

Tuomas Ojanen

28.3.2024

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

HE 12/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Lausunnon ala

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työehtosopimuslakia, työriitojen sovittelusta annettua lakia (jäljempänä myös työriitalaki), työsopimuslakia, merityösopimuslakia, valtion virkaehtosopimuslakia, kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annettua lakia sekä valtion virkamieslakia.

Esityksen keskeiset sääntelyehdotukset koskevat ns. poliittisia työtaisteluja ja myötätuntotyötaisteluita, joita keskityn seuraavassa tarkastelemaan Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten ja perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden ja siihen sisältyvän työtaisteluoikeuden kannalta. Lisäksi tarkastelen työntekijälle esitettävää hyvitysvelvollisuutta sekä 1. lakiehdotuksen voimaantulo- ja siirtymäsäännösten taannehtivuutta.

Työtaisteluoikeuden perus- ja ihmisoikeussuojan ala: erottelu ”puhtaan poliittisten” ja työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen edistämiseen ja suojeluun tähtäävien ”poliittisluontoisten” työtaistelujen välillä

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksiin n:o 87 ja 98 sisältyy oikeus työtaisteluun, jota turvataan myös muun muassa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa 28 artiklassa, jonka mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin lakko mukaan lukien. Vastaavasti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan työtaisteluoikeus kuuluu perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden alaan (ks. esim. PeVL 41/2022 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö).

Peruskysymys esityksessä ehdotettavan sääntelyn oikeudellisen arvioinnin kannalta koskee sitä, ovatko, ja jos ovat, missä määrin, ns. poliittiset työtaistelut perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun ammatillisen yhdistysvapauden alaan kuuluvan työtaisteluoikeuden ja vastaavasti Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten sekä EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklan mukaisen perus- ja ihmisoikeussuojan piirissä.

Poliittisten työtaistelujen perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta muodostuu keskeiseksi kv. sopimusten tulkintakäytännössä tehty erottelu ”puhtaan poliittisten” (”purely political”) työtaistelujen ja toisaalta työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen puolustamiseen liittyvien ”poliittisluontoisten” työtaistelujen välillä (ks. myös esitys, jakso

2.7, s. 17-40, ks. erit. 37-40). Siinä missä "puhtaan poliittiset" ("purely political") työtaistelut eivät nauti ammatillisen yhdistymisvapauden alaan kuuluvan työtaisteluoikeuden suojaa, työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen puolustamiseen tähtäävät "poliittisluontoiset" työtaistelut kuuluvat perus- ja ihmisoikeussuojaa nauttivan työtaisteluoikeuden alaan, ja silloinkin, kun tällaisella työtaistelulla voi sinänsä olla myös "poliittiseen päätöksentekoon" ulottuvia vaikutuksia.

ILO:n sopimuksia nro 87 ja nro 98¹ koskevan yhdistymisvapauskomitean tulkintakäytännön mukaan työntekijäjärjestöjen on voitava "use strike action to support their position in the search for solutions to problems posed by major social and economic policy trends which have a direct impact on their members and on workers in general, in particular as regards employment, social protection and standards of living".² Komitea on todennut, että "while purely political strikes do not fall within the scope of the principles of freedom of association, trade unions should be able to have recourse to protest strikes, in particular where aimed at criticizing a government's economic and social policies".³ Tästä syystä komitea on katsonut, että "a ban on strike action not linked to a collective dispute to which the employee or union is a party is contrary to the principles of freedom of association".⁴

Erottelusta "puhtaan poliittisten" ja "poliittisluontoisten" työtaisteluiden välillä ILO:n ja muiden kv. sopimusten sekä EU:n perusoikeuskirjan tulkintakäytännössä on tehty verraten kattavasti selkoa myös Euroopan parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan (AFCO) poliittisia lakkoja koskevassa tilaustutkimuksessa, joka julkaistiin joulukuussa 2023. Tutkimuksen johtopäätelmissä kuvataan perusoikeussuojan piiriin kuuluvien ja vastaavasti sen ulkopuolelle jäävien työtaistelujen alaa kv. sopimusten ja EU:n perusoikeuskirjan nykytilassa seuraavasti:

