

Perustuslakivaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 12/2024 vp)

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan:

Esityksen pääsisältö

Esityksessä esitetään työlainsäädäntöön muutoksia, jotka koskisivat erityisesti myötätuntotyötaisteluja ja poliittisia työtaisteluja. Muutoksia esitetään myös laittomista työtaisteluista tuomittaviin seuraamuksiin. Vaikutukset ulottuisivat sekä työehtosopimuslain (436/1946) mukaisen työrauhavelvoitteen alaisiin tilanteisiin että myötätuntotyötaistelujen ja poliittisten työtaistelujen osalta myös työehtosopimuskauden ja työrauhavelvoitteen ulkopuolisiin tilanteisiin. Työrauhavelvoitteen ulkopuolisista tilanteista säädettäisiin uudelleen nimetyssä laissa työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä. Näiden muutosten ohella olennaisena muutoksena aikaisempaan lainsäädäntöön ulotettaisiin hyvitysseuraamus tuomioistuimen tuomiolla lainvastaiseksi todetun työnseisauksen jatkamiseen osallistuvaan työntekijään. Yksittäisen työntekijän vastuu ulottuisi esityksen mukaan sekä työehtosopimuskauden aikaisiin työrauhavelvoitteen alaisiin työnseisauksiin että osin myös työehtosopimuskauden ulkopuolisiin työnseisaustilanteisiin. Yksittäisen työntekijän maksettavaksi tuomittavasta hyvitysseuraamuksesta säädettäisiin työsopimuslaissa (TSL, 55/2001) ja merityösopimuslaissa (756/2011).

Työtaisteluoikeudesta ja sen rajoittamisesta

Esityksellä kohdennettaisiin lisärajoituksia perustuslaissa ja Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuun työtaisteluoikeuteen. Suomessa ei ole aikaisemmin ollut lainsäädännössä myötätuntotyötaisteluja tai poliittisia työtaisteluja koskevia rajoituksia eikä tällaisten työtaistelutoimenpiteiden toimeenpanoa koskevia menettelyedellytyksiä. Nämä toimenpiteet ovat perinteisesti olleet sallittuja poikkeamia työrauhavelvoitteesta, eikä niiden ole tulkittu olevan työriitalain ennakoilmoitusvelvoitteen alaisia.

Työtaisteluoikeutta on turvattu maailmanlaajuisesti erityisesti Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimuksia 87 ja 98 koskevassa valvontakäytännössä. Lisäksi niin sanottu *lakko-oikeus* (Right to Strike) on nimenomaisesti mainittu YK:n taloudellisia,

sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus) 8 artiklassa, kun taas kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) osalta suojaa on annettu 22 artiklan mukaisen yhdistymisvapauden nojalla. Pelkästään Euroopan alueella sovelletuissa sopimuksissa molempien työmarkkinaosapuolten työtaisteluoikeus on mainittu Euroopan sosiaalisen peruskirjan (ESP) 6 artiklan 4 kohdassa sekä EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) osalta työtaisteluoikeutta tai lakko-oikeutta on suojattu osana 11 artiklan mukaista yhdistymisvapautta ja kollektiivista neuvottelu-oikeutta.

ILO:n sopimuksista on hahmottunut kansainvälisten sopimusten joukossa yhdistymisvapauden keskeisin tulkintalähde ja tarkemman sisällön määrittäjä. Erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisut *Demir and Baykara v. Turkey* (no. 34503/97, annettu 12.11.2008) ja *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey* (no. 68959/01, annettu 21.4.2009) ovat olleet vahvistamassa ILO:n sopimusten merkitystä. Myös myöhempi EIT:n oikeuskäytäntö on tukenut ILO:n sopimusten vahvistumiskehitystä.

