

OTT, VTK Seppo Koskinen

Työoikeuden emeritusprofessori

Perustuslakivaliokunta 20.3.2024

HE 12/2024 vp

Lausuntoni rakentuu siten, että kommentoin hallituksen esityksen perus- ja ihmisoikeuksia koskevia kohtia ja sen lisäksi esitän yhteenvedon. Hallituksen esityksessä on todella paljon erilaisia perusoikeuskannanottoja. Siksi pidän välttämättömänä jokaisen kohdan jonkinasteista kommentointia, vaikka esityksestä tuleekin tällöin pitkätkö ja sisältää monia yksityiskohtia.

Yhteenveto

Yleisesti

Olen työoikeuden tutkija ja harrastanut työoikeutta täysipäiväisesti noin 50 vuotta. Tutkijanurani alkuvaiheen (noin 25 vuotta) tutkin kollektiivisen työoikeuden kysymyksiä, erityisesti työrauhavelvollisuutta ja työriitojen sovittelua. Väitöskirjani ”Työtaistelu ja työsopimuksen purkaminen” käsitteli kollektiivisen ja individuaalisen työoikeuden rajapintaa. Myöhemminkin työtaistelukysymykset ovat olleet koko ajan esillä tutkimustoiminnassani. En ole perusoikeustutkija, mutta työtaistelukysymyksissä on aina arvioitava asiaa myös työtaisteluoikeuden, ammatillisen järjestäytymisen, työehtosopimusautonomian ja perusoikeuskollisoiden kannalta. Työoikeuden professorina olen yrittänyt keskittyä objektiiviseen argumentaatiotutkintaan, mikä mielestäni on tärkein juristin taito. Olen toiminut yrittäjänä noin 40 vuoden aikana Virossa ja Suomessa ja toimin edelleen. Olen myös ollut työnantaja monia kymmeniä vuosia eripituisin jaksoin.

Hallituksen esityksen usean perustelukappaleen osalta herää kysymys tasapuolisesta perustelemisesta. Kun lainvalmistelijoille tulee hallitukselta suhteellisen selkeä toimeksianto, esityksen valmistelijoiden käsitykset vaikeissa perusoikeuskollisoiden punnintatilanteissa näyttävät säännönmukaisesti kallistuvan hallituspuolueiden käsityksen mukaisen lopputuloksen puolelle. Esityksen perustelut eivät lausunnostani tarkemmin ilmenevällä tavalla perustu kollektiivisen työtaisteluoikeuden ja työehtosopimusoikeuden kansallisiin ja kansainvälisiin lähtökohtiin, mikä johtunee siitä, että esitystä tasapainottavia kolmikantaneuvotteluja ei ole hyödynnetty valmistelussa työlainsäädännölle ominaiseen tapaan.

Olen lausunnossa laajasti käsitellyt esityksen kirjoitettuja perusteluja ja lainvalmistelijoiden työtaisteluoikeuden rajoitusperusteiden tarkastelun kallistuneisuus näkyy useissa kohdin. Olen jo kysynyt itseltäni, voivatko lainvalmistelijat syyllistyä virkavelvollisuuden rikkomiseen perusoikeuksien puolueellisessa punninnassa. Lainvalmisteluhan tapahtuu virkavastuulla. En tarkoita, että asiallisesti oltaisiin tarkoittamissani haitta-argumenttien painottumisen suuntaan kallistuneissa arvioinneissa välttämättä väärässä. Tarkoitan sitä, että työtaisteluoikeuden perusoikeudellisessa punninnassa tuodaan todella merkittävällä tavalla esiin työtaistelun haitalliset seuraamukset lähes kaikille mahdollisille tahoille ja nämä korostuvat ainakin punninnan kirjallisessa esittämisessä. Työtaisteluoikeus jää tällöin usein jopa perustelematta etuutena, jota vastaan rajoitusperusteita tulisi arvioida. Perusoikeuskollisoiden punninnassa on toki vaikea aina onnistua, mutta lähtökohdan tulee olla se, että myös sille oikeudelle, jota nyt ollaan rajoittamassa, tulee antaa punninnassa huomattava arvo. Työtaisteluoikeus ei hallituksen esityksessä toteutetussa arvioinnissa saa nyt sitä asemaa, mitä sille rajoitettavana perusoikeutena kuuluisi.

Jopa sellaiseen törmää hallituksen esityksen perusteluissa, että vaikeimmat perusoikeusloukkauksen tilanteet jätetään käsittelemättä, perusoikeuksiin vähemmän puuttuvat vaihtoehdot käsitellään suppeasti, ennemmin ei lainkaan, välttämättömyysarviointi on suorastaan lehtijuttujen tyyppistä, perustelut näyttävät ennemmin hallitusohjelmasidonnaisilta kuin vapaan harkinnan tuloksilta jne.

Keskeisimmät perusoikeusongelmat

Jäljempänä lausunnossani suoritettujen perusoikeusrajoitusten esitettyjen perusteiden arvioinnin perusteella nostan esille seuraavat seikat.

a. Työriitojen sovittelulakiin ehdotetut muutokset

Työriitojen sovittelulakiin (nimi esitetään muutettavaksi, mutta käytän nyt tätä lyhyempää nimeä) ehdotettujen ns. pysyvää työrauhavelvollisuutta koskevien työtaistelurajoitusten perusteet eivät mielestäni täytä hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden, välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden, oikeusturvaedellytysten eikä myöskään kansainvälisen sääntelyn tällaisten perusoikeutta rajaavien ehdotusten hyväksymiselle asettamia vaatimuksia.

Käsitys on voimakas ja saattaa olla monelle yllättävä. Hallituksen esityksessä ei esitetä riittäviä perusteluja uudentalaiselle työrauhavelvollisuudelle koskien aikaa, jolloin työehtosopimus ja sen mukainen työrauhavelvollisuus eivät ole voimassa. Kansainväliset työtaisteluja koskevat sopimukset selkeästi jakaantuvat sääntelyyn osalta työehtosopimuksen voimassaoloon perustuen siten, että sopimuksen voimassa ollessa on työrauha ja silloin, kun työehtosopimus ei ole voimassa, on työtaisteluvapaus. Nyt tämä perusjako syrjäytetään saman tyyppisesti kuin meillä on tehty virkaehtosopimuslain tarkoittaman ns. pysyvän työrauhavelvollisuuden yhteydessä. Kyse on kuitenkin siitä, että virkaehtosopimusoikeudessa esimerkiksi poliittisten työtaistelujen kieltämiselle on voitu esittää omat julkisen vallan palveluksessa olemiseen liittyvät perusteet. Sellaisia ei ole normaalien työntekijöiden kohdalla.

Kyseisen uusien työtaisteluoikeuden ydinkysymyksiin puuttuvien ehdotusten yhteydessä ei toteudu myöskään rajoituksen tarkkarajaisuusvaatimus. Työtaistelun toimeenpanija ei voi ennakolta riittävällä tarkkuudella, syyllistytäänkö toimenpiteessä lainvastaisuuteen. Kun kyse on nykyisin ajasta, jolloin on olemassa työtaisteluvapaus, olisi välttämätöntä, että työtaisteluoikeuden edellytykset olisi ilmoitettu siten, että työtaistelun toimeenpanija voisi ne ymmärtää. Seuraamusmaksu lain rikkomisesta on maksimissaan 150000 euroa. Olen tarkkarajaisuuskysymystä tarkastellut yksityiskohtaisesti useissa kohdin lausuntoani.

Hallituksen esityksestä ei myöskään selviä, miksi tämä uudistus on välttämätön. Sekä myötätuntotyötaistelujen että poliittisten työtaistelujen osalta esityksessä esitetään huomattavia tiukennuksia työtaisteluoikeuteen työehtosopimuksen voimassaoloaikaa koskien. Lisäksi myötätuntotyötaistelujen osalta sopimuksettomana kautenakin sallitaan tietyt työtaistelut. Työriitojen sovittelulakiin ehdotettujen työtaisteluoikeuden rajoittamisten tarkoitus näyttäisi olevan etupäässä ideologinen, koska sopimuksettomat kaudethan yleensä pyritään välttämään riittävän ajoissa aloitetuilla neuvotteluilla eikä näitä kieltoja ole pystytty asiallisesti perustelemaan välttämättömiksi.

Kun puututaan työrauhavelvollisuuden ydinkysymykseen (sopimuksettomana aikana on työtaisteluvapaus), perusteiden on oltava erityisen vahvoja ja toimenpiteen oikeasuhtainen. Myötätuntotyötaistelut ja poliittiset työtaistelut ovat kollektiivisen työoikeuden historia huomioiden olleet sopimuksettomana kautena meillä Suomessa sallittuja. Tämä on meillä ollut työehtosopimuslain lähtökohta jo 100 vuotta vuonna 1924 säädetystä laista lähtien. Sopimukseton kausi on kollektiivisessa työoikeudessa, ja mielestäni tästä ovat lähteneet myös työtaisteluoikeutta koskevat sopimukset, olleet erityisen suojattu.

Työrauhavelvollisuuden säätäminen koskemaan tätä aikaa on erityisen korkean kynnyksen takana.

Hallituksen edustajien toimestakin on todettu, että työrauhauudistuksilla ei puututa työtaisteluoikeuden ydinkysymyksiin, mutta näinhän kuitenkin tehdään. Oikeasuhtaisuutta ei ole pystytty hallituksen esityksessä perustelemaan. Ks. lausuntoni jäljempänä.

Työriitojen sovittelulakiin ehdotetut uudistukset ovat myös oikeusturvajärjestelyjen osalta epäonnistuneet. Tässä laissa ehdotettujen työtaistelujen laillisuus ja seuraamukset käsitellään yleisessä tuomioistuimessa yksittäisen työnantajan ja työntekijän toimesta. Kyseiset työtaistelut ovat kollektiivisia, joten niiden käsittely tulisi kuulua kollektiivisia riitoja käsittelemään perustetulle työtuomioistuimelle. Suuressa osassa Eurooppaa kaikki työelämän riita-asiat, ei vain kollektiiviriidat, käsitellään työtuomioistuimessa, jossa on myös intressijäseniä kokoonpanossa. Esimerkkinä vaikka Ruotsi ja Saksa. Ruotsin osalta EIT on katsonut, että tämä ei ole ongelma EIOS 6 artiklan kannalta (ks. PeVL 14/2016, jossa viimeksi käsiteltiin työtuomioistuimen kokoonpanoa). Myös kantaja ja vastaaja tulee tällaisissa riidoissa olla kollektiivisen työoikeuden mukaisia.

Edellä esitetyillä perusteilla, joita on tarkennettu lausuntoni konkreettisissa kommentteissa, katson, että tältä osin esitetyt uudistukset eivät täytä perusoikeuden eli työtaisteluoikeuden rajoittamisedellytyksiä.

b. Toinen merkittävä perusoikeusongelma liittyy poliittisen työtaistelun osalta esityksessä ehdotettuun jatkamiskieltoon ja poliittisen työnseisauksen osalta säädettyyn tarkempaan toimenpiteen tietynlaiseen toteuttamisedellytykseen.

Jatkamiskiellon hyväksyttävyyttä ei voida perustella ainakaan kansainvälisillä sopimuksilla, vaikka niissä poliittiset työtaistelut ovatkin vähäisellä sääntelyllä. Jatkamiskielto on vallassa olevan puolueen kannalta tehokas tapa sallia jotakin vain vähäisesti. Kielto johtaa merkittäviin vastareaktioihin työtaistelustrategioissa.

Uudistuksen merkittävä tavoite on estää laajat vaikuttavat poliittiset työtaistelut. Tähän samaan tavoitteeseen tähtää myös toimeenpanoa koskeva ehdotus, jonka mukaan lyhyesti ilmaisten poliittinen työtaistelu on toteutettava mahdollisimman vähäisenä. Vastareaktio todennäköisesti on, että työtaistelut toteutetaan järjestökohtaisesti ja muina kuin työnseisauksina esimerkiksi saartoina. Näiden kahden työtaistelumuodon rajanveto-ongelmista voidaan esittää nykyinen satamalakko. Se olisi voitu toteuttaa myös tänne tulevien tai/ja täältä lähtevien alusten saartona. Jatkamiskielto aiheuttaa hankalia tulkintaongelmia myös esimerkiksi silloin, jos kukin toimenpide suunnataan vain kokonaisuuden yhtä erillistä kohtaa vastaan.

Hallituksen esityksessä puututaan tässä kohdin sekä suorasti että epäsuorasti siihen, miten työtaistelu tulee toteuttaa. Tältä osin lähtökohtana omassa työehtosopimuslaissa on ollut tähän asti vain työtaistelutoimenpidekäsitteys. Oikeuskäytännössä on arvioitu sitä, toteutetaanko työtaistelu työtaistelutoimenpiteellä. Nyt esitetty hallituksen esitys pakottaa toimenpiteeseen ryhtyvät ottamaan etukäteen huomioon, miten työtaistelutoimenpidettä ei saada toimeenpanna. Aikaisemmin tästä päättäminen on ollut toimenpiteestä päättävän yhdistysoikeudellisen autonomian piirissä.

Jatkamiskielto ja poliittisen työnseisauksen toimeenpanon tarkennus ovat merkittäviä rajoituksia poliittisiin työtaisteluihin, joita meillä on ollut vain vähän. Poliittisen työnseisauksen osalta velvollisuus koskee myös aikaa, jolloin työrauhavelvollisuutta ei ole. Kummankin osalta perustelut hallituksen esityksessä ovat puutteellisia (ainakin perusoikeuden rajoittamisedellytysten tarkastelujaksossa). Tarkkarajaisia nämä perusoikeuden rajoittamistavat eivät ainakaan ole, päinvastoin. Poliittiseen työnseisaukseen ryhtyvän on mahdotonta etukäteen tietää, onko työnseisaus toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestetty siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisauksen ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi. Tällaista vaatimusta ei voida toimeenpanijalle asettaa

ottaen huomioon, että tästä seuraava hyvityssakko tai hyvitys on maksimissaan ehdotettu 150000 euron suuruiseksi.

Oikeusturvajärjestelyjen osalta voidaan tässäkin yhteydessä viitata jo edellä a-kohdassa todettuun. Kun kyse on kahdesta samoilla sanoilla säädellystä asiasta, asiat tulisi käsitellä saman tuomioistuimen.

Poliittisen työtaistelun jatkamiskieltoa ja poliittisen työnseisauksen toimeenpanon tarkennusta ei ole perusteltu siten, että nämä perusoikeuden rajoitukset voitaisiin hyväksyä.

c. Kolmantena perusoikeuksien rajoittamisen kannalta ongelmallisena ehdotuksena pidän esitettyä voimaantulosäännöstä.

Perustuslaissa turvatun työehtosopimusautonomian ja vapaata yhdistystoimintaa koskevien oikeuksia kannalta on todella ongelmallista, että työrauhalainsäädännön muutokset syrjäyttävät toisenlaiset tällä hetkellä voimassa olevat tes- tai sopimusmääräykset työrauhasta. Valtiovallan tulisi kansainvälisten sopimusten mukaan edistää työehtosopimusosapuolten sopimustoimintaa. Voimaantulosäännös on vastakkainen tälle kansainvälisten sopimusten yleisesti hyväksytylle lähtökohdalle,

Tällä hetkellä työrauhasta on voitu ottaa tarkempia määräyksiä työehtosopimukseen, mutta esim. absoluuttisten työrauhalausekkeiden sitovuus ilmenee lähinnä inter partes, ja sen sitovuus suhteessa sopijapuolten ulkopuolisiin tahoihin muutoin on ollut kyseenalaista. Lakiesityksessä ei ole mainittu, että kyseessä olisi enimmäispakottavaa sääntelyä, mikä olisi välttämätöntä, jotta kyseisestä perusperiaatteesta voitaisiin poiketa. Ylipäättään tällaisen enimmäispakottavuuden asettaminen olisi työntekijän suojelun periaatteen johdosta kyseenalaista ja todennäköisesti oikeudellisesti mahdotonta. Sääntelyn ei pitäisi syrjäyttää ainakaan niitä työehtosopimusten työrauhalausekkeitä, joita on pidettävä työntekijän kannalta edullisempina kuin lain lähtökohta.

Vuoden 1946 työehtosopimuslaissa oli seuraava yksinkertainen voimaantulosäännös: Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1946, ja sillä kumotaan 22 päivänä maaliskuuta 1924 annettu työehtosopimuslaki (88/24). Vuoden 1946 lain työrauhavelvollisuutta koskevien muutossäädösten voimaantulo ja soveltaminen on vuorostaan todettu seuraavasti: ”7.9.1984/660: Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1985. Ennen tämän lain voimaantuloa tapahtuneeseen työehtosopimuksen määräyksen rikkomiseen ja työtaistelutoimenpiteeseen sovelletaan aikaisempaa lakia.” Samalla tavoin on voimaantulo säädetty työrauhavelvollisuuteen vaikuttaneessa uudistuksessa 6.6.1986/424. Yhdessäkään uudistuksessa ei meillä aikaisemmin ole otettu samanlaista kantaa järjestöjen välisiin työrauhasopimukseen kuin mitä nyt esitetään.