"Purely political strikes", as defined in the typology presented in the introduction, are therefore not protected as an exercise of fundamental rights. The interruption of work in protest of certain governmental policies unrelated to the interests of workers would not in general be protected by courts as a legitimate suspension of the employment contract. It would clearly be insufficient, however, to protect the right to strike only when the strike relates to the negotiation of collective bargaining agreements: indeed, such a narrow protection, as exists in Germany, has been condemned by the ILO bodies since 2001. However, it would be insufficient to protect the right to strike only when it is directed against employers. Strikes linked to trade disputes can involve certain political elements, as they may be perceived as in support or against certain governmental policies or certain political parties, without losing their protection ("mixed strikes"). In addition, "political strikes", intended as a protests against governments (and often taking the form of general strikes) are also protected. This protection extends as long as these strikes are related to the protection and the promotion of economic and social interests of workers."⁵

Pelkistäen voidaan todeta, että "puhtaan poliittiset" työtaistelut eivät saa ammatillisen yhdistymisvapauden alaan kuuluvaa työtaisteluoikeuden suojaa, kun taas työntekijöiden

¹ ILO: sopimukset Nro 87: Ammatillinen järjestäytymisvapaus ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelu (1948), SopS 45/1949; ja Nro 98: Järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltaminen (1949), SopS 32/1951.

² Case No. 2838, Greece, Report No. 373, October 2014.

³ Case No. 2509, Romania, Report No. 344, March 2007, para. 1247.

⁴ Case No. 2473, United Kingdom, Report No. 348, November 2007.

⁵ Towards an EU-wide right to politically strike: a constitutional perspective. Study requested by the AFCO Committee. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies PE 757.656 - December 2023, s. 38. Tutkimus on saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757656/IPOL_STU\(2024\)757656_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757656/IPOL_STU(2024)757656_EN.pdf)

taloudellisten ja sosiaalisten etujen edistämiseen ja suojeluun tähtäävät “poliittisluontoiset” työtaistelut saavat. Tästä syystä jälkimmäisiin kohdistuvia rajoituksia on arvioitava ihmis- ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta, kuten myös esityksessä todetaan (ks. esim. s. 91, ks. myös esim. PeVL 21/2022 vp, kappale 20).

Poliittisten työtaistelujen määritelmäsäännöksen ongelmat

Hallituksen esityksen 1. ja 2. lakiehdotusten 8 b §:n mukaan poliittisella työtaistelulla “tarkoitetaan työtaistelua, jonka tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon.”

Perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluu yhtenä keskeisenä vaatimuksena se, että rajoitussääntelyn on oltava riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritelty lain säännöksissä (täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus). Rajoitusten olennainen sisältö tulee siis ilmetä laista, eikä rajoitus saa jäädä liiaksi lainsoveltajan tapauskohtaisen harkinnan varaan. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus myös edellyttää sitä, että lain säännöksen perusteella voidaan riittävästi ennalta arvioida, millä edellytyksillä perus- ja ihmisoikeuksia voidaan rajoittaa. Rajoitussääntelyn kohteena olevien on siis voitava etukäteen kohtuudella selvittää lain säännösten valossa, mikä on sallittua ja mikä on taas kiellettyä. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen merkitys korostuu sanktio- ja seuraamussääntelyn yhteydessä (ks. myös esim. ks. PeVL 46/2021 vp, s. 4).

