

Matti Mikkola
Työoikeuden emeritusprofessori
Helsingin yliopisto

10.4.2024

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: Lausunto, HE 12/2024 vp

Myötätuntolakot ja niiden rajoittaminen

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksissa ja -käytännöissä myötätuntolakot ovat muiden lakkojen tavoin työntekijöille kuuluvia oleellisia oikeuksia heidän etujen valvomiseksi. Niillä haetaan suurempaa joukkovoimaa työntekijöiden tueksi, kun TES-neuvottelut ovat jumittuneet.

Kansainväliset sopimukset

Ihmisoikeutena myötätuntolakkojen oikeutuksesta säädetään ILO:n yleissopimusten 87 ja 98 lisäksi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIT) 11§1 artiklassa ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan (ESP) 6§4 artiklassa. Euroopan unionin jäsenmaita koskevana perusoikeutena siitä säädetään Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EUP) 28 artiklassa, joka on sisällöltään ja vähimmäisstandardeiltaan sidottu edellä mainittuihin EIS:n ja ESP:n oikeuksiin.

EUP 28 artikla - Neuvotteluoikeus ja oikeus yhteisiin toimiin

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.

Selitys

Artikla perustuu *Euroopan sosiaalisen peruskirjan 6 artiklaan* sekä työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevaan yhteisön peruskirjaan (12–14 kohta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on tunnustanut lakko-oikeuden yhdeksi *Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa* esitetyn ammatillisen järjestäytymisoikeuden osaksi.

Nämä sopimukset sitovat Suomen viranomaisia ja ne tulee ottaa huomioon PL 22 §:n vaatimalla tavalla tulkittaessa PL 13,2 §:n sisältöä ja arvioitaessa lakiesityksen perustuslainmukaisuutta (PeVL 25/1994 vp, s. 5/II).

Rajoitukset

Myötätuntolakkoja samoin muitakin työtaistelutoimia voidaan EIS 11§2 artiklan ja ESP:n G artiklan mukaan rajoittaa vain, mikäli siitä on 1) säädetty lailla, siihen on 2) säädöksessä mainittu säädetty hyväksyttävä syy ja rajoittaminen on 3) välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Molemmissa sopimuksissa kysymyksessä on poikkeussäännös, jota tulee tulkita suppeasti, mikä kieltää valtioita tekemästä pitemmälle meneviä rajoituksia.

EIS 11,2 artikla

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 moraalien 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.

ESP G, I artikla

1. Tämän peruskirjan I osan mukaisten oikeuksien ja periaatteiden tehokas toteuttaminen edellyttää, että näihin oikeuksiin ja periaatteisiin sekä niiden II osan mukaiseen tehokkaaseen käyttöön ei saa kohdistaa muita kuin näissä osissa määritettyjä rajoituksia, lukuun ottamatta sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalien suojelemiseksi.

Keskeinen seikka tässä sääntelyssä on, etteivät taloudelliset haitat tai menetykset kuulu säännöksessä mainittuihin hyväksyttäviin syihin. Lähtökohtaisesti valtiolla ei siten ole näiden kansainvälisten sitoumusten valossa mahdollisuutta asettaa taloudellisiin menetyksiin kytkeytyjä suhteellisuusvaatimuksia.

Työehtosopimus- ja työriitojen sovittelua koskeviin lakeihin on molempiin esitetty lisättäväksi 8a §. Niissä rajoitusten kohteena ei ole valtio vaan myötätuntolakkoon ryhtyvät työntekijät. Heidän lakko-oikeutta esitetään rajoitettavaksi taloudellisiin menetyksiin liittyen. Tällaista lakon lisärajoitusta eurooppalaiset ihmis- ja perusoikeussopimukset eivät salli, kuten esitin valiokunnalle 19.3.2024 antamassani lausunnossa.