Työehtosopimuslakiin ehdotetun voimaantulosäännöksen ongelmallisuus näkyy verrattaessa sitä työriitojen sovittelulakiin ehdotettuun voimaantulosäännökseen koskien ilmoituksia tukilakosta ja poliittisesta työnseisauksesta. Näistähän on ollut myös järjestöjen välillä sopimuksia. Voimaantulosäännöksen mukaan ehdotetusta laista poikkeavia työehtosopimuksen määräyksiä sovelletaan työehtosopimuksen voimassaolon päättymiseen saakka. Työriitojen sovittelulain muiden muutosten osalta ei ehdoteta mitään voimaantulosäännöstä.

Mielestäni voimaantulosäännökset tulee esittää samalla tavoin ja aikaisemmissa työehtosopimuslain työrauhavelvollisuutta koskevissa muutosehdotuksissa toteutetulla tavalla.

d. Neljäntenä perusoikeuksien rajoittamisen kannalta ongelmallisena asiana pidän lakiin esitettyä yksilöseuraamusta eli hyvitystä lainvastaiseksi todetun työnseisauksen jatkamisesta.

Järjestön ja jäsenen välinen suhde ei koske vain seuraamusten suuruuden mahdollista suhteettomuutta, vaan kyse on yleisestä järjestö vastaa laittomuudesta –periaatteesta. Suhteettomuus koskee ensi sijassa sitä, kenen kuuluu vastata järjestötoimenpiteestä, pelkästään järjestön vai sekä järjestön että jäsenen (yksilön). Kun hallituksen esityksessä järjestö vastaa –periaate on todettu ja sitä noudatetaan työsopimuksen irtisanomista koskevassa yhteydessä, samaa periaatetta ei noudateta työsopimuslakiin lisättävässä hyvitysvastuusäännöksessä. Jos tällainen yksilövastuu otetaan hyvityksenä lakiin, se merkitsee sitä, että tämä teko katsotaan myös sopimusrikkomukseksi. Tämä sopimusrikkomus heijastuu myös irtisanomistilanteisiin ja se kiistatta toimii yhtenä perusteena arvioitaessa irtisanomiskynnyksen ylittymistä.

Kollektiivisen työoikeuden periaatteisiin ei kuulu yksilöseuraamus järjestöpäätöksen mukaisesti päätettyyn työtaisteluun. Laittomasta järjestötyötaistelusta vastaa järjestö. Seuraamus voidaan säilyttää, jos se koskee sitä, yksilö jatkaa työtaistelua. vaikka järjestö on sen päättänyt. Tällöin ei välttämättä ole kyse enää työtaistelusta, mutta tällöin henkilö kuitenkin rikkoo voimassa olevan työehtosopimuksen määräyksiä, ja tästä hänelle voidaan määrätä oma seuraamuksensa samalla tavoin kuin on tehty julkisen sektorin virkaehtosopimuslaeissa.

e. Edellä käsiteltyjen asioiden osalta käsitykseni on, että nämä kohdat tulee poistaa esityksestä, koska niiden perustelut eivät oikeuta perusoikeuden eli työtaisteluoikeuden rajoittamiseen ehdotuksessa esitetyllä tavalla. Niihin sisältyy siinä määrin perustavaa laatua olevia säätämisongelmia, että asia ei korjaannu sanamuotoja muuttamalla. Lisäksi totean, että yksilötasoista seuraamusta lukuun ottamatta näitä muutosehdotuksia ei ole mainittu hallitusohjelmassa, vaan nämä ehdotukset ovat kehittyneet hallitusohjelman kirjauksista ja menevät pidemmälle kuin mitä hallitusohjelmasta ulkopuolinen voi lukea.

Esittämiini poistettaviin kohtiin eivät kuulu hallitusohjelman keskeiset kohdat: myötätuntotyötaistelujen ja poliittisten työtaistelujen rajoittaminen työrauhavelvollisuuden vallitessa sekä hyvityssakkojen korottaminen. Tämä ei tarkoita, etteikö muihinkin kohtiin liittyisi perusoikeudellisia ongelmia, mutta niitä en katso mahdolliseksi perusoikeudellisilla selvillä perusteilla esittää poistettavaksi.

Keskeiset kommentit muutoin

Olen konkreettisesti tarkastelussa esittänyt myös moniin muihin ehdotuksen kohtiin kriittisiä huomautuksia. Keskeisimmät niistä koskevat myötätuntotyötaistelujen sääntelyn tulkinnanvaraisuutta. Jos perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä arvioidaan siten, että jos työtaistelun toimeenpanijan keskeinen velvollisuus olisi säädetty tulkinnanvaraiseksi, rajoitusta ei voida toteuttaa, silloin ei myöskään myötätuntotyötaisteluja koskevia uudistuksia voida toteuttaa.

Myötätuntotyötaistelujen osalta on olemassa myös muita ongelmia. Kun arvioidaan primääri työtaistelun (varsinainen työtaistelu) ja sekundääri työtaistelun (tukityötaistelu) sääntelemistapojen suhdetta toisiinsa, voidaan erottaa kolme mallia: a) varsinaista työtaistelua ja tukityötaistelua arvioidaan samalla tavoin, b) varsinaista työtaistelua arvioidaan ankarammin kuin tukityötaistelua ja c) varsinaista työtaistelua arvioidaan lievemmin kuin tukityötaistelua.

Ehdotettu uudistus vastaa vaihtoehtoa c eli tukityötaistelua arvioidaan tiukemmin kuin varsinaista primääri työtaistelua. Primääri työtaistelua arvioidaan sen mukaan, kohdistuuko työtaistelu työehtosopimukseen kokonaisuudessaan tai johonkin sen yksittäiseen määräykseen. Tukityötaistelua arvioidaan suhteettomuuskiellon perusteella monien tukityötaistelua koskevien vaikutusten perusteella eikä työehtosopimukseen kohdistumisen perusteella. Ratkaisu perustuu luonnollisesti siihen, että tukityötaistelu ei, kun se toteutetaan laillisesti, ei kohdistu omaan työehtosopimukseen.

Mielestäni tämä lopputulos ei vastaa sitä tapaa, jonka mukaisesti on kansainvälisissä työtaistelua koskevissa sopimuksissa ajateltu näiden kahden välinen suhde. Käsitykseni mukaan vaihtoehdot a ja b sen sijaan mahtuisivat kansainvälisen sääntelyn rajoihin.

Oikeuspaikkasääntelyn osalta on omaksuttu työtuomioistuimen rinnalle yleisiin tuomioistuihin perustuva oikeusturvan kannalta sopimaton järjestely. Mielestäni oikeusturvajärjestelyt ovat sellaisenaan itsenäinen perusoikeuksien rajoittamisen laillisuuden harkintaperuste. Jos ne säännökset säilytetään, joiden rikkomisia on esitetty käsiteltäväksi yleisessä tuomioistuimessa, esitän, että joka tapauksessa oikeuspaikkasäännökset muutetaan siten, että seuraamukset ja velvollisuuksien rikkomista koskevat riidat käsitellään aina työtuomioistuimessa.

1. Yleisiä huomioita uudistuksen perusoikeusvaikutuksista

Uudistusten vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin kerrotaan hallituksen esityksessä seuraavasti (HE s. 56-57)

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus ja sen on katsottu turvaavan myös työtaisteluoikeutta. Esityksellä rajoitettaisiin työntekijöiden yhdistysten oikeutta toimeenpanna suhteettomia seurauksia aiheuttavia myötätuntotyötaisteluita sekä poliittisten työtaisteluiden kestoaikaa. Työtaisteluoikeutta käytetään kollektiivisesti osana ammatillista yhdistymisvapautta. Työntekijöiden yhdistysten myötätunto- ja poliittisen työtaistelun oikeutta rajoitettaessa rajoitetaan samalla niiden jäsenten, eli yksittäisten työntekijöiden oikeutta näillä keinoilla vaikuttaa joko toisten työntekijöiden neuvotteluasemaa tukemalla tai poliittiseen päätöksentekoon. Työntekijän aseman kannalta keskeistä on kuitenkin se, että esityksellä ei rajoitettaisi lainkaan työtaisteluoikeutta siltä osin, kuin riita koskee työntekijän omaan työhön liittyviä palkkaehtoja eikä suhteellisia myötätuntotyötaisteluitakaan. Työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan lainvastaiseenkin työtaisteluun osallistuvia suojeltaisiin työsopimuksen irtisanomiselta. Vastaavasti työntekijöitä, jotka ovat järjestäneet työehtosopimuslakiin ehdotettavien säännösten mukaisen poliittisen työtaistelun, suojeltaisiin työsopimuksen irtisanomiselta.

Kommentti: Työtaisteluoikeuden rajoittamista ei voida perustella sillä, että nyt ei rajoiteta työtaisteluoikeutta siltä osin, kuin riita koskee työntekijän omaan työhön liittyviä palkkaehtoja eikä suhteellisia myötätuntotyötaisteluitakaan. Nämä ovat kaksi eri asiaa. On tietenkin selvää, että jos olisi vielä puututtu normaaleihin työtaisteluihin, puuttuminen olisi ollut merkittävästi suurempaa. Hallituksen esityksessä ei näytetä tajuttavan työtaisteluoikeuden puuttumisen oikeudellista perustelemissuhteesta. Jokainen toimi on perusteltava riittävästi erikseen. Puuttumattomuus johonkin muuhun ei ole minkäänlainen peruste puuttumiselle. Toisaalta lähtökohtana todetaan, että yhdistyksen toimeenpanemaan lainvastaiseenkin työtaisteluun osallistuvia suojellaan työsopimuksen irtisanomiselta, mutta toisaalta luodaan myös yksilötasoinen hyvitysseuraamus työsopimuslailla, joka varmasti on yksi peruste arvioitaessa irtisanomiskynnyksen ylittymistä, jos muitakin perusteita on.

Ehdotuksilla ei puututa työntekijöiden kokoontumisvapauden, mielipiteen ja sanavapauden käyttöön heidän vapaa-ajallaan. Poliittisten työtaisteluiden kestoaikaa koskevan rajoituksen merkitystä arvioitaessa on huomioitava, että mielenilmaisuja poliittista päätöksentekijää vastaan olisi jatkossakin mahdollista toteuttaa työajan ulkopuolella vapaasti. Kestoltaan yli 24 tunnin pituinen työtaistelu poliittista päätöksentekijää vastaan (esimerkiksi yleislakko) voi olla

taloudellisilta seuraamuksiltaan niin suuri, että sillä voitaisiin joissakin olosuhteissa katsoa olevan painostusarvoa. Tämä painostusarvo heikentyy hieman ehdotetusta rajoitteesta johtuen.

Kommentti. Tässä kohdin ei puututa lainkaan esitykseen poliittisen työtaistelun jatkamiskiellosta. Se on merkittävä, erittäin tulkinnanvarainen ja mielestäni tällaista ei ole kansainvälisten sopimusten mukaan edes ajateltu jossakin maassa toteutettavan. Hallituksen julkilausuttuna tavoitteena on tältä osin siis estää yleislakot. Suomen historiassa esimerkiksi yleinen äänioikeus saavutettiin yleislakon avulla. Nyt tällaista ei voi enää tapahtua.

Esityksessä ehdotetut muutokset voivat myös parantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Lainvastaiset työtaistelut ja suhteettoman laajat myötätuntotyötaistelut samoin kuin pitkäkestoiset poliittiset työtaistelut voivat aiheuttaa häiriöitä sellaiseen palvelu- ja tavaratuotantoon, jotka ovat perusoikeuksien toteutumisen kannalta kriittisiä. Tällaisia perusoikeuksia turvaavia palveluja ovat muun muassa terveys- ja sosiaalipalvelut, eräät turvallisuuspalvelut sekä vesi- ja ruokahuoltopalvelut. Nämä positiiviset vaikutukset ovat välillisiä ja niiden merkitystä vähentää se, että työtaisteluiden aikana voidaan sopia vähimmäispalveluista. Ehdotetut muutokset turvaavat työnantajajäritysten ja niitä omistavien luonnollisten henkilöiden omaisuuden suojaa, jonka piiriin kuuluvat myös sopimussuhteiden sitovuutta ja pysyvyyttä koskevat vaatimukset. Lainvastaiset työtaistelut rikkovat työehtosopimusosallisten sopimaa työrauhavelvoitetta. Esityksessä ehdotetut muutokset varmistavat työnantajien perusteltuja odotuksia sen suhteen, että työntekijöiden työpanos on sovitun mukaisesti työnantajan käytettävissä.

Kommentti: Työtaisteluissa osapuolet huolehtivat aina siitä, että kriittiset toiminnot turvataan. Lisäksi hallitus on esittänyt suojelutyön tekemistä koskevan erillisen säädöksen laatimista. Tästä syystä tältä osin esityksen perustelut eivät ole päteviä. Tässä kohdin näkyy selvästi se, kuinka työnantajan perustellut odotukset, mitä ne kulloinkin ovatkaan, ovat hallituksen esityksen eräänlainen punainen viiva. Edellisen kappaleen viimeinen virke avaa tien hyvin monenlaiselle työtaisteluoikeuden turvaamiselle. Perinteinen työtaisteluoikeuden arvioinnin lähtökohta on kansainvälisisissä sopimuksissa ja tämä on ollut meilläkin aikaisemmin lähtökohta, että työtaisteluoikeudella turvataan ammattiyhdistysliikkeen ja työntekijöiden vaikutus itseään koskeviin asioihin. Työtaisteluoikeudessa pitää arvioida tätä lähtökohtaa vastavoimana siihen puuttumiselle, eikä sitä, varmistetaanko rajoituksilla työnantajien perusteltuja odotuksia työntekijöiden työpanoksen käytettävissä olemisesta sovitun mukaisesti. Työtaisteluoikeus on aivan toinen kysymys kuin sopimuksen mukainen käytettävissä oleminen.

Poliittisten työtaisteluiden ajallinen rajoittaminen tarkoittaa samalla sitä, että yhteiskunnallisiin asioihin aiemmin mahdollisen, poliittista päätöksentekijää kohtaan kohdistetun merkittävän painostuskeinon eli yleislakon mahdollisuutta rajoitetaan. Viimeisin yleislakko Suomessa on järjestetty 1956. Työpäivien menetykset kohosivat tuolloin lähes seitsemään miljoonaan. Tällaisella yleislakolla voisi olla nykyisin huomattavasti suuremmat vahingolliset vaikutukset.

Kommentti: Hallituksen erityinen huoli on estää itseään kohdistuvat laajat poliittiset työtaistelut. Tämä lähestymistapa on tyypillinen autoritäärisille hallituksille, jotka eivät siedä asemaansa uhkaavia laajoja työtaisteluja. Ideana on pitää ennakollisesti työtaistelut pieninä ja lyhyinä, jotta työväki ei pääse näyttämään voimaansa. Jos tämä lähestymistapa hyväksytään, se on myös tuotava selkeästi julkisuuteen. Tällainen lähestymistapa on tyypillistä heikoille hallituksille, jotka haluavat laajasti itse päättää myös työelämäasioista. En sano, että meidän nykyinen hallitus olisi tällainen. Kannanottoni on ”yleismaailmallinen”.

HE:ssä sivulla 91 todetaan kohdan 9.3. lopuksi seuraavaa: Kyse on perusoikeutena turvatun työtaisteluoikeuden ja omaisuudensuojan välisestä kollisiosta, joka on ratkaistava siten, että kumpikin perusoikeuksista turvataan mahdollisimman täysimääräisesti.

Kommentti: Tämä lopputulos ei vastaa työtaisteluoikeuden yhteydessä esitettyjä kansainvälisiä lähtökohtia. Työtaistelu aina aiheuttaa vahinkoa omaisuudelle. Lausuma on toki epämääräinen siltä osin, mitä ”mahdollisimman täysimääräisesti” –ilmaisulla tarkoitetaan. Kyse ei kuitenkaan ole näiden kahden perusoikeuden samanlaisesta kohtelusta. Kun nyt ehdotuksessa rajoitetaan tukityötaisteluja ja poliittisia työtaisteluja myös sinä aikana, jolloin ei ole työehtosopimukseen perustuvaa työrauhavelvollisuutta, olisi mielestäni oikeampaa sanoa, että työtaisteluoikeuden vapaana käyttöaikana (ns. ydinalue) tarvitaan erityisiä perusteita työtaisteluoikeuden rajoittamiselle. Taloudelliset perusteet, joita omaisuudensuoja tarkoittaa, eivät ole tämän tilanteen osalta riittäviä työtaisteluoikeuden rajoittamisperusteita.

