

Kaarlo Tuori

28.3.2024

HE 12/2024 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 12/2024 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Työtaisteluoikeuden perusoikeus- ja ihmisoikeussuoja

Kuten hallituksen esityksen yleisperusteluista ilmenee, työtaisteluoikeus on osa ammatillista yhdistymisvapautta, joka nauttii suojaan paitsi Suomen perustuslain 13 §:n myös useiden Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten nojalla. Perustuslain ja Ihmisoikeussopimukset, sellaisina kuin sopimusten valvontaelimet niitä ovat tulkinneet¹, määrittelevät osaltaan myös perustuslakimme mukaista suojaa. Perusoikeussäännöksiä on tulkittava siten, että ne tarjoavat vähintään saman suojan kuin vastaavat ihmisoikeussopimusten määräykset. Lisäksi perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Hallituksen esityksessä selostettu ihmisoikeussopimusten (mukaan luettuna ILO-sopimusten) valvontaelinten käytäntö osoittaa selvästi, että myös oikeus myötätunto- ja poliittisiin työtaisteluihin nauttii suojaa, jonka ihmisoikeussopimukset ja samalla

¹ Hallituksen esityksen yleisperusteluissa on harhaanjohtavasti todettu, että Euroopan uudistetun sosiaalisen peruskirjan noudattamista valvovan Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean kannanotot eivät olisi oikeudellisesti sitovia. Perusoikeusrajoituksia rajoittavat ihmisoikeussopimusten määräykset sellaisina kuin ne ovat täsmentyneet sopimusten valvontaelinten käytännössä.

perustuslain 13.2 § takaavat ammatilliselle järjestäytymisoikeudelle ja sen osana työtaisteluoikeudelle. Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen myötätuntolakkoja ja poliittisia lakkoja koskevia säännösehdotuksia on oikeudellisessa katsannossa arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittamisen lisäksi yleisiin edellytyksiin kuuluvat rajoitusten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, rajoitusperusteen hyväksyttävyyys, rajoituksen välttämättömyys ja suhteellisuus, perusoikeuden ydinalueen suoja sekä oikeusturvajärjestelyjen riittävyys.

Työtaisteluoikeuden rajoitusperusteet

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan rajoitusperusteena työnantajan omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen. Tällaisen perusteen käyttäminen rajoitusperusteena avaisi täysin uuden luvun perusoikeutena ja ihmisoikeutena taatun työtaisteluoikeuden tulkinnassa. Tietääkseni työnantajan omaisuudensuojaan ei ole aikaisemmin vedottu Suomessa perustuslakivaliokunnan, työtuomioistuimen, tai korkeimman oikeudenkäytännössä eikä myöskään Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten valvontakäytännössä.

Työnantajalle koituu ikään kuin määritelmänomaisesti työtaistelusta vahingollisia taloudellisia seurauksia. Juuri tähänhän työtaistelujen painostusvaikutus perustuu ja juuri tämän vaikutuksen kautta työtaisteluoikeudella ja ylipäättään ammatillisella järjestäytymisoikeudella pyritään korjaamaan työnantajien ja työntekijöiden välisen suhteen tosiasiallista epätasapainoa. ILO:n yleissopimuksen 87 artiklan valvontakäytännön yksiselitteisenä lähtökohtana on ollut, että työnantajalle koituvat haitalliset taloudelliset vaikutukset eivät yksin riitä perusteeksi rajoittaa työtaisteluoikeutta. Taloudellisen vaikutuksen sijasta Yhdistymisvapauskomitean valvontakäytännössä on kehitelty oppi ”olennaisista” tai ”välttämättömistä” palveluista, joiden turvaaminen oikeuttaa rajoituksiin. Pelkästään työnantajille koituvat taloudelliset menetykset eivät täytä olennaisuuden tai välttämättömyyden vaatimusta. Jotta lakiehdotusten sopusointu ihmisoikeussopimusten ja samalla perustuslain kanssa turvattaisiin, myötätuntolakkojen rajoitusehdotus on saatettava vastaamaan olennaisten tai välttämättömien palvelujen turvaamista koskevaa oppia.