Nähdäkseni esityksessä ehdotetut poliittisen työtaistelun määritelmäsäännökset eivät täytä perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavalta sääntelyltä edellytettävää vaatimusta sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Määritelmäsäännökset ovat huomattavan väljiä ja tulkinnanvaraisia. Sen arviointi, mikä on sellainen “työtaistelu, jonka tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon”, jää avoimeksi ja joka tapauksessa hyvin tulkinnanvaraiseksi. Jo yksin ilmaisun “poliittinen päätöksenteko” käyttö- ja merkitysyhteydet ovat laaja-alaisia ja moninaisia. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että poliittisen työtaistelun määritelmäsääntelyyn kohdistuvaa vaatimusta sääntelyn täsmällisyydestä korostaa se, että poliittisiin työtaisteluihin kohdistuisi esityksessä ehdotetun sääntelyn mukaan hyvityssakko- ja hyvitysseuraamuksia.

Ehdotettujen poliittisten työtaistelujen määritelmäsäännösten ongelmana on, että niiden myötä poliittisten työtaistelujen rajoitus- ja seuraamussääntelyn piiriin tulisi toisiinsa nähdessä oikeudellisesti yhteismitattomia “poliittisia työtaisteluja”. Koska työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen edistämiseen ja suojeluun tähtäävät “poliittisluontoiset” työtaistelut nauttivat kuitenkin (ammatillisen) yhdistymisvapauden alaan kuuluvan työtaisteluoikeuden ihmis- ja perusoikeussuojaa, niihin kohdistuvia rajoituksia on arvioitava merkittävästi eri lähtökohdista ja perusteista kuin “puhtaan poliittisiin” työtaisteluihin kohdistettavia rajoituksia, eikä tällaisiin “poliittisluontoisiin” työtaisteluihin voida kohdistaa samanlaisia rajoituksia kuin “puhtaan poliittisiin” työtaisteluihin. Niiden suhteen lainsäätäjän harkintavalta (tai ns. hargintamarginaali) on merkittävästi suppeampi kuin “puhtaan poliittisten” työtaistelujen suhteen.

Esityksessä ehdotetut poliittisten työtaistelujen rajoitukset - poliittisten työnseisausten enimmäiskesto olisi enintään 24 tuntia ja muiden työtaistelutoimenpiteiden enimmäiskesto enintään kaksi viikkoa, minkä lisäksi 1. lakiehdotuksen 8 b §:n 4 momentin

ja 2. lakiehdotuksen 8 b §:n 4 momentin mukaan poliittista työtaistelua ei saisi toimeenpanna, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua – kohdistuisivat kuitenkin poliittisten työtaistelujen määritelmäsäännöksen väljyyden takia samalla lailla sekä ”puhtaan poliittisiin” työtaisteluihin että ”poliittisluontoisiin” työtaisteluihin. Näin ollen määritelmäsäännösehdoituksissa ei ole riittävästi huomioitu oikeudellisesti olennaista erottelua ”puhtaan poliittisten” ja ”poliittisluonteisten” työtaistelujen välillä.

Esityksessä ei ole riittävästi perusteltu ”poliittisluontoisiin” työtaisteluihin kohdistuvien ajallisten rajoitusten sekä niiden jatkamiskiellon hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta, so sitä, että rajoituksilla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja että ne ovat, jatkamiskiello mukaan lukien, välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eivätkä mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoitusten taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään, so. ammatillisen yhdistymisvapauden kuuluvaan työtaistelu-oikeuteen.

Tässä yhteydessä on huomautettava siitä myös esityksessä sivulla 30 todetusta seikasta, että ILO:n yhdistymisvapauskomitea ei ole pitänyt ongelmattomana rajoituksen asettamisesta lakon kestolle, koska lakko on luonteensa vuoksi viimeinen keino työntekijöiden etujen puolustamiseksi, joten sen kesto ei myöskään voida ennalta määrätä. Samasta syystä voidaan pitää lähtökohtaisesti ongelmallisena esityksessä ehdotettua poliittisten työtaistelujen jatkamiskielloa, varsinkin kun sitä koskevat säännösehdoitukset on kirjoitettu ehdottoman kiellon muotoon, ja kun kielto-säännöksissä myös kertautuvat edellä selostetut poliittisten työtaistelujen määritelmäsäännösten avoimuuden ja väljyyden ongelmat täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta.