Hyväksyttävä vaatimus

EIS:n ja ESP:n käytännöissä myötätuntolakoille on kuitenkin voitu kohdistaa sen luonteesta johtuva vaatimus. Toissijaisena työtaistelutoimena (*secondary strike*) sen tarkoitus ei saisi ulottua pääriitaa pitemmälle. Jotta kahteen lakiin esitetty uusi 8a § olisi Suomen eurooppalaiste sitoumusten mukainen, esitin 19.3 lausunnossani sen sanamuodon muuttamista seuraavasti:

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~~ tarkoituksen toteuttamiseksi.
- 2) ilman, että rajoittamisella olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan.

Kun taloudellisten vaikutusten suhteellisuutta koskeva rajoite poistetaan ja myötätuntolakon laajuus sidotaan pääriidan tarkoitukseen, säännös ei olisi enää ristiriidassa EIS 11§2 ESP G artiklojen kanssa.

TEM:n 8.4 versio

TEM saattoi valiokunnalle vastineen asiantuntijoiden aikaisempiin kommentteihin (VN/1/2024-TEM-37), jossa molemmat 8a §: 1 momentit muotoiltiin uudelleen ja säännökseen lisättiin uusi u2 momentti. Muutosta perusteltiin seuraavasti: ”Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on, että myötätuntotyötaistelun järjestäjä rajaa myötätuntotyötaistelun siten, että sen vaikutukset eivät ulotu laajemmalle kuin pääriidan osapuolena olevan työnantajan toimintaan. - Ehdotuksen mukaan

myötätuntotyötaistelun suhteettomuutta arvioitaisiin kahden vaihtoehdoisen kriteerin perusteella.” (VN/1/2024-TEM-36)

Edellä 8 §:ssä tarkoitetun työrauhavelvollisuuden vallitessa työtaistelua, jolla tuetaan toisessa työriidassa esitettyjä vaatimuksia (myötätuntotyötaistelu), ei saa toimeenpanna, jos sitä on pidettävä suhteettomana. Myötätuntotyötaistelua on pidettävä suhteettomana, jos:

- 1) työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa rajoitetaan laajemmin kuin sen toiminnan osalta, joka palvelee tai hyödyttää pääriidan piirissä olevaa työnantajaa, ja
- 2) rajoittamisella aiheutetaan sille työnantajalle, jonka työntekijät osallistuvat myötätuntotyötaisteluun, tai tämän sopimuskumppanille sellaisia vahingollisia seurauksia, joita olosuhteet huomioon ottaen ei voida pitää kohtuullisina.

Jos myötätuntotyötaistelu toimeenpannaan tuen osoittamiseksi ilman, että sillä olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan, myötätuntotyötaistelusta ei saa aiheutua pää riitaan nähden suhteettomia vahingollisia seurauksia.

Uudet muotoillut antavat aiheen samoihin kommentteihin kuin aikaisempikin versio. Vakava huomautus koskee oikeuslähteiden valikoivaa käyttöä hallituksen esityksen perusteluissa, mikä on johtanut siihen, että eurooppalaisten ihmis- ja perusoikeuksien tarkastelu on sivuutettu sekä perusteluissa että PL 22 §:n vaatimassa tarkastelussa.

TEM:in valmistelu on edelleen lähtenyt siitä hallituksen esityksen virheellisestä toteamuksesta, etteivät Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean päätökset olisi Suomea sitovia (HE s. 39). Tällöin esitystä on voitu perustella omaisuuden suojalla ja riidan ulkopuolisten oikeuksilla ja samalla ohittaa se tosiasia, että lakiesitys rajoittaa työntekijöiden lakko-oikeutta tavalla, joka on ristiriidassa EIS 11§2 ja ESP 6§4 artiklojen kanssa. Kyseisten säännösten vakiintuneen valvontakäytännön mukaan valtio ei kuitenkaan saa asettaa lakko-oikeudelle rajoituksia haitallisiin taloudellisiin vaikutuksiin perustuen.

