyvityssakon määrän korotusta on tarkasteltava ennen kaikkea siltä kannalta, miten sen suuruus vaikuttaa harkintaan työtaistelutoimeen ryhdyttäessä tai muodostuisi ammattiyhdistystoiminnan jatkumisen kannalta ongelmalliseksi. Arvioin, että ehdotus kokonaisuudessaan huomioon ottaen hyvityssakon määrän muutos ei olisi ammatillista järjestäytymisoikeutta liiallisesti rajoittava. Esimerkiksi kohtuullistamisen aiheena voisi olla perustuslakivaliokunnan lausunnossakin aiheellista tuoda esiin yhteys perustuslain 13.2 §:n kannalta siihen, että hyvityssakko ei saisi johtaa yhdistyksen toimintaedellytysten lakkaamiseen ja ammattiyhdistystoiminnan estymiseen, sekä siihen, että seuraamuksen pitää olla oikeasuhtainen rikkomukseen nähden.

20. Hyvityssakkojen määrien muutosten lisäksi ehdotetaan muutosta, jonka mukaisesti työntekijä, joka jatkaa työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaa tuomioistuimen tuomiossa lainvastaiseksi todettua työnseisausta sen jälkeen, kun hänelle on ilmoitettu tuomiosta, on velvollinen maksamaan työnantajalleen *hyvitystä* (200 e).

21. Myös tätä ehdotusta on arvioitava ennen kaikkea perustuslain 13.2 §:n kannalta. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 61) on todettu, että ”[a]mmatillisen 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”. Meillä on seuraamukset lainvastaisista työtaisteluista ovat kohdistuneet työtaistelun toimeenpanneeseen järjestöön, mikä on ollut hyvin linjassa ammatilliseen yhdistymisvapauteen liittyvän edunvalvonta- ja yksittäisten jäsenten suojaulottuvuuden kanssa siten, että suoja ammatillisesta yhdistymisvapaudesta johtuvia haitallisia seurauksia vastaan on aiheellisesti ollut korkea.

22. Ehdotusta voidaan siten perustuslain 13.2 §:n kannalta pitää pulmallisena. Tätä pulmallisuutta perustuslaillisessa arviossani kuitenkin vähintäänkin helpottaa se, että työnseisaus on näissä tapauksissa todettu tuomioistuimessa lainvastaiseksi ja työnantaja on lisäksi huolehtinut siitä, että työntekijä on tullut tästä ratkaisusta tietoiseksi.