Kaiken kaikkiaan ehdotettava poliittisia työtaisteluita koskeva sääntely muodostuu ongelmalliseksi, paitsi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen, myös perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvien hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuusvaatimusten kannalta siltä osin kuin ne koskisivat työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen edistämiseen ja suojeluun tähtääviä ”poliittisluontoisia” työtaisteluita. Nähdäkseni ehdotettuja poliittisten työtaistelujen määritelmäsäännöksiä tulisi koettaa täsmentää siten, että ne kohdistuisivat nyt ehdotettua selvemmin ”puhtaan poliittisiin” työtaisteluihin.

Esimerkiksi määritelmä, jonka mukaan poliittisella työtaistelulla tarkoitettaisiin ”työtaistelua, jonka yksinomaisena (tai pääasiallisena) tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon” kohdentaisi jo nyt ehdotettua hiukan paremmin ehdotetun rajoitussääntelyn ”puhtaan poliittisiin” työtaisteluihin. Tosin tälläkin tavoin täsmennettynä poliittisten työtaistelujen määritelmäsäännökset jäisivät edelleenkin vielä verraten väljiksi ja tulkinnanvaraisiksi. Tästä syystä olisi tarve myös nostaa lain säännöksiin joitain nyt vain säännösehdoitusten yksityiskohtaisista perusteluista ilmeneviä seikkoja (ks. niistä esitys s. 77).

Myötätuntotyötaistelut

Lakiehdotuksen 8 a §:ssä ja 2. lakiehdotusten 8 a §:ssä säädettäisiin myötätuntotyötaistelun rajoituksista. Ehdotetun sääntelyn mukaan 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. Myötätuntotyötaistelusta työrauhavelvollisuuden vallitessa säädetään työehtosopimuslain (436/1946) 8 a §:ssä.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta. Säännösehdotukset ovat ensinnäkin huomattavan väljiä ja tulkinnanvaraisia – ”työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutetaan suhteettomia vahingollisia seurauksia rajoittamalla työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa ... laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi...”. Näin ollen ne ovat ongelmallisia perus- ja ihmisoikeuksien rajoitussääntelyä koskevan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Tästä syystä olisi vielä selvitettävä mahdollisuuksia täsmentää myötätuntotyötaistelun rajoitussääntelyä säännösperusteisesti laissa.

Esityksessä ehdotetut myötätuntotyötaisteluihin kohdistuvat vaatimukset - myötätuntotyötaistelun on kohdistuttava pääriidan työnantajaosapuoleen; myötätuntotaisteluun osallistuvien työntekijöiden työehtosopimus on voimassa; ja tavoitteena ei voi olla muu kuin työehtosopimuksen solmiminen - myös rajaavat kokonaisuutena arvioiden sallittujen myötätuntotyötaistelujen alan jo niin suppeaksi, ettei tämä ole ongelmatonta myötätuntotyötaistelujen kansainvälis- ja EU-oikeudellisen suojan kannalta. Vähintäänkin nyt ehdotetun myötätuntotyötaistelun rajoitussääntelyn sopusointu kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden kanssa on oikeudellisesti epäselvä ja riidanalainen asia.

Työntekijälle määrättävä hyvitysmaksu

Lakivaliokunnan 21.3 annetussa lausunnossa LaVL 8/2024 vp ja siihen liitetyissä eriävissä mielipiteissä käsillä olevasta hallituksen esityksestä on tarkasteltu niitä oikeudellisia kysymyksiä, jotka liittyvät esityksessä ehdotettuun sääntelyyn työntekijälle määrättävästä hyvitysmaksusta. Viitataan lakivaliokunnan lausuntoon ja siihen liitettyihin eriäviin mielipiteisiin toistamatta niistä ilmenevää enemmältä tässä.