Työtaisteluoikeutta on arvioitava perus- ja ihmisoikeuksia koskevan turvaamisvelvoitteen näkökulmasta (PL 22 §). Kansainvälisten sopimusten perusteella oikeutta työtaistelutoimenpiteisiin turvataan erityisesti kollektiivisen neuvottelu-oikeuden käyttämisilanteissa ja kollektiivisopimusneuvotteluiden yhteyteen kuuluvana. Työtaistelutoimenpiteitä ja niihin osallistumista turvataan varsinkin yhdistysten toimeenpanemien työnseisaustoimenpiteiden yhteydessä ja uudesta kollektiivisopimuksesta neuvoteltaessa.

Toisaalta kansainvälisten sopimusten perusteella työtaistelutoimenpiteiden tulisi lähtökohtaisesti olla mahdollisia myös kollektiivisopimusneuvottelutilanteita laajemminkin. Myös myötätuntotyötaistelut kuuluvat lähtökohtaisesti työtaisteluoikeuden sisältöön. Poliittisia työtaisteluita turvataan siltä osin kuin niillä on liittynyt työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen puolustamiseen (*poliittisluonteiset työtaistelut*). Kyse voi olla esimerkiksi työtaisteluista, joilla pyritään vaikuttamaan talous- tai sosiaalipolitiikkaa koskeviin asioihin.

Kansallisella tasolla työtaisteluoikeutta turvataan perustuslain (731/1999) 13 §:n 2 momentin mukaisen ammatillisen yhdistymisvapauden osana. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen lausuman (HE 309/1993 vp, s. 60–61) mukaan

”Vapauttaan käyttävälle ei saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia. Osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä.”

Perustuslakivaliokunta on kannanotoissaan liittänyt työtaisteluoikeuden perustuslain ammatilliseen yhdistymisvapauteen, mutta katsonut oikeuden yksityiskohtaisen sisällön

määrittävän olennaisella tavalla tavallisen lain säännöksiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäätäjällä on oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näiden lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta (PeVL 15/2007 vp, s. 3 ja PeVL 12/2003 vp, s. 2-3).

Työtaisteluoikeuden rajoituksia harkittaessa on huomioitava työtaisteluiden ominaispiirteeksi katsottava painostuksen aiheuttaminen, useimmiten taloudellisen haitan muodossa. Pelkästään siis se seikka, että työtaistelu aiheuttaa taloudellista vahinkoa, ei oikeuta työtaisteluoikeuden rajoittamista. Työtaisteluoikeuden hyväksyttäviä rajoituksia valtiosäännön näkökulmasta arvioitaessa merkityksellisiä ovat erityisesti 15 §:ssä turvattu omaisuuden suoja ja 18 §:ssä turvattu elinkeinovapaus. Työtaisteluilla on yleensä vaikutuksia myös kolmansiin osapuoliin, joiden perus- ja ihmisoikeuksia on valtion perustuslain 22 §:n mukaan myös turvattava.

Työtaisteluoikeutta ja työntekijöiden osallistumista työtaistelutoimenpiteisiin turvataan laissa työsopimuslain yhdistymisvapautta (TSL 13:1 §) ja irtisanomissuojaa (TSL 7:2.2 §:n 2. kohta) koskevilla säännöksillä. Korkeimman oikeuden ratkaisut (esim. KKO 2010:93 ja KKO 2016:12) ovat vahvistaneet kansallista tulkintaa työtaisteluoikeudesta nimenomaan yhdistymisvapauden turvaamana työelämän perusoikeutena, jonka yhteydessä suojataan vahvasti työntekijän osallistumista ammattiyhdistystoimintaan.

Kansainvälisissä sopimuksissa turvattu työtaisteluoikeus koskee vain *laillisia työtaisteluita*. Kansainvälisten sopimusten mukainen lakko-oikeus ei turvaa työtaistelutoimenpiteiden käyttöä tai toimenpiteisiin osallistumista yhdistymisvapauden sallittujen rajoitusten vastaisissa työtaistelutilanteissa, kuten työehtosopimuksen voimassaoloon liittyvää työrauhavelvoitetta tai työtaistelun ennakkoilmoitusvelvoitetta rikkovissa työtaistelutilanteissa. Sanktioiden asettaminen tällaisten velvoitteiden rikkomisesta on siis lähtökohtaisesti sallittua. Rajoitusten rikkomisten seuraamukset on kuitenkin suhteutettava rikkeiden vakavuuteen. ILO:n valvontakäytännön perusteella esimerkiksi rikosoikeudelliset seuraamukset, kuten vankeusrangaistus, ovat ongelmallisia, mikäli toimenpiteet ovat pysyneet rauhanomaisina. Myöskään laittoman toimenpiteen järjestäneeseen yhdistykseen ei tule kohdistaa niin suuria seuraamuksia, esimerkiksi sellaisia sakkoja, että ne todennäköisesti johtavat yhdistyksen hajoamiseen.

Valtion asettaessa lakko-oikeuden käyttöä koskevia edellytyksiä on keskeistä se, miten tällaiset edellytykset vaikuttavat työtaistelujen toimeenpanomahdollisuuksiin. Menettelyvaatimukset eivät saisi johtaa sellaiseen tilanteeseen, että ne tekevät toimenpiteiden käytöstä hyvin vaikeaa tai käytännössä lähes mahdotonta. Työtaisteluoikeutta voidaan rajoittaa erityisesti niin sanotuissa välttämättömissä palveluissa ja julkista valtaa käyttävien virkamiesten kohdalla. Tällaiset rajoitukset eivät kuitenkaan ole tämän esityksen keskiössä. Viitataan näiltä osin hallituksen esityksessä mainittuun (esim. HE 12/2024 vp, s. 29).

Työtaisteluoikeuden peruslähtökohdat ja rajoittamisen edellytykset ovat hallituksen esityksessä esitetty asianmukaisesti. Keskityn tässä lausunnossa siis erikseen vain huomionarvoisimpiin seikkoihin. Tarkastelen seuraavaksi yksitellen hallituksen esityksessä esitettyjä keskeisiä muutoksia.

Myötätuntotyötaistelujen suhteellisuus

Myötätuntotyötaisteluiden arviointiin esitetään suhteellisuusvaatimusta. Vaatimus ulotettaisiin niin työrauhavelvoitteen alaisiin tilanteisiin kuin myös työehtosopimuksen voimassaolon ja työrauhavelvoitteen ulkopuolisiin tilanteisiin, joskin soveltamisalaltaan suppeampana. Uuden työehtosopimuslakiin sisällytettävän pykäläesityksen (8 a §) mukaan

Edellä 8 §:ssä tarkoitetun työrauhavelvollisuuden vallitessa työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua (*myötätuntotyötaistelu*), ei saa toimeenpanna siten, että työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutetaan suhteettomia vahingollisia seurauksia rajoittamalla työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa:

- 1) laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi; tai
- 2) ilman, että rajoittamisella olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan.

Työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen on huolehdittava siitä, että sen alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät 1 momentin vastaisia myötätuntotyötaisteluita.

Kansainvälisten sopimusten perusteella työtaisteluoikeus turvaa myös myötätuntotyötaisteluja ja kielteisesti suhtaudutaan ainakin kokonaan tällaisten toimenpiteiden kieltämiseen. Muilta osin valtion harkintamarginaali eli kansallinen liikkumavara rajoituksia asetettaessa on laajempi kuin primääritoimenpiteiden osalta. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut myötätuntotyötaistelujen olevan yhdistysten toissijaista toimintaa ja yhdistymisvapauden liitännäinen elementti (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v. the United Kingdom* (31045/10, annettu 8.4.2014)). Kansallisesti myötätuntotyötaistelut ovat olleet lähtökohtaisesti laillisia, jos tuettava työtaistelu on laillinen eikä toimenpiteellä ole osaksikaan pyritty vaikuttamaan omaan työehtosopimukseen.

