

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 12/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Nico Steiner, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori (emeritus) Niklas Bruun
- professori Mikael Hidén
- työoikeuden emeritusprofessori Seppo Koskinen
- OTT, VT, yliopisto-opettaja Johannes Lamminen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työehtosopimuslakia, työriitojen sovittelusta annettua lakia, työsopimuslakia, erityyösopimuslakia, valtion virkaehtosopimuslakia, kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annettua lakia sekä valtion virkamieslakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024.

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2024 vp

Esitykseen sisältyy ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asiasta on hallituksen mukaan suotavaa pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(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 ehdotettavat uudet säännökset koskevat myötätuntotyötaistelujen edellytyksiä ja poliittisten työtaistelujen enimmäiskestoja sekä ilmoitusvelvollisuutta myötätuntotyötaistelusta ja poliittisista työtaisteluista. Lisäksi ehdotetaan muun muassa, että työsopimuslakiin ja merityösopimuslakiin lisätään säännökset työntekijän velvollisuudesta maksaa työnantajalleen hyvitystä, jos hän jatkaa työntekijäjärjestön toimeenpanemaa tuomioistuimen lainvastaiseksi toteamaa työnseisausta saatuaan tiedon tuomiosta.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 13 §:ssä turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden kannalta. Jokaisella on perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan 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 säännöksessä nimenomaisesti mainittu, mutta perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut tämän oikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen (PeVL 12/2003 vp, s. 2—3 ja PeVL 3/1998 vp, s. 3). Yhdistymisvapaussäännöksen esitöiden mukaan ammatillinen yhdistymisvapaus merkitsee myös, ettei vapautaan käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia; siten esimerkiksi osallistuminen lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste työstä erottamiselle tai erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 vp, s. 61/I).

(3) Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa lausuntokäytännössä työtaisteluoikeuteen liittyviä kysymyksiä on tarkasteltu lähinnä kahdesta näkökulmasta. Kysymys on yhtäältä ollut erityisten virkamiesryhmien työtaisteluoikeuden rajoittamisesta (PeVM 6/2015 vp, PeVL 12/2003 vp ja PeVL 19/2001 vp) ja toisaalta jo vireillä olevien tai pian alkaviksi arvioitujen terveydenhuollon työtaistelutoimenpiteiden potilasturvallisuuteen kohdistuvien vaikutusten torjunnasta tilapäisiksi tarkoitetuilla säännöksillä (PeVL 41/2022 vp, PeVL 15/2007 vp). Nyt ehdotetun kaltainen, soveltamisalaltaan yleiseksi tarkoitettu sääntely työtaisteluoikeuden rajoituksista on siten uudenlainen arviointitilanne.

(4) Nyt ehdotettua sääntelyä on aikaisempien arviointitilanteiden erityisyydestä huolimatta arvioitava valiokunnan aikaisemman käytännön valossa. Valiokunta on yhtäältä katsonut perustuslain 13 §:n 2 momentista seuraavan pidättyvä suhtautuminen siihen, että lailla annetaan virkaehtosopimusjärjestelmästä riippumattomia säännöksiä työtaistelutoimenpiteiden sallittavuudesta. Työtaisteluoikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy toisaalta valiokunnan mukaan olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Lainsäätäjällä on valiokunnan mukaan myös oikeu-

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2024 vp

den käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVM 6/2015 vp, s. 4 ja PeVL 12/2003 vp, s. 2—3). Siten merkityksellisiä kysymyksiä ovat esimerkiksi työtaisteluoikeuden rajoittamisen hyväksyttävä peruste, rajoitusten oikeasuhtaisuus ja rajoitus-ten riittävän täsmällinen muotoilu laissa (ks. esim. PeVL 41/2022 vp).

(5) Lakiehdotusten soveltamisalan yleisyydestä huolimatta sääntely ei, koskiessaan oikeutta toimeenpanna myötätuntotyötaisteluita ja poliittisten työtaisteluiden kestoaikaa, kuitenkaan kohdistu välittömästi työtaistelutoimenpiteisiin varsinaisten neuvotteluosapuolten välillä kollektiivisopimusneuvottelujen aikana. Ehdotuksella ei siten puututa työtaisteluoikeuden keskeiseen sisältöön.