Totean kuitenkin, että lakivaliokunnan lausunto yhdessä eriävien mielipiteiden kanssa on ensinnäkin omiaan osoittamaan, ettei säännösehdotuksia työntekijälle määrättävästä hyvitysmaksusta voida pitää oikeudellisesti selvinä ja riidattomina.

Työntekijälle määrättävän hyvitysmaksuseuraamuksen arvioinnissa on myös huomioitava ylipäättään se peruslähdekohta, että ammatillisen järjestäytymisvapauden turvaaminen merkitsee lähtökohtaisesti sitä, ettei vapautta käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia. Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan muun muassa, että osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen

työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 s. 61/I).

Lisäksi pidän tarpeellisena huomauttaa siitä lakivaliokunnan lausunnossa huomiotta jääneestä seikasta, että ehdotettava työtekijälle määrättävä hyvitysmaksusääntely liittyisi sellaiseen esityksessä ehdotettuun myötätuntotyötaisteluja ja poliittisia työtaisteluja koskevaan sääntelyyn, joka on edellä jo todetusti huomattavan väljää ja tulkinnanvaraista sekä siksi ongelmallista perus- ja ihmisoikeuksien rajoitussääntelyä koskevan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Tästä syystä vallitsee nähdäkseni huomattava epäselvyys ja -varmuus sen suhteen, mitkä loppujen lopuksi olisivat sellaisia tilanteita, joissa hyvityksen peruste olisi sillä tavoin oikeudellisesti selvä ja riidaton, että ne voisivat olla kuittausmahdollisuuden piirissä. Näistä syistä pidän ongelmallisena sitä, ettei oikeus hyvitykseen esityksen mukaan edellyttäisi tuomion lainvoimaisuutta.

Perustuslain ja ihmisoikeussopimusten kannalta ei ole estettä korottaa lainvastaisesti toimivaan työntekijäjärjestöön tai työntajaan kohdistuvien seuraamusten tehostamiseksi työehtosopimuslakiin sisältyvän hyvityssakon määrää nykyisestä esityksessä ehdotetulla tavalla. Muun muassa juuri tämä verraten merkittävänä pidettävä hyvityssakon määrän korottaminen kuitenkin osaltaan horjuttaa yhdessä edellä selostettujen muiden sääntelyehdotusten valtiosääntöisten ongelmien kanssa ehdottua työntekijän hyvitysvelvollisuuden hyväksyttävyyttä ja välttämättömyyttä.

Voimaantulo- ja siirtymäsääntelyn taannehtivuus

Poliittisia työtaisteluita ja myötätuntotyötaisteluita koskevan sääntelyn sekä lainvastaisten työtaisteluiden seuraamusjärjestelmän ankaroittamista koskevat ehdotukset tulisivat esityksen mukaan voimaan siten, että sääntelyehdotukset koskisivat myös voimassa olevia työehtosopimuksia kesken työehtosopimuskauden.

Ehdotettavat rajoitukset heikentäisivät taannehtivin vaikutuksin työntekijöiden yhdistysten ja näiden jäsenten mahdollisuuksia ryhtyä kesken työehtosopimuskauden myötätunto- ja poliittiseen työtaisteluun. Ehdotettuja rajoituksia on arvioitava – kuten myös esityksessä todetaan s. 109 - kansainvälisissä sopimuksissa ja siten myös perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien taannehtivina rajoituksina 1. lakiehdotuksen voimaantulo- ja siirtymäsäännösten takia. Kun otetaan voimaantulo- ja siirtymäsäännösten oikeudellisessa arviossa samalla huomioon edellä selostetut poliittisia työtaisteluita ja myötätuntotyötaisteluita koskevien säännösehdoitusten ongelmat perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus- sekä hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuusvaatimusten kannalta, 1. Lakiehdotuksen voimaantulo- ja siirtymäsäännösten taannehtivuus muodostuu osaltaan ongelmalliseksi perustuslain 13 §:n 2 momentin ja työtaisteluoikeuksia turvaavien kv. sopimusten kannalta.