

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖEHTOSOPIMUSLAIN JA TYÖRIITOJEN SOVITTELUSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA SEKÄ NIIHIN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 12/2024 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

1 Yleistä

1.1 Esityksen keskeiset seikat

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työehtosopimuslakia, työriitojen sovittelusta annettua lakia, työsopimuslakia, merityösopimuslakia, valtion virkaehtosopimuslakia, kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annettua lakia sekä valtion virkamieslakia. Uudet säännökset koskisivat myötätuntotyötaistelujen edellytyksiä ja poliittisten työtaistelujen enimmäiskestoja sekä ilmoitusvelvollisuutta myötätuntotyötaistelusta ja poliittisista työtaisteluista. Lisäksi tehtäisiin muutoksia lainvastaisesta työtaistelusta tuomittavaan hyvityssakkoon. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024.

Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan. Tavoitteena on vähentää lainvastaisten työtaisteluiden määrää ja siten niistä aiheutuvia kustannuksia ja haittoja ja sitä kautta aikaan saada nykyistä vakaammat ja häiriöttömämmät työmarkkinat, jotka turvaavat yritysten tuottavuutta ja parempaa kilpailukykyä suhteessa keskeisiin kilpailijamaihin sekä edistävät ulkomaalaisten toimijoiden käsitystä Suomesta vakaana toiminta- ja investointiympäristönä.

1.2 Yleisarvio

Esitykseen sisältyy ehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisympäristöä koskeva jakso. Jaksossa on todettu, että esitys merkitsee rajoituksia myötätuntotyötaisteluiden ja poliittisten työtaisteluiden käyttöön sekä lainvastaisiin työtaisteluihin liittyvän seuraamusjärjestelmän tehostamista. Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä useiden perusoikeuksien näkökulmasta. Esityksen perustuslakijaksossa lakiehdotuksia on tarkasteltu etenkin perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaisen yhdistymisvapauden ja 3 momentissa kokoontumisvapauten ja yhdistymisvapauten kohdistuvan lakivarauksen näkökulmasta. Lisäksi on todettu, että merkityksellisiä ehdotusten arvioinnissa ovat myös perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus, 13 §:n 1 momentissa turvattu kokoontumisvapaus, 15 §:ssä turvattu omaisuuden suoja ja 18 §:ssä turvattu elinkeinovapaus sekä 21 §:ssä säädetty oikeusturva. Esityksessä on viitattu myös perustuslain 22 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä 80 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Säättämisyjärjestysperusteluissa on lisäksi tuotu esille, että lakiehdotukset ovat merkityksellisiä useiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Tältä osin on viitattu ainakin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklaan, uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 5 ja 6 artiklaan, KP-sopimuksen 22 artiklaan, TSS-sopimuksen 8 artiklaan sekä ILO:n yleissopimukseen numero 87 ja 98.

Säättämisyjärjestysperustelut ovat varsin kattavat ja järjestelmällisesti rakennetut. Esitetty perustuslain 13 §:n 2 momenttiin olennaisesti kytkeytyvä arviointiperusta ihmisoikeuslottuvuuksineen ja tulkintakäytäntöineen on sinänsä asianmukainen. Esityksessä on myös kuvattu oikeansuuntaisesti poliittisten työtaistelutoimien yhtymäkohtia perustuslain 12 §:ssä turvattuun sananvapauteen ja 13 §:n 1 momentissa turvattuun kokoontumisvapauteen. Esityksessä on käyty läpi keskeinen osa asiassa olennaisista perustuslakivaliokunnan lausunnoista. Mukana viittauksissa on tosin myös lausunto (PeVL 3/1998 vp), joka ei nähdäkseni asiaan mitenkään liity. Myös relevanttia tuomioistuinkäytäntöä on otettu huomioon. Lisäksi esityksessä on selostettu asiaan liittyvien kansainvälisten sitoumusten sisältöä ja niihin kytkeytyvää tulkintakäytäntöä ja otettu sitä huomioon lakiehdotusten perusteluissa.

Esityksessä on ylipäättään tunnistettu ehdotusten ne kohdat, joista ei ole aiempaa perustuslainmukaisuusarviointia tai joihin liittyy tulkinnallista epäselvyyttä (myötätuntotyötaistelun kuuluminen työtaisteluoikeutta tarkoittavan perusoikeuden piiriin, poliittisten lakkojen arviointiperusta) ja pyritty esittämään näiltäkin osin valtiosääntöoikeudellisia perusteita ja arviointia. Yleisesti voi todeta, että kyse on valtiosääntöoikeudellisesti varsin monimutkaisista ja osin tulkinnanvaraisista kysymyksistä, joihin on vaikea löytää kaikilta osin johtoa aiemmasta perustuslainmukaisuuden tulkintakäytännöstä.