Käsiteltävänä olevan esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa työnantajan omaisuudensuojan katsotaan oikeuttavan työtaisteluoikeuden rajoittamiseen myös sillä perusteella, että myötätuntolakoilla puututaan (työ)sopimusten noudattamiseen ja loukataan työnantajien tätä koskevia perusteltuja odotuksia. Kun myötätuntolakkojen laillisuudesta ei ole vallinnut oikeudellista epäselvyyttä ja kun työsopimuslaki kieltää käyttämästä irtisanomisperusteena osallistumista työntekijäyhdistyksen työtaistelutoimenpiteeseen, on vaikea nähdä, miten työnantajille olisi voinut syntyä sellaisia työsopimuksia koskevia perusteltuja odotuksia, joita myötätuntolakot loukkaisivat.

Jos työnantajien omaisuudensuoja nyt hyväksyttäisiin työtaisteluoikeuden rajoitusperusteeksi, perustetta voitaisiin käyttää myös työntekijäyhdistysten omaa työehtosopimusta koskevien työtaistelujen rajoittamiseksi. Tällainen argumentaatio, jossa työtaistelujen hyväksyttävyyttä aina arvioitaisiin kahden perusoikeuden – yhtäältä työnantajan omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden ja toisaalta työntekijöiden ammatillisen järjestäytymisvapauden – punnintana, olisi vaarassa johtaa työtaisteluoikeuden mitätöntämiseen.

Ongelmallista on vedota rajoitusperusteena myöskään työrauhavelvoitteeseen. Työrauhavelvoite koskee nykyisin vain siihen työehtosopimukseen kohdistuvia työtaisteluita, johon työntekijäyhdistys on sidottu. Nyt käsiteltävänä oleva esitys laajentaisi työrauhavelvoitteen myös myötätuntotyötaistelujen ja poliittisten työtaistelujen alueelle.

Pidän pulmallisena rajoitusperusteena myös työmarkkinahäiriöiden estämistä. Työmarkkinahäiriöitä ovat ilmeisestikin juuri sellaiset myötätuntotyötaistelut ja poliittiseen päätöksentekoon kohdistuvat työtaistelut, joita hallituksen esityksellä pyritään rajoittamaan. Työmarkkinahäiriöiden torjumiseen vetoaminen johtaa kehäpäätelmään: työtaisteluiden estämistä perustellaan työtaistelujen estämisellä.

Myötätuntotyötaistelujen suhteellisuusvaatimus

Myötätuntolakoille ehdotettu suhteellisuusvaatimus liittyy läheisesti työnantajan omaisuudensuojaan työtaisteluoikeuden rajoitusperusteena. Suhteellisuutta on hallituksen esityksen mukaan arvioitava nimenomaan työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutettavien vahingollisten (taloudellisten) seuraamusten kannalta. Hallitus ei ole esityksessään pystynyt osoittamaan ihmisoikeussopimusten valvontakäytännöstä tukea työnantajalle koituihin taloudellisiin vahinkoihin kiinnittyvälle suhteellisuusvaatimukselle. Suhteellisuusvaatimus, siinä muodossa kuin hallitus sitä ehdottaa, on työnantajan omaisuudensuojaan vetoamisen tavoin selkeästi ristiriidassa sen ILO:n Yhdistymisvapauskomitean omaksuman lähtökohdan kanssa, jonka mukaan oikeutta myötätuntotyötaisteluihinkaan ei voida rajoittaa pelkästään työnantajalle koituvien haitallisten taloudellisten vaikutusten vuoksi.

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvat rajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus. Hallituksen ehdottama työehtosopimuslain 8.1 § ei näitä vaatimuksia täytä. Tämä koskee säännöksen sekä 1) että 2) kohtaa. Millä kriteereillä ensin työntekijäyhdistys ja sitten tuomioistuin voivat yksiselitteisesti ja riidattomasti arvioida milloin työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa rajoitetaan ”laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi” tai ”ilman että rajoittamisella olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan”. Mitä epämääräisemmin työtaisteluoikeuden rajoitus on säännelty, sitä suurempi on sen ennalta ehkäisevä vaikutus ja sitä laajemman poikkeuksen se aiheuttaa perusoikeussuojaan. On vielä tähdennettävä, että kun kyseessä on sanktioitu käyttäytyminen, vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta on erityisen korostunut. Sitä perustelevat samankaltaiset seikat kuin perustuslaissa vahvistettua rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta (PL 8 §), johon niin ikään sisältyy vaatimus säätää sanktioidusta käyttäytymisestä täsmällisesti.

