

Asia: Lausunto, HE 12/2024 vp/Perustuslakivaliokunta 20.3.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi. Valiokunta on kutsunut allekirjoittaneen kuultavaksi esityksen johdosta. Perehdyttyäni hallituksen esitykseen esitän siltä osin kuin hallituksen esityksellä on perusoikeuslottuvuuksia lausuntonani seuraavaa.

1. Aluksi

Käsiteltävään hallituksen esitykseen liittyvät perusoikeuslottuvuudet johtuvat nähdäkseni siitä, että perustuslakivaliokunta, kuten myös Suomen korkein oikeus, on tulkintakäytännössään johdonmukaisesti vahvistanut työtaisteluoikeuden olevan osa perustuslain 13.2 §:ssä turvattua ammatillista yhdistymisvapautta (esimerkiksi PeVL 3/1998 vp, PeVL 12/2003 vp ja PeVL 41/2022). Lisäksi työtaisteluoikeus on tunnustettu useissa Suomea sitovissa kansainvälissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten myös todetaan tarkasteltavassa hallituksen esityksessä (s.89).

Esityksen ongelmallisimmat kohdat tästä näkökulmasta liittyvät mielestäni ensinnäkin yksilöihin kohdistuviin taloudellisiin sanktioihin järjestön laittomasta työtaistelutoimenpiteestä. Toiseksi ongelmia on laillisten myötätuntotyötaistelutoimenpiteiden rajoituskriteereissä. Kolmanneksi poliittisten työtaistelujen rajoituksiin liittyy mielestäni joitakin ongelmia. Lopuksi totean, että myös esitetyn uudistetun työehtosopimuslain voimaantulosäännöstä on tarkistettava.

2. Esityksen arviointia

2.1. Yksilön vastuu

Hallituksen esitys lähtee siitä, että yksityinen työntekijä voi joutua taloudelliseen vastuuseen myös työtaistelusta, johon ryhtymisestä tai jonka jatkamisesta on päättänyt ammattijärjestö.

Tämä on Suomen työoikeudessa täysin uusi periaate. Suomessa on johdonmukaisesti lähdetty siitä, että ammattijärjestön asia on vastata työrauhavelvollisuudesta ja sen

rikkomisen seurauksista, kun taas yksityinen työntekijä ilman henkilökohtaista taloudellista riskiä voi noudattaa järjestönsä päätöstä ryhtyä työtaisteluun.

Hallituksen esitys on sikäli tarkkaan rajattu, että se koskee tilanteita, joissa työntekijäyhdistyksen työtaistelua jatketaan tuomioistuimen todettua sen lainvastaiseksi. Tällaisia työtaisteluja meillä esiintyy Suomessa hyvin harvoin, mutta vuosien varrelta on olemassa muutamia esimerkkejä siitä, että laittomaksi tuomittua työtaistelua on työntekijäyhdistyksen toimesta jatkettu myös työtuomioistuimen tuomion jälkeen. Tällöin työtuomioistuin on nopeassa aikataulussa voinut tuomita uuteen hyvityssakkoseuraamukseen. Myös jatkossa tulee näissä tilanteissa olemaan mahdollista langettaa useita hyvityssakkotuomioita peräkkäin. Oletettavasti hallituksen esittämä yhdistyksille tuomittavien hyvityssakkojen merkittävä korottaminen tulee vaikuttamaan ennaltaehkäisevästi tällaisiin ”jatkotyötaisteluihin”. On näin ollen kysyttävä onko todellista tarvetta tällaiseen lain muutokseen, johon liittyy myös vakavia oikeussystemaattisia ja oikeuspoliittisia ongelmia. Erityisen kyseenalaista on mielestäni väittää, että työntekijälle asetettavan hyvityssakkoseuraamuksen arvioidaan olevan hyväksyttävän ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima perustuslaissa turvatuksi omaisuudensuojan kannalta (HE 12/2024 s. 106). Ilman tätäkin seuraamusta laittomasta työtaistelusta tuomittu yhdistys on hyvityssakon uhalla velvollinen valvomaan, että työrauhavelvollisuus täytetään ja että sen jäsenet noudattavat työrauhaa.