(6) Ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta on määräyksiä myös Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuu vaatimus siitä, että rajoitus ei saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVL 25/1994 vp, s. 5/II). Ammatillinen järjestäytymisvapaus on mainittu erikseen osana yhdistymisvapautta sekä KP-sopimuksen 22 artiklassa että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa. Uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa turvataan ammatillinen järjestäytymisoikeus (5 artikla). Lisäksi 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) yleissopimukseen 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.

(7) Hallituksen esityksessä ehdotettuja rajoituksia työtaisteluoikeuteen perustellaan muun muassa työmarkkinoiden vakauden ja häiriöttömyyden turvaamisella. Tätä voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää hyväksyttävänä perusteena rajoittavalle sääntelylle. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että joissakin tapauksissa työtaistelujen rajoittamisella voi olla merkitystä myös yhteiskunnan perustavanlaatuisen palveluiden turvaamisen näkökulmasta.

(8) Hallituksen esityksessä on tehty selkoa ehdotettujen muutosten työllisyysvaikutuksista. Sääntelyllä on siten liittyviä myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työllisyysvaikutuksen arvioidaan olevan kokonaisuudessaan korkeintaan joidenkin satojen henkilötyövuosien suuruinen.

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2024 vp

Poliittiset lakot

(9) Työehtosopimuslakiin (1. lakiehdotus) ehdotetaan lisättäväksi uusi 8 b §. Sen mukaan työrauhavelvollisuuden vallitessa työnseisauksena toimeenpantava poliittinen työtaistelu ei saa jatkua enää sen jälkeen, kun on kulunut 24 tuntia työnseisauksen aloittamisesta. Lisäksi työnseisaus on toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestettävä siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi. Muutoin kuin työnseisauksena toimeenpantava poliittinen työtaistelu saa kestää enintään kaksi viikkoa. Poliittista työtaistelua ei saa toimeenpanna, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua. Lakiin työriitojen sovittelusta (2. lakiehdotus) ehdotetaan lisättäväksi uusi 8 b §, jossa säädetään vastaavanlaisista rajoituksista poliittisille työtaisteluille työrauhavelvollisuuden ulkopuolella.

(10) Poliittisella työtaistelulla tarkoitetaan 1. ja 2. lakiehdotuksen 8 b §:n mukaan työtaistelua, jonka tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että poliittisen työtaistelun määritelmä 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.

(11) Poliittisluonteisten lakkojen sisällyttäminen poliittisten työtaistelujen käsitteen piiriin merkitsee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 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.

(12) Ehdotusta poliittisten lakkojen pituuden rajoittamisesta laissa 24 tuntiin voidaan pitää olennaisena työtaisteluoikeuteen kohdistuvana muutoksena verrattuna nykytilaan erityisesti, kun otetaan huomioon kielto toimeenpanna poliittista työtaistelua, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua. Muutoksen merkityksen arviointiin vaikuttaa myös se, että poliittisen työtaistelun määritelmä laissa on laaja ja että aikaisemmin järjestetyn poliittisen työtaistelun jatkamista koskevaan kieltoon liittyy sanonnallista väljyyttä. Jatkamiselle ei myöskään ehdoteta aikarajausta. Jatkamiskiellon tulkinnanvaraisuus voi liittyä lisäksi esimerkiksi työtaistelutoimenpiteen järjestäjään ja työtaistelutoimenpiteen kohteen määrittämiseen.

(13) Perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin kuuluvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi 1. ja 2. lakiehdotuksen 8 b §:n sääntelyä on syytä täsmentää esimerkiksi täydentämällä sääntelyä lainkohdan perusteluiden (s. 77, 79) mukaisilla tarkentavilla maininnoilla. Täsmentää tulisi perustuslakivaliokunnan mielestä poliittisen työtaistelun määritelmää, vaatimusta työtaistelun aiheuttaman häiriön vähäisyydestä ja sääntelyä työtaistelun jatkamisesta.