Myötätuntotyötaisteluja koskevia rajoituksia on lähestyttävä samoista perusteista käsin kuin primääritoimenpiteitäkin. Nähdäkseni rajoitusten asettamisessa valtiolla on kuitenkin primääritoimenpiteitä laajempi harkintamarginaali. Myötätuntotyötaistelujen

rajoituksia voidaan perustella muun muassa työnantajapuolen omaisuuden suojaa (PL 15 §) ja elinkeinovapautta (18 §) koskevilla näkökohdilla. Suhteettomilla toimenpiteillä voidaan myös puuttua kohtuuttomasti muiden, pääriidasta ulkopuolisten kolmansien oikeuksiin ja yhteiskunnan toimintoihin.

Myötätuntotyötaistelujen rajoitusten on oltava perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisesti riittävän täsmällisiä, tarkkarajaisia, oikeasuhtaisia sekä olennaisilta osiltaan laissa säädettyjä. Tämän perusteella katson, että nykyisessä esityksessä esitetyssä muotoilussa voisi olla rajoitusedellytysten näkökulmasta tarkentamisen varaa. Arviointi jää ensimmäisessä kohdassa oikeudellisesti lähinnä arviointikriteerin ”laajemmin kuin on tarpeen” varaan. Tällaisen oikeudellisen arvioinnin tekeminen objektiivisesti voi olla ongelmallista, kun sitä tehdään suhteessa työnantajaan kohdistuvaan vaikutukseen. On myös huomioitava, että ammattijärjestöjen harkintavaltaan voidaan lähtökohtaisesti katsoa kuuluvan se, miten myötätuntotoimenpiteet kohdennetaan (KKO 2020:50, kohta 18).

Toisen kohdan osalta kyse ei ole ensisijaisesti arvioinnista suhteessa pääriidan työnantajan toimintaan kohdistuvaan vaikutukseen. Toisen kohdan osalta arvioitavana olisi lähinnä puhtaan solidaarisuudenosoituksen suhteellisuus. Katsoisin, että myös tätä kohtaa voisi olla hyvä täsmentää, jotta se täyttää paremmin rajoitusedellytysten vaatimukset. Nykyisessä muodossaan arviointi jää lähinnä arviointikriteerin ”suhteettomia vahingollisia seurauksia” varaan. Hallituksen esityksen (s. 76) mukaan ”Suhteettomuuden kynnys voisi täytyä, kun myötätuntotyötaistelu rajoittaa työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa siinä määrin, että suhteettomuus on ulkopuolisen toimijan objektiivisesti havaittavissa.” Lausuma ei avaa sitä, millä tavalla suhteettomuus voisi olla objektiivisesti arvioiden ulkopuolisen havaittavissa.

Katson, että työehtosopimuksen voimassaolon ulkopuolisten myötätuntotoimenpiteiden osalta rajoituksia ei voida perustella työehtosopimuslain nimenomaiseen säännökseen ja sopimussidonnaisuuteen perustuvalla työrauhavelvollisuudella tai sen laajentamisella myös myötätuntotoimenpiteitä koskevaksi. Niiden tilanteiden osalta, kun työehtosopimuksen voimassaoloon liittyvää työrauhavelvollisuutta ei ole voimassa, olisi myötätuntotoimenpiteiden sallittavuus kaikissa tilanteissa paremmin yhteensovitettavissa kansallisen työrauhajärjestelmämme ja kansainvälisten sopimusten valvontakäytäntöjen linjausten kanssa. Tällaista tulkintaa tukee esimerkiksi se, että ILO:n sopimusten valvontakäytännön perusteella työtaisteluoikeuden käyttöä ei tulisi rajata vain kollektiivisopimuksen solmimistilanteisiin.

