

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Niklas Vainio

Lausunto
12.3.2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

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

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiassa. Oikeusministeriötä on kuultu esityksen valmisteluvaiheessa.

Esityksen ytimessä on kysymys perustuslain 13 §:ssä suojatun yhdistymisvapauden rajoittamisesta. Esityksen perustuslainmukaisuus on tarkasteltavana eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Tässä lausunnossa kuvataan siten yleisemmällä tasolla niitä näkökohtia, joiden kautta esityksen perusoikeuskysymyksiä tulisi tarkastella.

Arvion lähtökohdat

Esityksellä rajoitettaisiin oikeutta myötätuntotyötaisteluihin ja poliittisiin työtaisteluihin. Ehdotuksia on siten arvioitava perusoikeusrajoituksina.

Esityksen arvioinnin keskiössä on perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattu yhdistymisvapaus. Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Säännöksessä ei mainita työtaisteluoikeutta, mutta perustuslakivaliokunta on katsonut tämän oikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain sään-

Postiosoite Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

nöksin. Valiokunta on katsonut, että työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 15/2007 vp). Valiokunnan mukaan lainsäätäjällä on myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta (PeVM 6/2015 vp). Poliittiset työtaistelut ovat merkityksellisiä myös perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatun sananvapauden kannalta.

Rajoitusten on täytettävä myös kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista seuraavat velvoitteet. Keskeisiä sopimuksia tässä suhteessa ovat muun muassa kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleissopimukset 87 ja 98.

Perustuslakivaliokunta ei ole lausuntokäytännössään tarkastellut myötätunto-työtaisteluiden tai poliittisten työtaisteluiden perusoikeussuojaa. Voidaan kuitenkin arvioida, että ne eivät ainakaan kaikilta osin kuulu ammatillisen yhdistymisvapauden ydinalueelle. Perustuslain näkökulmasta vaikuttaa siltä, että tätä oikeutta on joltain osin mahdollista rajoittaa. Esityksessä kuvatus perusteella myös ILO:n sopimusten tulkintakäytäntö vaikuttaisi antavan liikkumavaraa. Oikeusministeriö yhtyy esityksessä tehtyyn arvioon, jonka mukaan työtaisteluoikeuden rajoittamisessa voidaan arvioida olevan suurempi liikkumavara silloin, kun kyse ei ole työtaisteluoikeuden keskeisestä sisällöstä eli työehtosopimuksen tavoittelusta.

Perusoikeusrajoitusten perusteena esityksessä viitataan muun muassa työnantajan perusteltuun odotukseen luottaa työehtosopimuksen sitovuuteen ja työmarkkinoiden vakauden ja häiriöttömyyden turvaamiseen. Näitä perusteita voi sinänsä pitää perustuslain näkökulmasta hyväksyttävänä. Esitystä on kuitenkin olennaista tarkastella siltä kannalta, ovatko ehdotukset täsmällisiä, tarkkarajaisia ja oikeasuhtaisia.

Oikeusministeriön käsitys on, että arvioinnissa on annettava merkitystä sille lähtökohdalle, että työtaistelutoimen taustalla on (1. lakiehdotuksen osalta) työehtosopimus, jossa on sovittu työrauhasta. Työehtosopimuksessa on kysymys sopimuksesta, jossa sopijaosapuolet ovat omaa sopimusvapauttansa käyttäen sopineet työrauhasta ja siten rajoittaneet omaa toimintavapauttansa. Tämä seikka on merkityksellinen arvioitaessa rajoitusten oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä. Rajoitus tulee kuitenkin muotoilla siten, että se on välttämätön taustalla olevan tavoitteen saavuttamiseksi kaikkien niiden työtaisteluiden osalta, jotka säännöksen soveltamisalaan tulisivat.

Oikeusministeriön käsitys on, että tyypillisesti työehtosopimusten määräykset työrauhasta koskevat työtaisteluita, jotka kohdistuvat työehtosopimukseen, eivätkä myötätuntotyötaistelut tai poliittiset työtaistelut kuulu niissä sovitun työrauhan piiriin. Työehtosopimuslain 8 §:ssä työehtosopimuksella sovittuun työrauhaan liitetään lakiperustaisesti velvollisuus välttää työehtosopimukseen kohdistuvia työtaisteluita. Esityksen 1. lakiehdotuksessa työrauhan lakiperustaisia vaikutuksia laajennettaisiin kieltämällä sellaiset myötätuntotyötaistelut, jotka eivät ole oikeasuhtaisia sekä rajoittamalla poliittisten työtaisteluiden kestoa.

Asetelma on toisenlainen esityksen 2. lakiehdotuksessa, joka koskisi työtaisteluita työrauhan ulkopuolisessa tilanteessa. Tämän ehdotuksen osalta ei voida nojata työehtosopimuksessa sovittuun työrauhaan niin kuin edellä. Toisaalta jossain määrin merkitystä voitaneen antaa sille seikalle, että työntekijöiden ja työnantajien välillä on yksilötason työsopimus, jossa työntekijä on sitoutunut olemaan työnantajan käytettävänä ja työnantaja vastaavasti tarjoamaan työtä. Esityksen 2. lakiehdotuksen mukaan näissä tilanteissa kiellettäisiin sellainen myötätuntotyötaistelu, joka ei ole oikeasuhtainen ja jonka tavoitteena ei ole työehtosopimuksen solmiminen. Ehdotuksen mukaan poliittiset työtaistelut kiellettäisiin vastaavasti kuin työrauhan alaisessa tilanteessa. Kun taustalla ei ole työehtosopimusta, perusteluvelvollisuuden kynnys nousee. Arvioitavaksi tulee, voidaanko rajoitusta pitää oikeasuhtaisena ja välttämättömänä myös tilanteessa, jossa työrauhasta ei ole työmarkkinaosapuolten välillä sovittu.