2 Perustuslainmukaisuuden ja ihmisoikeuksien mukaisuuden arviointi

2.1 Arviointiperusta

Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaisesti tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Säännös koskee sekä työntekijä- että työnantajapuolen yhdistymisvapautta. Säännöksellä turvataan myös esimerkiksi maataloustuottajien ja yrittäjien sekä kuluttajien ja vuokralaisten järjestäytymistä. Kyseessä on yhdistymisvapautta koskevaa yleislauseketta täsmäntävä erityissäännös. Sillä korostetaan, että samat yhdistymisvapauteen sisältyvät oikeudet koskevat myös ammatillista järjestäytymistä ja yhdistyksen perustamista muiden etujen valvomiseksi. Ammatillisen järjestäytymisvapauden turvaaminen, kuten yhdistymisvapaus yleensäkin, merkitsee myös sitä, ettei vapautta käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia. Siten osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste

esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä. (HE 309/1993 vp, s. 60–61.)

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa ei ole nimenomaisesti mainittu työtaisteluoikeutta, mutta perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut tämän oikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksin, kuten perustuslain 13 §:n 3 momentin sisältämä lakivaraus tarkoittaa. Valiokunta on todennut, että lainsäätäjällä on työtaisteluoikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökoh- tien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. (Ks. PeVL 41/2022 vp, s. 2–6, PeVL 15/2007 vp, s. 3–4, PeVL 12/2003 vp, s. 2–3, PeVL 19/2001 vp, s. 2–3, PeVL 5/1997 vp.)

Yhdistymisvapauteen liittyy läheisesti perustuslain 13 §:n 1 momentissa turvattu kokoontu- misvapaus. Sen mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielen- osoituksia sekä osallistua niihin. Säännöksellä turvataan sekä oikeutta itse järjestää kokouksia ja mielenosoituksia että oikeutta osallistua muiden järjestämiin kokouksiin ja mielenosoituk- siin. Säännöksessä ei ole rajattu perustuslain suojaa nauttivien kokousten piiriä. (HE 309/1993 vp, s. 59.)

Osaltaan poliittiset työtaistelutoimet ovat merkityksellisiä myös perustuslain 12 §:n 1 mo- mentissa turvatus sananvapauden kannalta. Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokai- sella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tie- toja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sa- nanvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Sananvapauden keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus val- lankäytön julkiseen kritiikkiin. Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty en- nen muuta poliittisena perusoikeutena. (HE 309/1993 vp, s. 56, ks. PeVL 16/2013 vp, s. 2/II, PeVL 26/2002 vp, s. 2, PeVL 19/1998 vp, s. 5.) Sananvapaus ymmärretään perustuslaissa laa- jasti (ks. PeVL 45/2014 vp, s. 5–6, PeVL 16/2013 vp, s. 3/1, PeVL 9/2004 vp, s. 3, PeVL 60/2001 vp, s. 2).

2.2 Arviointi

Esityksessäkin todetuin tavoin ehdotuksilla rajoitettaisiin oikeutta toimeenpanna myötätunto- työtaisteluita sekä poliittisten työtaisteluiden kestoaikaa. Ehdotukset koskevat työtaisteluo- keutta, joka on perustuslakivaliokunnan aiemmassa tulkintakäytännössä tulkittu kuuluvan osaksi perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaista ammatillista yhdistymisvapautta koskevaa perusoikeutta. Katson, että esityksen tarkoittamien myötätuntotyötaistelutoimien ja poliittis- ten työtaistelutoimien voi molempien katsoa kuuluvan perustuslain 13 §:n 2 momentin alaan. Kiinnitän tältä osin huomion siihen, että kyse olisi määritelmällisesti nimenomaisesti työtais- telutoimista. Viittaa samalla myöhemmin esittämiini arvioihin esityksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä tarpeesta määritellä myös se, mitä työtaistelutoimenpiteellä tarkoi- tetaan. Sääntelyn kattamien työtaistelutoimien kuuluminen perustuslain 13 §:n 2 momentin alaan ei kuitenkaan poissulje muiden perusoikeuksien mahdollista merkitystä perustuslainmu- kaisuuden arvioinnissa.

Aiemmin perustuslakivaliokunnan arvioitavana olleet työtaisteluoikeutta koskevat ehdotukset ovat olleet nyt käsiteltävään ehdotukseen nähden tarkoitukseltaan, perusteiltaan ja laajuudeltaan erilaisia. Aikaisemmassa tulkintakäytännössä arvioitavana on ollut jo meneillään olevan työtaistelun tilapäisiä rajoituksia, jotka ovat muutoinkin olleet nyt ehdotettua rajatumpia esimerkiksi henkilölliseltä soveltamisalaltaan (PeVL 41/2022 vp, PeVL 15/2007 vp). Kyse on ollut myös toistaiseksi voimassa olevasta sääntelystä, jolla on kohdistettu tiettyihin erityisiin virkamiesryhmiin kielto osallistua työtaisteluihin (PeVL 12/2003 vp, PeVL 19/2001 vp, PeVL 5/1997 vp) tilanteessa, jossa tarkoitettuja työtaisteluja ei ollut esiintynyt. Viimeksi mainittujen kiellon arvioinnissa on todettu perustuslain 13 §:n 2 momentista seuraavan pidättyvä suhtautuminen siihen, että lailla annetaan virkaehtosopimusjärjestelmästä riippumattomia säännöksiä työtaistelutoimenpiteiden sallittavuudesta, mutta työtaistelukiello ei kuitenkaan tällöinkään vaikuttanut säätämisyjärjestykseen.