Varsinaista ilmeistä valtiosääntöoikeudellista tai kansainvälisistä sopimuksista seuraavaa estettä hallituksen esityksessä esitetyn kaltaiselle rajatusti myös työrauhavelvoitteen ulkopuolella vaikuttavalle rajoitukselle en kuitenkaan näe. Suhteellisuusvaatimuksen muotoilun täsmennyksen osalta viittaan tässä siihen, mitä jo työrauhavelvollisuuden aikaisten myötätuntotoimenpiteiden osalta olen lausunnossa esittänyt.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös työriitalakiin sisällytettävää ennakoilmoitusvelvollisuutta työnseisauksena toimeenpantavasta myötätuntotyötaistelusta. Ennakoilmoitusvelvollisuus olisi seitsemän päivää. Vastaava ilmoitusvelvollisuus on käytössä myös esimerkiksi Ruotsissa. Tällaisen ennakoilmoitusvelvollisuuden asettamiselle en näe valtiosäännön tai Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten näkökulmasta estettä.

Poliittiset työtaistelut

Poliittiset työtaistelut ovat oikeudelliselta kokonaisuudeltaan monitahoinen kysymys. Poliittisilla työtaisteluilla on yhteys perustuslain 12 §:ssä turvattuun sananvapauteen ja 13 §:n 1 momentissa turvattuun kokoontumisvapauteen. Työtaisteluoikeuteen liittyväksi poliittisen toimenpiteen tekee sen ilmeneminen esimerkiksi työt seisauttavana lakkona. Suomessa poliittiset toimenpiteet on katsottu vakiintuneesti vaikutustarkoitukseltaan työrauhavelvoitteen ulkopuolelle jäävinä sallituiksi. Oikeuskäytännössä edellytyksenä on ollut, että niillä ei ole nähtävissä yhteyttä esimerkiksi yrityksessä käytäviin neuvotteluihin tai muutoinkaan omaan työehtosopimukseen vaikuttamiseen. Poliittisten työtaistelujen varsinainen suoja osana työtaisteluoikeutta on kuitenkin tulkinnallisempi kysymys.

Kansainvälisten sopimusten perusteella ns. lakko-oikeus turvaa ensisijaisesti osapuolten välisiin eturiitoihin liittyviä toimenpiteitä. Myös poliittiset työtaistelut ovat kuitenkin esimerkiksi ILO:n käytännön perusteella lakko-oikeuden piirissä, mikäli toimenpiteillä on työntekijöiden taloudellisiin ja sosiaalisiin etuihin liittyviä tarkoituksperiä (ns. *poliittisluonteiset toimenpiteet*). Poliittiset työtaistelut ovat kuitenkin työehtosopimusneuvottelujen ulkopuolella olevina ja työmarkkinaneuvotteluosapuolten välisestä suhteesta irrallisina toimenpiteinä työtaisteluoikeuden ydinalueen ulkopuolella. Hallituksen esityksellä ei myöskään puututa miltään osin työntekijöiden työajan ulkopuoliseen mielenilmaisemiseen, jota turvataan muun muassa sananvapautta ja kokoontumisvapautta koskevien normien perusteella.

Katsoisin, että hallituksen esityksessä ehdotettujen poliittisten työtaistelujen aikarajoitusten toteuttamiselle ei ole varsinaista valtiosäännöstä tai kansainvälisistä sopimuksista seuraavaa estettä. Poliittisessa työtaistelussa on kyse tilanteesta, jossa työnantajalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa toimenpiteen syihin eikä lähtökohtaisesti mahdollisuutta vaikuttaa sen ratkaisuun. Erityisesti työrauhavelvollisuuden aikana hyväksyttävänä perusteena poliittisten työtaistelujen keston rajoittamiselle voidaan esittää perusoikeusnäkökulmien lisäksi myös työehtosopimussidonnaisuudesta seuraavia perusteita.