Myötätuntotyötaistelut

Esityksen mukaan työehtosopimuslakiin ja työriitalakiin lisättäisiin tietyt myötätuntotyötaistelut kieltävä säännös. Säännökset on rakennettu työtaistelutoimien oikeasuhtaisuuden ajatuksen varaan. Vaikuttaa sinänsä mahdolliselta ottaa sääntelyn lähtökohdaksi myötätuntotyötaisteluiden oikeasuhtaisuus. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset huomioon ottaen rajoitussäännösten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus korostuu, kun oikeasuhtaisuusedellytyksen rikkomisesta voitaisiin määrätä hyvityssakko.

Ehdotettuihin säännöksiin sisältyy useampi elementti, joilla oikeasuhtaisuuden vaatimusta säännöksessä ilmennetään. Perustuslakivaliokunta arvioinee, voidaanko säännöksiä pitää riittävän täsmällisinä ja tarkkarajaisina. Arvioitavaksi

tulee myös, onko taustalla oleva yhteiskunnallinen tavoite riittävän painava perustelemaan rajoitukset ehdotetussa muodossa ja laajuudessa.

Poliittiset työtaistelut

Esityksen mukaan työehtosopimuslakiin ja työriitalakiin lisättäisiin säännös, jolla rajoitettaisiin kaikkien poliittisten työtaisteluiden kestoja. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota säännöksen laajaan soveltamisalaan.

Säännös koskisi kaikkia poliittisia työtaisteluita riippumatta siitä, liittyykö niiden aihe työntekijöiden oikeuksiin vai muuhun poliittiseen kysymykseen. Esityksen mukaan (s. 38) 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. Yleensä poliittiset lakot liittyvät nimenomaan työntekijöiden taloudellisiin tai sosiaalisiin etuihin tai ammatillisiin asioihin, jolloin ne saavat suojaa ILO:n tulkintakäytännön perusteella. Poliittisten työtaisteluiden tarkoitus ei kuitenkaan liity työehtosopimusneuvotteluihin, joten esityksen mukaan niitä voidaan arvioida eri tavalla kuin työtaisteluita, joiden päämääränä on työehtosopimuksen aikaansaaminen. Esityksen mukaan säännöksen piiriin kuuluisivat sekä puhtaasti poliittiset että poliittisluonteiset työtaistelut ja molempiin sovellettaisiin samoja edellytyksiä.

Ehdotettu sääntely voi tarkoittaa, että tiettyyn poliittiseen hankkeeseen voidaan kohdistaa poliittisia työtaistelutoimia vain yhden kerran, vaikka hanke eri vaiheineen kestää pitkään, mahdollisesti jopa vuosia. Kielto koskisi myös sellaisia tilanteita, jossa protesti kohdistuu hyvin poikkeuksellisiin julkisen vallan toimiin, äärimmillään esimerkiksi selviin ihmisoikeusloukkauksiin. Säännöksen soveltamisalaa on syytä arvioida rajoitusten oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta. Arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 ja 11 artiklassa ilmaistu edellytys, jonka mukaan vain sellaiset rajoitukset ovat sallittuja, jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa. Oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysnäkökulmasta voidaan arvioida, että kynnys poliittisten työtaisteluiden rajoittamiselle on korkeampi tilanteessa, jossa taustalla ei ole työehtosopimuksella sovittua

työrauhaa (2. lakiehdotus), erityisesti siltä osin kuin rajoitettaisiin poliittisluontoisia työtaisteluita.

Perustuslakivaliokunta arvioinee yksityiskohtaisesti säännöksiä muun muassa täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta. Kuten myötätuntotyötaisteluidenkin osalta on todettu, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus korostuu, kun kiellon rikkomisesta voitaisiin määrätä hyvityssakko.

Siirtymäsäännökset

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. Näitä siirtymäsäännöksiä on arvioitu esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslain 15 §:ssä suojatun sopimusten pysyvyyden periaatteen kannalta. Perusteluiden mukaan rajoituksilla turvataan muiden etuja ja oikeuksia, jotka perustelevat myös mahdollisimman nopeaa voimaantuloa ja siten myös soveltamista voimassa oleviin työehtosopimuksiin perustuvaan työrauhavelvollisuuteen.

Voimassa oleviin työehtosopimuksiin puuttumista lainsäädännöllä työntekijäosapuolen vahingoksi voidaan pitää ylimääräisenä rajoituksena suhteessa siihen, mitä varsinaisissa säännöksissä on ehdotettu. Siksi on arvioitava, onko taustalla oleva yhteiskunnallinen intressi niin painava, että myös tällainen ylimääräinen rajoitus on välttämätön.