



Kirje

19.3.2024

VN/1/2024
VN/1/2024-TEM-30

Eduskunta
perustuslakivaliokunta

TEM lausunto; PeV 20.3.2024; HE 12/2024 vp

Esityksessä ehdotetaan rajoituksia myötätuntotyötaisteluiden ja poliittisten työtaisteluiden käyttöön sekä lainvastaisiin työtaisteluihin liittyvän seuraamusjärjestelmän tehostamista. Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä luvussa on 9 on tarkemmin selostettu esityksen suhdetta perustuslakiin. Tässä lausunnossa esitetään keskeiset seikat tiivistetysti.

Työntekijöiden työtaisteluoikeus

Työntekijöiden työtaisteluoikeutta ei ole nimenomaisesti mainittu perustuslaissa, mutta sen on katsottu nauttivan tietyn laajuista perustuslain suojaa ammatillisen yhdistymisvapauden (PL 13.2 §) kautta. Työtaisteluoikeuden perustuslain suojaa puoltavat myös Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet. Työtaisteluoikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Lainsäätäjällä on perustuslakivaliokunnan mielestä oikeuden käyttämisen sääntelyssä verrat laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on perustuslakivaliokunnan mielestä arvioitava näiden lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 12/2003 vp).

Työtaisteluoikeuden sisältöä määrittävät myös useat kansainväliset sopimukset, joiden kanssa kansallisen lainsäädännön on oltava sopuissa.

Työnantajan omaisuuden suoja perusoikeutena

Yksinkertaistetusti työehtosopimuksella työntekijäpuoli ostaa sopimuskaudeksi paremmat työehdot ja työnantaja ostaa sopimuskauden ajaksi rauhaa työmarkkinahäiriöiltä. Työnantajalla on perusteltuja odotuksia luottaa siihen, että työrauha säilyy sopimuskauden aikana. Myös työnantajan ja työntekijän väliseen työsopimukseen liittyy perusteltuja odotuksia siitä, että työsuoritus toteutuu tehdyn sopimuksen mukaisesti. Työehtosopimuksen ja työsopimuksen vastaisesti järjestetty työtaistelu tosiasiallisesti estää työnantajan käyttämästä omaisuuttaan eli sopimukseen perustuvia oikeuksiaan haluamallaan tavalla.

Sopimussidonnaisuuden periaate liittyy perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan. Perustuslakivaliokunta on todennut myös työsopimukseen perustuvien varallisuusarvoisten oikeuksien ja niiden pysyvyyden nauttivan perustuslain suojaa (ks. esim. PeVL 22/1995 vp. s. 2. ja PeVL 60/2002 vp. s.3).

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

Myötätuntotyötaisteluita koskevat rajoitukset

Työtaisteluoikeuden keskeiseen sisältöön kuuluu työtaistelun toimeenpano oman työehtosopimuksen aikaansaamiseksi ja sen ehtoihin vaikuttamiseksi. Myötätuntotyötaisteluoikeuden merkitys on sen sijaan toinen. Kysymys on työtaistelusta, jolla tuetaan toista työtaistelua ja sen myötä sen voidaan katsoa sijoittuvan työtaisteluoikeuden reuna-alueelle. Ehdotetun sääntelyn arvioinnissa kyse on punnintatilanteesta työtaisteluoikeuden reuna-alueelle sijoittuvan myötätuntotyötaisteluoikeuden ja työnantajan ennen kaikkea omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen liittyvien oikeuksien välillä.

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jonka perusteella myötätuntotyötaistelu ei saisi aiheuttaa suhteettomia vahinkoja sellaiselle osapuolelle, joka on pääriitaan nähden ulkopuolinen. Ehdotusten hyväksyttävyyttä arvioitaessa kysymys on siis tiivistetysti siitä, kuinka lainsäätäjän tulisi suhtautua suhteettomien vahinkojen syntymiseen esimerkiksi tilanteessa, jossa vahingot olisivat vältettävissä työtaistelun paremmalla kohdentamisella. Sääntely lähtökohtaisesti sallisi myötätuntotyötaistelut, mutta pääriidan ulkopuolisille ei saisi aiheutua suhteettomia vahinkoja, koska tällaisilla vahingoilla ei voida arvioida olevan erityistä painostusarvoa pääriitaan.

Esityksessä on omaksuttu ratkaisumalli, jossa työehtosopimuksella ostetun työrauhan tulisi sisältää suojan myös sille, että sopimuskauden aikana työntekijäpuoli ei toteuta suhteettomia vahinkoja aiheuttavia myötätuntotyötaisteluita. Työrauhan piiri on laissa määritelty ja tätä laajennettaisiin hieman.