Mainitun käytännön valossa nyt arvioitavana olevan esityksen valtiosääntöisen arvioinnin lähtökohtana voi nähdäkseni pitää sitä, että työehtosopimusjärjestelmästä riippumattomien lainsäädännösten antamiseen työtaistelutoimenpiteiden sallittavuudesta on suhtauduttava pidättyvästi. Samalla työtaisteluoikeuden rajoituksilla ei ole kuitenkaan ollut säätämisyjärjestykseen vaikuttavaa merkitystä. Olennainen lähtökohta on myös se, että lainsäätäjän harkintavaltaa työtaisteluoikeuden käyttämisen sääntelyssä voi pitää verraten laajana.

Näin ollen vaikka esitettyyn sääntelyyn työtaistelutoimien rajoittamisesta on syytä suhtautua lähtökohtaisesti varauksellisesti, ei tällaista laintasoista sääntelyä voi pitää valtiosääntöisesti suoranaisesti mahdottomanakaan. Tältä osin ehdotus myös täyttää perustuslain 13 §:n 3 momentin sisältämästä lakivarauksesta johtuvan vaatimuksen siitä, että yhdistymisvapauden käytön ja sen osana myös työtaisteluoikeuden sääntelyn toteuttamisesta säädetään lailla. Ehdotetusta sääntelystä, joka koskee työtaisteluoikeuden perusteita, on myös perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti säädettävä lailla. Lailla säätämisen vaatimus seuraa myös perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Ylipäätään työtaisteluoikeuden rajoittamisen on täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Esityksessä on tuotu esille nämä rajoitusedellytykset sekä arvioitu niiden kannalta myötätuntotyötaisteluita ja poliittisia työtaisteluita koskevia ehdotuksia. Tuon seuraavassa esille huomioita ennen kaikkea perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kytkeytyvistä seikoista sekä niihinkin kytkeytyen arvioita perustuslakivaliokunnan kuulemiskutsun yhteydessä esittämiin erillisiin kysymyksiin. Hyvitysseuraamusten ja perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan toteutumisen osalta tyydyn viittaamaan esityksestä annettuun lakivaliokunnan lausuntoon (LaVL 8/2024 vp).

Sääntelyn tavoite

Ehdotettuja työtaisteluoikeuden rajoituksia on sekä poliittisiin että myötätuntotyötaistelutoimiin osallistumisen osalta perusteltu perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan turvaamisella sekä perustuslain 18 §:ssä turvatulla oikeudella hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Lisäksi viitataan muiden perusoikeuksien ja yhteiskunnallisen häiriöttömän toiminnan turvaamistarpeeseen ja yleiseen yhteiskunnalliseen etuun. Nähdäkseni esityksessä on etenkin viimeksi mainituilla seikoilla yritetty laajentaa perusteita siitä, että kyse olisi vain työtaisteluiden aiheuttamiin taloudellisiin vahinkoihin perustuvista rajoitustoimista. Esityksen

vaikutusarvioinneissa esityksen kansantaloudellinen vaikutus arvioidaan melko vähäiseksi. Vaikutusarvioinneissa esille nostetaan myös esityksen merkitys työnantajan direktio-oikeuden, työehtosopimusten ja työ sopimusten sitovuuden sekä työnantajan neuvotteluvoiman vahvistamisessa tietyissä tilanteissa sekä vastaavasti palkansaajapuolen neuvotteluvoiman heikentymisessä.

Rajoitusperusteiden tavoitteita ja niiden hyväksyttävyydestä esitettyä olisi ollut hyvä avata nyt tehtyä seikkaperäisemmin. Tämä koskee niin perustuslain 15 ja 18 §:ää kuin sitä, että perusoikeuksiin viitataan osin kokonaisuutena. Tämä pätee myös perusoikeuspunnintaan, jota esitys tarkoittaisi etenkin perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaisen työntekijän työtaisteluoikeuden sekä 15 §:ssä säädetyn työnantajan omaisuuden suojan ja 18 §:n 1 momentin mukaisen elinkeinovapauden välillä.

Mainituista puutteista huolimatta ehdotetuille työtaisteluoikeuden rajoituksille voi katsoa olevan hyväksyttävät, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimat perusteet. Tällaisia perusteita voidaan saada tosiasiallisesti myös kevään 2024 aikana toimeenpannuista laajoista työtaistelutoimista, mitä hallituksen esityksessä ei ole voitu ottaa huomioon. Tilanne on sikäli erityinen, että nyt ehdotettu sääntely kohdistuisi ja rajoittaisi parhaillaan käynnissä olevan kaltaisia työtaistelutoimenpiteitä, mutta ei ole kuitenkaan tavoitteiltaan juuri meneillään olevaan työtaisteluun puuttuvaa. Mikäli työtaistelutoimet kuitenkin jatkuvat, voi hallituksen esityksen antamisella voi olla tosiasiallista vaikutusta tähän työtaisteluoikeuden käyttämiseen (ks. PeVL 41/2022 vp, kappale 7).

Perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuus

Ehdotettujen rajoitustoimien hyväksyttävyyttä perustelee osaltaan myös se, että ne eivät merkitsisi absoluuttisia työtaistelukielloja tai estäisi poliittisia mielenilmaisuja työajan ulkopuolella taikka puuttuisi myöskään ammattiyhdistysten oikeuteen järjestää kokoontumisia tai ilmaista mielipiteitä sekä ihmisten mahdollisuuksia tätä kautta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen keskusteluun. Nähdäkseni tämä perustelee keskeisesti myös sitä, ettei ehdotus merkitsisi perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaisen työtaisteluoikeuden tai 12 §:n 1 momentin mukaisen sananvapauden taikka 13 §:n 1 momentin mukaisen kokoontumisvapauden ytimeen ulottuvia rajoituksia. Ehdotukset eivät tekisi niiden kannalta merkityksellisiä perusoikeuksia tyhjiksi tai merkityksettömiksi. Ehdotus jättää edelleen varsin laajan mahdollisuuden toteuttaa työtaistelutoimenpiteitä, ja siten voi yhtyä esityksen arvioon siitä, että ehdotetulla työtaisteluoikeuden rajoittamisella ei puututtaisi työtaisteluoikeuden ydinsisältöön.

Liityntä perustuslain 18 §:n 2 momenttiin

Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Säännöksen päämääränä on mahdollisimman hyvän työllisyyden saavuttaminen. Työllisyyden edistämisessä on käytetty talous- ja työllisyyspoliittisia toimenpiteitä, mutta säännöksessä ei sinänsä oteta kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan. Velvollisuuden toteuttaminen edellyttää valtiovallan kaikkien elinten laaja-alaista yhteistyötä. Työllisyyden hoidossa on myös julkisen vallan yhteistoiminta elinkeinoelämän kanssa tärkeää. Työllisyyden edistäminen merkitsee samalla sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön. Tämä merkitsee myös sitä, että julkisen vallan

tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista. (HE 309/1993 vp, s. 68, ks. esim. PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 32/2000 vp, s. 2, PeVL 32/1997 vp.)

Ehdotettujen rajoitusperusteiden hyväksyttävyyttä ei ole kytketty perustuslain 18 §:n 2 momenttiin tai muutoinkaan selvitetty ehdotuksen suhdetta mainittuun säännökseen. Esityksen vaikutusarvioinneissa on arvioitu, että ehdotusten työllisyysvaikutukset olisivat todennäköisesti melko vähäisiä. Näin ollen myös liityntä perustuslain 18 §:n 2 momenttiin jää varsin löyhäksi. Mikäli ehdotuksille olisi osoittavissa ainakin vähäistä merkittävämpiä työllisyysvaikutuksia, voisi ehdotettujen työtaisteluoikeuksien rajoituksen tarkastelu perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisina työllisyyttä edistävinä ja turvaavina julkisen vallan toimina perustella näiden rajoitusten hyväksyttävyyttä yhdessä muiden asianmukaisten perustelujen kanssa.

Suhteellisuus ja välttämättömyys

Edellä esille nostettu tavoitteen asettelun osittainen epäselvyys esityksessä vaikeuttaa osaltaan ehdotusten suhteellisuusperiaatteen mukaisuuden arviointia. Esityksessä on toisaalta kuitenkin pohdittu vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Osaltaan suhteellisuutta toteuttaa sekin, ettei ehdotuksella kokonaan estettäisi poliittisia tai myötätuntotyötaistelutoimia.

Suhteellisuuden näkökulmasta huomionarvioista on osaltaan se, että kyse ei olisi väliaikaisesti voimassa olevasta sääntelystä vaan, toistaiseksi voimassa olevista perusoikeusrajoituksista. Perusoikeuksiin vähemmän puuttuva ratkaisu olisi luonnollisesti väliaikaisista rajoituksista säätäminen. Pidän ehdotettua voimassaoloa kuitenkin tältä osin ongelmattomana, vaikkakaan esityksessä ei voimassaoloa sen kummemmin perustellakaan. Ehdotettuun siirtymäsäännökseen kiinnitän huomiota jäljempänä erikseen.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa myötätuntotyötaistelutoimien rajoittamisen suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta todettu jää hyvin epäselväksi. Myötätuntotyötaisteluoikeuden rajoitusten osalta suhteellisuusperiaatteen mukaisuus kytkeytyy nähdäkseni ainakin siihen, että rajoitukset olisivat erilaisia työrauhavelvollisuuden alaisuudessa ja sen ulkopuolella.

Poliittisten työtaistelutoimien rajoittamisen osalta suhteellisuuden kannalta on olennaista, että työtaistelutoimien enimmäiskesto säädettäisiin erilaiseksi riippuen niiden sisällöstä ja luonteesta. Sinänsä tällainen ratkaisu osoittaa pyrkimystä saavuttaa asetettuja tavoitteita mahdollisimman vähän puuttuvin keinoin. Esityksen perustuslakijaksossa on kuitenkin tyydytty perustelemaan ajallista kestoa lähinnä vain toteamalla, että enimmäiskeston rajoittaminen vuorokauden on välttämätöntä, jotta tavoite muiden perusoikeuksien ja yhteiskunnan toimintaedellytysten suojaamisesta voidaan toteuttaa ja huomioida työriidan ulkopuolisiin kohdistuvat kohtuuttomat vaikutukset. Esityksessä jää havaintojeni mukaan perustelematta se, miksi ajallisen keston ero (yksi vuorokausi vrt. kaksi viikkoa) on eri työtaistelutoimien välillä niin suuri ja mihin perustuu etenkin yhden vuorokauden enimmäiskesto työnseisauksien ja muiden vaikutukseltaan täydelliseen työnteon lopettamiseen rinnastettavien työtaistelutoimenpiteiden kohdalla. Näin ollen ehdotusten suhteellisuudesta on vaikea kaikkienensa vakuuttua esityksen perusteella.

Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta huomio kiinnittyy ehdotetun työehtosopimuslain uuden 8 a §:n väljiin muotoiluihin myötätuntotyötaisteluiden rajoituksista. Säännöksessä käytettävät ilmaukset ”suhteettomia vahingollisia seurauksia” ja ”laajemmin kuin on tarpeen” jäävät avoimiksi ja tulkinnanvaraisiksi. Säännöskohtaisissa perusteluissa on jossain määrin pyritty hahmottamaan tarkoitettun suhteettomuuden arviointia esimerkiksi viittamalla siihen, että suhteettomuuden tulisi olla ulkopuolisen toimijan objektiivisesti havaittavissa. Tämänkin huomioiden suhteettomuuden arviointi esityksen perusteella jäisi vaikeaksi ja varsin avoimeksi. Ongelmallista on myös se, ettei mainittuja ja myös perusteluissa esille nostettuja vahingollisia seurauksia määriteltäisi laissa. Sääntely jättää siten epäselväksi, millaiset myötätuntotyötaistelutoimet olisivat lainvastaisia. Sinänsä on asianmukaista ja tarpeellista, että myötätuntotyötaistelutoimi määriteltäisiin laissa ja myös sen rajoituksista säädettäisiin laissa. En kuitenkaan pidä ehdotettua sääntelyä myötätuntotyötaisteluiden rajoittamista riittävän täsmällisenä.

Poliittisia työtaistelutoimia koskevan uuden 8 b §:n kohdalla käytetään puolestaan sellaisia tulkinnanvaraisuutta sisältäviä ilmauksia ”tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon”, ”toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin”, ”häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi”. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa täsmennetään, että tarkoitetaan poliittista päätöksentekoa valtakunnallisella, alueellisella tai kunnallisella tasolla, ja esimerkiksi poissuljetaan ulkomaalaiseen alukseen kohdistetut työtaistelutoimenpiteet eräiltä osin. Lisäksi perusteluissa määritellään ”poliittinen työnseisaus”, kun puolestaan lakitekstiin ehdotettua termiä ”työnseisauksena toimeenpantava poliittinen työtaistelu” ei määriteltäisi laissa. Nähdäkseni tällaisista seikoista olisi syytä ottaa säännöksiä lakitekstiin ja samalla tulisi varmistua kaikinensa käytetyn terminologian yhdenmukaisuudesta.

Myös 1. lakiehdotuksen 8 b §:n 4 momentin mukaiseen säännökseen lakkojen jatkamiskielosta voi sisältyä tulkinnanvaraisuutta. Ehdotuksessa viitataan tältä osin siihen, että ”tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua”. Säännöksessä tämä jätetään vaille täsmennyksiä, mutta perusteluissa on puolestaan pyritty tarkentamaan, mitä ehdotus voisi tarkoittaa ja mille seikoille voitaisiin antaa merkitystä asian arvioinnissa. Säännöksen tarkoituksena on estää poliittisille työtaisteluille asetettavan enimmäiskeston rajoituksen kiertäminen. Perusteluissa säännös kytketään varsin ongelmallisesti ja kategorisesti esimerkiksi johonkin yksittäiseen lakiehdotukseen vaikuttamisen rajoitukseksi, esimerkiksi rajoittamalla työtaistelu yhteen kertaan valmisteluprosessin aikana. Lisäksi on esitetty epämääräisiä ilmauksia esimerkiksi ajankulumisen merkityksestä ja siitä, että arvioinnissa on huomioitava poliittisen työtaistelun järjestäjän mahdollisuus vaikuttaa poliittisen päätöksentekoon valmistelun edetessä. Avoimeksi jää kaikinensa, mitä mainitulla tosiasiallisuudella tarkoitetaan ja miten kyseisten tosiasioiden olemassaoloa tarkkaan ottaen arvioitaisiin. Tällaisista seikoista pitäisi saada nähdäkseni selkoa jo itse lain tekstistä.

Lisäksi ehdotetussa 8 b §:n 5 momentissa säädettäisiin siitä, että työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen on huolehdittava siitä, että sen alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät lainvastaisia poliittisia työtaisteluita. Perusteluistakaan ei ilmene,

mitä säännöksellä tarkkaan ottaen tarkoitettaisiin ja mitä velvoitteita se toisi tarkoitetuille yhdistyksille.