2. Uudistusten perusoikeudellista arviointia

2.1. Lähtökohdista

Tarkastelen seuraavaksi hallituksen esitystä perusoikeuksien rajoittamista koskevien vaatimusten kannalta. Hallituksen esityksessä ne kerrotaan seuraavasti:

Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tätä kohtaa en tarkastele enempiä, koska nyt on kyse lainsäädännöllä tapahtuvasta työtaisteluoikeuden rajoittamisesta.

Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.

Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.

Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.

Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.

Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Tarkastelen seuraavaksi kunkin uudistuskokonaisuuden osalta esitettyjä perusoikeusarviointeja.

2.2. Myötätuntotyötaisteluja koskevat ehdotukset

Hallituksen esityksessä todetaan tältä osin seuraavasti (s. 97-98): Kommentoin jokaista kappaletta erikseen heti kappaleen jälkeen. Jos ei ollut kommentoitavaa jonkun kappaleen osalta, olen tällaisen kappaleen jättänyt ottamatta lausuntooni.

Rajoitusten hyväksyttävyyys (He s. 95-97).

Työrauhavelvollisuus on ILO:n valvontakäytännössä sallittu työtaisteluoikeuden rajoitusperuste. Yleissopimuksen numero 87 soveltamista koskevan valvontakäytännön mukaan työehtosopimuksen voimassaolon aikana lakko-oikeutta voidaan rajoittaa. Työrauhavelvollisuus on keskeinen osa työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia. Myös muissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa on viitattu työrauhavelvollisuuteen tai muiden oikeuksiin ja vapauksiin sallittuna rajoitusperusteena. Työrauhavelvoitteen sisältöä ei ole määritelty kansainvälisissä sopimuksissa, joten sen sisällön tarkemmassa määrittelyssä on kansallista liikkumavaraa. Työrauhavelvollisuuteen on myös kansallisessa työehtosopimuskäytännössä liitetty toisinaan työehtosopimusosapuolten keskinäisessä suhteessa vaikuttavin määräyksin absoluuttinenkin työrauhavelvollisuus.

Kommentti: Hallituksen esityksessä aivan oikein lähdetään siitä, että työrauhavelvollisuus on keskeinen osa työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia. Nyt on kuitenkin huomattava, että esityksessä synnytetään työrauhavelvollisuus myös ajalle, jolloin ei ole voimassa työehtosopimusta. Työrauhavelvoitteen kansallisessa määrittelyssä on liikkumavaraa, mutta tämä liikkumavara ei sellaisenaan oikeuta määrittelemään työrauhaa ajalle, jolloin työehtosopimusta ei ole voimassa.

Toisen perusoikeuden turvaamistavoitetta voidaan lähtökohtaisesti pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta painavana yhteiskunnallisena perusteena rajoittaa perusoikeutta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen saattaa edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle (HE 309/1993 vp, s. 75/I). Ehdotetuissa myötätuntotyötaisteluiden rajoituksissa on osittain kyse myös perustuslain 22 §:n toteuttamisesta.

Kommentti: Edellä kerrottu on sinänsä totta, mutta työtaisteluoikeuden rajaamisen yhteydessä on syytä osata sanoa riittävän tarkasti, kuinka merkittävä tosiasiallisesti toinen perusoikeus on työtaisteluoikeuteen nähden. Tässä asetelmassa on se erikoisuus, että työtaistelu loukkaa toisia perusoikeuksia väliaikaisesti. Yleensä kahden perusoikeuden keskinäisen painoarvon arvioinnissa on kyse pysyvästä niiden vastakkain olemisesta. Kun työtaisteluoikeuden käyttö on vain väliaikaista, pitää luonnollisesti sitä rajoittavan toisen perusoikeuden loukkaamisen olla erityisen merkittävää. Suunniteltu suojelutyö –säännös merkittävästi vähentää edellä olevassa kappaleessa tarkoitettujen toisten perusoikeuksien mahdollisen loukkaamisen painoarvoa.

Työehtosopimuslain 8 §:n nimenomaiseen säännökseen ja sopimussidonnaisuuteen perustuvan työrauhavelvollisuuden voidaan katsoa osaltaan turvaavan perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan toteutumista sekä perustuslain 18 §:ssä turvattua oikeutta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslain 15 §:ssä suojataan myös sopimusten pysyvyyttä (PeVL 28/1994 vp, PeVL 37/1998 vp, s. 2/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 25/2005 vp,

s. 3) ja oikeussubjektien perusteltuja odotuksia taloudellisissa asioissa (PeVL 48/1998 vp, s. 2/II, PeVL 33/2002 vp, s. 3/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 25/2005 vp, s. 3/I) Hyväksyttävänä perusteena voidaan pitää ensinnäkin sitä, että ehdotetulla työrauhavelvollisuuden laajentamisella edistetään sopimusten sitovuuden periaatteen noudattamista ja ennakoitavuutta työnantajien kannalta.

Kommentti: Työtaisteluoikeus tarkoittaa aina sopimusten sitovuuden periaatteen ja ennakoitavuuden väliaikaista häiriötä. Hallituksen esityksessä tulisi kertoa, missä määrin ehdotetulla uudistuksella edistetään sopimusten sitovuutta ja ennakoitavuutta. Jos työtaisteluja ei olisi ollenkaan tai ne kaikki kiellettäisiin, sopimusten sitovuus ja ennakoitavuus ainakin muodollisesti olisi varmintä. Nykytilanteessa tukityötaistelulla ei saa tukea laitonta työtaistelua eikä se saa kohdistua oman työehtosopimuksen yksittäiseen määräykseen tai työehtosopimukseen kokonaisuudessaan. Mihin kohtaan tätä sitovuus / ennakoitavuus -janaa uudistus sijoittuu? Mielestäni se sijoittuu lähemmäksi täyttä kieltä. Kun asiaa ei voida varmuudella tietää, onko säännös riittävän tarkkarajainen? Minusta se ei ole, ja se siksi johtaa siihen, että työtaisteluoikeus säännöksen tulkinnanvarisuuden johdosta rajautuu käytännössä huomattavan paljon.

Myös oikeutta myötätuntotyötaisteluihin, jotka toimeenpannaan työrauhavelvollisuuden ulkopuolella, ehdotetaan rajoitettavaksi. Rajoitus olisi kuitenkin työrauhavelvollisuuden aikaisia myötätuntotyötaisteluja koskevaa rajoitusta huomattavasti suppeampi. Rajoituksia sovellettaisiin vain, jos tuettavan työtaistelun tavoitteena ei ole työehtosopimuksen solmiminen. Kyse olisi esimerkiksi tilanteesta, jossa primäärityötaistelulla protestoidaan työnantajan irtisanomispäätöstä. Tällaiset myötätuntotyötaistelut ovat kuitenkin harvinaisia. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella rajoitus olisi soveltamisalaltaan varsin suppea. Suppeampi rajoitus johtuu ensisijaisesti ILO:n sopimuksista johtuvista rajoitteista kansalliselle liikkumavaralle. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella liikkumavara työtaisteluoikeuden rajoittamisessa on kapeampi.

Kommentti: Tämä rajoitus on periaatteellisesti erittäin merkittävä ja on harhaanjohtavaa verrata sitä tukityötaisteluja koskevaan sopimuskauden aikaiseen rajoitukseen. Nämä kaksi tilannetta eivät ole keskenään vertailukelpoisia, koska niissä on kyse täysin erilaisista asiatilanteista. Kun liikkumavara on työrauhavelvollisuuden kohdalla kapea, pidän selvänä, että myötätuntotyötaisteluja ja poliittisia työtaisteluja koskeva rajoitus työrauhavelvollisuuden ulkopuolella ei sovi kyseiseen kapeaan liikkumavaraan. Lisäksi on epäselvää hallituksen esityksen perusteella, missä tilanteissa tukityötaistelu on työrauhavelvollisuuden ulkopuolella sallittu ja milloin se on kielletty. Ymmärrän hallituksen esityksen siten, että jos esimerkiksi primäärityötaistelu koskee työnantajan irtisanomisperustetta, työnantajan ylimalkaan laitonta toimintaa kuten esimerkiksi syrjintää, toiminnan siirtämistä ulkomaille jne., tukityötaisteluun ei saa ryhtyä. Primäärityötaistelun tavoitteena tulisi olla nimenomaan työehtosopimuksen solmiminen, ei esimerkiksi tarkistusneuvottelut tms. Tällainen tulkinta johtaa ymmärtääkseni siihen, että kyseinen pysyvä työrauhavelvollisuus on soveltamisalaltaan erittäin laaja.

Sekä työrauhavelvollisuuden aikana että sen ulkopuolella järjestettävien myötätuntotyötaisteluiden rajoittamiselle arvioidaan olevan hyväksyttävät perusteet myös työnantajien omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden näkökulmasta. Suhteettoman laajojen myötätuntotyötaisteluiden arvioidaan rajoittavan kohtuuttomasti työnantajien omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden toteutumista. Tällainen tilanne on kyseessä silloin, kun myötätuntotyötaistelu kohdennetaan sellaiseen työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaan, joka ei vaikuta pääriidan työnantajan toimintaan ja kun tästä aiheutuu pääriidan ulkopuolisille

suhteettomia vahingollisia seurauksia. Sopimussidonnaisuuteen perustuvien perusteltujen odotusten suojan katsotaan perustelevan erityisesti työrauhavelvollisuuden vallitessa toteutettaville myötätuntotyötaisteluille asetettavaa suhteellisuusvaatimusta.

Kommentti: Koska laillisista työtaisteluista ja ylimalkaan kaikista työtaisteluista aiheutuu työnantajan toiminnalle vahinkoa, työtaisteluoikeuden rajoitukset eivät voi olla pelkästään taloudellisia. Ei hallitus näin toki suoraan esitäkään, mutta hallituksen esityksessä painotetaan työnantajan omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta siinä määrin, että niitä ylikorostetaan oikeutusperusteena. Suhteellisuusvaatimusta ei voida perusoikeuksien näkökulmasta ottaa lähtökohdaksi, jos ei ole ensin selvitetty työtaisteluoikeuteen vähemmin puuttuvien keinojen käyttökelpoisuutta. Nyt hallituksen esityksessä vaihtoehdot esitetyille uudistuksille on esitetty todella vaatimattomasti, suorastaan epäonnistuneesti (s. 60-61). Vaihtoehtoja on käsitelty vain siltä kannalta, millä keinoin hallitusohjelmassa mainitut tavoitteet voidaan saavuttaa. Työtaisteluoikeuden rajoittamisen yhteydessä vaihtoehdot pitää esittää arvioiden sitä, olisiko olemassa muita vaihtoehtoja, kuin hallitusohjelmassa mainitut, puuttua myötätuntotyötaisteluihin ja poliittisiin työtaisteluihin esimerkiksi jo nykyllä säännön perusteella (vrt. kokonaisuudessaan kohdistuminen).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että valtiolla on laaja harkintamarginaali myötätuntotyötaisteluiden sääntelyssä. Ratkaisussa (The National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v. Yhdistynyt kuningaskunta, 31045/10, annettu 8.4.2014) todetaan, että tukityötaistelulla voi olla laajempaa merkitystä kuin tavanomaisella primääri työtaistelulla esimerkiksi muille kuin työriidan osapuolille aiheutuvien vaikutusten, laajojen taloudellisten häiriöiden ja yleisölle tarjottavien palveluiden näkökulmasta. Tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin otti huomioon sen, että ammattiliitto oli pystynyt käyttämään yhdistymisvapauttaan keskeisiltä osin ryhtymällä primäärilakkoon. Iso-Britannian parlamentilla oli myötätuntotyölakon kieltäessään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu oikeutettu tavoite muiden oikeuksien ja vapauksien suojeluun. Ehdotetuilla myötätuntotyötaisteluiden rajoituksilla on 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu oikeutettu tavoite muiden oikeuksien ja vapauksien suojeluun.

Kommentti: Myötätuntotoimenpiteet ovat osa pääriitaa ja työnantajien kannalta varsin tavanomainen tapahtuma, johon pitää osata varautua. Tämä on myös EUT:n linja esim. asiassa C-613/20 – Eurowings, jossa oli kysymys konsernin sisäisestä solidaarisuustoimenpiteestä, eli myötätuntolakosta, joka toteutettiin vielä sen jälkeen, kun varsinaisen pääriidan osapuolet olivat päässeet sopimukseen ja työtaistelun ”peruste” oli lakannut. Tässäkin tilanteessa EUT katsoi, että perusoikeuskirjan 28 artiklan tulkinta, joka on sama riippumatta jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön sisällöstä, on se, että lakko, josta on annettu sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukainen ennakkovaroitus ja jonka osalta on ilmoitettu, että se voi ulottua aloille, jotka vaikuttavat sellaisen yrityksen toimintaan, jota lakko ei alun perin koskenut, ei ole epätavallinen ja ennakoimaton tapahtuma.

Rajoitusten hyväksyttävyyden näkökulmasta on huomioitava, että työtaisteluiden ominaispiirteitä on, että niillä aiheutetaan työriidan vastapuolelle painostusvaikutus, useimmiten taloudellisen haitan muodossa. Pelkästään siis se seikka, että työtaistelu aiheuttaa taloudellista vahinkoa, ei oikeuta työtaisteluoikeuden rajoittamista. Työehtosopimuksen voimassaolo ja siihen liittyvä työrauhavelvollisuus sekä muut edellä kuvatut seikat arvioidaan kuitenkin perusteeksi suojella pääriidan ulkopuolista työnantajaa myötätuntotyötaistelun suhteettomilta vaikutuksilta. Myös korkein oikeus on viitannut eräänlaiseen suhteellisuusarviointiin myötätuntotyötaistelua koskevassa turvaamistoimiasianssa ja todennut, että työtaistelutoimenpiteiden huomattava

liiallisuus niillä tavoiteltaviin päämääriin nähden voi joissain tilanteissa antaa aihetta päätelmään, että toimenpiteet ovat hyvän tavan vastaisia tai kohtuuttomia (KKO 2020:50).

Kommentti: On eri asia, jos tuomioistuimien soveltaa yksittäistapauksellisessa jälkiarvioinnissa suhteellisuusarviointia verrattuna siihen, että suhteellisuuden arviointi pitää lain mukaan suorittaa työtaistelun toimeenpanijan toimesta ennen toimenpiteeseen ryhtymistä tietämättä, mitä vaikutuksia toimenpiteestä työnantajille, näiden pyrkiessä vaikutuksia minimoimaan, todellisesti aiheutuu.

Hyväksyttävä peruste perusoikeuden rajoittamiseen voi liittyä myös jonkin painavan kollektiivisen hyvän turvaamiseen tai edistämiseen (Perusoikeuksien rajoitusedellytykset s. 185–186). Työmarkkinoiden vakauden ja häiriöttömyyden turvaamisen, työnantajien ja kolmansien tahojen suojaamisen kohtuuttomilta vahingoilta ja kohtuuttomalta haitalta sekä erittäin laajojen myötätuntotyötaisteluiden yhteydessä myös yleisen edun turvaamisen voidaan arvioida olevan hyväksyttäviä perusteita suhteettomien myötätuntotyötaisteluiden rajoittamiselle. (aioitusedellytykset s. 185–186). Työmarkkinoiden vakauden ja häiriöttömyyden turvaamisen, työnantajien ja kolmansien tahojen suojaamisen kohtuuttomilta vahingoilta ja kohtuuttomalta haitalta sekä erittäin laajojen myötätuntotyötaisteluiden yhteydessä myös yleisen edun turvaamisen voidaan arvioida olevan hyväksyttäviä perusteita suhteettomien myötätuntotyötaisteluiden rajoittamiselle.

Kommentti: Esitetyt perusteet ovat sinänsä mahdollisia, mutta näitä ei arvioida tarkemmin. On helppo esittää erilaisia perusteita, mutta vaikea arvioida niiden konkreettista painavuutta suhteessa työtaisteluoikeuteen. Perusoikeuksien keskinäinen punninta ei ole vain erilaisten seikkojen esittämistä työtaisteluoikeuteen puuttumisen oikeutuksiksi. Edellä esitetyistä perusteista monet eivät ole edes perusoikeuksia. Esimerkiksi työmarkkinoiden vakauden ja häiriöttömyyden turvaaminen ei ole perusoikeus. Sinänsä työnantajien ja kolmansien tahojen suojaaminen kohtuuttomilta vahingoilta ja kohtuuttomalta haitalta voi liittyä eri asteisesti perusoikeuksiin, mutta tätäkään asiaa ei nyt esitetä kahden erilaisen perusoikeuden punnintana.

Rajoitusten täsmällisyys, tarkkarajaisuus ja oikeasuhtaisuus (HE s. 97-98)

Rajoitusten on siis oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Tältä osin hallituksen esitys työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamastani lausunnosta ilmenevällä tavalla ei ole riittävän tarkkarajainen. Jo lausuntovaiheessa usea lausunnonantaja huomautti tästä asiasta. Hallituksen esityksen perusteluja lausuntopalautteen takia täsmennettiin, mutta silti lopputulos ei ole riittävän täsmällinen.