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2024 vp

Myötätuntotyötaistelut

(14) Työehtosopimuslakiin ehdotetaan lisättäväksi 8 a §, jonka mukaan työrauhavelvollisuuden vallitessa myötätuntotyötaistelua ei saa toimeenpanna siten, että työnantajalle tai tämän sopimus-kumppanille aiheutetaan suhteettomia vahingollisia seurauksia 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. Myötätuntotyötaistelulla tarkoitetaan säännöksessä työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua.

(15) Työriitojen sovittelusta annettuun lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi myötätuntotyötaistelu-oikeuden rajoituksia koskeva 8 a §. Sen mukaan myötätuntotyötaistelua ei saa työrauhavelvollisuuden ulkopuolella toimeenpanna, jos tuettavan työtaistelun tavoitteena on muu kuin työehtosopimuksen solmiminen ja työnantajalle tai tämän sopimus-kumppanille aiheutetaan suhteettomia vahingollisia seurauksia 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.

(16) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 13 §:n 2 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta pitää myötätuntotyötaistelujen rajaamista koskevan sääntelyn arvioinnissa merkityksellisenä, että ehdotuksessa kielletään ainoastaan työnantajalle tai tämän sopimus-kumppanille suhteettomia vahingollisia seurauksia aiheuttavat työtaistelutoimenpiteet. Mahdollisuus ryhtyä myötätuntotyötaisteluun säilyy siten ehdotusten myötäkin.

(17) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sallittujen ja kiellettyjen myötätuntotyötaistelujen rajanveto muodostuu kummankin myötätuntotyötaistelua koskevan säännöksen perusteella vaikeaselkoiseksi ja tulkinnanvaraiseksi. Esimerkiksi säännöksissä käytettävät ilmaukset "suhteettomia vahingollisia seurauksia" ja "laajemmin kuin on tarpeen" jäävät avoimiksi. Säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 76, 83) on jossain määrin pyritty selostamaan suhteettomuuden arviointia esimerkiksi viittaamalla siihen, että suhteettomuuden tulisi olla ulkopuolisen toimijan objektiivisesti havaittavissa. Myöskään 1. ja 2. lakiehdotuksen 8 a §:ssä mainittuja vahingollisia seurauksia ei ehdoteta määriteltävän laissa.

(18) Ehdotetun sääntelyn perusteella vaikuttaa siltä, että käytännössä pitkälti tuomioistuinkäytännön varaan jää, milloin myötätuntotyötaistelua on pidettävä suhteettomia vahingollisia seurauksia aiheuttavana ja siten kiellettyinä. Merkityksellistä on myös, että työrauhavelvollisuuden aikana toteutettavat myötätuntotyötaistelut kuuluvat työtuomioistuimen toimivaltaan ja sen ulkopuolella toteutetut taas yleisten tuomioistuinten toimivaltaan, mikä voi vaikuttaa yhtenäisen soveltamiskäytännön muodostumiseen.

(19) Perustuslakivaliokunta pitää valtiosääntöisistä syistä tärkeänä, että 1. ja 2. lakiehdotuksen sääntelyä kielletyistä myötätuntotyötaisteluista ja niiden arviointikriteereistä täsmennetään esimerkiksi täydentämällä sääntelyä perusteluissa mainituilla seikoilla.

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2024 vp

(20) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota 2. lakiehdotuksen hyvitystä koskevaan 18 a §:ään. Säännös on uusi, ja sillä luodaan seuraamusjärjestelmä muun muassa tilanteisiin, joissa myötätuntotyötaistelua on pidettävä ehdotettavan 8 a §:n vastaisena. Pykälässä tarkoitettu hyvitysseuraamus voi tulla tuomittavaksi silloin, kun myötätuntotyötaistelu tai poliittinen työtaistelu on toimeenpantu työrauhavelvollisuuden ulkopuolella. Kysymys voi lainkohdan perustelujen (s. 84) mukaan olla ensinnäkin niin sanotusta sopimuksettomasta tilasta, jossa järjestäytynyt työnantaja neuvottelee työntekijöiden yhdistyksen kanssa uuden työehtosopimuksen sisällöstä. Toiseksi kysymys voisi olla yleissitovuuden piirissä olevasta työstä taikka työstä, jota ylipäätään ei koske mikään työehtosopimus.