Ongelmat nyt esitettävään uuteen seuraamustyyppiin ”hyvitys” liittyvät erityisesti siihen, ettei sitä voida toteuttaa työsopimuslakiin liitettävällä seuraamustyyppillä ilman vakavia yksittäisen työntekijän oikeusturvaongelmia. Tässähän työtuomioistuimen tuomio sitoisi yksittäistä työntekijää yleisessä tuomioistuimessa. Pääsääntönä kuitenkin on, että tuomio saavuttaa oikeusvoiman vain asianosaisten välillä. Työtuomioistuimessa riita-asian asianosaisina ovat lähtökohtaisesti kollektiivisopimukseen osalliset yhdistykset tai työnantajat. Työtaistelutoimeen osallistuva työntekijä ei ole työtuomioistuimen työrauha-asiaa asianosaisena tai kuultavana. Esityksellä luodaan järjestelmä, jossa työtuomioistuimen tuomio saavuttaa positiivisen oikeusvoimavaikutuksen asianosaistahoja laajemmin – tuomio siis sitoo ns. jatkettua työrauha-asiaa yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäessä, jossa vastaajana on yksittäinen työntekijä. Yleisessä tuomioistuimessa ei enää käsitellä sitä, onko työrauhatoimenpide ollut laillinen vai laitton, vaan sitä, onko työntekijä jatkanut toimenpidettä tuomiosta tiedon saatuaan. Yleisellä tuomioistuimella ei ole ylipäätään toimivaltaa ratkaista kysymystä työtaistelun lainmukaisuudesta työrauhavelvollisuuden vallitessa oikeusvoimavaikutuksen ensikanteen asianosaistahoa laajemmalle.

Prosessioikeudellisiin periaatteisiin kuuluu myös vahvana pääsääntönä ns. kuulemisperiaate, joka saa institutionaalisen tukensa ennen muuta kansainvälisistä

ihmisoikeusvelvoitteistamme. Hallituksen esityksen mukainen järjestelmä johtaa siihen, että yksittäinen työntekijä ei voi missään vaiheessa eri prosesseja lausua kantaansa työtaistelutoimien lainmukaisuuteen tai riitauttaa työtuomioistuimen kannanottoa toimien lainvastaisuudesta, vaikka hänet voidaan menettelynsä perusteella tuomita hyvitysvastuuseen. Hallituksen esityksessä ei ole pohdittu sitä, miten tämä on yhteen sovitettavissa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan ja siten myös Suomen perustuslain 21 §:n kanssa.

Asiaan liittyy myös muita oikeusturvaongelmia. Suomen työoikeudessa ja työsopimusoikeudessa tunnustetaan työnantajan tulkintaetuoikeus. Tämä tulkintaetuoikeus johtaa käytännössä siihen, että työnantaja yksipuolisesti voi toteuttaa 200 euron hyvitysvaatimuksensa kuittaamalla tämän summan työntekijälle maksettavasta palkasta tai palkoista.

Hallituksen esityksessä väitetään, että työntekijän seuraamusmaksun osalta huolehditaan riittävästä oikeusturvajärjestelystä ja että työnantajan olisi vaadittava hyvitystä kanteella yleisessä tuomioistuimessa, jos työntekijä kiistäisi hyvityksen (s. 107). Tämä pitää sikäli paikkansa, että kuittausoikeuden yleisten edellytysten mukaan sopimusosapuolen oikeus yksipuoliseen kuittaukseen edellyttää yleensä, että saatava on riidaton ja eräännytynyt. Mikään ei kuitenkaan estäne työnantajaa kuittaamasta 200 euroa myös tilanteessa, jossa työntekijä on riitauttanut saatavan esimerkiksi sen vuoksi, että häntä ei ole informoitu työtaistelun laittomuudesta. Työsopimuslain 2 luvun 17 § 1 momentissa on säädetty yleissäännöksenä työnantajan kuittausoikeuden rajoitukset siten, että ne määrittyvät ulosottolainsäädännön ulosottorajoitusten mukaisesti. Työsopimuslain 13 luvun 2 momentin 2 kohdan mukaan työsopimuslain 2 luvun 17 §:n 1 momentin mukaisen kuittausoikeuden rikkominen on rangaistava *työsopimuslakirikkomuksena*. Säännöksen tarkoituksena on suojata työntekijän toimeentulon kannalta välttämätön osa palkasta kuittauksesta. Vain poikkeustapauksissa, lähinnä osa-aikaisten työntekijöiden osalta, tämä säännös voinee tulla sovellettavaksi 200 euron kuittaukseen. Muutoin mikään seuraamus ei – hallituksen esityksen toteutuessa – uhkaa työnantajaa, joka oikeudettomasti kuittaa riidanalaisen 200 euron saatavan.