HE:

Ehdotettavien myötätuntotyötaisteluita koskevien rajoitusten laajuus ja soveltamisedellytykset ilmenisivät laista. Ottaen huomioon myötätuntotyötaisteluiden erilaiset toteuttamistavat ja vaikutukset ei sääntelyä ole mahdollista toteuttaa siten, että myötätuntotyötaisteluille asetettaisiin esimerkiksi ajallisia tai vahinkojen enimmäismäärään perustuvia rajoituksia. Ehdotetussa sääntelyssä suhteellisuusvaatimuksen sisältöä on kuvattu kriteerein, joiden toteaminen voidaan objektiivisesti arvioida. Kriteerit liittyvät myötätuntotyötaistelun toteuttamistapaan ja laajuuteen sekä suhteettomiin vahingollisiin seurauksiin.

Kommentti: Sinänsä suhteellisuusvaatimuksen sisältöä on kuvattu kriteerein, joiden toteaminen voidaan objektiivisesti arvioida. Mutta tällainen objektiivinen arviointi voi tapahtua vasta jälkikäteen. Ks. tarkemmin alla.

Myötätuntotyötaisteluiden rajoittamisen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on kyse viime kädessä perusoikeuden suojaamien intressien ja perusoikeuden rajoittamisen taustalla olevien intressien painoarvon keskinäisestä punninnasta. Ehdotuksilla ei rajoitettaisi oikeutta omaan työnantajaan kohdistuvan primääriyötaistelun toimeenpanemiseen. Ehdotuksilla turvattaisiin laaja mahdollisuus myötätuntotyötaistelutoimenpiteiden toimeenpanemiseen työehtosopimuksen aikaansaamiseksi, sillä rajoitukset koskisivat vain suhteettoman laajoja ja pääriidan ulkopuolisille suhteettomia vahingollisia seurauksia aiheuttavia myötätuntotyötaisteluita.

Työrauhavelvollisuuden vallitessa rajoituksia olisi pidettävä oikeasuhtaisina muiden perusoikeuksien turvaamiseen nähden.

Kommentti: On vaikea etukäteen tietää tämän rajoituksen suppeutta tai laajuutta, koska ei voida objektiivisesti etukäteen tietää, mitkä tukilakot arvioidaan laajoiksi ja pääriidan ulkopuolisille suhteettomia vahinkoja aiheuttaviksi. Viimeistä virkettä ei perustella lainkaan. Näin keskeisen asian yhteydessä perustelemisselvollisuus on välttämätöntä, koska kansainvälisten sopimusten lähtökohta on enemmän se, että tukilakkoja pitäisi arvioida samojen periaatteiden avulla kuin normaaleja työtaistelujakin eikä ainakaan ankarammin kuin primääriyötaistelua. Miksi ylimalkaan muista työtaisteluista poikkeava arviointitapa on oikeasuhtainen?

Ehdotuksilla täsmennettäisiin perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä johtuvaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta lain tasolla säätämällä siitä, milloin kyseessä on suhteeton myötätuntotyötaistelutoimenpide. Myötätuntotyötaistelun suhteellisuusvaatimuksesta säätäminen on välttämätöntä, jotta työriidan ulkopuolisiin kohdistuvat kohtuuttomat vaikutukset voitaisiin ylipäättänsä huomioida.

Kommentti: Ensimmäinen virke on perusteluna pelkkä toteamus. Oikeasuhtaisuutta perusteellaan suhteettomuudella. Oikeasuhtaisuutta pitää perusteella sillä, eikä sen vastakohtalla. Toinen virkekin on rakenteeltaan samanlainen. Suhteellisuusvaatimuksesta pitää säätää, jotta kohtuuttomuudet voidaan huomioida. Tietenkin on näin, mutta suhteellisuusvaatimus on perusteltava siten, että mitkä ovat juuri sen perusteet.

Työtaisteluoikeuden käyttöön liittyvät olennaisena osana negatiiviset vaikutukset muiden tahojen, työnantajan tai muun kolmannen tahon etuihin ja oikeuksiin. Vahinkoja ja haittaa muille tahoille aiheuttavat työtaistelutoimenpiteet ovat itsestään selvästi osa työtaisteluoikeuden suojan piiriä. Tämän vuoksi sääntelyllä ehdotetaan rajoitettavaksi vain sellaisia myötätuntotyötaisteluita, jotka toteutetaan suhteettoman laajoina eli kohdistetaan tarpeettoman laajasti sellaiseen toimintaan, jonka häiriöillä ei ole vaikutusta pääriidan osapuoliin. Tällöin vahingollisten seurausten ei arvioida olevan tarpeen pääriitaan kohdistuvan painostusvaikutuksen aikaansaamiseksi. Vahingollisten seurausten edellytetään kuitenkin olevan myös suhteettomia, jotta myötätuntotyötaisteluoikeuden rajoitus soveltuisi. Tällaiset myötätuntotyötaistelut rajoittavat siten enemmän muiden oikeuksia ja etuja kuin on tarpeen myötätuntotyötaistelun tarkoituksen toteuttamiseksi.

Kommentti: Kappaleessa ilmoitettuja asioita pitää oikeusvaltiossa tarkastella myös työtaistelun toimeenpanijan kannalta eikä vain myöhemmin mahdollisesti ilmeneviä seuraamuksia kuvaamalla.

Ehdotus 8 a §:ksi työehtosopimuslakiin:

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 myötätuntotyö-taisteluita.

Ehdotus 8 a §:ksi lakiin työriitojen sovittelusta

8 a § Myötätuntotyötaistelun rajoitukset

Työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua (myötätuntotyötaistelu), ei saa työrauhavelvollisuuden ulkopuolella toimeenpanna, jos tuettavan työtaistelun tavoitteena on muu kuin työehtosopimuksen solmiminen ja 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.

Hallituksen esityksestä annetuissa lausunnoista useassa kritisoitiin säännösten tulkinnanvaraisuutta. Tulkinnanvaraisuutta arvioitaessa on muistettava, että säännöstä tulkitsee ensimmäiseksi siihen ryhtyvä järjestö. Tukityötaisteluun ryhtyvän näkökulmasta on mielestäni mahdotonta arvioida objektiivisesti edellä kerrotuissa ehdotetuissa sanamuodoissa ilmaistuja toimenpiteen edellytyksiä.

Ensimmäinen esimerkki vaikeasta tulkinnasta: ... ei saa toimeenpanna siten, että työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutetaan suhteettomia vahingollisia seurauksia rajoittamalla työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa...

Yleensä nämä vahingot ilmenevät vasta jälkeenpäin. Työnantaja voi monilla toimenpiteillään estää tai vähentää säännöksessä mainittuja vaikutuksia. Työnantajatkin ovat eri tilanteissa sen suhteen, millainen vastustuskyky kullakin on estääkseen suhteettomat vaikutukset. Mitä suhteettomat vaikutukset ovat? Yleensä ne ovat kuitenkin vain väliaikaisia.

Toinen esimerkki: Miten tukityötaisteluun ryhtyvä voi objektiivisesti arvioida seuraavaa: 1) laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi;

Tukityötaisteluun ryhtyvän on todella vaikea, jopa mahdotonta arvioida sitä, millainen toimenpide tarvitaan kyseisen tavoiteltavan vaikutuksen aikaansaamiseksi. Tätä ei pysty

yksikään tukityötaisteluun ryhtyvä järjestö arvioimaan riittävän tarkasti etukäteen, jotta rikkomusta ei tapahtuisi.

Kolmas esimerkki: Miten tukityötaisteluun ryhtyvä voi arvioida seuraavaa edellytystä: 2) ilman, että rajoittamisella olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan.

Tukityötaisteluun ryhtyvä ei voi etukäteen objektiivisesti arvioida sitä, milloin rajoittamisella on tai ei ole välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan. Miten ylipäättään välitön vaikutus arvioidaan (vaikutus päivässä, vaikutus kolmessa päivässä, vaikutus viikossa)?

Laissa ehdotetut kriteerit soveltuvat tuomioistuimessa toteutettavaan jälkikäteiseen arviointiin. Silloinkin on esillä monia vaikeita näyttöongelmia. Yleensä työnantaja pystyy näyttämään itseensä kohdistuvat vaikutukset. Jos työnantaja esimerkiksi huolehtii itse siitä, että välitöntä vaikutusta ei ole, silloin työnantaja saa aikaiseksi hyvityssakon tai hyvityksen määrittämisen tukityötaisteluun ryhtyvälle. Yleensä oikeusjärjestelmä ei toimi siten, että kun päätät oman toimintasi tietynlaiseksi, saat aikaiseksi vastapuolelle merkittävän taloudellisen seuraamuksen. Tämä lopputulos ei ole oikeusvaltion periaatteiden mukainen.

Esitetyt edellytykset lailliselle tukityötaistelulle ovat tulkinnanvaraisuutensa johdosta sopimattomia arvioitaessa asiaa tukityötaisteluun ryhtyvän kannalta. Tällaista lainsäädäntöä ei tulisi säätää ottaen huomioon se, että laitton tukityötaistelun seuraamukset ovat merkittävät (maksimissaan 150.000 euroa). Luonnollisesti se, että säännöksen soveltaminen on tukityötaisteluun ryhtyvän näkökulmasta tarkkaan arvioiden mahdotonta, koska vaikutukset riippuvat tukityötaistelun kohteena olevan työnantajan toimista, lieventää tuomittavaa seuraamusta. Silti on perusteltua kysyä, onko tällainen tapa säädellä laillisen toiminnan edellytykset huomioon ottaen seuraamusten ankaruus oikeusvaltion perusteiden mukaista. Mielestäni ei ole.

Suhteellisuusperiaate mielestäni tarkoittaa samaa tai ainakin lähes samaa kuin työehtosopimukseen kokonaisuudessaan kohdistuminen. Erona voisi olla se, että suhteellisuusperiaatetta rikotaan vähäisemmissä tukityötaisteluissa kuin milloin tukityötaistelun katsotaan kohdistuvan siihen ryhtyneen järjestön omaan työehtosopimukseen kokonaisuudessaan. Vertailua vaikeuttaa se, että työehtosopimukseen kokonaisuudessaan kohdistuvia tilanteita on työtuomioistuimessa käsitelty vain vähän.

Ruotsissa myötätuntotyötaistelut ovat sallittuja työehtosopimuksen voimassaollessa, jos tuettava työtaistelu on laillinen. Myötätuntotyötaistelun tulee olla myös tilapäinen.

Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella ei rajoitettaisi lainkaan sellaisia myötätuntotyötaisteluita, joilla tuettavan primäärityötaistelun tavoitteena on työehtosopimuksen aikaansaaminen. Muutoin suhteellisuusvaatimuksen arviointi tapahtuisi samoin kriteerein. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella työtaisteluoikeuden rajoitukset olisivat olennaisesti suppeampia. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella järjestettäviä myötätuntotyötaisteluita koskevien ehdotusten arvioidaan myös edellä kuvatuilla perusteilla olevan oikeassa suhteessa rajoitusten tavoitteisiin eli muiden perusoikeuksien turvaamiseen.

Kommentti: Uuden työrauhavelvollisuuden (ns. pysyvä työrauhavelvollisuus) muodostuminen pitäisi perustella. Nyt vain todetaan, että kyse ei olisi olennaisesti suppeammasta rajoituksesta kuin jos olisi työrauhavelvollisuus voimassa. Työrauhavelvollisuuden aikaisista rajoituksista on

mahdotonta esittää suoraan perusteita työrauhavelvollisuuden ulkopuolella tapahtuvien työtaistelujen rajoittamiselle. Kyse on kahdesta aivan erilaisesta asiasta.

Sopimuksettoman ajan osalta ehdotettua uudistusta arvioitaessa on syytä tuoda esille, että jo nykyisin saman tyyppinen ”pysyvä työrauhavelvollisuus” on yksittäistapauksellisesti ollut käytössä oikeuskäytännössä. Hallituksen esityksessäkin mainitaan korkeimman oikeuden tuomioita, joissa tukilakot tilanteessa, joissa tukilakkoon ryhtyneen ja tukilakon kohteen välillä ei ole työehtosopimussuhdetta (eikä siihen ainakaan toinen osapuoli edes pyri), on katsottu joko oikeuden tai hyvän tavan vastaiseksi taikka kohtuuttomaksi ja siten kielletyiksi. Nyt tämä yksittäistapauksellinen harvoja asiatilanteita koskeva oikeuskäytäntö mielestäni korvautuu yleisellä lailla.

Työriitojen sovittelulakiin tehdyillä lisäyksillä on merkitystä myös työmarkkinoilla työtaistelujen yhteydessä toteutettuihin turvaamistoimiratkaisuihin. Turvaamistoimet eivät ole olleet hyväksyttyjä työehtosopimuskentässä. Jos mitään työehtosopimussuhdetta ei ole, kohtuuttomiin työtaisteluihin on voitu yksittäistapauksellisesti puuttua tällä oikeuskeinolla. Työriitojen sovittelulakiin esitetyt muutokset syrjäyttänevät myös tämän keinon.

Käsitykseni mukaan tätä uudistuksen osaa ei voida perustella kansainvälisillä sopimuksilla. Lisäksi en pidä sitä myöskään välttämättömänä siinä mielessä, kuin mitä edellytetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa.

Ehdotusten voidaan arvioida rajoittavan yksittäisen työntekijän työtaisteluoikeutta varsin vähäisessä määrin. Ehdotuksella turvataan kattavasti työtaisteluoikeus perusoikeutena, mutta huomioidaan samalla tasapainoisesti kolmansien osapuolten perusoikeusintressien, kuten omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden toteutuminen.”

Kommentti: Hallituksen esitys on mielestäni täysin väärässä todetessaan, että esityksellä rajoitetaan työtaisteluoikeutta varsin vähäisessä määrin. En ymmärrä, miksi kyseisessä virkkeessä käytetään viittausta vain yksittäiseen työntekijään. Kysehän on järjestön työtaisteluoikeuden rajoittamisesta. Tukityötaisteluoikeuteen esitetyt muutokset merkitsevät todella merkittävää puuttumista työtaisteluoikeuden ydinkysymyksiin. Tällainen on kiistatta esimerkiksi ns. pysyvät työrauhavelvollisuus eli uudistus, jolla puututaan aikaan, jolloin normaalia työrauhavelvollisuutta ei ole.

Oikeusturvajärjestelyt

Hallituksen esityksessä todetaan oikeusturvajärjestelyjen osalta seuraavasti (HE s. 98):

Oikeusturvajärjestelyt

Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Oikeusturvajärjestelyillä viitataan ennen muuta muutoksenhakumahdollisuuteen, mutta myös muihin menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Vaatimuksella on läheinen yhteys perustuslain oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevaan 21 §:ään. Poliittisen ja myötätuntotyötaistelun laillisuutta arvioisi ehdotuksen mukaan viime kädessä työtuomioistuin kuten työtaisteluiden työrauhavelvollisuuden mukaisuuttakin. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella työtaisteluiden laillisuutta arvioisi yleinen tuomioistuin. Oikeusturvajärjestelyiden voidaan siten katsoa olevan riittävät.

Kommentti: Oikeusturvaan kuuluu oikeusvaltiossa olennaisena osana se, että toimenpiteen toteuttaja kykenee arvioimaan ennakkollisesti sen, toteuttaako hän toimenpiteen laillisesti vai laittomasti. Kun hallituksen esityksessä seuraamusten maksimia esitetään korotettavaksi viisi kertaa nykyistä suuremmaksi, on toimeenpanijalla oltava oikeusvaltiossa riittävät mahdollisuudet arvioida kyseisen merkittävän riskin toteutuminen. Näin ei nyt ole.

Lisäksi nyt sekä työtuomioistuin että työriitojen sovittelulakiin esitettyjen muutosten osalta yleinen tuomioistuin käsittelevät läheisesti toisiinsa liittyviä rajoitusäännöksiä. Oikeusturvan kannalta olisi välttämätöntä, että tällaiset kollektiiviset työrauhakysymykset käsittelee yksinomaan niitä käsittelemään tottunut työtuomioistuin.