(21) Hyvityksen vähimmäis- ja enimmäismääristä ehdotetaan säädettäväksi 2. lakiehdotuksen 18 a §:ssä. Samoin ehdotetaan säädettäväksi hyvityksen suuruutta määrättäessä huomioon otettavista asianhaaroista. Näitä ovat esimerkiksi vahingon suuruus, syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe ja yhdistyksen tai yrityksen koko. Erityisestä syystä hyvitystä voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää kokonaan tuomitsematta.

(22) Perustuslakivaliokunta kiinnittää sääntelyn soveltamisen kannalta huomiota siihen, ettei nyt ehdotetusta hyvitysjärjestelmästä ole aikaisempaa soveltamiskäytäntöä, johon voitaisiin nojautua arvioitaessa hyvityksen suuruutta ja kohtuusnäkökohtia. Arviointitilanne poikkeaa työehtosopimuslain 9 §:n mukaisesta tilanteesta siinä, että kyse on työrauhavelvollisuuden ulkopuolisista tilanteista. Valiokunta korostaa tarvetta seurata uuden 18 a §:n soveltamiskäytäntöä tarkasti.

Hyvitys

(23) Työsopimuslain 3 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 §. Sen mukaan työntekijä, joka jatkaa työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaa tuomioistuimen tuomiossa lainvastaiseksi todettua työnseisausta vielä senkin jälkeen, kun työnantaja on ilmoittanut hänelle tuomiosta, on velvollinen maksamaan työnantajalleen hyvitystä 200 euroa. Vastaava säännös ehdotetaan lisättäväksi merityösopimuslakiin (4 luvun 9 §).

(24) Ehdotettu sääntely merkitsee luopumista siitä käytännössä omaksutusta lähtökohdasta, että seuraamukset lainvastaisen työtaistelun johdosta kohdistetaan vain työtaistelun toimeenpanosta vastanneeseen järjestöön eikä työtaistelutoimeen osallistuneeseen yksittäiseen työntekijään. Lähtökohta, jonka mukaan yhdistymisvapauden käyttämisestä ei saa aiheutua yksilölle haitallisia seuraamuksia, näkyy esimerkiksi työsopimuslain irtisanomisperusteita koskevasta säännöksestä (7 luvun 2 §), jonka mukaan työsopimuslain tarkoittamana asiallisenä ja painavana irtisanomisperusteena ei voida pitää ainakaan työntekijän osallistumista työehtosopimuslain mukaiseen tai työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että yksilöllisten sanktioiden mahdollisuus saattaa muodostua tosiasialliseksi esteeksi ammatillisen järjestäytymisvapauden käyttämiselle (ks. myös PeVL 20/2021 vp, kappale 10).

(25) Hyvitysvelvollisuuden edellytyksenä ehdotuksessa on, että työnantaja on ilmoittanut työntekijälle tuomiosta, jossa työnseisaus on todettu lainvastaiseksi. Ilmoittamiselle ei laissa ehdoteta asetettavaksi tarkempia edellytyksiä. Lainkohdan perustelujen (s. 86) mukaan työnantajan olisi

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2024 vp

informoitava työntekijää tuomiosta ja sen sisällöstä ja työnantajan olisi perusteltua ilmoittaa tuomiosta kirjallisesti. Jos työnantaja ei ole informoinut työntekijäänsä tai on tehnyt sen puutteellisesti, työntekijällä ei perustelujen mukaan olisi velvollisuutta maksaa hyvitystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely tuomiosta ilmoittamisesta jää laissa liian väljäksi. Sääntelyä tulee täsmentää maininnoin ilmoituksen sisällöstä ja kirjallisesta muodosta. Tällainen muutos on edellytyksenä 3. ja 4. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(26) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota lainkohdan perustelujen (s. 86) mainintoihin työnantajan mahdollisuudesta kuitata hyvitys palkasta. Työnantajan on ensinnäkin huomioitava työ sopimuslain 2 luvun 17 §:n 1 momentissa säädetyt kuittausoikeutta koskevat rajoitukset. Lisäksi perustelujen mukaan yleisten kuittauksia koskevien periaatteiden mukaan työnantajalla ei ole oikeutta kuitata hyvityssaataavaa, jos se on perusteeltaan riittävä. Perustuslakivaliokunta korostaa nyt käsillä olevassa erityisessä sääntely-yhteydessä, että työnantajan kuittausoikeuden käytön tulee rajoittua ainoastaan sellaisiin tapauksiin, joissa työntekijä on selvästi ja nimenomaisesti ilmaissut suostumuksensa kuittaukseen. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tulee täydentää sääntelyä, jollei sanottu seikka muutoin käy yksiselitteisesti ilmi muusta lainsäädännöstä. Tällainen muutos on edellytyksenä 3. ja 4. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Voimaantulosäännös