Myötätuntotyötaisteluita rajoitettaisiin myös työrauhavelvollisuuden ulkopuolella, siis tilanteessa, jossa ei ole voimassa olevaa työehtosopimusta. Tältä osin rajoituksen ehdotetaan olevan kuitenkin huomattavasti suppeampi. Rajoituksia sovellettaisiin vain, jos tuettavan työtaistelun tavoitteena ei ole työehtosopimuksen solmiminen. Suppeampi rajoitus johtuu ensisijaisesti ILO:n sopimuksista johtuvista rajoitteista kansalliselle liikkumavaralle.

Ehdotusten arvioidaan rajoittavan työntekijöiden työtaisteluoikeutta varsin vähäisessä määrin. Ehdotuksella turvataan työtaisteluoikeus perusoikeutena, mutta huomioidaan samalla tasapainoisesti kolmansien osapuolten perusoikeusintressit.

Rajoitusten hyväksyttävyyttä puoltavat:

- pääriitaan nähden ulkopuolisten työnantajien perustellut odotukset työehtosopimuksen ja työehtosopimuksen perusteella. Työrauhan voimassaolo on hyväksyttävä peruste rajoittaa työntekijän työtaisteluoikeutta.
- sääntely ei estäisi sitä, että myötätuntotyötaistelun vaikutukset kohdistuvat täysimääräisesti pääriidan piirissä oleviin työnantajiin.
- sääntely rajoittaa vain suhteettomia vahinkoja, ei vahinkoja ylipäänsä.
- sääntely turvaa työmarkkinoiden vakautta ja häiriöttömyyttä.

Poliittisia työtaisteluita koskevat rajoitukset

Ehdotetut muutokset sallisivat jatkossakin poliittiset työtaistelut. Niiden enimmäiskesto kuitenkin rajoitettaisiin työnseisausten osalta 24 tuntiin ja muiden työtaistelutoimien osalta kahteen viikkoon.

Myös poliittiset työtaistelut sijoittuvat työtaisteluoikeuden reuna-alueelle. Niiden luonne poikkeaa suuresti perinteiseen työtaisteluun nähden, jolla työntekijät vauhdittavat neuvotteluita työnantajapuolen kanssa saadakseen paremman työehtosopimuksen.

ILO:n yleissopimukset ja lakko-oikeuden rajoitusperusteiden voidaan katsoa suojaavan ensisijaisesti työtaisteluita, joilla tavoitellaan työehtosopimuksen aikaansaamista. Toisaalta ILO:n sopimusten tarkoittamaa suojaa saavat myös sellaiset poliittiset työtaistelut, joilla vaikutetaan työ- ja sosiaalipolitiikkaan koskien erityisesti työntekijöiden etuja, oikeuksia tai asemaa.

ILO:n valvontakäytännössä on katsottu, että lakkojen kestolle ei tulisi asettaa aikarajaa. Tämä onkin hyvin ymmärrettävä vaatimus silloin, kun työtaistelulla tavoitellaan uutta työehtosopimusta tai tuetaan toista laillista työtaistelua. Yhdistymisvapauskomitea ei tietojemme mukaan ole ottanut kantaa yleisesti poliittisluonteisen työtaistelun enimmäiskesto on puhumattakaan siitä, mikä merkitys työrauhalle on tässä suhteessa annettava. Niin sanottua tavanomaista työtaistelua työehtosopimuksen saavuttamiseksi ja poliittista työtaistelua ei voida arvioida mukaan rinnastaa toisiinsa.

Poliittisten työtaisteluiden rajoitusten hyväksyttävyyttä arvioitaessa on kysymys siitä,

a) missä määrin ammattiyhdistyksellä tai työntekijällä tulisi olla oikeus työehtosopimuksen voimassaollessa ja/tai työsopimuksen mukaisena työaikana keskeyttää työ protestiksi poliittisen päätöksentekijän toimintaa kohtaan ja aiheuttaa tällä tavalla vahinkoa, häiriötä tai haittaa työnantajalle taikka sivullisille.

b) missä määrin työnantajalla on perusteltu oikeus luottaa sopimusten sitovuuteen.

Rajoituksille arvioidaan olevan sopimussidonnaisuuteen perustuvat hyväksyttävät syyt. Toisaalta työehtosopimuksen kautta syntyvän työrauhavelvollisuuden kautta ja toisaalta työnantajan ja työntekijän välisen sopimuksen kautta. Enimmäiskeston ylittävät poliittiset työtaistelut rajoittavat kohtuuttomasti työnantajan elinkeinotoimintaa ja työsopimukseen perustuvan direktio-oikeuden käyttöä.