Kansainväliset velvoitteet (HE s. 98-99)

HE:

Myötätuntotyötaisteluoikeuden rajaamista koskevan ehdotuksen ei arvioida olevan ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Ehdotuksella ei kiellettäisi myötätuntotyötaisteluoikeutta kokonaan, vaan sen käytölle asetettaisiin muiden etujen ja oikeuksien suojaamiseksi välttämättömiä rajoituksia. Myötätuntotyötaisteluille kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja erityisesti ILO:n sopimuksissa annettua suojaa on käsitelty perusteellisesti edellä jaksossa 2.7. Kansainvälisten sopimusten lainsäätäjälle antaman liikkumavaran perusteella voidaan arvioida, että myötätuntotyötaisteluista koskevan suhteellisuusvaatimuksen asettaminen kansallisella lainsäädännöllä on mahdollista työrauhavelvollisuuden voimassa ollessa. Työtaisteluoikeuden rajoittaminen on sallittua muun muassa työrauhavelvollisuuden perusteella. Työtaisteluoikeus on ILO:n tulkintakäytännössä ensisijaisesti työehtosopimusten neuvotteluprosessiin liittyvä oikeus, ja lakko-oikeutta suojataan erityisesti silloin, kun tavoitteena on työehtosopimuksen solmiminen. Muita tavoitteita varten järjestettyjen lakkojen rajoittamisessa on enemmän kansallista liikkumavaraa. ILO:n tulkintakäytännöstä voidaan päätellä, että myötätuntotyötaisteluista, joiden tavoitteena on muu kuin työehtosopimuksen solmiminen, voidaan kansallisesti rajoittaa.

Kommentti: Tässä lausunnossa on mahdotonta tarkastella yksityiskohtaisesti hallituksen esityksen jaksossa 2.7. esitettyjä tietoja ja käsityksiä. Keskeistä Suomen perusoikeusdoktriinin mukaan on ainakin se, olisiko tapauksessa voitu käyttää lievempiä keinoja arvioitaessa ensinnäkin myötätuntotyötaistelujen sääntelyä työehtosopimuksen voimassaollessa.

Nykyinen työehtosopimuslaki on kirjoitettu siten, että kohdistumisen kohteena mainitaan jopa ensimmäiseksi työehtosopimus kokonaisuudessaan. Kokonaisuudessaan kohdistuminen tarkoittaa erityisesti sitä, että voimassa oleva työehtosopimus menettää toimeenpantujen työtaistelujen johdosta merkityksensä työrauhan turvaajana. Tämä tilanne aktualisoituu nimenomaisesti sallittujen tukilakkojen ja poliittisten lakkojen yhteydessä. Eli meillä laissa on jo keino puuttua niihin työtaisteluihin, joihin hallitus uudistuksillaan haluaa puuttua. Nyt puuttuminen tapahtuu tavalla, joka kärjistää palkansaajapuolen suhtautumista asiaan. Jos uudistus olisi toteutettu tarkentamalla sitä, mitä työehtosopimukseen kokonaisuudessaan kohdistuminen tarkoittaa, kyse olisi ollut vain nykylain mukaisen olemassa olevan tulkinnan vahvistamisesta. Tämä olisi voinut tapahtua toteamalla, että ne tukilakot ja poliittiset työtaistelut, jotka uudistuksella halutaan estää, yksittäistapauksellisen arvioinnin perusteella kohdistuvat työehtosopimukseen kokonaisuudessaan.

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi lainsäädännölliset puitteet myötätuntotaisteluoikeuden suhteelliselle käytölle työrauhavelvollisuuden vallitessa. ILO:n valvontakäytännön mukaan myötätuntotyötaistelun käyttöä ja sen ehtoja voidaan säädellä. Esityksen mukaan työrauhavelvollisuuden ulkopuolella myötätuntotyötaistelun käyttöön ei sovellettaisi suhteellisuusvaatimusta, kun tavoitteena on työehtosopimuksen solmiminen. Siten työntekijäjärjestöjen neuvotteluasemaa ja ammatilliseen yhdistymisvapauteen liittyviä oikeuksia ei heikennettäisi tavoiteltaessa parempia työehtoja työehtosopimuksettomassa tilassa, mikä huomioi ILO:n valvontakäytännön työtaisteluoikeuden rajoittamisen edellytyksistä.

Kommentti: Esityksen perustelujen mukaan työrauhavelvollisuuden ulkopuolella työntekijäjärjestöjen neuvotteluasemaa ja ammatilliseen yhdistymisvapauteen liittyviä oikeuksia ei heikennettäisi tavoiteltaessa parempia työehtoja työehtosopimuksettomassa tilassa. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan mainita sitä, mitä kaikkea (vaikka edes esimerkkejä) ei saa sopimuksettomassa tilanteessa tukea myötätuntotyötaistelulla. Esimerkiksi työehtoriidoissa ei saa ryhtyä tukityötaistelutoimenpiteeseen, koska silloin ei ole kyse työehtosopimuksen solmimisesta.

Perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä eduskunnan perustuslakivaliokunta viittasi nimenomaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitykseen apuvälineenä arvioitaessa rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä. Tältä osin merkitystä on valiokunnan mielestä ainakin niillä sopimusmääräyksillä, joihin sisältyy tyhjentyvä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Valiokunnan mukaan perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimusten rajoituslausekkeissa luetellut rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita (PeVM 25/1994 vp, s. 5). (Perusoikeuksien rajoitusedellytykset s. 190.) Edellä selostetuilla perusteilla rajoitukset ovat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla välttämättömiä muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Kommentti: Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa todetaan seuraavasti: 2. Näiden oikeuksien käyttämiselle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käyttäessään näitä oikeuksia.

Rajoitusten tulee siis olla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Miten sopimuksettomaan aikaan sijoittuva työrauhavelvollisuus voi olla nyt välttämätön jonkun mainituista asioista kannalta, kun olemme pärjänneet tähän asti 100 vuotta ilman tällaista rajoitusta? Minusta tälle välttämättömyydelle ei ole esitetty perusteita.

2.3. Poliittisia työtaisteluja koskevat ehdotukset

Poliittisten työtaisteluiden rajoittaminen työtaisteluoikeuden näkökulmasta. Työntekijöiden tai työnantajien taloudellisiin ja sosiaalisiin etuihin liittyvään politiikkaan vaikuttamiseksi järjestettävien

työtaisteluiden enimmäiskeston rajoittamista vuorokauteen on arvioitava perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattun työtaisteluoikeuden ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta.

Rajoitusten hyväksyttävyyys (HE s. 99-100)

Ehdotettavien poliittisten työtaisteluiden rajoitusten hyväksyttävyyttä arvioitaessa on kysymys siitä, missä määrin työntekijällä tulisi olla oikeus työsopimuksen mukaisena työaikana osallistua poliittiseen mielenilmaukseen, josta seuraa työnantajalle ja työnantajan toiminnan häiriintymisen kautta muille sivullisille vahinkoa, häiriötä tai haittaa ja missä määrin työnantajalla on perusteltu oikeus luottaa työsopimuksen sitovuuteen ja työsopimuksesta johtuvien velvoitteiden noudattamiseen sovitun mukaisesti. Lisäksi kyse on siitä, missä määrin työnantajalla on perusteltu oikeus luottaa työehtosopimuksen solmimisella saavutetun työrauhan sitovuuteen.

Esityksessä ehdotetaan poliittisten työtaisteluiden enimmäiskeston rajoittamista. Poliittisille työtaisteluille asetettaville rajoituksille arvioidaan olevan ennen kaikkea työehtosopimussidonnaisuuteen perustuvaan työrauhavelvollisuuteen ja toisaalta työnantajan ja työntekijän väliseen sopimussidonnaisuuteen liittyvät hyväksyttävät perusteet. Kyse on siten työnantajan omaisuuden suojasta ja näihin sopimuksiin liittyvien perusteltujen odotusten suojasta.

Kommentti: Liittyy molempiin edellisiin kappaleisiin. Asiassa on toki kysymys myös siitä, kuinka merkittävä suojeltava hyvä poliittisen työtaistelun mahdollisuus on. Tuntuu oudolta, että lainvalmistelussa tarkastellaan tätä lähtökohtaa todella vähäisesti ja yksipuolisesti. Onhan työntekijöilläkin demokraattisessa valtiossa perusteltuja odotuksia saada vastustaa työelämäheikennyksiä työajalla. Jos sen sijaan olisi kyse muista kuin työelämysidonnaisista asioista, tällaista perusteltua odotusta työntekijöillä ei ole.

Pitkäkestoinen poliittinen työtaistelu tekisi käytännössä työrauhavelvollisuuden merkityksettömäksi. Työrauhan työehtosopimuksen solmimisella ostaessaan työnantajalla on perusteltu oikeus odottaa työntöön häiriöttömyyttä työehtosopimuksen voimassaoloaikana. Työnantajalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa poliittisen työtaistelun syyhyn eikä ennakoida poliittisia työtaisteluita.

Kommentti: Tässäkään kohdassa hallituksen esityksen lähtökohta ei edusta kollektiivisen työoikeuden sääntämiselle ominaista pariteetti-ideologiaa. Asioita tulee arvioida tasapuolisesti kummankin kollektiivisen työelämätoimijan kannalta. ILO:n valvontakäytännössäkään on lähdetty siitä, että poliittiselle työtaistelulle ei tulisi asettaa kestoja koskevia aikarajoituksia. Silti toki näitä on kansallisissa laeissa ja käytännöissä asetettu. Esityksen lausuma pitkäkestoisen poliittisen työtaistelun vaikutuksista viittaa siihen puuttumiskeinoon, mikä meillä on jo nyt olemassa. Tällainen työtaistelu työehtosopimuksen voimassaollessa voi kohdistua työehtosopimukseen kokonaisuudessaan. Nyt hallituksen tavoite on hillitä myös lyhyempiaikaisia työtaisteluita, joiden yhteydessä työehtosopimukseen kokonaisuudessaan kohdistuminen ei vielä olisi toteutunut.

Poliittisessa työtaistelussa on kyse myös mielenilmauksesta, vaikka sen voidaan osittain katsoa kuuluvan perusoikeutena suojatun työtaisteluoikeuden piiriin. Poliittisen työtaisteluoikeuden arvioidaan kuitenkin sijoittuvan työtaisteluoikeuden reuna-alueelle. Poliittisen työtaistelun rajoittamisen hyväksyttävyyttä arvioitaessa voidaan antaa painoarvoa myös työntekijän työsuhteesta johtuville velvoitteille. Ehdotettavien enimmäiskeston rajoitusten ylittävät poliittiset

työtaistelut rajoittavat kohtuuttomasti työnantajan elinkeinotoimintaa ja direktio-oikeuden käyttöä.

Kommentti: Edelleen on outoa, että arviointi tapahtuu esityksessä näin voimakkaasti työnantajan näkökulmasta. Enimmäiskestoraajan asettaminen on poliittista päätöksentekoa. On mahdotonta perustella, miksi raja on juuri 24 tuntia, ottaen huomioon senkin, että työntekijän normaali työaika on lain mukaan 8 tuntia. Kysehan ei ole kullekin yksilölle luvatussa maksimissaan 24 tunnin pituisesta kestosta. 24 tunnin aika lasketaan työtaistelun ilmoitetusta alkamisajankohdasta lukien. Tavallisimmin tuo alkamisaika on 00 tai 06.

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 keskeyttäen tuotanto- ja palvelutoiminnan. Työmarkkinoiden vakauden ja häiriöttömyyden turvaamisen voidaan arvioida olevan hyväksyttävä peruste poliittisten työtaisteluiden enimmäiskeston rajoittamiselle. Työmarkkinoiden vakauden ja häiriöttömyyden turvaaminen liittyy keskeisellä tavalla yritysten toiminta- ja kilpailuedellytyksiin Suomessa.

Kommentti: On yllättävää, että hallituksen esityksen kirjoittajat eivät näe juuri mitään poliittisiin työtaisteluihin liittyvä etuutta, johon rajoitusperusteita verrattaisiin. Rajoittamisen arviointi pitäisi tapahtua siten, että etuja ja haittoja verrataan keskenään. Tästä sitten pitäisi syntyä perusteltu käsitys rajoitusten hyväksyttävyydestä. Tällaista argumentointia ei esitykseen nyt riittävästi sisälly.

Esimerkiksi vuoden 1956 yleislakossa työpäivien menetyksistä aiheutuneet taloudelliset vahingot kohosivat lähes seitsemään miljoonaan markkaan. Tällaisella yleislakolla voisi olla nykyisin huomattavasti suuremmat vahingolliset vaikutukset. Poliittisen työtaistelun aiheuttamien vahinkojen ja haitan kohteeksi joutuvilla kolmansilla ei ole välitöntä mahdollisuutta vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Vaikutukset voivat olla kohtuuttomia myös kansalaisille esimerkiksi joukkoliikenteen tai muiden julkisten palveluiden keskeytyessä. Pitkäkestoisilla poliittisilla työtaisteluilla on kerrannaisvaikutuksia palvelu- ja toimitusketjujen häiriintyessä.

Kommentti: Sama perustelemistyyli edelleen jatkuu. Tässäkin vain luetellaan erilaisia haittoja. Kyse on kuin television poliittista työtaistelua koskevasta uutisoinnista. Käydään läpi vain työtaistelun haitallisia tai mahdollisesti haitallisia vaikutuksia. Ennakoidaan niitä, ennen kuin ne ovat toteutuneet. Hallituksen esityksessä pitää pystyä parempaan.

Äärimmillään pitkäkestoinen poliittinen työtaistelu voi vaarantaa laajemminkin yhteiskunnan toimivuuden. Joissakin tilanteissa poliittisen työtaistelun enimmäiskeston rajoittamisella on merkitystä myös yhteiskunnan perustavanlaatuisten palveluiden turvaamisen näkökulmasta ja siten myös hengen, terveyden ja turvallisuuden suojaamisen näkökulmasta.

Kommentti: Tälläkään esitetyllä perusteella ei ole merkitystä nyt tehdyn ehdotuksen hyväksyttävyyden arvioinnissa. Äärimmillään pitkäkestoinen poliittinen työtaistelu voi aiheuttaa vaikka mitä. Tällaisella yleisellä lähestymistavalla ei perustella perusoikeuteen puuttumista.

Ottaen huomioon muut demokraattisessa yhteiskunnassa turvatut vaikutusmahdollisuudet pitkäkestoiset poliittiset työnseisaukset estävät kohtuuttomalla tavalla elinkeinotoiminnan harjoittamisen ja aiheuttavat kolmansille osapuolille mahdollisesti mittaviakin vahinkoja tai

haittaa. Vaikka poliittisia työtaisteluita on ollut vähän, niiden vahinkopotentiaali on suuri. Tämän vuoksi työnseisausten 24 tunnin ja muiden poliittisten työtaistelutoimenpiteiden kahden viikon rajoitusta voidaan pitää hyväksyttävänä etenkin, kun rajoitukset eivät estä poliittisen mielenilmaisun jatkamista työajan ulkopuolella.

Kommentti: Poliittiset työtaistelut ovat länsimaissa yleensä sallittuja työelämäkysymyksissä, vaikka yhteiskunta olisi demokraattinen ja sen myötä kansalaisilla vaikutusmahdollisuudet vapailla vaaleilla. Toki demokraattisuus -seikalla on merkitystä, mutta ei ratkaisevaa. Myös kansainväliset sopimukset (ILO) lähtevät tästä. Pitkäkestoisen poliittisen työtaistelun ja tästä aiheutuvien haittojen arviointi edellyttää tietoa siitä, minkä pituisia poliittista työtaistelua ilmaisulla tarkoitetaan. Parhaillaan on menossa kaksi viikkoa kestävä poliittinen työnseisaus, josta varmasti aiheutuu merkittäviä vaikutuksia eri puolille yhteiskuntaa ja talouselämää. Mutta sen arviointi, olisiko hyväksyttävyyden kannalta oikea raja ylipäänsä jotakin muuta kuin 24 tuntia, on mahdotonta ratkaista. Jos maksimikesto olisi esimerkiksi kaksi vuorokautta, miten sitten menisi?

Edellä kuvatut hyväksyttävät perusteet poliittisten työtaisteluiden ajalliselle rajoittamiselle soveltuvat, työrauhavelvollisuutta lukuun ottamatta, yhtä lailla työrauhavelvollisuuden ulkopuolella toteutettaviin työtaisteluihin. Työnantajia ja työntekijöitä sekä niiden yhdistyksiä ei arvioida olevan perusteltua asettaa eri asemaan poliittisten työtaisteluiden enimmäiskeston rajoitusten osalta. Eri asemaan asettamiselle ei ole kansainvälisistä velvoitteista johtuvia syitä.

Kommentti: Tältä osin esityksessä esitetään asia väärin. Näin vähällä perustelulla ei voida pitää hyväksyttävänä samojen työrauhavelvollisuusajankäytön rajoitussääntöjen ulottamista koskemaan poliittisia työtaisteluita myös aikana, jolloin ei ole työrauhavelvollisuutta. Eri asemalle vahva ja riittävä peruste on se, että toista aikaa koskee työrauhavelvollisuus, toista ei. Poliittisten työtaistelujen rajoittamiselle työrauhavelvollisuuden ulkopuolella pitää esittää omat riittävät hyväksyttävyyden perusteet. Lähtökohta tällöin on se, miksi poliittisia työtaisteluita tulee rajoittaa myös aikana, jolloin työehtosopimusta ei ole voimassa. Peruste, jonka mukaan eri asemaan asettamiselle ei ole kansainvälisistä velvoitteista johtuvia syitä, ei ole tässä kohdin asianmukainen eikä relevantti.

Edellä mainituin perusteet poliittisten työtaisteluiden enimmäiskeston rajoittamiselle vuorokauteen voidaan katsoa olevan hyväksyttävät perusteet perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan ja 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden kannalta. Rajoitukset olisivat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa etenkin muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Kommentti: Olen jo tukityötaistelun kohdalla todennut, että sen yhteydessä en näe perusteita katsoa, että esitetty rajoitus olisi aikana, jolloin työehtosopimusta ei ole voimassa, välttämätöntä toteuttaa demokraattisessa yhteiskunnassa. Samalla tavoin katson poliittisen työtaistelun osalta kyseisenä ns. vapaana aikana. Asia on ennemmin päinvastoin kuin hallituksen esityksessä: Demokraattisessa yhteiskunnassa on välttämätöntä jättää kyseinen rajoitus säätämättä.

Kommentti lopuksi tästä perusteesta: Yllättävää, että hyväksyttävyyttä –kohdassa hallituksen esityksessä ei tarkastella lainkaan poliittisen työtaistelun jatkamiskieltoa!

Rajoitusten tarkkarajaisuus, täsmällisyys ja oikeasuhtaisuus (HE s. 101)

HE:

Poliittisen työtaisteluoikeuden rajoituksista säädettäisiin laissa siten, että tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden edellytykset täyttyvät. Rajoitusten olennainen sisältö eli vuorokauden tai kahden viikon enimmäiskeston rajoitus ja niiden soveltamisala ilmenisivät laista. Poliittisen työtaisteluoikeuden ajallinen rajoittaminen täsmällisin aikarajoin on perusteltua oikeusvarmuuden turvaamiseksi ja tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi.

Rajoitusten arvioidaan olevan oikeasuhtaisia muiden perusoikeuksien ja yhteiskunnan toimintaedellytysten turvaamiseksi. Vuorokauden enimmäiskesto koskisi vain työnseisauksia sekä muita vaikutukseltaan täydelliseen työnteon lopettamiseen rinnastettavia työtaistelutoimenpiteitä. Muille poliittisille työtaistelutoimenpiteille, kuten ylityö- ja vuoronvaihtokiellolle, säädettäisiin huomattavasti pidempi kahden viikon enimmäiskesto. Perusoikeuksien rajoittamisen edellyttämän suhteellisuusperiaatteen mukaisesti voimakkaimmat rajoitukset kohdistuisivat vain työnseisauksiin eli lakkoihin ja työsulkuihin, jotka voivat pitkäkestoisina aiheuttaa laajamittaista vahinkoa. Poliittisten työnseisausten enimmäiskeston rajoittaminen vuorokauteen on välttämätöntä, jotta tavoite muiden perusoikeuksien ja yhteiskunnan toimintaedellytysten suojaamisesta voidaan toteuttaa ja huomioida työriidan ulkopuolisiin kohdistuvat kohtuuttomat vaikutukset.

Kommentti: Mitään perusteita ei esitetä viimeisen virkkeen välttämättömyysarvioinnille. Tämä onkin vain poliittinen päätös ”sopivasta” aikarajasta.

Tässä kohdin hallituksen esityksessä ei käsitellä sen keskeisintä tarkkarajaisuusongelmaa. Hallituksen esityksen mukaan poliittinen työnseisaus on toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestettävä siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi. Tämä edellytys koskee lakiehdotuksen mukaan vain työnseisausta. Muuta poliittista työtaistelua edellytys ei koske. Tältä osin kyseisen edellytyksen puuttuminen on outoa, koska se sopisi teknisesti paremmin pitkäkestoisiin kuin lyhytaikaisiin työtaisteluihin.

Tältä osin nostan esille samat tulkintaongelmat, jotka jo käsittelin tukityötaistelun sääntelyn yhteydessä. Poliittisen työtaistelun toimeenpanijan on mahdotonta tietää, miten järjestettynä poliittisesta työnseisauksesta tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi. Tämä arviointi on suoritettavissa objektiivisella tavalla vasta jälkikäteen. Jos tätä säännöstä yritettäisiin soveltaa alle 24 tunnin työnseisaukseen, vaikkapa protestiluonteiseen 3 tunnin mittaiseen poliittiseen työnseisaukseen, miten toimeenpanija voisi tuon arvioinnin tehdä objektiivisella tavalla? Jos velvollisuus on järjestää kyseinen työnseisaus niin, että häiriö on mahdollisimman vähäinen ja lyhytkestoinen, uhkana on, että mikä tahansa poliittinen työnseisaus voidaan katsoa toimeenpannuksi lain vastaisesti. Onhan toimeenpanijalla aina käytössään keino toimeenpanna poliittinen työnseisaus esimerkiksi vain puolen tunnin mittaisena.

Kun lainvastaisen poliittisen työnseisauksen seuraamus on maksimissaan 150.000 euron hyvityssakko tai hyvitys, oikeusvaltiossa tulee edellyttää toimenpiteen edellytysten olevan sillä tavoin säänneltyjä, että toimenpiteeseen ryhtyvä osaa ennakoida seuraamusriskin. Esitän tämän rajoittamisesityksen poistamista, koska sillä puututaan olennaisella tavalla siihen, miten poliittinen lakko pitää substanssikysymyksenä järjestää. Tällainen määrääminen ei kuulu

länsimaisiin demokratioihin eikä edusta oikeusvaltion toimintatapaa. Säännös ei siis sisällä riittäviä oikeusturvajärjestelyjä.

Lakiin ehdotettuja työtaisteluoikeuden rajoituksia ei työtaistelun toimeenpanija voi etukäteen riittävästi arvioida, koska vaikutukset riippuvat siitä, mitä työnantaja tekee estääkseen vaikutusten toteutuminen tai millainen on työnantajan tilanne kestää työtaistelu. Nyt käytävän kahden viikon mittaisen poliittisen työlakon vaikutuksista esittävät työnantajien edustajat päivittäin erilaisia arvioita. Eivät siis edes työtaistelun kohteena olevat työnantajat vielä tiedä lakon jo alettua, mitä vaikutuksia siitä seuraa yhteiskunnalle, muille työnantajille tai työtaistelun ulkopuolisille vaikkapa bussiliikenteen osalta. Esimerkiksi satamalakon vaikutuksista esitetään koko ajan erilaisia summittaisia arviointeja viennille. Se tiedetään, että jotakin seuraa, mutta sitä ei tiedetä riittävän tarkasti edes työnantajien toimesta, mitkä ovat lopulliset vaikutukset.

Ehdotetuista rajoituksista huolimatta työmarkkinaosapuolille jäisi edelleen varsin laajat mahdollisuudet toteuttaa työtaisteluperusoikeuden nojalla poliittisia työtaisteluita, mutta sääntelyssä otettaisiin nykytilannetta paremmin huomioon tarve turvata muiden perusoikeuksien toteutumista ja yhteiskunnan toimintaedellytyksiä. Poliittisilla työtaisteluilla voidaan edelleen arvioida olevan laajamittaista vaikuttavuutta painostuskeinona, sillä kieltoa sovellettaisiin yhdistyskohtaisesti. Työntekijöiden yhdistyksille jäisi edelleen päätäntävaltaa toimien toteuttamisessa ja mahdollisuus vaikuttaa poliittisiin hankkeisiin niiden valmistelun edetessä. Poliittisten työtaisteluiden toteuttamistapa jäisi niiden toimeenpanijoina olevien yhdistysten harkintavaltaan. Enimmäiskeston puitteissa olisi esimerkiksi hallituskauden aikana sallittua toimeenpanna useampia poliittisia työtaisteluita, joiden tavoitteet liittyvät eri päätöskokonaisuuksiin. Käytännössä poliittinen työtaistelu voitaisiin jatkossakin toteuttaa pitkäkestoisena usean eri valtakunnallisen työmarkkinajärjestön toimeenpanemana. Kolmansille osapuolille aiheutuvia vaikutuksia kuitenkin lieventäisi se, että pitkäkestoisen työtaistelun kohdistuisi käytännössä eri aloille eikä siten välttämättä voisi niin laajasti pysäyttää yhteiskunnan toimintaa.

Kommentti: Tässä vaiheessa ei ole mahdollista arvioida, mitä kaikkia keinoja on toteuttaa poliittinen työnseisaus tai muu työtaistelu syylistymättä samalla laissa säädetyn enimmäisajan kiertämiseen. Ongelmallista on tässä vaiheessa myös tietää se, mitä kohteena olevilla eri päätöskokonaisuuksilla tarkoitetaan. Todennäköisesti tämänkin osalta on olemassa se ongelma, että etukäteen ei toimenpiteeseen ryhtyvä voi varmuudella tietää, onko kyseinen poliittinen työtaistelu sallittu vai kielletty.

Poliittisen työtaisteluoikeuden käytölle asetettavien enimmäiskeston rajoitusten voidaan katsoa olevan oikeasuhtaisia huomioiden edellä selostetut rajoitusten taustalla olevat painavat yhteiskunnalliset intressit.

Kommentti: Yhteenvedototeamus, jota edellä ei ole riittävästi perusteltu.

Oikeusturvajärjestelyt (HE s. 101)

HE:

Poliittisen työtaistelun laillisuutta arvioisi työtuomioistuinen työrauhavelvollisuuden piirissä ja yleinen tuomioistuinen työrauhavelvollisuuden ulkopuolisissa tilanteissa. Työntekijöiden yhdistyksen toimeenpanemaan lainvastaiseen poliittiseen työtaisteluun osallistunutta työntekijää suojattaisiin

työsopimuksen päättämiseltä ja seuraamukset kohdistettaisiin poliittisen työtaistelun toimeenpanneeseen yhdistykseen. Siten lainsäädännöllä turvattaisiin riittävät oikeusturvajärjestelyt.

Kommentti: Oikeusturvajärjestelyjen osalta on huomioitava, että poliittisia työtaisteluita käsittelevät samojen edellytysten osalta työehtosopimuksen mukaisen työrauhan vallitessa työtuomioistuimien ja kaudena, jolloin työehtosopimus ei ole voimassa, yleinen tuomioistuin. Tällainen kahtalainen järjestelmä asiallisesti saman säännöksen tulkinnan osalta ei ole oikeusvaltio-periaatteen mukainen. Oikeusturvan kannalta olisi välttämätöntä, että tällaiset kollektiiviset työrauhakysymykset käsittelevät yksinomaan niitä käsittelemään tottunut työtuomioistuin.

Muutenkin oikeusturva on puutteellinen, kun asianomainen toimenpiteen toteuttaja ei voi toteuttamistilanteessa eli etukäteen päätellä laillisen poliittisen työtaistelun edellytysten täyttymistä.

Kansainväliset velvoitteet (HE s. 101-102)

HE:

ILO:n yleissopimuksen ja lakko-oikeuden rajoitusperusteiden voidaan katsoa suojaavan ensisijaisesti työtaisteluita, joilla tavoitellaan työehtosopimuksen aikaansaamista. ILO:n sopimusten kautta suojaa saavat edellä kuvatulla tavalla myös poliittisluonteiset työtaistelut, joilla vaikutetaan erityisesti työntekijöiden etuihin, oikeuksiin tai asemaan vaikuttavaan työ- ja sosiaalipolitiikkaan.

ILO:n valvontakäytännössä on katsottu, että lakkojen kestolle ei tulisi asettaa aikarajaa. ILO:n valvontakäytäntö tältä osin on koskenut pääasiassa työnseisauksia ja myötätuntotaisteluita. Yhdistymisvapauskomitea ei kuitenkaan ole ottanut kantaa yleisesti poliittisluonteisen työtaistelun enimmäiskeston. Yhdistymisvapauskomitean päätökset koskevat yksittäisiä kulloinkin käsiteltävänä olevia tapauksia. Poliittisluonteisten lakkojen kieltäminen kokonaan ei ole perusteltua.

Työrauhavelvollisuus on sallittu työtaisteluoikeuden rajoitus ja näin on arvioitava myös poliittisten työtaisteluiden osalta.

Kommentti: Viimeisen kappaleen ajatus jää epäselväksi. Tarkoittaako tämä esimerkiksi sitä, että nykyinen työehtosopimuslaki voisi joillakin tavoin rajoittaa poliittisia työtaisteluita. Itse olen katsonut, että työehtosopimukseen kokonaisuudessaan kohdistuminen voi toteutua ainakin pitkäkestoisten poliittisten työtaistelujen yhteydessä.

ILO:n valvontakäytännön perusteella oikeus työtaisteluun työehtosopimuksen aikaansaamiseksi ja toisaalta oikeus ryhtyä poliittiseen työtaisteluun eivät ole suoraan rinnastettavissa toisiinsa. Poliittisissa työtaisteluissa tarkoituksena ei ole vaikuttaa työehtosopimuksen solmimiseen taikka sitä koskeviin neuvotteluihin, joten jäsenvaltioiden liikkumavara sääntelyssä on laajempi. Liikkumavaraa on ILO:n jäsenvaltioissa myös vaihtelevasti käytetty siten, että poliittisille työtaisteluille on asetettu rajoituksia esimerkiksi oikeuskäytännössä tai ne on kielletty kokonaan. Poliittisten työtaisteluiden sääntelyssä voidaan ottaa huomioon kansalliset työmarkkinaolosuhteet ja käytännöt, kuten ne huomioidaan ILO:nkin valvontakäytännössä.

Kommentti: Valitettavasti esityksessä ei tarkemmin tarkastella sitä, että vaikka suoraa rinnastamista ei voida tehdä, kuinka kaukana toisistaan ovat työtaistelu työehtosopimuksen aikaansaamiseksi ja poliittinen työtaistelu työelämäasioiden vuoksi. Kansallisen liikkumavaran suuruutta ei voida riittävällä tavalla arvioida, ellei ensin jotenkin ratkaista edellä mainitsemaani läheisyyttä (kuinka lähellä tai kaukana). Esityksessä ei myöskään selvennetä sitä, millaiset meillä ovat kansalliset työmarkkinaolosuhteet ja käytännöt. Tämä tuodaan vain esille, eikä esityksestä saa minkäänlaista kuvaa siitä, miten näihin tässä tapauksessa vedotaan. Ehkä hallituksen esityksen laatijat ajattelevat siten, että kansalliset työmarkkinaolosuhteet ja käytännöt ovat niin huonoja, että toimenpiteisiin pitää ryhtyä. Onhan hallitus useaan otteeseen vedonnut siihen, että aikaisemmissa järjestöneuvotteluissa ei ole saatu tuloksia.

Poliittisten työtaisteluiden suojaa ei erikseen tunnusteta Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan tulkintakäytännössä.

Edellä selostetuilla perusteilla arvioidaan, että poliittisten työtaisteluiden rajoittamisessa on kansallista liikkumavaraa, jonka nojalla on mahdollista toteuttaa nyt ehdotettavat rajoitukset poliittisen työtaisteluoikeuden käytölle. Kyse on kohtuulliseksi arvioitavista ajallisista rajoituksista, ei poliittisten työtaisteluoikeuden kieltämisestä kokonaan. ILO:n valvontakäytännön mukaisesti mahdollistetaan edelleen työntekijöiden yhdistysten rauhanomaiset mielenosoitukset. Niitä voidaan edelleen myös toteuttaa työnseisauksina ja varsin pitkäkestoisina. Suomen työmarkkinakäytännöissä poliittisten työtaisteluiden rajaaminen korkeintaan yhden vuorokauden pituisiksi on myös aiemmin ollut tavanomaista.

Kommentti: Tuntuu todella oudolta, että hallituksen esityksessä ei ainakaan tässä kohdin käsitellä perusoikeuksien näkökulmasta lakiin sisältyvää kieltoa ryhtyä uudelleen työnseisaukseen saman asian johdosta (ns. toistamis- tai jatkamiskielto). Juuri tämä asia on poliittisten työtaistelujen kohdalla perusoikeuksien kannalta ongelmallisin.

Poliittista työtaistelua ei saa hallituksen esityksen mukaan toimeenpanna, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua. Poliittisen työtaistelun yhteydessä jatkamiskielto samasta asiasta on yleisesti muotoiltu ja huonosti harkittu. Olisi pitänyt säädellä vain kiellon kiertäminen. Säännösten kiertämiskielto on yleinen oikeudellinen sääntö ja sitä sovelletaan tuomioistuimissa ilman nimenomaista normiakin.

Jatkamiskielto ei mielestäni täytä perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisia tarkkarajaisuusvaatimuksia. On hyvin epäselvää, milloin kysymys olisi tulkinnallisesti uudesta poliittisesta työtaistelusta ja milloin aiemman jatkamisesta. Sitäkään ei ole mahdollista tietää, kuinka pitkä kyseinen kielto ajallisesti on. Esityksessä ei ole käsitelty tätä ehdotuksen osaa myöskään kansainvälisten sopimusten kannalta.