(27) Työehtosopimuslakiin ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan lain voimaan tullessa voimassa olevan työehtosopimuksen työrauhaa koskevan määräyksen asemesta sovelletaan nyt muutettavaksi ehdotettua lakia, elleivät työehtosopimukseen osalliset ole keskinäisessä suhteessaan sopineet laajemmasta työrauhavelvollisuudesta kuin mitä lain 8 a ja 8 b §:ssä säädetään. Työrauhavelvollisuuden sisältö määräytyy siten lain tultua voimaan työehtosopimuslain 8 a ja 8 b §:n mukaisesti, vaikka työehtosopimukseen osalliset olisivat sopineet työehtosopimuksessa työrauhasta voimassa olevan työehtosopimuslain 8 §:ää vastaavasti. Siirtymäsäännöksellä ei sen perustelujen mukaan kuitenkaan puututa niin sanottuihin absoluuttista työrauhaa koskeviin lausekkeisiin, joilla työehtosopimuksen osalliset ovat keskinäisessä suhteessaan sopineet laajemmasta työrauhasta kuin mitä ehdotettavan lain 8 a ja 8 b §:ssä säädetään. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan tämänkaltaisen siirtymäsäännös on poikkeuksellinen verrattuna työehtosopimuslain muutosten yhteydessä yleensä noudatettuun käytäntöön, jossa lainsäädännön muutokset vaikuttavat vasta niiden voimaantulon jälkeen tehtäviin työehtosopimuksiin.

(28) Ehdotettu siirtymäsäännös merkitsee puuttumista ennen lain voimaantuloa solmittuihin työehtosopimuksiin. Perustuslaissa ei ole nimenomaista taannehtivan lainsäädännön kieltoa perustuslain 8 §:ään sisältyvää taannehtivien kriminalisointien kieltoa lukuun ottamatta. Puuttumista voimassa oleviin sopimuksiin on kuitenkin tarkasteltu omaisuuden suojaa koskevan perustuslain 15 §:n kannalta.

(29) Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, mutta kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Sopimusten sitovuus ja pysyvyys kytkeytyy osapuolten perusteltujen odotusten suojaamiseen (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp,

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2024 vp

s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on perusteltujen odotusten suojaan tulkittu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Silloinkin, kun valiokunta on pitänyt mahdollisena takautuvaa puuttumista sopimukseen, valiokunta on arvioinut esitystä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. kokoavasti PeVL 36/2010 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu siirtymäsääntely ei ole perustuslain 15 §:n kannalta ongelmallinen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 3. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 3 luvun 6 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, ja 4. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 4 luvun 9 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 5.4.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Markku Eestilä kok

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2024 vp

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2024 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Poliittiset lakot

Suomea sitovan ILO:n yleissopimuksen tulkintakäytännössä on poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkivien työtaisteluiden osalta tehty selkeä jako poliittisluonteisiin työtaisteluihin, joilla pyritään työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen edistämiseen ja puolustamiseen, ja toisaalta puhtaisiin poliittisiin työtaisteluihin, joilla ei ole työmarkkinakytkentää. Poliittisluontoiset lakot on ILO:n tulkintakäytännössä katsottu osaksi työntekijöiden suojattua työtaisteluoikeutta, kun taas puhtaat poliittiset lakot jäävät sen ulkopuolelle.