Myötätuntotaistelujen toissijaisuudesta johtuen valvontakäytäntö sallii kuitenkin niiden rajoittamisen siltä osin, kuin myötätuntolakolla tavoitellaan pääriidan ulkopuolelle meneviä tarkoituksia. Tämän mukaisesti muutetun esityksen 8a §:n 1 ja 2 momentin säännökset tulisi palauttaa yhteen momenttiin 19.3 esittämäni sisältöisenä:

Edellä 8 §:ssä tarkoitetun työrauhavelvollisuuden vallitessa työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua (*myötätuntotyötaistelu*), ei saa toimeenpanna laajemmin kuin on tarpeen pääriidan tarkoituksen toteuttamiseksi.

Täsmällisyys, tarkkarajaisuus ja todistustaakka

Jos myötätuntolakon rajoitukset hyväksytään TEM:n esitysten mukaisena, lainsäädännön selkeys vaatii 8a §:n johtolauseen edelleen täsmentämistä. Näin epämääräinen muotoilu jättää työntekijät riitatilanteissa perin turvattomaan. Tuomioistuimista oikeutta hakeva joutunee negatiivisen näyttövelvollisuuden eteen ja joutuu osoittamaan, etteivät vaikutukset ole suhteettomia tai ulkopuolisille aiheutetut vaikutukset eivät ole vakavia. Vaikea sada oikeutta. Tilannetta voisi kohtuullistaa se, että säännökseen lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa tulkintaetuoikeus olisi näissä tilanteissa työntekijällä.

Voimaantulo

Lakon rajoittamista koskevat lait on tarkoitus saattaa voimaan kesken TES:ien sopimuskauden. Kansainvälisten sopimusten kannalta tämä koskettaa kysymystä valtion roolista TES-neuvotteluissa. Niin ILO:n kuin eurooppalaistenkin sopimusten

lähtökohtana on, että valtion velvollisuutena on edistää työmarkkinaosapuolten vapaata neuvottelu-oikeutta. Valtio voi osallistua neuvotteluihin kolmantena osapuolena mutta se ei saa vaikuttaa ratkaisevasti työehtosopimusten sisältöön.

Voimaantulosäännös merkitsee kuitenkin valtion väliintuloa kesken sopimuskauden siihen, mitä osapuolet ovat sopineet työrauhasta ja sen laajuudesta. Kysymys on oleellisesta puuttumisesta työehtosopimusten sisältöön tavalla, joka tekee valtiosta tältä osin aktiivin osapuolen vastoin edellä mainittuja kansainvälisiä sitoumuksia. Lisäksi tämä on tapahtunut epäkeskoisesti toista osapuolta hyödyttären, jonka välttämiseksi ihmisoikeuskäytännössä on juuri edellytetty valtiolta pidättyvää roolia TES-neuvotteluissa ja sopimusten sisältöön vaikuttamisessa.

Kv. sopimusten ja perustuslain ristiriita

Perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVL 9/2024 vp) johtaa Suomen kansainvälisten sidonnaisuuksien ja niitä vastaavien perustuslain TSS-oikeuksien tulkintojen eriytymiseen vastoin PL 22 §:n tarkoitusta. Se lisää mahdollisuuksia siihen, että Suomi ei enää valtiona kunnioita ihmisoikeuksia koskevia sitoumuksiaan, mikä rapauttaa samalla kunnioitusta kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää kohtaan.

Puolentoista vuorokauden aika lausunnon antamiseen ei ole antanut mahdollisuutta puuttua enempiin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin ja perusteluihin, joiden mukaan lakien säätäminen voi tapahtua ilman ristiriitaa kansallisiin perusoikeuksiin nähden. Tällaisia kommentointia vaativia kannanottoja olisivat olleet:

- HE:ssä ehdotettuja rajoituksia työtaisteluoikeuteen perustellaan muun muassa työmarkkinoiden vakauden ja häiriöttömyyden turvaamisella. Tätä voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää hyväksyttävänä perusteena rajoittavalle sääntelylle.
- Ehdotuksella ei siten puututa työtaisteluoikeuden keskeiseen sisältöön.
- Työtaisteluoikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy toisaalta valiokunnan mukaan olennaisesti tavallisen lain säännöksin.
- Perustuslaissa ei ole nimenomaista taannehtivan lainsäädännön kieltoa