Kansainvälisen sääntelyn kannalta erityisen ongelmallinen on myös ns. pysyvä työrauhavelvollisuus sopimuksettoman kauden aikana. Myöskään tätä ei käsitellä perusoikeusjaksossa kansainvälisen sääntelyn näkökulmasta.

Kyseinen uudistus tarkoittaa työriitojen sovittelulailla toteutettua poliittisten työnseisausten osalta ns. pysyvän työrauhavelvollisuuden säätämistä lähes samanlaiseksi, kuin mikä se on tällä hetkellä virkamiesten ja viranhaltijoiden kohdalla. Jälkimmäisiltä nämä on kokonaan kielletty. Tällainen ”lähes rinnastaminen” työntekijöiden ja julkisessa tehtävässä olevien välillä tilanteessa, jossa työrauhavelvollisuutta ei ole, suurella todennäköisyydellä ei vastaa kansainvälisten sopimusten työntekijöille turvaamaa työtaisteluoikeutta. Työriitojen

sovittelulakiin ehdotetut lisäykset poistamalla myös seuraamusjärjestelmä säilyisi nykyisellään, eikä syntyisi uutta hyvitysseuraamusta.

Olen tällä hetkellä vakuuttunut siitä, että työriitojen sovittelulakiin tehdyt lisäykset katsottaisiin ILO:n valvontakäytännössä kansainvälisten sopimusten vastaisiksi. Ongelmana on tältä osin se, että uudistus toteutetaan yleisenä. Tällä hetkellä vastaavaan lopputulokseen on päädytty oikeuskäytännössä yksittäistapauksellisesti. Jälkimmäinen tapa ei ILO:n valvontakäytännön perusteella rinnastune vakavuudeltaan työtaisteluoikeuden ydinalueeseen puuttuvaan yleiseen lakiin. Poliittisten työnseisausten osalta lisäysten mukaiset rajoitukset koskisivat myös työelämäsidoonaisia poliittisia lakkoja ja ne merkitsevät mielestäni olennaista työtaisteluvapauden rajoittamista aikana, jolloin ei ole työehtosopimukseen liittyvä työrauhavelvollisuus voimassa. Ne puuttuvat siten työtaisteluvapauden olennaisimpaan osaan eli oikeuteen ryhtyä työtaistelutoimenpiteeseen silloin, kun työrauhaa ei työtaisteluoikeuden pääsäännön mukaan ole.

2.4. Seuraamusjärjestelmää koskevat ehdotukset (HE s. 105-108)

Seuraamusjärjestelmän ankaroittamisen tarkoituksena on tehostaa laissa säädetyn työrauhavelvollisuuden noudattamista nykyisen seuraamustason ja seuraamusjärjestelmän osoittauduttua riittämättömäksi.

(...)

Rajoitusten hyväksyttävyyys (HE s. 106-107)

HE:

Hyvityssakkojen enimmäismäärän korottamisella 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 työtaisteluja eikä se ole kohtuullisessa suhteessa tällaisista työtaisteluista aiheutuneisiin vahinkoihin. Hyvityssakkojen korottamiselle arvioidaan olevan perustuslain 15 §:n näkökulmasta hyväksyttävä tarve ennalta ehkäistä työrauhavelvollisuuden vastaisia työtaisteluja.

Kommentti: Esityksessä ei käsitellä lievempänä vaihtoehtona sitä, olisiko mahdollista saada hyvityssakkokäytäntöä sellaiseksi, että niitä määrättäisiin käyttäen hyödyksi koko käytössä olevaa hyvityssakkopotentiaalia (maksimi nyt noin 32000 euroa). Hyvityssakkojen suuruutta ei arvioida keskeisesti työtaisteluista aiheutuvien vahinkojen perusteella. Hyvityssakkoon tuomittaessa on työehtosopimuslain mukaan otettava huomioon kaikki esiin tulleet asianhaarat, kuten vahingon suuruus, syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe ja yhdistyksen tai yrityksen koko. Erityisestä syystä voidaan hyvityssakko jättää tuomitsematta. Uudistuksessa kyse on merkittävästä hyvityssakkojen maksimin nostamisesta (noin viisinkertaiseksi aikaisempaan maksimiin verrattuna). Millä perustellaan näin suurta maksimin nostamista, jää epäselväksi. Työtaisteluoikeuden tosiasiallinen sisältö riippuu merkittäväällä tavalla suoraan tuomittavan hyvityssakon suuruudesta. Tässä vaiheessa ei ole tietoa siitä, kuinka suuriksi hyvityssakot tulisivat uudessa järjestelmässä nousemaan. Joka tapauksessa on selvää, että suurella maksimilla ja myös minimillä, josta toisin voidaan erityisistä syistä poiketa, on tarkoitus merkittäväällä tavalla

vaikuttaa työtaisteluoikeuden käyttämiseen varsinkin myötätunto- ja poliittisten työtaistelujen yhteydessä mutta myös yleisemmin. Korkea hyvityssakon määrä yhdistettynä tulkinnanvaraisiin työtaisteluoikeuden edellytyksiin myötätuntotyötaistelujen ja poliittisten työtaistelujen yhteydessä suurella todennäköisyydellä merkitsee huomattavaa rajoitusta myös mahdollisesti laillisten tuki- ja poliittisten työtaistelujen toimeenpanemiselle.

Poliittisten työtaisteluiden enimmäiskeston rajoittaminen jäisi merkityksettömäksi, ellei sen rikkomisesta säädettäisi seuraamusta. Pitkäkestoiset poliittiset työtaistelut voivat työrauhavelvollisuuden ulkopuolellakin heikentää suhteettomasti perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden toteutumista, aiheuttaa vahinkoa sivullisille ja mahdollisesti estää myös yhteiskunnan toiminnan kannalta olennaisten palveluiden toiminnan.

Kommentti: Molemmat perustelujen virkkeet ovat notorisia. Ongelma tässä tilanteessa on ennemmin se, että kun poliittisen työnseisauksen laillinen kesto aika on lyhyt, sen laillisen toteuttamisen edellytykset on esitetty erittäin tulkinnallisesti ja on olemassa jatkamiskielto, onko maksimissaan 150000 ja minimissään pääsäännön mukaan 10000 euron seuraamus oikeasuhtainen.

Edellä tarkoitettu vähintään 10 000 ja enintään 150 000 euron hyvityssakko tai -seuraamus voitaisiin tuomita vain oikeushenkilön eli lainvastaisen työtaistelun toimeenpanevan työntekijöiden tai työnantajien yhdistyksen tai työnantajan maksettavaksi.

Myös työntekijälle asetettavan hyvitysseuraamuksen arvioidaan olevan hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kannalta. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole kielletty työntekijää jatkamasta tuomioistuimen lainvastaiseksi toteamaan työnseisaukseen osallistumista. Seuraamuksella tehostetun kiellon arvioidaan olevan perusteltu lainvastaisen työtaisteluiden ehkäisemiseksi ja lainvastaisista työtaisteluista vahinkoa kärsivien työnantajien oikeussuojan toteutumisen turvaamiseksi.

Kommentti: Tältä osin hyväksyttävyyden esitetyt perusteet ovat puutteelliset. Kysymyksen on siitä, että jos jäsen ryhtyy kyseiseen toimenpiteeseen järjestöpäätöksen perusteella, onko hyväksyttävää asettaa myös yksilölle oma seuraamus. Kyseinen seuraamus määräytyy ehdotuksen mukaan työsopimuslain perusteella. Hallituksen esitys ei tältä osin mitenkään huomioi kollektiivisen työoikeuden arviointiperusteita vaan siirtää osan kollektiivisen toiminnan arvioinnista yksilösopimustasolle. Mikä on tämän ratkaisun hyväksyttävyyden perusoikeuksien tarkastelun yhteydessä, jää täysin käsittelemättä. Tässä kohdin vaikuttaa siltä, että kyseistä hyväksyttävyyttä ei osattu perustella ja asia siksi jätettiin käsittelemättä.

Sanna Marinin hallituksen esityksessä laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana esitettiin järjestölle määrättävän uhkasakon ohella henkilökohtaista uhkasakkovastuuta myös yksittäiselle työntekijälle (ks. HE 130/2022 vp. s.45 s). Lain käsittelyn yhteydessä työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti lausunnossaan (s. 4) huomiota siihen, että lakiehdotus sisältää järjestölle määrättävän uhkasakon ohella myös yksittäiseen työntekijään kohdistuvan uhkasakkotehosteen. Valiokunta totesi, että Suomen työoikeudessa keskeisenä lähtökohtana on pidetty sitä, että työtaistelun seurauksista vastuun kantaa työtaisteluun ryhtynyt järjestö, eivät sen henkilöjäsenet eli työntekijät. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyi tähän käsitykseen ja piti tarkoituksenmukaisena, että vastuun työtaistelun seurauksista kantaa työtaisteluun ryhtynyt järjestö (StVM 14/2022 vp.s. 14.). Eduskunta hyväksyi sitten tämän poistamis ehdotuksen. Periaate on myös vakiintunut oikeuskäytännössä (KKO 2010:93).

Kun tässä kohdin esityksessä käsitellään ehdotuksen hyväksyttävyyttä, ehdotus on täysin vastoin sitä, mitä meillä on pidetty hyväksyttävänä. Ainoastaan hallituksen esitys on nyt tätä mieltä, mutta eduskuntakin on aikaisemmin ollut toista mieltä. Hyväksyttävyyys ei ole käsite, jonka jokainen hallitus voi esittää omalla tavallaan. Hyväksyttävyyys on objektiivinen kriteeri eikä hyväksyttävyyttä ole mahdollista ymmärtää vain oman pään mukaan.

Perustuslain rajoituskriteerien mukaan tämän uudistuksen tulisi olla myös välttämätön. Hallituksen esitys 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”.

Näin ollen ei ole todellista tarvetta tällaiseen lain muutokseen, johon liittyy myös vakavia oikeussystemaattisia ja oikeuspoliittisia ongelmia. Erityisen kyseenalaista on väittää, että työntekijälle asetettavan hyvityssakkoseuraamuksen arvioidaan olevan hyväksyttävän ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima perustuslaissa turvatun 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.

Rajoitusten oikeasuhtaisuus (HE s. 107)

HE:

Ehdotusten arvioidaan täyttävän perusoikeusrajoitukselta edellytettävän suhteellisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset. Työrauhavelvollisuus sekä ehdotetut työtaisteluoikeuden rajoitukset jäisivät merkityksettäviksi, 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.

Kommentti: Tässä näkyy selvästi hallituksen esityksen perustelujen yksipuolisuus. Hallituksen esityksessä esitetään viisinkertainen korostus aikaisempaan maksimiin. Poliittisesti voidaan olla sitä mieltä, kuin mitä perusteluissa todetaan. Tässä kohdin pitäisi olla kuitenkin kyse perusoikeudellisesta arvioinnista. Jos esimerkiksi maksimin korotus olisi ollut vain kolminkertainen, eikö sekin olisi voitu perustella samalla tavoin. Oikeasuhtaisuuden perustelun tulisi koske sitä, miksi on välttämätöntä tehdä viisinkertainen korotus maksimiin! Sekin tulee perustella, miksi viisinkertaista pienempi korotus ei ole oikeasuhtainen.

Rajoitukset eivät myöskään mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen 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 hyvityssakkoseuraamuksen 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. Tuomioistuin mitoittaisi hyvitysseuraamuksen oikeasuhtaiseksi myös työtaistelun järjestäjän olosuhteet huomioiden. Hyvitysseuraamuksia olisi lisäksi erityisesti syytä mahdollisuus kohtuullistaa tai jättää ne tuomitsematta.

Kommentti: Rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuuteen vedotaan, mutta mitään ei kerrota siitä, mitä tämä painavuus konkreettisesti on. Kuinka painava se on suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään? Työtaistelusta aiheutuvien taloudellisten vahinkojen suuruus tässäkin perustelussa näyttää ylikorostuvan, vaikka heti perään viitataan laissa mainittuihin kaikkiin hyvityssakon suuruuteen vaikuttaviin seikkoihin.

Oikeusturvajärjestelyt ja kansainväliset velvoitteet (HE s. 107-108)

HE:

Ehdotuksella turvattaisiin riittävät oikeusturvajärjestelyt. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella hyvitysvaatimukset käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa ja työrauhavelvollisuuden piirissä työtuomioistuimessa.

Kommentti: On valitettavaa ja esityksen perusteluille kuvaavaa, että tässä kohdin ei käsitellä lainkaan kahden oikeuspaikan ongelmallisuutta. Kahden oikeuspaikan mahdollisuuteen liittyy lukuisia ongelmia, koska samaa työtaistelua koskevat riita-asiat hajautetaan kahdelle eri tuomioistuimille (jopa tuomioistuinlinjoille). Yhdistys joutuu vastaamaan työtaistelusta työtuomioistuimessa, sen jäsenet vastaisivat samasta työtaistelusta yleisessä tuomioistuimessa (joskus jopa useassa eri alioikeudessa). Työtuomioistuimessa asia käsitellään kiireellisesti ja saadaan lopullinen lainvoimainen tuomio varsin pian, mikä ei ole pelkästään yleisen edun, vaan myös keskeisesti työnantajien edun mukaista. Työtuomioistuimessa selvitetään myös tuoreeltaan työtaistelun kulku ja tosiasialliset tapahtumat. Työsopimuslain riidat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa ja tuomion saaminen riitaisessa asiassa kestää pitkään.

Hallituksen esityksessä näytetään oletettavan, että 200 euron hyvityksen tuomitsemiseen liittyvä tuomioistuimen tuomio -edellytys johtaisi siihen, että hyvitysvaatimuksen toteuttamiseen ei liittyisi tulkinnallisia ongelmia. Tosiasiassa työtaistelutilanteiden päättämiseen liittyy usein eri työntekijöiden osalta epäselvyystekijöitä: Tuomitun yhdistyksen jäsenistä jotkut saattavat jättää palaamatta töihin työtaistelun jälkeen muista yksilökohtaisista syistä kuin työtaistelun jatkamisen vuoksi (esim. sairauden vuoksi tai äkillisesti sairastuneiden läheisten hoitamiseksi). Ilmoitus siitä, että työtaistelu on tuomittu laittomaksi, saattaa saavuttaa eri henkilöt eri aikoina. Työnantaja taas voisi pitää työtaistelun päättämistilanteessa työntekijöiden yksilöllisiä tarpeita ja poikkeamia työtaistelutoimien verhottuna jatkumisena. Hallituksen esitys lähtee siitä, että joko työntekijä jatkaa työtaistelua tai ei. Voisiko esim. viiden minuutin myöhästyminen työtaistelun lopettamisessa johtaa 200 euron hyvitykseen?

Oikeuspoliittisesti ollaan viime vuosina yleisesti pyritty välttämään sitä, että kuormitetaan oikeuslaitosta sellaisilla uudentyypisillä oikeudenkäynneillä, jossa riidan kohteena oleva intressi on hyvin pieni. Pyrkimyksenä on päinvastoin siirtää tällaiset riidat pois kalliista tuomioistuinmenettelystä. Rangaistusluonteisen 200 euron hyvitysmaksuriidan käsittely ei tätä taustaa vasten sovellu yleiseen tuomioistuimeen.

Asiaan liittyy myös merkittäviä 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

Työntekijän osallistuminen ammattiliiton toimeenpanemaan lainvastaiseen työtaistelutoimenpiteeseen ei jatkossakaan olisi sallittu työsopimuksen päättämisperuste eikä osallistumisesta seuraisi työntekijälle työsopimuslain mukaista vahingonkorvausvelvollisuutta. Työntekijälle asetettava hyvitysseuraamus on määrältään verrattain vähäinen ottaen huomioon taustalla olevat perusoikeusintressit sekä se, että seuraamus johtuisi tuomioistuimen lainvastaiseksi toteaman työnseisauksen jatkamisesta. Seuraamus olisi mahdollinen vain silloin, jos työntekijä on jatkanut työnseisaukseen osallistumista saatuaan työnantajaltaan tiedon tuomioistuimen aikaisemmasta tuomiosta. Työntekijän seuraamusmaksun osalta huolehdittaisiin riittävistä oikeusturvajärjestelyistä. Jos työntekijä kiistäisi hyvityksen, olisi työnantajan vaadittava hyvitystä kanteella yleisessä tuomioistuimessa.

Kommentti: Tässäkin näkyy se, että hallituksen esityksessä ei nosteta tai ei haluta nostaa esille järjestelyn ongelmia. Tilanne kerrotaan hallituksen tavoitteiden kannalta ns. parhain päin.