Poliittiset työtaistelut

Perusoikeutena ja ihmisoikeutena suojattu työtaisteluoikeus ulottuu myös poliittisluonteisiin työtaisteluihin. Hallituksen esityksessä selostetusta ILO:n

valvontakäytännöstä ilmenee, että työtaisteluoikeuden piiriin kuuluu erityisesti vaikuttaminen työntekijöiden taloudellisia, sosiaalisia tai ammatillisia etuja koskevaan poliittiseen päätöksentekoon. Valvontakäytännössä tätä tarkoittavat työtaistelut on erotettu ”puhtaasti poliittisista” työtaisteluista, joilla otetaan kantaa esimerkiksi hallituksen ulkopoliitiikkaan.

Vaikka hallitus on selostanut yleisperusteluissaan selostanut erityisen ILO:n valvontakäytännössä korostettua eroa ”puhtaasti poliittisten” sekä työntekijöiden taloudellisia, sosiaalisia ja ammatillisia etuja koskevaan poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkivien työtaistelujen välillä, lakiehdotuksessa ja sen säätämisperusteluissa tämä erottelu on täysin sivuutettu. Pidän tätä merkittävänä puutteena.

Työtaisteluoikeuden suoja jäisi vajavaiseksi, ellei se ulottuisi myös sellaiseen poliittiseen päätöksentekoon, joka koskee kysymyksiä, joista voidaan sopia työehtosopimuksilla. Työehtosopimukset ja laki ovat monissa työntekijöiden oloja koskevissa kysymyksissä vaihtoehtoisia sääntelykeinoja. Esimerkkinä voi ajatella, että hallitus omaksuu toisen työmarkkinaosapuolen linjaa yksipuolisesti tukevan politiikan ja pyrkii lainsäädännön avulla toteuttamaan ratkaisuja, joista tämä osapuoli ei ole onnistunut – eikä onnistuisi – sopimaan työehtosopimuksilla. Jos oikeutta poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkiviin kuin työtaisteluihin rajoitetaan, samalla rajoitetaan myös yleisestikin toisen työmarkkinaosapuolen mahdollisuutta vaikuttaa työehtosopimusten kompetenssin piiriin kuuluviin ratkaisuihin työmarkkinoille ominaisilla painostuskeinoilla. Tällaisissa tilanteissa työtaistelulla ei pyritä pelkästään vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon, vaan myös puolustetaan ammatillisen järjestäytymisvapauden ytimeen kuuluvaa oikeutta työehtosopimuksiin.

Pidän muiden kuin ”puhtaasti poliittisten” työtaisteluiden kannalta merkityksettömänä hallituksen esityksessä useaan kertaan toistettua argumenttia, jonka mukaan esityksellä ei rajoitettaisi työntekijöiden mahdollisuutta käyttää kokoontumis- ja sananvapauttaan vapaa-aikanaan. Olennaistahan on tietysti oikeus työmarkkinoille ominaisiin painostuskeinoihin. Nimenomaan tämä oikeus nauttii perusoikeus- ja ihmisoikeussuojaa osana ammatillista järjestäytymisvapautta.

Poliittisia työtaisteluita koskeva säännösehdotus on niin ikään ongelmallinen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Tämänkin säännösehdotuksen yhteydessä vaatimusta korostaa se, että kyseessä on sanktioitu käyttäytyminen. ”Poliittinen päätöksenteko” ei ole oikeudellinen käsite, eikä sitä pyritä määrittelemään edes käsiteltävänä olevan esityksen perusteluissa. Määrittelemättä jää sekä se, minkä elinten päätöksenteko on poliittista, että se, mikä osa näiden elinten päätöksenteosta on poliittista. Ovatko esimerkiksi kunnallisten tai alueellisten elinten päätökset toimintojen ulkoistamisesta poliittista päätöksentekoa?

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta ei täytä myöskään säännösehdotus, jonka mukaan ”työnseisaus on toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestettävä siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi”. Epämääräisiä ilmauksia ovat niin ”toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin” kuin ”mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi”. Jälleen on korostettava epämääräisestä ilmauksesta aiheutuvaa työtaisteluoikeuden rajoituksen laajennusta. Muutoinkin on katsottava, että lainaamani työehtosopimuslain 8 b §:n 2 momentin toisen virkkeen säännösehdotus ei täsmennä 1 momentin mukaista 24 tunnin aikarajoitusta vaan on valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa siihen nähden itsenäinen lisärajoitus.

Perusoikeusrajoituksille ongelmallista tulkinnanvaraisuutta ja väljyyttä on myös säännösehdotuksessa, jonka mukaan ”poliittista työtaistelua ei saa toimeenpanna, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua”. Säännösehdotukseen ei ole sisällytetty ajallisia tai muita kriteerejä, joiden nojalla työntekijäjärjestö ja tuomioistuin voisivat arvioida, milloin uusi työtaistelu tosiasiallisesti jatkaa aikaisempaa. Tässäkin yhteydessä on painotettava, että mitä epämääräisempiä ja tulkinnanvaraisempia työtaisteluoikeutta rajoittavat säännökset ovat, sitä suurempi on niiden ennalta ehkäisevä vaikutus ja sitä laajempi työtaisteluoikeuden rajoitus on. Toistan myös, että kun kyseessä on sanktioitu käyttäytyminen, täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä perustelevat samankaltaiset näkökohdat kuin perustuslain 8 §:ssä vahvistettua rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta.

Työntekijän hyvitysmaksu

Yksittäisen työntekijän suoritettava hyvitysmaksu olisi täysin uusi ainesosa työmarkkinalainsäädännössämme, jonka lähtökohtiin on kuulunut, että vastuun laittomista työtaisteluista kantaa työntekijäyhdistys eikä yksittäinen työntekijä. Tämä lähtökohta ilmenee myös työntekijän irtisanomissuojaa koskevasta työsopimuslain 7 luvun 2 §:stä ja sen esitöistä (HE 157/2000 vp).

Ammatillinen järjestäytymisvapaus ja siihen kuuluva työtaisteluoikeus ovat viime kädessä yksilön oikeuksia. On syytä pohtia, onko yksittäisille työntekijöille säädettävä sanktio sopusoinnussa oikeuden yksiköllisen luonteen kanssa. Sanktiojärjestelmällä pyritään aina myös ns. yleisestäviin vaikutuksiin. Yksilöllisten sanktioiden mahdollisuus saattaa muodostua tosiasialliseksi esteeksi ammatillisen järjestäytymisvapauden käyttämiselle.

Hyvitysmaksumenettelyyn liittyy oikeusturvaongelmia, joilla on merkitystä myös perustuslain 21.1 §:n ja EIS 6 artiklan tarkoittaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten – kuten *equality of arms* -periaatteen – kannalta. Lisäksi hallituksen esitys johtaisi oikeusturvateiden eriytymiseen. Yhdistysten hyvitysmaksuja käsitteleviä työtuomioistuimia, työntekijöiden hyvitysmaksuja taas yleinen tuomioistuinlaitos, ensi asteessa käräjäoikeus. Tämä mahdollistaisi ristiriitaisen oikeuskäytännön.

Ensimmäisen lakiehdotuksen voimaantulo

Työehtosopimuslain muuttamista tarkoittavan lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan ”tämän lain voimaan tullessa voimassa olevan työehtosopimuksen työrauhaa koskevan määräyksen asemesta sovelletaan tätä lakia, elleivät työehtosopimukseen osalliset ole keskinäisessä suhteessaan sopineet laajemmasta työrauhavelvollisuudesta kuin mitä tämän lain 8 a ja 8 b §:ssä säädetään”.

Työehtosopimusten kompetenssialaa koskevalle lainsäädännölle ei ole tietääkseni aikaisemmin annettu nyt ehdotetun kaltaista takautuvaa, voimassa oleviin työehtosopimuksiin ulottuvaa vaikutusta. Oikeus työehtosopimuksiin kuuluu ammatillisen järjestäytymisoikeuden ydinsisältöön. Voimassa olevan työehtosopimuksen mitätöittäminen lailla merkitsee sellaista rajoitusta tähän oikeuteen, joka ei täytä perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Näihin edellytyksiin kuuluu perusoikeuden ydinalueen loukkaamattomuus.

Sysmässä 27.3.2024

Kaarlo Tuori