Nähdäkseni hyvitysmaksuun liittyvää työntekijöiden oikeusturvaongelmaa ei voida ratkaista pelkästään laajentamalla työsopimusrikkomuksen soveltamisalaa koskemaan perusteetonta 200 euron hyvityksen kuittamistilannetta, koska kuittausoikeuden käsittelyssä ei ratkaista itse peruskysymystä 200 euron maksuvelvoitteesta tai oikeudenkäyntikuluriskistä, vaan ainoastaan se, onko työnantajalla oikeus vähentää summa palkanmaksusta.

Jos työnantaja lakon päätyttyä kireässä tunnelmassa kysyisi työntekijältään, että suostuuko työntekijä siihen, että hänen palkastaan vähennetään 200 euroa eli

tarkasteltava hyvitys, olisi tässä keskustelussa hyvin todennäköisesti esillä toteamus siitä, että ellei työntekijä anna suostumustaan kuittaukselle, työnantaja nostaa asiasta kanteen käräjäoikeudessa – mihin liittyy työntekijän hävitessä niin iso oikeudenkäyntikuluriski, että sen rinnalla 200 euroa on vain vähäinen asia. Kuinka moni työntekijä tuolloin uskaltaa lähteä kiistämään työnantajansa kuittausoikeuden oikeudenkäyntiuhan alla, vaikka olisi eri mieltä hyvitysvastuustaan?

Kuvattu osapuolten oikeudellisen aseman rakenteellinen erilaisuus johtaa kysymykseen voiko esitetyn kaltainen säännös ylittäänsä toteuttaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklan 6 vaatimuksen oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Tämä artikla edellyttää, että osapuolilla on tasavertainen asema oikeudenkäyntimenettelyssä ("equality of arms"). Työsopimuslain tavoitteena taas on yleisesti suojata työntekijää työsuhteen heikompana osapuolena. Tätä taustaa vasten ehdotettu uusi työsopimuslain 3 luvun 6 §, jossa työntekijälle asetetaan vastuu ammattijärjestön päätöksestä summaarisessa menettelyssä, ei esitetyssä muodossa nähdäkseni täytä hyvän lainsäädännön perusedellytyksiä.

Siltä varalta, että hallitusohjelmasta ja em. uudesta säännöksestä halutaan pitää kiinni, olen työtuomioistuinneuvos Outi Anttilan kanssa esittänyt, että myös työsopimuslain 3 luvun ehdotetussa 6 §:ssä tarkoitetut asiat käsiteltäisiin työtuomioistuimessa siten, että työntekijäyhdistystä vastaan nostamassaan kanteessa työehtosopimukseen osallinen työnantajaliitto voisi vaatia myös jäsenyrityksilleen maksettavia 200 euron hyvitysseuraamuksia yksittäisiltä työntekijöiltä, jotka olisivat työntekijäyhdistyksen ohella vastaajina asiassa. Jos kyse olisi sellaisesta yrityskohtaisesta työehtosopimuksesta, johon työnantaja itse on osallinen, ko. työnantaja voisi kantajana esittää hyvityssakkovaatimuksen yhdistystä vastaan (kuten aiemminkin) ja hyvitysvaatimuksia yksittäisiä työntekijöitä vastaan (uusi säännös).

Jos katsottaisiin, että työsopimuslain 3 luvun 6 §:ssä tarkoitettuun riita-asiaan on liitettävä muutoksenhakumahdollisuus, esitämme, että työntekijöiden hyvitysvastuuta koskevilta osin työtuomioistuimen tuomioon voisi hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta valittamalla ja että valittamista varten olisi pyydettävä korkeimmalta oikeudelta valituslupa. Esityksemme eroaa hallituksen esittämästä siten, että yksittäisiä työntekijöitä koskevilta osin valitustie korkeimpaan oikeuteen kulkisi työtuomioistuimen, ei sen sijaan käräjäoikeuden ja hovioikeuden kautta. Tämä säästäisi sekä asianosaisten kuluja että julkisia varoja, ja mahdollistaisi myös tehokkaan ja laadukkaan asioiden käsittelyn työrauha-asioihin erikoistuneessa tuomioistuimessa.