Lisäksi huomionarvoista on se, että esityksessä ehdotetaan työehtosopimuslain 8 §:ssä siirryttävän käyttämään taistelutoimenpiteen sijasta työtaistelutoimenpiteen käsitettä. Kuitenkaan lakiin ei edellekään otettaisi tämän käsitteen määritelmää. Myös perustelujen valossa avoimeksi jää esimerkiksi se, onko työtaistelutoimenpiteiden tarkoitettu kattavan muitakin kuin uudessa 8 a §:ssä tarkoitettuja myötätuntotyötaisteluita ja 8 b §:ssä tarkoitettuja poliittisia työtaisteluita. Pitäisin sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta parempana, että tämäkin käsite määriteltäisiin laissa. Ylipäänsä määrittelyn tärkeyttä painottaa myös tarve vähentää tulkintaepäselvyyksiä siitä, kuuluvatko rajoitettavaksi ehdotetut työtaistelutoimet kaikilta osin perustuslain 13 §:n 2 momentin piiriin.

Kaiken kaikkiaan 1. lakiehdotuksen 8 a §:ään myötätuntotyötaistelutoimien ja 8 b §:ään poliittisten työtaistelutoimien rajoittamisesta liittyy paljon sellaista sääntelyn epätasällisyydestä johtuvaa tulkinnanvaraisuutta, jota on pidettävä merkityksellisenä myös säätämisyjärjestyksen kannalta. Vastaava huomio koskee 2. lakiehdotuksen (laki työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamista) 8 a ja b §:ää, koska niiden sääntely on pitkälti 1. lakiehdotusta vastaavaa. Yksityiskohtana mainittakoon vielä, että 1. lakiehdotuksen 8 b §:n 2 momentin ensimmäiseen virkkeeseen on jäänyt pilkkuvirhe.

Työrauhavelvoite

Työtaisteluoikeutta on rajoitettu erityisesti työrauhavelvollisuudella, josta on säädetty työehtosopimuslain 8 §:ssä. Työehtosopimuksella työnantajapuoli takaa työntekijöille vähimmäistyöehdot ja saa vastikkeena lakisääteisen työrauhavelvollisuuden sopimuskauden ajaksi. Työehtosopimuksissa säädetty työrauhavelvollisuus kohdistuu työehtosopimuksen voimassaoloaikaan ja edellyttää pidättäytymistä työehtosopimukseen kohdistuvista työtaistelutoimenpiteistä.

Työrauhavelvoitteella on esitetyssä työtaisteluoikeuden rajoittamista tarkoittavassa sääntelyssä nähdäkseni keskeinen asema. Työrauhavelvoitetta ei itsessään muutettaisi, mutta ehdotuksen perusratkaisut rakentuvat erottelulle sen suhteen, järjestetäänkö poliittinen tai myötätuntotyötaistelu työrauhavelvollisuuden aikana vai sen ulkopuolella. Työrauhavelvollisuuden katsotaan mahdollistavan laajemman liikkumavaran rajoittaa poliittisia ja myötätuntotyötaisteluita. Käsittääkseni kansainvälisissäkin velvoitteissa työrauhavelvollisuus on hyväksytyksi katsottu työtaisteluoikeuden rajoitus.

Esityksessä on havaintojeni mukaan muutoinkin pyritty ottamaan huomioon työrauhavelvoitteen merkitys ehdotetun sääntelyn kannalta ja vaihtoehtoja punniten päädytty malliin, jossa uusi sääntely ulotettaisiin koskemaan myös työrauhavelvollisuuden ulkopuolisia tilanteita. Työtaisteluoikeuksien rajoittamisessa keskeinen ero olisi käsittääkseni, että työrauhavelvollisuuden ulkopuolella myötätuntotyötaistelutoimien rajoitus koskisi vain tilanteita, joissa myötätuntotyötaistelulla tuettavan työtaistelun tavoitteena on muu kuin työehtosopimuksen solmiminen. Työrauhavelvoitteen merkitys ja asema muodostuu kaikkiaan kuitenkin varsin vaikeaselkoiseksi tässä muutoinkin sangen monimutkaisessa ja vaikeassa kokonaisuudessa. Esityksessä olisi ollut syytä tältä osin esittää selkeästi, mikä merkitys työrauhavelvoitteen

kulloisellakin mahdollisella olemassaololla tarkkaan ottaen on ehdotetussa sääntelyssä ja millä perusteella rajoituksia missäkin tilanteessa kaikkiaan esitetäänkään. Voi esimerkiksi kysyä, onko poliittisten työtaisteluiden rajoittamiselle työrauhavelvollisuuden ulkopuolella esitetty riittävät perustelut.

Ihmisoikeusvelvoitteet

Työtaisteluoikeudesta on määräyksiä Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Euroopan sosiaalisen peruskirjan sopimuspuolet ovat sitoutuneet tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa (6 artiklan 4 kappale). Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen osapuolet ovat niin ikään sitoutuneet takaamaan lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti (8 artiklan 1 kappaleen 1 kohta). Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksiin n:o 87 ja 98 on niiden valvontakäytännössä katsottu sisältyvän oikeus työtaisteluun. Työtaisteluoikeutta käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Sen 28 artiklan 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.