Valiokunnan enemmistön tavoin pidämme hallituksen esitystä olennaisena työtaisteluoikeuteen kohdistuvana muutoksena siltä osin kuin se kohdistuu poliittisluonteisiin lakkoihin. Ja kuten enemmistö, katsomme, että näiltä osin esitystä on arvioitava perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatus ammatillisen yhdistymisvapauden rajoituksina. Näin sitä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta.

Jaamme valiokunnan enemmistön käsityksen siitä, ettei ehdotettu sääntely täytä perusoikeusrajoituksilta edellytettävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Katsomme kuitenkin, ettei asiaa voi jättää pelkän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen varaan, vaan täyttääkseen valvontatehtäväänsä perustuslakivaliokunnan tulee joko asettaa säännöksen olennainen korjaaminen tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytykseksi tai sitten edellyttää korjatun säännöksen tuomista uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Lisäksi katsomme, että osa täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden puutetta on se, että Suomen kansainvälisten sitoumusten suojaamia poliittisluonteisia työtaisteluita ja suojan ulkopuolelle jääviä puhtaita poliittisia työtaisteluita käsitellään erittelemättä samassa säännöksessä ja saman käsitteen alla. Tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden puutetta ei ole mahdollista poistaa korjaamatta tätä.

Perusoikeusrajoitusten tulee täyttää kaikki perustuslakivaliokunnan käytännössään vahvistamat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Ollakseen hyväksyttävä perusoikeusrajoituksen on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan oltava painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. ILO:n yleissopimuksen 78 artiklan tulkintakäytännön sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön mukaan työnantajalle aiheutuva taloudellinen vahinko ei itsessään ole sallittu peruste työtaisteluiden rajoittamiselle. Suomessa poliittisluontoiset lakot ovat olleet suhteellisen harvinaisia ja niiden laajemmat vaikutukset ovat tätäkin kautta olleet rajattuja. Tämä huomioiden poliittisluontoisten lakkojen osalta hallituksen esityksessä ei ole esitetty perusteluja, joiden pohjalta voisi katsoa, että rajoituksia olisi ehdotetussa laajuudessa pidettävä perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkoittamalla tavalla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimina.

Näiltä osin hallituksen esityksessä ei myöskään ole tehty selkoa siitä, mitä vähemmän perusoikeuksiin puuttuvia vaihtoehtoja olisi selvitetty ja miksi niitä ei olisi pidettävä riittävinä. Huomioiden ILO:n sopimusten tulkintakäytännön on myös hyvin epävarmaa, täyttääkö hallituksen esi-

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2024 vp Eriävä mielipide

tys näiltä osin vaatimuksen siitä, etteivät perusoikeusrajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Näillä perusteilla katsomme, että 1. ja 2. lakiehdotuksen 8 b §:ää koskien on olennaisesti rajattava ja täsmennettävä ainakin poliittisen työtaistelun määritelmää, vaatimusta työtaistelun aiheuttaman häiriön vähäisyydestä ja sääntelyä työtaistelun jatkamisesta. Muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Myötätuntotyötaistelu

Katsomme, että täyttääkseen perusoikeusrajoituksilta edellytettävän täsmällisyyden ja tarkkara-jaisuuden 1. ja 2. lakiehdotuksen sääntelyä kielletyistä myötätuntotyötaisteluista ja niiden arviointikriteereistä on täsmennettävä ainakin sen osalta, mitkä ovat ehdotuksessa tarkoitettuja suhteettomia vahingollisia seurauksia, milloin työtaistelu voi rajoittaa työnantajan toimintaa laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi sekä keitä on pidettävä pykäläehdotuksessa tarkoitettuina työnantajan sopimus-kumppaneina. Näiden muutosten tekeminen on edellytyksenä lakiehdotusten käsittelemiseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Työtaisteluoikeuden rajoitukset sopimuksettomassa tilassa

Työtaisteluoikeuden rajoittamisen ensisijaisena perusteena on niin ILO:n kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä pidetty voimassa olevista kollektiivissopimuksista seuraavaa työrauhavelvollisuutta. Hallituksen esityksessä esitetään työriitojen sovittelusta annettuun lakiin poliittisten ja myötätuntotyötaisteluiden osalta merkittäviä rajoituksia myös kohdistuen sopimuksettomaan tilaan, jolloin työrauhavelvollisuus ei ole voimassa. Sopimuksettoman tilan työtaisteluoikeus on ammatillisen järjestäytymisvapauden ydinaluetta, joten pidämme merkittävänä valtiosääntöoikeudellisena ongelmana, ettei sopimuksettoman tilan työtaisteluoikeuden korostetua suojaa ole huomioitu hallituksen esityksessä tätä vahvemmin ja siihen puuttumisen välttämättömyyttä perusteltu.