Poliittisille työtaisteluille asetettaville rajoituksille arvioidaan olevan hyväksyttävät perusteet myös yleisemmin yhteiskunnan häiriöttömän toiminnan kannalta. Työajan ulkopuolella järjestettäviin mielenilmauksiin verrattuna poliittinen työtaistelu voi kohdistua voimakkaasti sivullisiin ja mahdollisesti laajemminkin yhteiskuntaan.

Esityksen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että demokraattisessa yhteiskunnassa on myös muita turvattuja vaikutusmahdollisuuksia poliittiseen päätöksentekijään nähden. Vaaleissa kansalla on mahdollisuus valita eduskuntaan sellaiset edustajat, jotka harjoittavat kansan enemmistön toivomaa politiikkaa. Esityksellä ei myöskään vaikutettaisi lainkaan työntekijöiden ja järjestöjen mahdollisuuksia työn ulkopuolella protestoida poliittisen päätöksentekijän toimia vastaan.

Pitkäkestoinen poliittinen työtaistelu tekisi käytännössä työrauhavelvollisuuden merkityksettömäksi ja rikkoisi oletusta sopimusvelvoitteiden pysyvyydestä. Lisäksi on huomioitava, että työnantajalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa poliittisen työtaistelun syyhyn eikä ennakoida poliittisia työtaisteluita.

Poliittisia työtaisteluita on ollut viime vuosina vähän, mutta se ei estä lainsäätäjää luomasta työtaisteluoikeuden käyttämiselle sellaisia normeja, jotka osoittavat työtaisteluoikeuden asianmukaista käyttöä. Kuluvana vuonna on järjestetty painavia poliittisia työtaisteluita, joista on aiheutunut merkittäviä vahinkoja.

Esityksessä valittu sääntelyratkaisu olisi saman sisältöinen riippumatta siitä, onko työehtosopimus voimassa vai ei. Työnantajia ja työntekijöitä sekä niiden yhdistyksiä ei arvioida olevan perusteltua asettaa eri asemaan poliittisten työtaisteluiden enimmäiskeston rajoitusten osalta.

Esityksellä ei puututtaisi työntekijöiden kokoontumisvapauteen, mielipiteen ilmaisuun ja sananvapauden käyttöön heidän vapaa-ajallaan. Ehdotuksilla ei puututtaisi myöskään ammattiyhdistysten oikeuteen järjestää kokoontumisia tai ilmaista mielipiteitä sekä osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun. Kyse olisi ajallisista rajoituksista sille, missä määrin poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamiseksi voidaan poiketa työsopimuksen mukaisesta velvollisuudesta tehdä työtä.

Työsopimussuhde työntekovelvoitteineen aiheuttaa itsestään selvästi tosiasiallisia rajoituksia työntekijän toimintaan ja kokoontumisvapauteen työaikana. Poliittiseen työtaisteluun osallistuminen työajalla on poikkeus siitä pääsäännöstä, että työsopimuksen mukainen työaika käytetään työn tekemiseen. Työsuhteeseen sitoutuessaan työntekijä hyväksyy sen, että työsopimuksesta johtuvat velvoitteet tosiasiasa rajoittavat esimerkiksi sananvapauden (lojaliteettiperiaate) ja kokoontumisvapauden käyttöä.

Seuraamusjärjestelmää koskevat ehdotukset

Hyvityssakkojen enimmäismäärän korottamiselle on hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen tarve. Työehtosopimuslain mukaisesti tuomittavien hyvityssakkojen määrä on vakiintunut pääsääntöisesti muutamiin tuhansiin euroihin, ja enimmäismäärää lähellä olevia hyvityssakkoja on tuomittu harvoin. Nykyinen hyvityssakkojen taso ei ole ollut riittävä ehkäisemään työrauhavelvollisuuden vastaisia työtaisteluita eikä se ole kohtuullisessa suhteessa tällaisista työtaisteluista aiheutuneisiin vahinkoihin. Hyvityssakkojen korottamiselle arvioidaan olevan perustuslain 15 §:n näkökulmasta hyväksyttävä tarve ennalta ehkäistä työrauhavelvollisuuden vastaisia työtaisteluita.

Myös työntekijälle asetettava hyvitys on perusteltua. Säännöksellä arvioidaan olevan ennen kaikkea ennalta ehkäisevä luonne ja se omalta osaltaan estäisi lainvastaisia työtaisteluita.