2.2. Myötätuntotyötaistelutoimenpiteiden rajoitukset

Hallituksen esityksessä todetaan aivan oikein ja perustellusti (s. 94) että myötätuntotyötaisteluiden rajoittamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten

näkökulmasta. Nämä perusedellytykset esitellään myös asianmukaisesti (s 92). Sen sijaan pohdinta siitä, mitkä kriteerit ovat hyväksyttäviä kun rajoituksia tehdään on virheellinen.

Lakiehdotuksessa on tuotu esiin, että taloudelliset menetykset eivät ole sallittuja perusteita lakon rajoittamiseen sen enempää ILO:n yleissopimusten kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksenkaan perusteella (s.40). Tästä huolimatta esityksessä päädytään rajoittamaan myötätuntolakon sallittavuutta työnantajille aiheutuvien taloudellisten ja toiminnallisten haittojen perusteella. Tällaista liikkumatilaa kansainväliset sopimukset eivät anna Suomelle. Viittaamalla yleisesti omaisuudensuojaan ei voida perustella rajoituksia työtaisteluoikeuteen. Sen sijaan on laajasti mahdollista turvata välttämättömät yhteiskunnalliset toiminnot ja kansalaisten vähimmäispalvelut myös myötätuntotyötaistelun aikana.

Hallituksen esityksen myötätuntotyötaistelujen rajoitusperusteet ovat erittäin tulkinnanvaraisia ja epäselviä. Monesta syystä – sekä ihmisoikeussopimuksista että rajoitusten tulkintakontekstista johtuen – rajoitusperusteita pitää selkeyttää, yksinkertaistaa ja supistaa.

Rajoitukset eivät täytä perusoikeusrajoituksille asetettavia tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia eikä niitä voida toteuttaa esitetyssä muodossa rikkomatta Suomen kansainvälisiä sitoumuksia.

Epäselvyyttä rajoituspykälissä aiheuttaa kysymys siitä milloin työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutetaan suhteettomia vahingollisia seurauksia. Ovatko myös ulkopuoliset kuluttajat työnantajien sopimuskumppaneita?

Lisäksi on epäselvää millä kriteerillä selvitetään mikä ”on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi”?

Tulkinnanvaraisuutta arvioitaessa on muistettava, että säännöstä tulkitsee ensimmäiseksi myötätuntotyötaisteluun ryhtyvä järjestö. Työtaisteluilmoituksen jättämisen jälkeen työnantaja saattaa ilmoittaa, että toimenpide rajoittaa tuotantotoimintaa laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi. Työtaistelun ilmoituksen tekijä ei kuitenkaan ilman erillistä työnantajan suostumusta voisi rajoittaa työtaistelua.

Myötätuntotyötaisteluun ryhtyvän näkökulmasta on äärimmäisen vaikeata etukäteen arvioida objektiivisesti uuden työriitalain 8a §:n työtaistelun vaikutuksia hallituksen esittämien kriteerien valossa.

Esitetyssä 8a §:n 1 kohdassa kielletään toimeenpanemasta työtaistelua siten, että ”työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutetaan suhteettomia vahingollisia seurauksia rajoittamalla työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa”

Yleensä tällaiset vahingot ilmenevät vasta jälkeenpäin. Työnantaja voi monilla toimenpiteillään estää tai vähentää säännöksessä mainittuja vaikutuksia. Työnantajatkin ovat eri tilanteissa, miten työtaistelu vaikuttaa niiden toimintaan ja toimintaedellytyksiin. Mitkä kriteerit määrittelevät suhteettomuutta?

Esitetyssä 8a §:n 1 kohdassa vaaditaan, että myötätuntotyötaisteluun ryhtyvä pystyisi objektiivisesti arvioimaan milloin toimiin on ryhdytty ”laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi”.

Myötätuntotyötaisteluun ryhtyvän on todella vaikea, jopa mahdotonta arvioida sitä, millainen toimenpide tarvitaan kyseisen tavoiteltavan vaikutuksen aikaansaamiseksi. Myös tässä edellytetään, että myötätuntotyötaisteluun ryhtyvä järjestö pystyisi etukäteen arvioimaan asiaa, jota ei voi arvioida tuntematta työnantajien sisäisiä tietoja ja sopimuksia liikekumppanien kanssa, jopa liikesalaisuuksia. Tällainen tieto ei yksinkertaisesti ole järjestön saatavissa.