Katsomme, että 8 a ja 8 b § on poistettava 2. lakiehdotuksesta taikka niiden sääntelyä on olennaisesti täsmennettävä tavalla, joka supistaa ja tarkentaa työrauhavelvoitteen ulkopuolella oleviin työtaisteluihin kohdistuvien rajoitusten alaa. Tämä on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hyvitys

Hallituksen esityksen 3. ja 4. lakiehdotuksessa esitetty työntekijää henkilökohtaisesti koskeva sanktioluontoinen hyvitysmaksu on Suomen kollektiivisessa työoikeuden käytännössä uudenvuodenlainen seuraus. Työehtosopimustoimintaa sekä työtaisteluoikeutta koskeva lainsäädäntö on rakentunut periaatteelle, että laittomaksi tuomitusta työtaistelusta vastuun kantaa sen toimeenpannut työntekijöiden yhdistys. Työntekijään kohdistuva hyvitysmaksu ulottaisi vastuun yhdistyksen päätöksestä yksittäisiin työntekijöihin sekä loisi myös päällekkäisen sanktiojärjestelmän, kun samasta työtaistelusta voisi seurata sanktio sekä yhdistykselle että sen jäsenille. Ehdotettua säänte-

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2024 vp Eriävä mielipide

lyä on väistämättä pidettävä merkittävänä uutena rajoituksena perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaiseen ammatilliseen järjestäytymisoikeuteen.

Voimaantulosäännös

Hallituksen esityksen voimaantulosäännöksen mukaan laki korvaisi voimaan tullessaan voimassa olevien työehtosopimusten työrauhaa koskevat säännökset paitsi silloin, kun kyseiset säännökset ovat työnantajalle edullisemmat. Näin se puuttuisi takautuvasti olemassa oleviin sopimuksiin. Työehtosopimuksessa työrauha on työntekijäpuolen pääasiallinen sopimusvelvoite, joten taanhehtivaa puuttumista ei voida pitää vähäisenä. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan tällainen siirtymäsäännös on poikkeuksellinen verrattuna työehtosopimuslain muutosten yhteydessä yleensä noudatettuun.

Sopimukseen takautuvasti vaikuttavassa sääntelyssä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kyseessä perustuslain 15 §:ssä suojattuun omaisuuden suojaan puuttuminen, jota tulee tarkastella perusoikeuksien rajoitusedellytysten kautta. Hallituksen esityksestä ei ole löydettävissä perusteluja sille, miksi poikkeuksellinen takautuvat puuttuminen työehtosopimukseen olisi painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Ottaen huomioon, että nykyisiä työrauhasäännöksiä on rajatuin muutoksin noudatettu vuodesta 1946, vaadittaisiin vahvat perustelut sille, mikä laajempi tarve edellyttäisi, että voimaantulo ei voi normaalin tavan mukaisesti odottaa seuraavaa työehtosopimuskierrosta. Hallituksen pyrkimys rajoittaa omia päätöksiään vastaan protestointia ei voi olla perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukainen painava syy.

Tämän vuoksi katsomme, että 1. lakiehdotuksen voimaantulosäännöstä on muutettava siltä osin kuin voimaantulosäännös vaikuttaisi voimassa olevien työehtosopimusten ehtoihin tai niiden rikkomisesta aiheutuviin seuraamuksiin. Muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotusten käsittelemiseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 8 a ja 8 b §:stä sekä siirtymäsäännöksestä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 8 a ja 8 b §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, 3. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 3 luvun 6 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, ja 4. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 4 luvun 9 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2024 vp
Eriävä mielipide

Helsingissä 5.4.2024

Johannes Koskinen sd
Ville Skinnari sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Maria Guzenina sd
Fatim Diarra vihr
Anna Kontula vas