Edellä myötätuntotyötaistelujen osalta katsoin, etteivät rajoitukset työehtosopimuskauden ja työrauhavelvoitteen ulkopuolella välttämättä ole täysin linjassa työrauhajärjestelmän kokonaisuuden tai kansainvälisten sopimusten kanssa,

vaikkakaan selviä esteitä rajoitusten asettamiselle esitetyssä muodossa ei olekaan. Poliittisten työtaistelujen osalta kysymys rajoituksista on hieman toisenlainen, koska poliittisissa työtaisteluissa kyse on lähinnä työajalla toteutetusta poliittisen mielenilmaisemisen muodosta. Muun muassa työnantajan omaisuuden suojan, elinkeinovapauden ja muiden tilanteessa kolmansien oikeuksien kuin myös kansalaisten perusoikeuksien näkökulmasta toimenpiteiden rajaamiselle voi olla myötätuntotyötaisteluja enemmän hyväksyttäviä perusteita myös työrauhavelvoitteen ulkopuolella.

Hallituksen esityksen työnseisauksia koskeva 24 tunnin rajoitus olisi yhdistyskohtainen ja lainsäädäntöhankekohtainen. Toimenpiteillä olisi edelleen mahdollista saavuttaa laajempaa vaikutusta. Se, että 24 tunnin rajoitus koskee vain työnseisauksia, mahdollistaisi myös muiden poliittisten toimenpiteiden toimeenpanon yhdistyskohtaisesti ja hankekohtaisesti aina kahteen viikkoon asti.

Poliittisia työtaisteluja koskevien rajoitusten käytännön tulkinnassa voisi ilmetä hankaluuksia eri alojen kannalta muun muassa siltä osin, mistä esimerkiksi 24 tunnin rajoituksen alkaminen lasketaan alkavaksi ja milloin loppuvaksi. Haastavaa voi olla käytännössä myös sen tulkinta, milloin kyse on aikaisemman toimenpiteen jatkamisesta esimerkiksi, jos toimenpiteitä toimeenpannaan kiertävinä työnseisauksina. Nämä seikat eivät kuitenkaan nähdäkseni ole valtiosäännön tai kansainvälisten sopimusten perusteella esteenä esityksessä esitetyn aikarajan asettamiselle.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että seitsemän päivän ennakkoilmoitusvelvollisuus ulotettaisiin myös työnseisauksena toimeenpantuja poliittisia työtaisteluja koskevaksi. Ilmoitus tulisi tehdä työrauhavelvollisuuden vallitessa vastapuolena olevalle työehtosopimusosapuolelle. Ilmoitusvelvollisuutta poliittisista työnseisauksista ei sen sijaan olisi työrauhavelvollisuuden ulkopuolella. Katson, että näiltä osin kyse on rajatusta menettelyedellytyksestä. Tällaisen ennakkoilmoitusvelvollisuuden asettamiselle en näe valtiosäännön tai Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten näkökulmasta estettä.

Hyvityssakkojen korottaminen

Hallituksen esityksessä esitetään työehtosopimuslaissa säädettyjen hyvityssakkojen korottamista nykyisestä siten, että sakkojen vähimmäismääräksi asetettaisiin 10 000 euroa ja enimmäismääräksi 150 000 euroa. Nykyisessä lainsäädännössä vähimmäismäärää hyvityssakkoille ei ole asetettu ja enimmäismäärä on tällä hetkellä 37 400 euroa. Käytännössä yhdistysten maksettavaksi työtuomioistuimessa tuomitut hyvityssakot ovat olleet muutaman tuhannen euron luokkaa. Harvinaisissa tapauksissa työrauhavelvollisuuden rikkomista on jatkettu ja sakko on tuomittu työtuomioistuimessa toistuvasti sakon määrää asteittain nostaen.

Muutoksella voidaan arvioida olevan työrauhavelvoitteen vastaisten työtaistelujen ennaltaehkäisevää vaikutusta. Lähtökohtaisesti en näe hyvityssakkoseuraamuksen korottamiselle valtiosäännöstä tai kansainvälisistä sopimuksista seuraavaa estettä. Korotuksen suhteellisuuden arvioinnissa on kuitenkin huomioitava esimerkiksi ILO:n sopimusten valossa se, ettei yhdistykseen tulisi kohdistaa niin suuria seuraamuksia, että ne estävät toiminnan tai todennäköisesti johtavat yhdistyksen hajoamiseen. Katson, että joissakin tapauksissa voi olla riski siitä, että hallituksen esityksessä esitetty 10 000 euron hyvityssakon vähimmäismäärä voi johtaa kansainvälisten sopimusten vastaiseen tilanteeseen. Tästä näkökulmasta arvioituna vähimmäismäärän alentaminen voisi olla perusteltua. Toisaalta laissa olisi jatkossa myös mahdollisuus erityisestä syystä sakon kohtuullistamiseen ja kuten nykyisessäkin lainsäädännössä, myös tuomitsematta jättämiseen. Tämä lieventää esitetyn vähimmäismäärän tason tosiasiallisia vaikutuksia ja vähentää riskiä kansainvälisten sopimusten vastaisesta tilanteesta.

Hyvitys työrauhavelvoitteen ulkopuolisista suhteettomista myötätuntotyötaisteluista sekä laissa määritetyn keston ylittävistä poliittisista työtaisteluista

Jatkossa työehtosopimuksen voimassaolon mukaisen työrauhavelvoitteen ulkopuolella olisi laissa työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä säädetty hyvityksestä, joka voitaisiin tuomita suhteettomista myötätuntotyötaisteluista, joilla ei ole pääriidan osalta liityntää kollektiivisopimusneuvotteluihin. Samoin voitaisiin tuomita maksettavaksi hyvitystä laissa määritetyn keston ylittävistä poliittisista työtaisteluista. Hyvitystä voitaisiin työehtosopimuslain sääntelyä vastaavasti erityisestä syystä kohtuullistaa tai jättää kokonaan tuomitsematta.

Kansainvälisten sopimusten näkökulmasta yhdistykselle kohtuuttomien seuraamusten välttämiseksi voisi olla perusteltua harkita tässäkin vähimmäismäärän alentamista, kuten työrauhavelvoitteen alaisten tilanteiden osalta jo aiemmin tässä lausunnossa esitin. Hyvityksen määrää työrauhavelvoitteen ulkopuolella rajaisi esityksen mukaan vielä se, että jos saman työtaistelutoimen perusteella hyvitystä vaatineita asianosaisia olisi useampia, hyvityksen yhteismäärä voisi olla enintään 150 000 euroa.

Työrauhavelvoitteen aikana hyvityssakkojen määrääminen kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan. Uudella työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvoitteen ulkopuolisella seuraamusjärjestelmällä hyvitysten määräämisestä tulisi myös yleisten tuomioistuinten tehtävä. Tästä voi seurata ongelmia esimerkiksi seuraamusten yhtenäisyyden näkökulmasta. Viittaan tältä osin hallituksen esityksessä lausuntopalautteen osalta työtuomioistuimen lausunnossa esitettyyn (s. 72).

Yksittäisen työntekijän hyvitysvastuu

Esityksessä esitetään, että jatkossa tuomioistuimen laittomaksi tuomitseman työnseisauksen jatkamiseen osallistuvan työntekijän maksettavaksi voitaisiin määrätä työsopimuslain ja merityösopimuslain perusteella 200 euron hyvitys, jonka työntekijä olisi velvollinen maksamaan työnantajalle. Maksuvelvollisuus edellyttäisi, että työnantaja olisi ilmoittanut laittomuutta koskevasta tuomiosta työntekijälle ja työntekijä tästä huolimatta osallistuisi toimenpiteen jatkamiseen. Oikeus hyvitykseen ei ehdotetun lainsäädännön mukaan edellyttäisi tuomion lainvoimaisuutta.

Esitys muuttaisi tilannetta olennaisesti nykyisestä, jossa työntekijän osallistumista ammattiyhdistystoimintaan suojataan vahvasti kaikissa tilanteissa. Sinänsä en näe, että tällaisen seuraamuksen asettamiselle olisi ilmeisiä kansainvälisistä sopimuksista seuraavia esteitä, koska kyse on jo laittomaksi tuomitun toimenpiteen jatkamisesta. Kansainvälisten sopimusten perusteella laittoman toimenpiteen seuraamuksia voidaan asettaa myös yksilölle.

Kansallisella tasolla ammattiyhdistystoimintaan osallistumista on kuitenkin aikaisemmin suojattu vahvasti niin työsopimuslain (TSL 13:1 § ja TSL 7:2.2 §:n 2. kohta) kuin oikeuskäytännönkin (esim. KKO 2010:93 ja KKO 2016:12) perusteella. On myös riski, että tällainen lähtökohtaisesti määrättävä 200 euron hyvitys tai sen toistaminen voisi johtaa yksittäisen työntekijän kannalta kohtuuttomiin ja oikeusturvan kannalta ongelmallisiin tilanteisiin, koska tuomiolta ei edellytetä lainvoimaisuutta. Toisaalta hallituksen esityksen mukaan työntekijällä olisi kuitenkin mahdollisuus riitauttaa hyvitys, jolloin työnantajan olisi nostettava kanne yleisessä tuomioistuimessa. Hyvitystä koskevat tulkintariidat voisivat joka tapauksessa johtaa riidan taloudelliseen merkitykseen nähden ja tuomioistuinten resurssien näkökulmasta epätarkoituksenmukaisiin oikeudenkäynteihin.

Vaikka tällaisella hyvityksellä tai sen uhalla voisi joissakin tapauksissa olla vaikutusta työntekijöiden toimintaan laittomuuden jatkamista ehkäisevästi katsoisin kansallisesti perustellummaksi lähestymistavaksi asettaa tältä osin ammattiyhdistystoimintaan osallistumista koskeva suoja yksilön kannalta etusijalle. Esimerkiksi myös Ruotsissa yksilövastuu yleisen vahingonkorvauksen (allmänt skadestånd) muodossa on olemassa, mutta yksilöön ei kohdisteta seuraamuksia, jos yhdistys on toimeenpannut toimenpiteen.

Yhteenveto

Hallituksen esityksessä ei nähdäkseni esitetä puuttumisia työtaisteluoikeuden ydinalueeseen. Myöskään kansainvälisten sopimusten perusteella varsinaista estettä esitetyn kaltaisten myötätuntotyötaistelujen ja poliittisten työtaistelujen rajoitusten asettamiselle ei ole, vaikkakin voisi olla kansainvälisten sopimusten ja kansallisen työrauhajärjestelmämme kanssa paremmin yhteensovitettavissa, ettei

myötätuntotoimenpiteitä rajoitettaisiin työrauhavelvollisuuden ulkopuolella. Myös myötätuntotyötaistelujen suhteellisuuden arviointikriteerejä voisi olla hyvä vielä hieman täsmentää, jotta ne täyttäisivät paremmin rajoitusedellytykset.

Esitetyt hyvitysseuraamukset voivat vähimmäismäärältään olla sellaisia, että ne joissakin tapauksissa voivat johtaa kansainvälisten sopimusten vastaiseen tilanteeseen. Näin ollen vähimmäismäärän alentamista voisi olla perusteltua harkita. Esitettyjen yksilöön kohdistettavien hyvitysseuraamusten osalta katson, että vaikkakaan kansainväliset sopimukset eivät ole selvästi sääntelyn esteenä, olisi kansallisesti perustellumpaa asettaa ammattiyhdistystoimintaan osallistumista koskeva suoja etusijalle. Yksilöön ei näin kohdistettaisi seuraamuksia yhdistyksen toimeenpanemassa toimenpiteessä.