Kansainväliset työtaisteluoikeutta turvaavat sopimukset eivät anna suojaa lainvastaisista työtaisteluista asetettavilta kohtuullisilta seurauksilta. Seuraamuksia koskevat ehdotukset eivät ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. ILO:n yhdistymisvapauskomitea on pitänyt tärkeänä, etteivät ammattiyhdistyksille ja lakkoon osallistuneille työntekijöille määrättävät seuraamukset saa olla suhteettomia tehtyjen rikkomusten vakavuuteen nähden. ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytäntö huomioden lainvastaisesta työtaistelusta määrättävä hyvityssakko ei saa olla määrältään sellainen, että todennäköisesti johtaisi ammattiyhdistyksen hajoamiseen ja siten ammattiyhdistystoiminnan estymiseen.

Kommentti: Järjestön ja jäsenen välinen suhde ei koske vain seuraamusten suuruuden suhteettomuutta, vaan kyse on yleisestä järjestö vastaa laittomuudesta –periaatteesta. Suhteettomuus koskee ensi sijassa sitä, kenen kuuluu vastata laittomasta järjestötoimenpiteestä, pelkästään järjestön vai sekä järjestön että jäsenen (yksilön). Kun hallituksen esityksessä järjestö vastaa –periaate on todettu ja sitä noudatetaan työsopimuksen irtisanomista koskevassa yhteydessä, samaa periaatetta ei noudateta työsopimuslakiin lisättävässä hyvitysvastuusäännöksessä. Jos tällainen yksilövastuu otetaan hyvityksenä lakiin, se merkitsee sitä, että tämä teko katsotaan myös sopimusrikkomukseksi. Tämä sopimusrikkomus heijastuu myös irtisanomistilanteisiin ja se kiistatta toimii yhtenä perusteena arvioitaessa irtisanomiskynnyksen ylittymistä.

Ehdotuksen mukaan hyvityssakon saisi erityisestä syystä kohtuullistaa tai jättää se kokonaan tuomitsematta. Erityisenä syynä voitaisiin pitää muun muassa sitä, että vähimmäismäärän suuruinen hyvityssakko vaarantaisi yhdistyksen toiminnan jatkuvuuden. Ammattiliittojen toimintaedellytyksiä turvaisi myös se, että hyvityssakko määrättäisiin jatkossakin vahingonkorvauksen sijasta, ellei työehtosopimuksessa ole toisin sovittu. Aiheutunut taloudellinen vahinko ei siis pääsääntöisesti voisi tulla korvattavaksi täysimääräisesti, vaan rajoittuisi hyvityssakon enimmäismäärään.

Kommentti: Jos erityisen syynä pitää näyttää, että esimerkiksi vähimmäismäärän suuruinen hyvityssakko vaarantaisi yhdistyksen toiminnan jatkuvuuden, tämä tieto työnantajalle

kerrottuna voi johtaa arvaamattomiin seuraamuksiin. Työnantaja tietäisi, että yhdistys on lähes vararikossa, jota tietoa työnantaja voisi toiminnassaan hyödyntää. Muutenkin tällaisen näyttövelvollisuuden ottaminen hyvityssakon määräämisessä osaksi oikeudenkäyntiä on epätarkoituksenmukaista ja ammattiyhdistysten ja työnantajajärjestöjen välisissä suhteissa jopa arkaluonteista. Hallituksen esityksen viimeisen virkkeen kanta on väärä. Koska hyvityssakon määrään vaikuttavat muutkin seikat kuin vain aiheutuneen vahingon määrä, ei aiheutunut vahinko voi yksinään johtaa hyvityssakon enimmäismäärän tuomitsemiseen.

Työntekijälle asetettavaa hyvitysseuraamusta ei voida pitää suhteettomana ottaen huomioon sen verrattain vähäinen määrä, työtuomioistuimen toteama lainvastaisuus ja työntekijältä edellytettävä tietoisuus tästä.

Kommentti: Pelkästään näillä seikoilla ei voida suhteettomuutta arvioida. Yleisellä tasolla nämä seikat tosi ovat esillä, mutta jokaiseen edellä mainituista seikoista liittyy näkökohtia ns. puoleen ja toiseen.

2.5. Taannehtiva puuttuminen työehtosopimukseen (HE s. 108-110)

HE:

(...) Poliittisia työtaisteluita ja myötätuntotyötaisteluita koskevan sääntelyn sekä lainvastaisten työtaisteluiden seuraamusjärjestelmän ankaroittamista 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 sovittuihin ennakkoilmoitusaikojen koskeviin määräyksiin. Ehdotuksella ei puututtaisi myöskään voimassa olevien työehtosopimusten työrauhausekkeisiin, joilla on sovittu ehdotettua lainsäädäntöä laajemmista rajoituksista myötätunto- tai poliittisten työtaisteluiden toimeenpanolle työehtosopimuskauden aikana. Ehdotettujen siirtymäsäännösten arvioidaan olevan perusteltuja sopimusten pysyvyyden turvaamiseksi.

Kommentti: Yllättävästi tuodaan esille puuttumiselta suojattuina vain työrauhausekkeet, jotka ovat ankarampia kuin nyt ehdotetut rajoitukset. Tämän hallituksen ohjelman kannaltahan tällaisiin työrauhausekkeisiin ei tietenkään puututa. Siis työrauhausekkeisiin osin ei puututa, osin puututaan. Yleensä työrauhasekkeitä, jotka ovat osa työehtosopimusta, tai työehtosopimuksen työrauhausekkeissa on mahdollista sopia sekä ennakkoilmoitusajoista että työrauhan ulottuvuudesta osapuolten välillä. Näitä sopimuksia tai ehtoja lienee kaikissa työehtosopimuksissa ja kyseinen sopiminen on osa perinteistä kansainvälisissä sopimuksissa lausuttua työehtosopimusautonomiasta, jota valtiovallan tulee edistää eikä estää.

Työehtosopimukseen työehtosopimuslailla liitetyn työrauhavelvollisuuden laajentaminen koskemaan myötätuntotyötaisteluihin ja poliittisiin työtaisteluihin ryhtymistä työehtosopimuksen voimassa ollessa tarkoittaa uusien lakisääteisten vaikutusten liittämistä työehtosopimukseen, jolla on työnantaja ja työntekijöitä sitovasti sovittu näiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Työehtosopimusosapuolet eivät ole voineet varautua tällaisiin vaikutuksiin solmiessaan sopimuksen. Työrauhavelvollisuuden sisältö on vakiintunut ja pysynyt lainsäädännössä muuttumattomana vuosikymmeniä. Siihen ei ole voitu odottaa muutoksia työehtosopimuksia

solmittaessa samalla tavoin kuin työsopimussuhteeseen voidaan odottaa työlainsäädännön jatkuvasti kehittyessä.

Kommentti: Vaikka ei ole työehtosopimusosapuolten toimesta voitu varautua eikä odottaa tällaisia muutoksia, voimaantuloaika voidaan kiistatta ilmoittaa. Laissa ei kuitenkaan tule todeta mitään sen vaikutuksesta voimassa oleviin työehtosopimuksiin. Työehto- ja yhdistysautonomian mukaisesti järjestöt sitten aikanaan päättävät / sopivat, miten työrauhaehdot mahdollisesti muutetaan. Tämä on työehtosopimusautonomian ydinsisältöä.

Työntekijöiden yhdistysten tai työntekijöiden kannalta myötätunto- ja poliittisia työtaisteluita koskevissa ehdotuksissa ei kuitenkaan ole 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.

Kommentti: Oikein tämäkin, mutta tällä ei ole mitään merkitystä arvioitaessa työehtosopimuksen työrauhausekkeitä, koska ne ovat itsessään tärkeä osa työehtosopimusta. On väärin väittää, että työrauhaehdot olisivat jotenkin vähäpätöisiä työehtosopimuksen osia.

Toisaalta ehdotettavat työehtosopimuksiin liitettävät uudet rajoitukset tarkoittavat samalla perusoikeuksien rajoituksia. Perusoikeusrajoitukset eli työtaisteluoikeuden rajoitukset seuraavat suoraan lain nojalla työehtosopimuksesta. Rajoitusten voidaan katsoa koskevan työtaisteluoikeuden reuna-alueelle sijoittuvien oikeuksien rajoittamista eikä rajoituksilla puututa työtaisteluoikeuden ydinalueelle. Uudet säännökset heikentävät työehtosopimuksiin sidottujen työntekijöiden yhdistysten ja näiden jäsenten oikeusasemaa kesken työehtosopimuskauden rajoittaen mahdollisuuksia ryhtyä myötätunto- ja poliittiseen työtaisteluun.

Kommentti: Tämä asia kuuluu kyseisen työehtosopimuksen tehneiden osapuolten sopimusautonomiaan keskeisenä osana. Valtiovallan ei tule muuttaa työehtosopimusten sisältöä pakkomääräyksellä. Lain voimaantuloajankohdan määrittäminen kuuluu lainsäätäjän toimivaltaan, mutta asiassa voidaan perustellusti menetellä tälläkin kertaa samoin kuin aina on menetelty, kun on tehty työrauhavelvollisuutta koskevia muutoksia työehtosopimuslakiin.

Vuoden 1946 työehtosopimuslaissa oli seuraava yksinkertainen voimaantulosäännös: Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1946, ja sillä kumotaan 22 päivänä maaliskuuta 1924 annettu työehtosopimuslaki (88/24). Vuoden 1946 lain työrauhavelvollisuutta koskevien muutossäädösten voimaantulo ja soveltaminen on vuorostaan todettu seuraavasti: ”7.9.1984/660: Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1985. Ennen tämän lain voimaantuloa tapahtuneeseen työehtosopimuksen määräyksen rikkomiseen ja työtaistelutoimenpiteeseen sovelletaan aikaisempaa lakia.” Samalla tavoin on voimaantulo säädetty työrauhavelvollisuuteen vaikuttaneessa uudistuksessa 6.6.1986/424. Yhdessäkään uudistuksessa ei meillä aikaisemmin ole otettu samanlaista kantaa järjestöjen välisiin työrahasopimuksiin kuin mitä nyt esitetään.

Toisaalta laajennuksilla ei voida katsoa olevan erityisen suurta merkitystä sopimuskokonaisuudessa, koska rajoitukset eivät koske varsinaisesti työnantaja- ja työntekijäpuolten neuvottelutasapainoa. Ehdotetuilla poliittisten ja myötätuntotyötaisteluiden rajoituksilla ei ole suoranaisesti taloudellista merkitystä työntekijöiden yhdistyksille tai

työntekijöille eivätkä ne vaikuta suoranaisesti niiden taloudelliseen asemaan vaan vaikutusmahdollisuuksiin suhteessa muihin kuin omaan työnantajaan. Poliittisilla työtaisteluilla voidaan tavoitella vaikutuksia työntekijöiden taloudelliseen asemaan vaikuttavaan päätöksentekoon, mutta yhteys taloudelliseen asemaan on huomattavasti etäisempi kuin varsinaisella työtaistelulla.

Kommentti: Tämäkin on sinänsä totta, mutta tämä ei ole mikään peruste puuttua taannehtivasti tehtyihin sopimuksiin. Jos näillä työrauhan laajennuksilla ei ole erityisen suurta merkitystä, miksi ne pitää saattaa voimaan heti ja kumota toisenlaiset työehtosopimuksen määräykset. Eikö hallituksen esityksen toteamus tarkoita ennemmin sitä, että asia perustellusti voidaan jättää työehtosopimuksen sopijapuolten päättävältään.

Työntekijöiden osalta ei ole kyse työsuhteeseen liittyvistä tai ansaituista taloudellisista etuuksista ja niiden suojasta, koska työtaisteluoikeuden rajoitukset liittyvät vaikuttamiseen muuhun kuin oman työnantajan toimintaan. Taloudellista merkitystä muutoksilla on lähinnä niihin liitettävien seuraamusten vuoksi. Näistä syistä ei ehdotusten ulottamisella koskemaan myös voimassa olevia työehtosopimuksia arvioida olevan kohtuuttomasti sopimusosapuolten asemaa heikentävää vaikutusta.

Kommentti: Tämäkään peruste ei perustele taannehtivaa puuttumista. Sitä ei voida perustella seikoilla, jotka esityksen mukaankin ovat vähäisiä.

Työntekijöiden ja työnantajien sekä näiden yhdistysten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta on perusteltua, että rajoitukset tulevat samanaikaisesti voimaan. Edellä kuvatulla tavalla rajoituksilla turvataan muiden etuja ja oikeuksia, jotka perustelevat myös mahdollisimman nopeaa voimaantuloa ja siten myös soveltamista voimassa oleviin työehtosopimuksiin perustuvaan työrauhavelvollisuuteen.

Kommentti: On vaikea nähdä, että tämäkään olisi peruste taannehtivalle puuttumiselle. Taannehtivan puuttumisen yksi ja jopa todennäköinen vaikutus voisi olla se, että tällöin tullaan samalla irtisanomaan työehtosopimukset kokonaisuudessaan.

Voimaantuloa ja siirtymäsäännöksiä koskevien ehdotusten arvioidaan edellä mainituilla perusteilla olevan sopusoinnussa perustuslain 15 §:ssä suojatun sopimusten pysyvyyden kanssa.

Kommentti: Ei näin voida todeta. Useimmat edellä käsitellyt perustelukappaleet koskevat vain sitä tilannetta, että sovelletaanko uuden lain mukaisia työtaisteluoikeuden rajoituksia heti voimaantuloshetkestä. Tältä osin hallituksen esityksen ratkaisu on: sovelletaan heti. Toinen kysymys on se, miten nämä uudet säännökset vaikuttavat työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen työrahasopimuksiin.

On todella ongelmallista työehtosopimusosapuolten perustuslaissa turvatuun sopimusautonomian kannalta, että työrahalainsäädännön muutokset syrjäyttävät toisenlaiset tällä hetkellä voimassa olevat tes- tai sopimusmääräykset työrauhasta. Valtiovallan tulisi kansainvälisten sopimusten mukaan edistää työehtosopimusosapuolten sopimustoimintaa. Voimaantulosäännös on vastakkainen tälle kansainvälisten sopimusten yleisesti hyväksytylle lähtökohdalle,

Tällä hetkellä työrauhasta on voitu ottaa tarkempia määräyksiä työehtosopimuksiin, mutta esim. absoluuttisten työrauhalausekkeiden sitovuus ilmenee lähinnä inter partes, ja sen sitovuus suhteessa sopijapuolten ulkopuolisiin tahoihin muutoin on ollut

kyseenalaista (tai sitä ei ole). Lakiesityksessä ei ole mainittu, että kyseessä olisi enimmäispakottavaa sääntelyä, mikä olisi välttämätöntä, jotta kyseisestä peruseriaatteesta voitaisiin poiketa. Ylipäätään tällaisen enimmäispakottavuuden asettaminen olisi työntekijän suojelun periaatteen johdosta kyseenalaista ja todennäköisesti oikeudellisesti mahdotonta. Joten sääntelyn ei pitäisi syrjäyttää ainakaan niitä työehtosopimusten työrauhausekkeitä, joita on pidettävä työntekijän kannalta edullisempina kuin lain lähtökohta.

Työehtosopimuslakiin ehdotetun voimaantulosäännöksen ongelmallisuus näkyy verrattaessa sitä työriitojen sovittelulakiin ehdotettuun voimaantulosäännökseen koskien ilmoituksia tukilakosta ja poliittisesta työnseisauksesta. Näistähän on ollut myös järjestöjen välillä sopimuksia. Voimaantulosäännöksen mukaan ehdotetusta laista poikkeavia työehtosopimuksen määräyksiä sovelletaan työehtosopimuksen voimassaolon päättymiseen saakka. Tämäkin voimaantuloehdotus on vastoin kansainvälisesti tunnustettua työehtosopimusautonomiamia.

Työriitojen sovittelulain muiden muutosten osalta ei ehdoteta mitään voimaantulosäännöstä.

Mielestäni voimaantulosäännökset tulee esittää samalla tavoin ja aikaisemmissa työehtosopimuslain työrauhavelvollisuutta koskevissa muutosehdotuksissa toteutetulla tavalla.

2.6. Ahvenanmaa –kysymys (HE s. 110)

Mielestäni tämän asian osalta ratkaisu on seuraava: Kun tällä hetkelläkin työehtosopimuslaki ja laki työriitojen sovittelusta kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan valtiovallan lainsäädäntövaltaan, kuuluvat valtion lainsäädäntövaltaan myös niiden muuttamiset. (Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 21 kohta)

Hallituksen esityksessä mainitut puuttumiset ammatillista järjestäytymistä ja työtaistelutoimenpiteisiin osallistumista koskeviin oikeuksiin eivät muuta arviointia, koska näihin on työehtosopimuslailla ja työriitojen sovittelusta annetuilla lailla pitänyt puuttua säädeltävistä asioista johtuen (niiden osana). Sääntely on silti edelleen työoikeudellista.

Hallituksen ehdotuksilla on esityksen mukaan liittyviä myös omaisuuden suojaan. Työoikeudellisilla laeilla on aina liittymä omaisuuden suojaan, eikä tämä liittymä muuta lain luonnetta työoikeuden piiriin kuuluvana.