Esitetyssä 8a §:n 2 kohdassa vaaditaan sallitulta työtaistelutoimenpiteeltä, että sillä olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan.

Myös tältä osin myötätuntotyötaisteluun ryhtyvä ei voi etukäteen objektiivisesti arvioida sitä, milloin rajoittamisella on tai ei ole välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan.

Edellä sanottu ei tarkoita, ettei lailla voida säätää myötätuntotyötaistelujen toimeenpanoa rajoittavasta suhteellisuusperiaatteesta, jonka mukaan myötätuntotyötaistelua ei saa toimeenpanna siten, että se vaarantaa yhteiskunnan välttämättömät toiminnot ja kansalaisten vähimmäispalvelut. Nämä rajoitukset vaikuttavat käytännössä siten, että erilaista yritystoimintaa on sallittava myös myötätuntotyötaistelun aikana. Suhteellisuutta voitaneen myös edellyttää pääriidan tarkoituksen toteuttamiseen nähden, myötätuntotyötaistelutoimenpiteellä ei saa olla muita tarkoituksia kuin laillisen pääriidan tukeminen.

2.3. Poliittiset työtaistelut

Nähdäkseni ei ole estettä sille, että säädetään 24 tunnin rajoitus poliittisille työtaisteluille. Sen sijaan hallituksen esityksen mukaan jää hyvin epäselväksi milloin on kysymys jatketusta kielletystä työtaistelusta. Käytännössä jatko-tilanteet voitaisiin rajata siten, että kun vuosi toimenpiteestä on kulunut kielto lakkaa olemasta voimassa. Silloin oikeus protestoida olisi myös olemassa tilanteessa, jossa uusi hallitus tuo epämieluisan hankkeen esille hieman toisessa muodossa kuin edeltäjänsä yli vuoden kuluttua poliittisen lakon jälkeen.

Vaatimus siitä, että työnseisaus on toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestettävä siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi ei voi olla saman sanktion piirissä kuin 24 tuntia ylittävän työnseisauksen järjestäminen. Tämän vuoksi tästä velvollisuudesta voitaisiin säätää erillisessä momentissa. Siinä tapauksessa voitaisiin säätää, että tämän velvollisuuden rikkominen arvioidaan raskauttavaksi asianhaaraksi, silloin kun työtaistelu ylittää 24 tuntia.

Ammattiliiton valvontavastuun ulottuvuus ja merkitys erityisesti poliittisten työtaistelujen yhteydessä ovat jääneet epäselväksi. Poliittisen työtaistelun voi järjestää ammattiliiton jäsenyhdistys eli ammattiosasto. Mitä siltä liitolta, johon ko. TriitaL 7 §:n mukaisen ilmoituksen antanut ammattiosasto kuuluu, edellytetään valvontavelvoitteen täyttämiseksi? Liitto ei voi saada ammattiosastoaan muuttamaan mitään suunnitelmissaan, kun ammattiosasto on itsekin lain mukaan sidottu omaan ilmoitukseensa (ilman vastapuolen suostumusta muuttamiseen). Tämä on merkittävä puute, ottaen huomioon, että taloudellinen vastuu on merkittävä.

2.4. Taannehtiva voimaantulo

Vakiintuneesti on katsottu, ettei lainsäädäntö voi vaikuttaa voimassa oleviin sopimuksiin – ja erityisesti työehtosopimuksiin – taannehtivasti. Hyvin merkillinen on hallituksen työehtosopimuslain voimaantulosäännökseen sisältyvä esitys. Se lähtee siitä, että uusi laki voimaantulohetkellä vaikuttaa taannehtivasti voimassa oleviin työehtosopimuksiin, tosin siten, että työehtosopimusten mahdolliset määräykset työehtosopimusten työrauhavelvollisuuden laajentamisesta yli sen mitä uudet 8a § ja 8b § edellyttävät, olisivat taannehtivan vaikutuksen ulkopuolella ja jäisivät voimaan lain muuttuessa muutoin.

Hallituksen esitys loukkaa tältä osin räikeästi sopimusosapuolten sopimusautonomiata, joka on vahvasti suojattu Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa (ILO 98). Tiedossani ei myöskään ole, että koskaan aikaisemmin olisi säädetty tällaisesta voimaantulosta työehtosopimuslain muutosten yhteydessä. Se ei yksinkertaisesti täytä Suomen voimassa olevan oikeuden vaatimuksia.