ILO:n valvontaelinten tulkintakäytännössä myötätuntotyötaistelut on katsottu sallituiksi edellyttäen, että tuettava primääryötaistelu on laillinen. Yhdistymisvapauskomitea on suhtautunut kielteisesti myötätuntotyötaisteluiden yleiseen kieltoon. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut myötätuntotyötaisteluiden kuuluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan soveltamisalaan. Työntekijöiden taloudellisiin ja sosiaalisiin etuihin kohdistuvaan politiikkaan vaikuttamiseksi järjestettävien mielenilmausten on ILO:n tulkintakäytännössä katsottu kuuluvan yleissopimusten numero 87 ja 98 turvaaman ammatillisen yhdistymisvapauden piiriin.

Esityksessä on tuotu kattavasti esille ehdotusten kannalta olennaisia ihmisoikeusvelvoitteita ja otettu huomioon myös niiden merkitystä. Paikoin kuitenkin ihmisoikeuksien mukaisuuden arvioinnissa on tyydytty pelkkiin toteamuksiin siitä, että perustuslaissa turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus sellaisena kuin sen sisältö on Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Lisäksi perusteluna ihmisoikeuksien mukaisuudelle on käytetty perustuslain 22 §:ää, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Mainitun säännöksen merkitys on kuitenkin tässä yhteydessä ennen muuta juuri se, että nyt ehdotettavan lain tulisi täyttää ihmisoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset ja että ehdotuksia tulisi myös perustella tältä kannalta.

Nähdäkseni ihmisoikeusvelvoitteista ei seuraa ehdotonta kieltoa rajoittaa lakko-oikeutta, vaan kyse on oikeuksista ryhtyä työtaistelutoimiin ja niiden suojaamisesta tavalla, jossa otetaan huomioon kansallinen lainsäädäntö ja käytäntö. Nyt arvioitavana olevassa ehdotuksessa ei täysin estettäisi tai kiellettäisi työtaistelutoimia.

Esityksessä on tuotu esille, että työtaisteluoikeutta turvaavien kansainvälisten sopimusten näkökulmasta poliittisten työtaistelujen suoja on jossain määrin epäselvä ja riippuu siitä, mitä poliittisella työtaistelulla tarkoitetaan. ILO:n valvontakäytännössä on erotettu puhtaasti poliittiset työtaistelut, jotka eivät kuulu lakko-oikeuden suojan piiriin, ja sellaiset joko suoraan tai välillisesti työntekijöiden etuja koskevat poliittisluonteiset työtaistelut, jotka saavat suojaa. ILO:n yleissopimusten numero 87 ja 98 tulkintakäytännön perusteella suojaa saavat sellaiset poliittisluonteiset lakot, jotka koskevat työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen puolustamista ja edistämistä taikka ammatillisia asioita. Esityksessä on nähdäkseni perustelujen tasolla paikoin viitattu sisällöllisesti mainittuun jaotteluun. Siinä on esimerkiksi todettu, että tavanomaisesti työntekijöiden yhdistyksen toimeenpanemalla poliittisella työtaistelulla pyritään vaikuttamaan sellaiseen poliittiseen päätöksentekoon, joka liittyy esimerkiksi työntekijöiden taloudelliseen tai sosiaaliseen asemaan. Poliittista työtaistelutoimen määrittelyssä 1. ja 2. lakiehdotusten 8 b §:ssä ei ole kuitenkaan tehty tällaista erontekoa. Nähdäkseni voi yhtyä hallituksen esityksessä tältä osin todettuun, että rajanveto siitä, mikä on puhtaasti poliittista ja mikä jää sen ulkopuolelle, voi olla vaikeaa ja aiheuttaa tulkintaerimielisyyksiä. En havaitse ehdotetussa tältä osin ongelmia Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta.

Siirtymäsäännös

Työehtosopimuslain muuttamisesta annettavaan lakiin ehdotetaan siirtymäsäännöstä. 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.

Suomen lainsäädännössä ei ole nimenomaista taannehtivan lainsäädännön kieltoa perustuslain 8 §:ään sisältyvää taannehtivien kriminalisointien kieltoa lukuun ottamatta. Muista perustuslain säännöksistä, kuten 15 §:n mukaista omaisuuden suojaa koskevista säännöksistä, saatetaan kuitenkin johtua, että vaikutukseltaan taannehtivat säännökset voidaan antaa vain perustuslainsäätämisyksityksessä.

Siirtymäsäännös merkitsisi puuttumista sopimusvapauteen. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa. Sopimusoikeuden sääntely sinänsä kuuluu lähtökohtaisesti tavallisen lainsäädännön alaan (PeVL 26/2008 vp, s. 2). Sopimusvapaus kuitenkin saa suojaa tietyssä määrin perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojaa turvaavan yleislausekkeen kautta (HE 309/1993 vp, s. 62, ks. esim. PeVL 15/2004 vp, s. 4–5, PeVL 33/1998 vp, s. 1). Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä esimerkiksi lailla jollekulle säädettävä velvollisuus sopia jostakin asiasta (sopimuspakko) on merkinnyt rajoitusta henkilön valtaan päättää sopimussuhteistaan (PeVL 24/2002 vp, s. 3). Esimerkiksi pikaluottojen korkokattosääntelyä katsottiin tarpeelliseksi arvioida puuttumisena luotonantajan ja luotonottajan vapauteen sopia pienen kuluttajaluoton korosta ja luottokustannuksista (PeVL 28/2012 vp, s. 2–4).