Työntekijän mahdollisista yhdistysoikeudellisista seuraamuksista voidaan todeta seuraavaa. Työmarkkinajärjestöjen säännöissä voidaan määrätä velvollisuus määrätä osallistua yhdistyksen toimenpanemiin työtaistelutoimiin, ja jos toimenpiteet ovat lainmukaisia, jäsen voidaan erottaa, mikäli

hän ei niihin osallistu. Oikeuskirjallisuudessa (Heikki Halila – Lauri Tarasti: Yhdistysoikeus. 5. uud. painos, 2017, s. 211, 219-220 ja 230) on kuitenkin katsottu, että yhdistyksestä erottamiseen ei yhdistyslain 14 §:n 1 kohdan perusteella voi johtaa se, että jäsen jättää osallistumatta laittomaan työtaisteluun. Erottaminen ei ole tällöin sallittua myöskään saman pykälän 2 kohdan perusteella. Ylipäättään yhdistyksestä erottamista koskevien perusteiden on oltava sopusoinnussa yhdistyslain ja muiden lakien säännösten kanssa.

Seuraamusjärjestelmän tehostamiselle on painava syy. Työrauhavelvollisuus ja ehdotetut työtaisteluoikeuden rajoitukset jäisivät merkityksettömäksi, jos niiden rikkomisesta ei olisi tehokasta sanktiota. Tavoitteita perustuslaissa turvatun omaisuuden suojaamisesta sekä siihen kytkeytyvän työnantajan direktio-oikeuden ja työrauhavelvollisuuden noudattamisesta ei ole saavutettavissa ammattiyhdistystoimintaan tai työntekijän työtaisteluoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.

Ehdotetut muutokset eivät myöskään mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon sääntelyn taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Työtaistelun kohteeksi joutuville ja työehtosopimukseen sitoutuessaan työrauhaa ostaneille yrityksille voi aiheutua työrauhavelvollisuutta rikkovasta työtaistelusta huomattavasti mittavampaakin taloudellista vahinkoa kuin ehdotettu hyvityseuraamuksen enimmäismäärä. Hyvitystä määrättäessä otettaisiin huomioon kaikki esiin tulleet seikat, kuten vahingon suuruus, syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe ja yhdistyksen tai yrityksen koko. Hyvityseuraamusta olisi lisäksi erityisestä syystä mahdollisuus kohtuullistaa tai jättää se kokonaan tuomitsematta.

Taannehtiva puuttuminen työehtosopimukseen

Poliittisia työtaisteluita ja myötätuntotyötaisteluita koskevan sääntelyn sekä lainvastaisten työtaisteluiden seuraamusjärjestelmää koskevien ehdotusten ehdotetaan tulemaan voimaan siten, että lainsäädäntö tulisi koskemaan myös voimassa olevia työehtosopimuksia kesken työehtosopimuskauden. Ehdotusta on tästä syystä arvioitava perustuslain 15 §:ssä turvatun sopimusten pysyvyyden rajoittamisen edellytysten kannalta.

Ehdotuksella ei kuitenkaan puututtaisi voimassa olevissa työehtosopimuksissa nimenomaisesti sovituihin myötätuntotyötaisteluiden ennakoilmoitusajankoja koskeviin määräyksiin. Ehdotuksella ei puututtaisi myöskään voimassa olevien työehtosopimusten työrauhausekkeisiin, joilla on sovittu ehdotettua lainsäädäntöä laajemmista rajoituksista myötätunto- tai poliittisten työtaisteluiden toimeenpanolle työehtosopimuskauden aikana.

Työehtosopimukseen liitetyn työrauhavelvollisuuden laajentaminen tarkoittaa uusien lakisääteisten vaikutusten liittämistä työehtosopimukseen, jolla on työnantajia ja työntekijöitä sitovasti sovittu näiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Työehtosopimusosapuolet eivät ole voineet varautua tällaisiin vaikutuksiin solmiessaan sopimuksen.

Ehdotuksissa ei ole kuitenkaan kyse työsuhteen ehtoihin vaikuttavien työehtosopimukseen sisältyvien taloudellisten elementtien ja työehtosopimukseen perustuvan taloudellisen aseman muuttumisesta. Myöskään mahdollisuudet vaikuttaa omaan työnantajaan omien taloudellisten etujen osalta eivät muuttuisi ehdotettavan lainsäädännön johdosta. Kyse ei ole muutoksista ansaittuihin tai työehtosopimuksen perusteella odotettavissa oleviin taloudellisiin etuuksiin. Työrauhavelvollisuuden laajennuksella ei voida katsoa olevan myöskään erityisen suurta merkitystä sopimuskokonaisuudessa, koska rajoitukset eivät koske varsinaisesti työnantaja- ja työntekijäpuolten neuvottelutasapainoa.

Työntekijöiden ja työnantajien sekä näiden yhdistysten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta on perusteltua, että rajoitukset tulevat samanaikaisesti voimaan.

Hallitusneuvos

Nico Steiner

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu

Tiedoksi