Taannehtiva puuttuminen yksityisten välisiin varallisuus oikeudellisiin sopimussuhteisiin on lähtökohtaisesti ongelmallista. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden

koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 37/1998 vp, s. 2, PeVL 34/1998 vp, s. 2, PeVL 33/1998 vp, s. 2). Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 21/2004 vp, s. 3, PeVL 33/2002 vp, s. 3). Valiokunnan käytännössä oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen on katsottu kuuluvan perusteltujen odotusten suojaan niin, että oikeuksia tai velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 21/2004 vp, s. 3). Perusteltujen odotusten suojan ja luottamuksen suojan merkityksen on katsottu korostuvan, kun kyseessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (PeVL 41/2013 vp, s. 3, PeVL 25/2005 vp, s. 3, PeVL 45/2002 vp, s. 3). Toisaalta vahvasti säännellyillä markkinoilla (esimerkiksi taksipalvelut ja katsastustoiminta) toimivat eivät yleensä voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (PeVL 22/2013 vp, s. 4/II, PeVL 31/2006 vp, s. 4, PeVL 56/2005 vp, s. 2). Tällaiseenkin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (ks. esim. PeVL 57/2014 vp, s. 2, PeVL 31/2006 vp, s. 4, PeVL 56/2005 vp, s. 2).

Ehdotettu työrauhavelvollisuutta koskeva siirtymäsäännös merkitsisi taannehtivaa puuttumista yksityisten välisiin varallisuus oikeudellisiin sopimussuhteisiin, mitä on lähtökohtaisesti pidettävä ongelmallisena. Esityksessä on kyse muutoksista, joita ei ole voinut ennakoida tilanteessa, jossa työrauhavelvollisuuden sisältö on vakiintunut ja pysynyt lainsäädännössä muuttumattomana vuosikymmeniä. Mikäli siirtymäsäännös ei kuitenkaan kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten asemaa, sen voi katsoa olevan ongelmaton perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaiseen omaisuuden suojaan kuuluvan sopimussuhteiden pysyvyyden ja perusteltujen odotusten kannalta. Asiaa on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Esityksessä on arvioitu taannehtivaa puuttumista työehtosopimuksiin. Siinä on todettu, että työehtosopimuksen luonne sopimussuhteena on erilainen verrattuna varallisuus oikeudelliseen sopimukseen, mutta tuotu kuitenkin esille, että työehtosopimuksella on kytkentä myös perustuslain 15 §:ään (ks. PeVL 41/2000 vp). Perustuslakijaksossa on myös esitetty perusteita, miksi sääntely ei kohtuuttomasti heikentäisi sopimuspuolten asemaa. Esityksessä ei ole suoranaisesti yksilöity perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisuutta, mutta kuitenkin olenaisesti todettu, että muutoksilla olisi taloudellista merkitystä lähinnä niihin liitettävien seuraamusten vuoksi. Vaikka esityksen perusteluja olisi tältäkin voinut selkeyttää ja täydentää, katson kuitenkin, että ehdotettu sääntelykokonaisuus ei kohtuuttomasti heikennä sopimusosapuolten asemaa, eikä ehdotus ole siten perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan kannalta ongelmallinen.

3 Kokonaisarvio

Esityksessä ehdotetuissa työtaisteluoikeuden rajoituksissa on kyse varsin monimutkaisesta ja osin myös valtiosääntöoikeudellisesti tulkinnanvaraisesta ja uudesta asiakokonaisuudesta. Katson, että esityksen tarkoittamien myötätuntotyötaistelutoimien ja poliittisten työtaistelutoimien voi molempien arvioida kuuluvan perustuslain 13 §:n 2 momentin alaan, mutta että niiden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa huomiota on syytä kiinnittää myös muihin

asiassa olennaisiin perusoikeuksiin. Esitetty sääntely työtaistelutoimien rajoittamisesta merkitsisi perustuslain 13 §:n 2 momenttiin kuuluvan työtaisteluoikeuden rajoittamista. Tällaiseen sääntelyyn on syytä suhtautua varauksellisesti, mutta sitä ei voi kuitenkaan pitää lähtökohtaisesti valtiosääntöisesti säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallisena. Lainsäätäjän harkintavaltaa työtaisteluoikeuden käyttämisen sääntelyssä voi pitää verraten laajana. Lakiehdotusten on kuitenkin täytettävä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset. Tältä osin ehdotuksissa on useita ongelmia etenkin suhteellisuusperiaatteen kannalta (etenkin myötätuntotyötaistelutoimien suhteettomat vahingolliset seuraukset ja poliittisten työtaistelutoimien aikarajojen perusteet) ja täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukseen nähden (1. ja 2. lakiehdotusten 8 a ja b §:n tulkinnanvaraisuus) tavalla, joka muodostuu nähdäkseni säätämisyjärjestyskysymykseksi.

Helsingissä 27.3.2024

Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori