

OTT, VTK Seppo Koskinen

työoikeuden emeritusprofessori

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

HE 12/2024

15.3.2024

Työrauhalainsäädännön historiasta ja arviointia esitetyistä uudistuksista

1. Työrauhalainsäädännön historiasta

Työehtosopimuslaki, joka sisältää perussäännökset työrauhavelvollisuudesta, säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 1924 ja tuli voimaan 1.1.1925. Silloin jo säädettiin nykyiset perusteet: Sopimukset on pidettävä. Silloin kun sopimus ei ole voimassa, voidaan lakkoilla. Nämä lähes sellaisenaan otettiin vuoden 1946 työehtosopimuslakiin, jota on muutettu vajaa 10 kertaa jälkeensä. Viimeksi tämän vuosituhannen alussa. Näistä muutoksista vain yksi koski työrauhavelvollisuutta. Hallituksen esityksellä 39/84 täsmennettiin työehtosopimusosapuolen valvontavelvollisuutta ja hyvityssakon arviointia. Työrauhavelvollisuus säänneltiin siis jo vuoden 1924 laissa siten, kuin se edelleenkin on voimassa. Vaikka laki on muodollisesti säilynyt samana, sen tulkinta on koko ajan täsmentynyt ja erityisesti valvontavelvollisuuden osalta tullut tiukaksi.

Vuoden 1924 työehtosopimuslaki on siis lähes samanlainen kuin vuoden 1946 työehtosopimuslaki. Toisin kuin hallitus väittää, nykyinen työehtosopimuslainsäädäntö viettää tänä vuonna säätämisenä 100 vuotisjuhlaa. Ansio lain pitkäikäisyydestä kuuluu viime vuosisadan alun viisaille porvareille, jotka osasivat laatia sopivan yleisen lain (esim. K.J. Ståhlberg). Toki siihen sisältyy tulkintaongelmia, mutta laki on ollut tasapuolinen. Ei se muutoin olisi säilynyt 100 vuotta.

Toinen työrauhalaki, laki työriitojen sovittelusta, jota hallitus esittää muutettavaksi olennaisesti, uudistettiin vastikään kolmikantaisesti ja muutokset tulivat voimaan 1.3.2023. Nyt hallitus yksipuolisesti esittää todella merkittäviä uudistuksia tähän vuonna 2023 uudistettuun lakiin. Tämä laki on alun perin vuodelta 1925. Periaatteet ovat säilyneet koko ajan samanlaisina. Merkittävien muutosten tapahtui vuonna 1962, kun valtakunnansovittelijaorganisaatio perustettiin ministeriön yhteyteen (ei alaisuuteen).

1940-luvulla tehtiin ensinnäkin Tammikuun kihlaus (1940), jolloin sovittiin normaalien työmarkkinasuhteiden sopimustoimintoihin alkamisesta. Tosin silloin oli sota-aika, jota seurasi säännöstelyaika 1950-luvun puoliväliin saakka, jolloin vasta todellisesti alettiin neuvottelutoiminta. Aloitukset alkoivat vuoden 1956 yleislakolla. Myöhemmin 60-luvun lopulta alkoi tulopolitiikan kausi, jolloin kolmikantaisesti sovittiin laajasti työelämän asioita. Ns. valtuuslakeihin sisältyi tällöin myös mahdollisuus rajoittaa työtaistelutoimia.

Vielä 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä saatiin aikaan merkittäviä uudistuksia työlainsäädäntöön kolmikantaisesti. Työrauhauudistuksia ei silloin tapahtunut. Erityisen huomion kohteena oli työrauhan osalta ns. avainryhmien työtaisteluoikeuden kaventaminen. Tässä ei onnistuttu mm. siitä syystä, että avainryhmästä ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyä määritelmää.

Työtuomioistuin perustettiin vuonna 1946 ja lakia on muutettu useaan otteeseen viimeksi vuonna 2023.

2. Yleistä ehdotetun sääntelyn toteutuksesta

Hallituksen esityksessä vaihtoehdot on käsitelty puutteellisesti. Yksinkertaisin vaihtoehto olisi ollut se, että arvioidaan nykyisen työehtosopimuslain työrauhasäännösten tulkinnallista terävöittämistä hallituksen tavoitteiden mukaisesti. Tämä olisi ollut mahdollista, koska jo nykyiseen lakiin sisältyy mahdollisuus puuttua tukilakkoihin ja poliittisiin lakkoihin tällä hetkellä tapahtunutta voimakkaammin.

Nykyisessä työehtosopimuslaissa kielletään työtaistelutoimenpiteet, jotka kohdistuvat työehtosopimukseen kokonaisuudessaan tai johonkin sen yksityiseen määräykseen. Poliittisten lakkojen yhteydessä jo nykyisin, kuten hallituksen esityksessä todetaan, on poliittiset työtaistelut helposti katsottu kohdistuneen oman työehtosopimuksen johonkin määräykseen. Näin tapahtuu varsinkin silloin, jos poliittinen työnseisaus tai muu työtaistelu on työelämäsidonnainen eli koskee asioita, joista esimerkiksi työehtosopimuksissa sovitaan.

Nykyinen työehtosopimuslaki on kirjoitettu siten, että kohdistumisen kohteena mainitaan jopa ensimmäiseksi työehtosopimus kokonaisuudessaan. Kokonaisuudessaan kohdistuminen tarkoittaa erityisesti sitä, että voimassa oleva työehtosopimus menettää toimeenpantujen työtaistelujen johdosta merkityksensä työrauhan turvaajana. Tämä tilanne aktualisoituu nimenomaisesti sallittujen tukilakkojen ja poliittisten lakkojen yhteydessä. Eli meillä laissa on jo keino puuttua niihin työtaisteluihin, joihin hallitus uudistuksillaan haluaakin puuttua. Nyt puuttuminen tapahtuu tavalla, joka kärjistää palkansaajapuolen suhtautumista asiaan. Jos uudistus olisi toteutettu tarkentamalla sitä, mitä työehtosopimukseen kokonaisuudessaan kohdistuminen tarkoittaa, kyse olisi ollut vain nykylain mukaisen olemassa olevan tulkinnan vahvistamisesta. Tämä olisi voinut tapahtua toteamalla, että ne tukilakat ja poliittiset työtaistelut, jotka uudistuksella halutaan estää, yksittäistapauksellisen arvioinnin perusteella kohdistuvat työehtosopimukseen kokonaisuudessaan.

Kyse toki olisi ollut tällöin vain työehtosopimuskauden aikaisten työtaistelujen hillitsemisestä. Hallituksen tavoite on kuitenkin ollut vähentää laittomia lakkoja. Ainakaan aluksi tarkoitukseksi ei todettu työrauhan säätämistä ajalle, jolloin ei nykylain mukaan ole voimassaolevan työehtosopimuksen puuttuessa työrauhavelvollisuutta. Jos siis tyydyttäisiin vain toteuttamaan hallitusohjelman mukainen tavoite, pääongelma tulisi ratkaistuksi pelkästään nykylakia kirkastamalla. Tavoitteena olevien laittomien lakkojen vähentäminenhan tapahtuu uudistuksen jälkeen erityisesti korotettujen lakkosakkojen avulla. Niiden korottaminenhan on jopa huimaa, kun maksimia nostetaan lähes viisinkertaiseksi.

Näin edeten olisi välttytty esimerkiksi uudenlaiselta työriitojen sovittelusta annetun lain uudistamiselta, jota valtakunnansovittelijakaan ei ole antamassaan lausunnossa hyväksynyt. Kyseinen uudistushan tarkoittaa työriitojen sovittelulailla toteutettua tukilakkojen ja poliittisten työnseisausten osalta ns. pysyvän työrauhavelvollisuuden säätämistä lähes samanlaiseksi, kuin mikä se on tällä hetkellä virkamiesten ja viranhaltijoiden kohdalla. Jälkimmäisiltä nämä on kokonaan kielletty. Tällainen ”lähesrinnastaminen” työntekijöiden ja julkisessa tehtävässä olevien välillä tilanteessa, jossa työrauhavelvollisuutta ei ole, suurella todennäköisyydellä ei vastaa kansainvälisten sopimusten työntekijöille turvaamaan työtaisteluoikeutta. Työriitojen sovittelulakiin ehdotetut lisäykset poistamalla myös seuraamusjärjestelmä säilyisi nykyisellään, eikä syntyisi uutta hyvitysseuraamusta.

On syytä tuoda esille, että jo nykyisin saman tyyppinen ”pysyvä työrauhavelvollisuus” on jo yksittäistapauksellisesti ollut käytössä oikeuskäytännössä. Hallituksen esityksessäkin mainitaan korkeimman oikeuden tuomioita, joissa tukilakot tilanteessa, joissa tukilakkoon ryhtyneen ja tukilakon kohteen välillä ei ole työehtosopimussuhdetta (eikä siihen ainakaan toinen osapuoli edes pyri), on katsottu joko oikeuden tai hyvän tavan vastaiseksi taikka kohtuuttomaksi ja siten kielletyksi. Nyt tämä yksittäistapauksellinen harvoja asiatilanteita koskeva oikeuskäytäntö mielestäni korvautuu yleisellä lailla.

Työriitojen sovittelulakiin tehdyillä lisäyksillä on merkitystä myös työmarkkinoilla työtaistelujen yhteydessä toteutettuihin turvaamistoimintatarkoituksiin. Turvaamistoimet eivät ole olleet hyväksytyjä työehtosopimuskentässä. Jos mitään työehtosopimussuhdetta ei ole, kohtuuttomiin työtaisteluihin on voitu yksittäistapauksellisesti puuttua tällä oikeuskeinolla. Käsitykseni mukaan työriitojen sovittelulakiin esitetyt muutokset syrjäyttävät myös tämän keinon.

Olen tällä hetkellä vakuuttunut siitä, että työriitojen sovittelulakiin tehty lisäykset katsottaisiin ILO:n valvontakäytännössä kansainvälisten sopimusten vastaisiksi. Ongelmana on tältä osin se, että uudistus toteutetaan yleisenä. Tällä hetkellä vastaavaan lopputulokseen on päädytty oikeuskäytännössä yksittäistapauksellisesti. Jälkimmäinen tapa ei ILO:n valvontakäytännön perusteella rinnastu vakavuudeltaan työtaisteluoikeuden ydinalueeseen puuttuvaan yleiseen lakiin. Poliittisten työnseisausten osalta ne koskisivat myös työelämäsidonnaisia poliittisia lakkoja ja muutenkin ne merkitsevät mielestäni perusteetonta ja olennaista työtaisteluvapauden rajoittamista aikana, jolloin ei ole työehtosopimukseen liittyvä työrauhavelvollisuus voimassa. Ne puuttuvat siten työtaisteluvapauden olennaisimpaan osaan eli oikeuteen ryhtyä työtaistelutoimenpiteeseen silloin, kun työrauhaa ei työtaisteluoikeuden pääsäännön mukaan ole.

Hallituksen edustajien puheista ei voida päätellä, että nyt olisi ymmärretty se, mitä ollaan tekemässä. Useat hallituspuolueiden edustajat ovat julkisuudessa todenneet, että nyt ei puututa työtaisteluoikeuden ydinkysymyksiin. Mielestäni puututaan ja lisäksi tavalla, jossa ei ymmärretä edes sitä, mitä esitetty asian tekninen toteuttaminen tarkoittaa. Työriitojen sovittelulain luonne ja ideologia muuttuvat perusteellisesti siitä, miten tähän asti länsimaissa on ymmärretty valtiovallasta riippumattoman sovitteluinstituution asema. (Valtakunnansovittelijakaan ei kannattanut näiden säännösten ottamista lakiin työriitojen sovittelusta.)

Työriitojen sovittelusta annettua lakia koskevat muutosehdotukset ovat erikoisia myös sinne esitetyn ennakoilmoitusvelvollisuuden osalta. Kyseistä ennakoilmoitustahan ei lähetetä

sovittelijalle vaan työehtosopimusvastapuolelle tai työnantajalle. Työriitojen sovittelun kanssa tällä ilmoitusvelvollisuudella ei ole mitään tekemistä. Hallituksen esitystä valmisteltaessa oli esillä myös se, että tällainen ilmoitus tulisi toimittaa myös sovittelijalle. Näin katsottiin jopa poliittisen työtaistelun osalta. Sovittelijalle tehtävä ilmoitus kuitenkin viime vaiheessa lausuntovaiheen jälkeen poistettiin tarpeettomana, mutta kiireen vuoksi muilta osin uusi ennakkoilmoitusvelvollisuus päätettiin kuitenkin jättää tähän lakiin.

2. Arviointeja esitetyistä uudistuksista

2.1. Suhteettomien myötätuntotyötaistelujen rajoittaminen

Tukilakkojen osalta lähtökohtakäsitys kansainvälisten sopimusten perusteella on ennemmin se, että niitä arvioidaan samojen sääntöjen mukaan kuin normaaleja tes-sidonnaisia työtaisteluja.

Tästä kuullut asiantuntijat lienevät olleet yhtä mieltä. Myötätuntotoimenpiteet ovat osa pääriitaa ja työnantajien kannalta varsin tavanomainen tapahtuma, johon pitää osata varautua. Tämä on myös EUT:n linja esim. asiassa C-613/20 – Eurowings, jossa oli kysymys konsernin sisäisestä solidaarisuustoimenpiteestä, eli myötätuntolakosta, joka toteutettiin vielä sen jälkeen, kun varsinaisen pääriidan osapuolet olivat päässeet sopimukseen ja työtaistelun ”peruste” oli lakannut. Tässäkin tilanteessa EUT katsoi, että perusoikeuskirjan 28 artiklan tulkinta, joka on sama riippumatta jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön sisällöstä, on se, että lakko, josta on annettu sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukainen ennakkovaroitus ja jonka osalta on ilmoitettu, että se voi ulottua aloille, jotka vaikuttavat sellaisen yrityksen toimintaan, jota lakko ei alun perin koskenut, ei ole epätavallinen ja ennakoimaton tapahtuma.

Ongelmallista on siis säätää tukilakkoja koskien oma arviointitapansa, ns. suhteellisuusperiaate. Tätä on kuitenkin jossakin määrin käytössä ja tämä on hallituksen vahva tahtotila. Tästä hallitus ei luovu. Silti myötätuntotyötaistelut olisi pitänyt säätää samalla tavoin kuin ns. normaalitkin työtaistelut.

Suhteellisuusperiaate on tunnetusti ja kiistatta tulkinnallisesti avoin. Nyt se kuvataan säännöksessä seuraavasti:

Ehdotus 8 a §:ksi työehtosopimuslakiin:

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

Työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen on huolehdittava siitä, että sen alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät 1 momentin vastaisia myötätuntotyö-taisteluita.

Ehdotus 8 a §:ksi lakiin työriitojen sovittelusta

8 a § Myötätuntotyötaistelun rajoitukset

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.

Hallituksen esityksestä annetuissa lausunnoissa usein kritisoitiin säännösten tulkinnanvaraisuutta. Tulkinnanvaraisuutta arvioitaessa on muistettava, että säännöstä tulkitsee ensimmäiseksi siihen ryhtyvä järjestö. Tukityötaisteluun ryhtyvän näkökulmasta on mielestäni mahdotonta arvioida objektiivisesti edellä kerrotuissa ehdotetuissa sanamuodoissa ilmaistuja toimenpiteen edellytyksiä.

Ensimmäinen esimerkki vaikeasta tulkinnasta: ... ei saa toimeenpanna siten, että työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutetaan suhteettomia vahingollisia seurauksia rajoittamalla työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa...

Yleensä nämä vahingot ilmenevät vasta jälkeenpäin. Työnantaja voi monilla toimenpiteillään estää tai vähentää säännöksessä mainittuja vaikutuksia. Työnantajatkin ovat eri tilanteissa sen suhteen, millainen vastustuskyky kullakin on estääkseen suhteettomat vaikutukset. Mitä suhteettomat vaikutukset ovat? Yleensä ne ovat kuitenkin vain väliaikaisia.

Toinen esimerkki: Miten tukityötaisteluun ryhtyvä voi objektiivisesti arvioida seuraavaa: 1) laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi;

Tukityötaisteluun ryhtyvän on todella vaikea, jopa mahdotonta arvioida sitä, millainen toimenpide tarvitaan kyseisen tavoiteltavan vaikutuksen aikaansaamiseksi. Tätä ei pysty yksikään tukityötaisteluun ryhtyvä järjestö arvioimaan etukäteen.

Kolmas esimerkki: Miten tukityötaisteluun ryhtyvä voi arvioida seuraavaa edellytystä: 2) ilman, että rajoittamisella olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan.

Tukityötaisteluun ryhtyvä ei voi etukäteen objektiivisesti arvioida sitä, milloin rajoittamisella on tai ei ole välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan. Miten ylipäättään välitön vaikutus arvioidaan (vaikutus päivässä, vaikutus viikossa, vaikutus kahdessa viikossa)?

Laissa ehdotetut kriteerit soveltuvat tuomioistuimessa toteutettavaan jälkikäteiseen arviointiin. Silloinkin on esillä monia vaikeita näyttöongelmia. Yleensä työnantaja pystyy näyttämään itseensä kohdistuvat vaikutukset. Jos työnantaja esimerkiksi huolehtii itse siitä, että välitöntä vaikutusta ei ole, silloin työnantaja saa aikaiseksi hyvityssakon tai hyvityksen määräämisen tukityötaisteluun ryhtyvälle. Muidenkin yksityiskohtien yhteydessä syntyy todella hankalia näyttökysymyksiä. Yleensä oikeusjärjestelmä ei toimi siten, että kun päätät oman toimintasi tietynlaiseksi, saat aikaiseksi vastapuolelle merkittävän taloudellisen seuraamuksen. Tämä lopputulos ei ole oikeusvaltion periaatteiden mukainen.

Esitetyt edellytykset lailliselle tukityötaistelulle ovat tulkinnanvaraisuutensa johdosta sopimattomia arvioitaessa asiaa tukityötaisteluun ryhtyvän kannalta. Tällaista lainsäädäntöä ei tulisi säätää ottaen huomioon se, että laittoman tukityötaistelun seuraamukset ovat merkittävät (maksimissaan 150.000 euroa). Luonnollisesti se, että säännöksen soveltaminen on tukityötaisteluun ryhtyvän näkökulmasta tarkkaan arvioiden mahdotonta, koska vaikutukset riippuvat tukityötaistelun kohteena olevan työnantajan toimista, lieventää tuomittavaa seuraamusta. Silti on perusteltua kysyä, onko tällainen tapa säädellä laillisen toiminnan edellytykset huomioon ottaen seuraamusten ankaruus oikeusvaltion perusteiden mukaista. Mielestäni ei ole. Työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain rikkomisesta tuomittava sakkoseuraamus ei sen sijaan koske laitonta tukityötaistelua.

Suhteellisuusperiaate mielestäni tarkoittaa samaa tai ainakin lähes samaa kuin työehtosopimukseen kokonaisuudessaan kohdistuminen. Erona voisi olla se, että suhteellisuusperiaatetta rikotaan vähäisemmissä tukityötaisteluissa kuin milloin tukityötaistelun katsotaan kohdistuvan siihen ryhtyneen järjestön omaan työehtosopimukseen kokonaisuudessaan. Vertailua vaikeuttaa se, että työehtosopimukseen kokonaisuudessaan kohdistuvia tilanteita on työtuomioistuimessa käsitelty vain vähän.

Ruotsissa myötätuntotyötaistelut ovat sallittuja työehtosopimuksen voimassaollessa, jos tuettava työtaistelu on laillinen. Myötätuntotyötaistelun tulee olla myös tilapäinen.

2.2. Poliittisten työtaistelujen rajoittaminen

Nykyisin poliittiset työtaistelut ovat lähtökohtaisesti sallittuja työehtosopimuskauden aikanakin työrauhavelvollisuuden estämättä, mutta niiden käyttöala on työtuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostunut varsin kapeaksi. Käytännössä poliittisiksi väitettyjen työtaistelujen katsotaan usein kohdistuvan omaan työehtosopimukseen, jos kyse on asiasta, joka on työpaikalla ajankohtainen ja neuvottelujen kohteena.

Rajanvetokysymykset omaan työehtosopimuksen kohdistumisen osalta ovat hankalia. Hallituksen valmistelemaan työlainsäädäntöön kohdistuvat työtaistelut eivät kuitenkaan kohdistune omaan työehtosopimukseen, vaikka ehdotukset aikaansaavat pakottavia muutoksia omiin työehtosopimuksiin. Lisäksi esimerkiksi paikallista sopimista koskevat asiat ovat todennäköisesti parhaillaan joidenkin järjestöjen välisissä neuvotteluissa esillä. Sen sijaan kyse voisi olla nyt esillä olevassa tilanteessa työehtosopimukseen kokonaisuudessaan kohdistumisesta.

Hallituksen toimesta on esitetty, että poliittista demokratiaa vastaan ei tulisi ryhtyä poliittisiin työtaisteluihin, koska kansa on vaaleilla valinnut kansanedustajat ja hallitus nauttii näiden enemmistön luottamusta. Tämä lähtökohta ei kuitenkaan vastaa poliittisten työtaistelujen lähes kaikkialla noudatettua perusideaa. Poliittisilla työtaisteluilla tulee voida vaikuttaa esimerkiksi hallituksen toimintaan. Luonnollisesti päätäntävalta on hallituksella ja viime kädessä eduskunnalla. Esimerkiksi Ruotsissa, johon hallitus on tältä osin viitannut, on todettu vain, että yhteiskunnan demokraattisuudella on vaikutusta arvioitaessa poliittisen työtaistelun toteuttamista. Näin toki on, mutta tämä ei Ruotsissakaan ole tarkoittanut yhtä jyrkkää kantaa kuin mitä hallitus meillä esittää.

Hallitus esittää poliittisiin työtaisteluihin kahdenlaisia rajoituksia.

Ensinnäkin työehtosopimuksen voimassa ollessa työnseisauksena toimeenpantava poliittinen työtaistelu ei saa hallituksen esityksen mukaan jatkua enää sen jälkeen, kun on kulunut 24 tuntia työnseisauksen aloittamisesta. Lisäksi työnseisaus on toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestettävä siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi. Muutoin kuin työnseisauksena toimeenpantava poliittinen työtaistelu saa kestää enintään kaksi viikkoa. Poliittista työtaistelua ei saa toimeenpanna, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua.

Toiseksi poliittista työtaistelua rajoitetaan samalla tavoin myös siinä tilanteessa, että voimassaolevaa työehtosopimusta ja siihen liittyvää työrauhavelvollisuutta ei ole. Tämä rajoitus toteutettaisiin lisäyksellä työriitojen sovittelusta annettuun lakiin. Lisäksi esitetään lakiin työriitojen sovittelusta poliittista työnseisausta tai sen laajentamista koskevaa ilmoitusvelvollisuutta silloin, kun työrauhavelvollisuus vallitsee. Tätä ilmoitusta ei kuitenkaan toimiteta sovittelijalle. Ilmoittaminen sovittelijalle poistettiin hallituksen esityksen lopullisesta versiosta tarpeettomana. Poiston taustalla lienee ollut valtakunnansovittelijan käsitys asiasta. Tarkastelen kyseistä työriitojen sovittelulakia koskevaa ehdotusta tarkemmin muualla lausunnossani.

Yksityiskohtaisia kommentteja

Hallituksen esityksen mukaan poliittinen työtaistelu on toteutettava *24 tunnin kuluessa* sen aloittamisesta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että se voi kestää enintään 8 tuntia, koska työajan ulkopuolella ei ole kyse lakosta vaan mielenilmauksesta. Vuorotyössä voi tämä 24 tuntia tulla kyseeseen. Jos siis suoritetaan esimerkiksi yksi yhden tunnin ulosmarssi, enää ei tämän jälkeen voida samasta asiasta toimeenpanna poliittista lakkoa.

Aikaraja mahdollistaa rajoitukset niissäkin tilanteissa, joissa pitempi poliittinen tai poliittisluontoinen/protestilakko olisi perusteltu (esimerkiksi esitetyt uudistukset ovat syrjiviä, kansainvälisten sopimusten tai oikeusvaltioperiaatteen vastaisia) samalla, kun se legitimoii pääsäännön 24 tunnin mittaisista toimista, joka monissa tapauksissa on yliampuvaa, koska poliittiset työnseisaukset ovat yleensä protestiluonteisia.

Lisäksi kansainväliset sopimukset valvontakäytäntöineen antavat suojaa vain sellaisille poliittisille työtaisteluille, jotka toteutetaan työntekijöiden etujen ja intressien puolustamiseksi. Ns. puhtaasti poliittisia lakkoja ei ole perusteltua sallia työajalla tapahtuviksi. Lakiesityksen vuoksi jatkossa on

hyväksyttävää lakkoilla 24 tuntia vaikkapa maahanmuuttopolitiikkaan liittyvistä syistä, millä ei ole juuri mitään yhteyttä siihen tarkoitukseen, jota poliittisella työtaisteluoikeudella kansainvälisissä sopimuksissa on tarkoitettu suojattavan.

Poliittista työtaistelua ei saa hallituksen esityksen mukaan toimeenpanna, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua. Poliittisen työtaistelun yhteydessä *jatkamiskielto* samasta asiasta on yleisesti muotoiltu ja huonosti harkittu. Olisi pitänyt säädellä vain kiellon kiertäminen. Säännösten kiertämiskielto on yleinen oikeudellinen sääntö ja sitä sovelletaan tuomioistuimissa ilman nimenomaista normiakin.

Jatkamiskielto ei mielestäni täytä perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisia tarkkarajaisuusvaatimuksia. On hyvin epäselvää, milloin kysymys olisi tulkinnallisesti uudesta poliittisesta työtaistelusta ja milloin aiemman jatkamisesta. Sitäkään ei ole mahdollista tietää, kuinka pitkä kyseinen kielto ajallisesti on.

Lisäksi hallituksen esityksen mukaan poliittinen työnseisaus on *toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestettävä siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi*. Tämä edellytys koskee lakiehdotuksen mukaan vain työnseisausta. Muuta poliittista työtaistelua edellytys ei koske. Tältä osin kyseisen edellytyksen puuttuminen on outoa, koska se sopisi teknisesti paremmin pitkäkestoisiin kuin lyhytaikaisiin työtaisteluihin.

Tältä osin nostan esille samat tulkintaongelmat, jotka jo käsittelin tukityötaistelun sääntelyn yhteydessä. Poliittisen työtaistelun toimeenpanijan on mahdotonta tietää, miten järjestettynä poliittisesta työnseisauksesta tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi. Tämä arviointi on suoritettavissa objektiivisella tavalla vasta jälkikäteen. Jos tätä säännöstä yritettäisiin soveltaa alle 24 tunnin työnseisaukseen, vaikkapa protestiluonteiseen 3 tunnin mittaiseen poliittiseen työnseisaukseen, miten toimeenpanija voisi tuon arvioinnin tehdä objektiivisella tavalla? Jos velvollisuus on järjestää kyseinen työnseisaus niin, että häiriö on mahdollisimman vähäinen ja lyhytkestoinen, uhkana on, että mikä tahansa poliittinen työnseisaus voidaan katsoa toimeenpannuksi lain vastaisesti. Onhan toimeenpanijalla aina käytössään keino toimeenpanna poliittinen työnseisaus esimerkiksi vain puolen tunnin mittaisena.

Kun lainvastaisen poliittisen työnseisauksen seuraamus on maksimissaan 150.000 euron hyvityssakko tai hyvitys, oikeusvaltiossa tulee edellyttää toimenpiteen edellytysten olevan sillä tavoin säänneltyjä, että toimenpiteeseen ryhtyvä osaa ennakoida seuraamusriskin. Esitän tämän rajoittamisesityksen poistamista, koska sillä puututaan olennaisella tavalla siihen, miten poliittinen lakko pitää substanssikysymyksenä järjestää. Tällainen määrääminen ei kuulu länsimaisiin demokratioihin eikä edusta oikeusvaltion toimintatapaa.

Sakkoseuraamus ei kuitenkaan koske tämän työtaistelun edellytysten rikkomista.

Hallituksen esityksen mukaan uudistuksista huolimatta työntekijöiden yhdistyksille jäisi varsin *laajat mahdollisuudet toteuttaa työtaisteluperusoikeuden nojalla poliittisia työtaisteluja*, mutta sääntelyssä otettaisiin nykytilannetta paremmin huomioon tarve turvata muiden perusoikeuksien toteutumista ja yhteiskunnan toimintaedellytyksiä.

Poliittisilla työtaisteluilla voidaan edelleen arvioida olevan esityksen mukaan laajamittaista vaikuttavuutta painostuskeinona, sillä kieltoa sovellettaisiin yhdistyskohtaisesti. Työntekijöiden yhdistyksille jäisi edelleen päättävävaltaa toimien toteuttamisessa ja mahdollisuus vaikuttaa poliittisiin hankkeisiin niiden valmistelun edetessä.

Poliittisten työtaisteluiden toteuttamistapa jäisi niiden toimeenpanijoina olevien yhdistysten harkintavaltaan. Enimmäiskeston puitteissa olisi esimerkiksi hallituskauden aikana sallittua toimeenpanna useampia poliittisia työtaisteluita, joiden tavoitteet liittyvät eri päätöskokonaisuuksiin. Käytännössä poliittinen työtaistelu voitaisiin jatkossakin toteuttaa pitkäkestoisena usean eri valtakunnallisen työmarkkinajärjestön toimeenpanemana. Kolmansille osapuolille aiheutuvia vaikutuksia kuitenkin lieventäisi se, että pitkäkestoinen työtaistelu kohdistuisi käytännössä eri aloille eikä siten välttämättä voisi laajasti pysäyttää yhteiskunnan toimintaa.

Tässä vaiheessa ei ole mahdollista arvioida, mitä kaikkia keinoja on toteuttaa poliittinen työnseisaus tai muu työtaistelu syylistymättä samalla laissa säädetyn enimmäisajan kiertämiseen. Ongelmallista on tässä vaiheessa myös tietää se, mitä kohteena olevilla eri päätöskokonaisuuksilla tarkoitetaan. Todennäköisesti tämänkin osalta on olemassa se ongelma, että etukäteen ei toimenpiteeseen ryhtyvä voi varmuudella tietää, onko kyseinen poliittinen työtaistelu sallittu vai kielletty.

Hallituksen esityksessä käytetään poliittisen työtaistelun (poliittisen työnseisauksen) yhteydessä yleisiä käsitteitä ja niiden piiriin tulee kuulua myös poliittinen työsulku HE:n sivun 48 mukaisesti. Kyseisellä sivulla poliittinen työnseisaus käsite liitetään tosin työntekijäpuolen työtaisteluun ja työnantajan kohdalla puhutaan työsulusta. Lakiehdotuksen sanamuodossa poliittinen työtaistelu / poliittinen työnseisaus kuitenkin tulee ymmärtää siten, että kyse voi olla kumman tahansa työehtosopimusosapuolen työtaistelusta.

2.3. Seuraamusjärjestelmän tehostaminen

Hyvityssakkojen maksimimäärien korottaminen on mielestäni sinänsä perusteltua. Jotta ei tulisi turhia tulkintariitoja, esitän, että laissa olisi vain maksimimäärä eikä minimiä, josta erityisistä syistä voidaan poiketa. Työtuomioistuin on tottunut käyttämään asteikkoa, jossa on vain maksimi. Mielestäni ei ole perusteita olla luottamatta työtuomioistuimen asiantuntemukseen määrätä oikeansuuruinen seuraamus laittomasta lakosta. Koska kyse on käytännössä lähes aina asianomaisten väliseen työehtosopimukseen perustuvan työrauhavelvollisuuden rikkomisesta, hallituksen ei tule muuttaa jo 100 vuotta lain perusteella noudatettua ja siten vakiintunutta hyvityssakon määrittelytapaa (eli ei minimiä).

Hyvityssakkojen (ja esitettyjen hyvitysten) maksimimäärä nostetaan noin viisinkertaiseksi nykyisestä. Kyse on todella suuresta maksimin nostosta. Tämän osalta on vaikea esittää juridisia argumentteja, mutta käsitykseni mukaan ehdotettu maksimi nostaa työtaisteluun ryhtymiskynnystä huomattavasti ottaen erityisesti huomioon sen, kuinka vaikea siihen ryhtyvän on etukäteen varmistua toimenpiteen laillisuudesta.

Yksilöseuraamus tulisi poistaa. Nykyisessä muodossa se luo aivan uuden työrauhavelvollisuuden, jota hallituksen edustajien puheiden perusteella ei pitäisi tapahtua. Työtaistelut ovat tavallisesti järjestäytyneen ammattiyhdistyksen kollektiivisesti päättämiä työtaisteluja. Järjestöille kuuluu sekä passiivinen työrauhavelvollisuus (ei itse ryhdy) että aktiivinen työrauhavelvollisuus (etteivät jäsenet ryhdy). Oikeuskäytännössä on jälkimmäistä velvoitetta tulkittu ankarasti. Tämä järjestelmä on meillä nyt ollut laintasolla voimassa 100 vuotta. Yksilöseuraamus ei ole ollut aikaisemmin esillä. Tästä ei voida sanoa, että se olisi aikaisemmin kaatunut ammattiyhdistyspuolen vastustamiseen.

Hallituksen verrokkimaassakaan eli Ruotsissa yksilöseuraamusta ei ole tilanteessa, jossa järjestö on päättänyt toimenpiteestä. Tämä seuraamus ehdotetaan säädettäväksi työsopimuslakiin, joka laki on perinteisesti valmisteltu kolmikantaisesti. Tämä seuraamus tulisi määrätä koskemaan vain yksilöjen omaan päätökseen perustuvaa laittoman työtaistelun jatkamista vastoin järjestöpäätöstä.

Yleisesti yksilöseuraamus on myös ongelmallinen siitä syystä, että seuraamus voidaan määrätä samanaikaisesti hyvityssakon kanssa. Eli toisin sanottuna työntekijä tulee rangaistuksi ammattiyhdistyksen jäsenenä ja tämän lisäksi myös yksilöseuraamuksen perusteella. Pahimmassa tapauksessa seuraamukset määrätään eri tuomioistuimissa ja eri prosessissa. Lakiesityksen ideologia korostaa sitä, että ammattiyhdistys tai liitto on oma henkilönsä, joka on vain välillisesti tekemistä jäsentensä kanssa.

Yksilöseuraamus on ongelmallinen myös siitä syystä, että vastaavaa sääntelyä ei olla ottamassa virkaehtosopimuslain puolelle. Virkamiehet ja viranhaltijat ovat työtaisteluoikeuden näkökulmasta vastedes osittain paremmassa asemassa kuin työsopimussuhteiset, ainakin mitä tulee yksilötasoiisiin seuraamuksiin.

2.4. Työriitojen sovittelulakiin ehdotetut muutokset

Nämä ehdotukset on syytä poistaa edellä kertomillani perusteilla. Ehdotus puuttuu hallitusohjelman vastaisesti työtaisteluvapauden ydinalueeseen eli siihen, että sopimuksettomana kautena ei ole työrauhavelvollisuutta. Ehdotus on teknisesti väärässä laissa ja rikkoo työriitojen sovittelusta annetun lain länsimailla vakiintunutta ideaa tarjota sovittelupalveluja. Ehdotus mielestäni on myös ristiriidassa sen kansainvälisissä sopimuksissa noudatetun lähtökohdan kanssa, että työtaisteluvapauden ydinalueeseen voidaan puuttua vain kansainvälisissä sopimuksissa mainituin erityisin perustein.

Lisäksi tähän lakiin ehdotettu hyvitys –järjestelmä nojaa yksiotason vaatimuksiin. Lakiehdotuksen mukaan oikeus hyvityksen vaatimiseen on työtaistelun kohteeksi joutuneella työnantajalla tai työntekijällä. Tältä osin järjestelmä on todella ongelmallinen. Merkittävä rajoitus työtaisteluvapauteen nojaa siihen, mitä yksittäinen työnantaja tai työntekijä lähtee kärjääoikeudessa vaatimaan. Vaikka kyse on kollektiivisista tukilakoista tai poliittisista työtaisteluista, hyvitysjärjestelmä perustuu yksilötason toimijoihin. Viimeistään tämän pitäisi osoittaa, kuinka sopimatonta järjestelmää nyt ollaan ehdottamassa kollektiivisten työtaistelujen rajoittamiseen.

2.5. Työrauhauudistusten voimaantulosäännös

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

Poliittisia työtaisteluita koskevan sääntelyn sekä lainvastaisten työtaisteluiden seuraamusjärjestelmän ankaroittamista koskevien ehdotusten ehdotetaan tulemaan voimaan siten, että lainsäädäntö tulisi koskemaan myös voimassa olevia työehtosopimuksia kesken työehtosopimuskauden (paitsi jos ...) Nykyiset työehtosopimukset työrauhamääräyksien osalta siis automaattisesti kumoutuisivat. Tämä lähestymistapa merkinnee sitä, että toisin sopimismahdollisuutta ei enää myöhemmin ole.

On todella ongelmallista työehtosopimusosapuolten sopimusautonomian kannalta, että työrauhalainsäädännön muutokset syrjäyttävät toisenlaiset tällä hetkellä voimassa olevat tes- tai sopimusmääräykset työrauhasta. Valtiovallan tulisi kansainvälisten sopimusten mukaan edistää työehtosopimusosapuolten sopimustoimintaa. Voimaantulosäännös on vastakkainen tälle kansainvälisten sopimusten yleisesti hyväksytylle lähtökohdalle,

Tällä hetkellä työrauhasta on voitu ottaa tarkempia määräyksiä työehtosopimuksiin, mutta esim. absoluuttisten työrauhalausekkeiden sitovuus ilmenee lähinnä inter partes, ja sen sitovuus suhteessa sopijapuolten ulkopuolisiin tahoihin muutoin on ollut kyseenalaista.

Lakiesityksessä ei ole mainittu, että kyseessä olisi enimmäispakottavaa sääntelyä, mikä olisi välttämätöntä, jotta kyseisestä peruseriaatteesta voitaisiin poiketa. Ylipäättään tällaisen enimmäispakottavuuden asettaminen olisi työntekijän suojelun periaatteen johdosta kyseenalaista ja todennäköisesti oikeudellisesti mahdotonta. Joten sääntelyn ei pitäisi syrjäyttää ainakaan niitä työehtosopimusten työrauhalausekkeitä, joita on pidettävä työntekijän kannalta edullisempana kuin lain lähtökohta.

Vuoden 1946 työehtosopimuslaissa oli seuraava yksinkertainen voimaantulosäännös: Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1946, ja sillä kumotaan 22 päivänä maaliskuuta 1924 annettu työehtosopimuslaki (88/24). Vuoden 1946 lain työrauhavelvollisuutta koskevien muutossäädösten voimaantulo ja soveltaminen on vuorostaan todettu seuraavasti: ”7.9.1984/660: Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1985. Ennen tämän lain voimaantuloa tapahtuneeseen työehtosopimuksen määräyksen rikkomiseen ja työtaistelutoimenpiteeseen sovelletaan aikaisempaa lakia.” Samalla tavoin on voimaantulo säädetty työrauhavelvollisuuteen vaikuttaneessa uudistuksessa 6.6.1986/424. Yhdessäkään uudistuksessa ei meillä aikaisemmin ole otettu samanlaista kantaa järjestöjen välisiin työrauhasopimuksiin kuin mitä nyt esitetään.

Ehdotetun voimaantulosäännöksen ongelmallisuus näkyy myös työriitojen sovittelulakia koskevissa muutoksissa koskien ilmoituksia tukilakosta ja poliittisesta työnseisauksesta. Näistähän on ollut myös järjestöjen välillä sopimuksia. Voimaantulosäännöksen mukaan ehdotetusta laista poikkeavia työehtosopimuksen määräyksiä sovelletaan työehtosopimuksen voimassaolon päättymiseen saakka. Työriitojen sovittelulain muiden muutosten osalta ei ehdoteta mitään voimaantulosäännöstä.

Työriitalaki on ollut tähän asti enemmän menettelyllinen ja valtakunnansovittelijan toimintaa ohjaava säädös kuin varsinaista työlainsäädäntöä, josta voidaan sopia työoikeuden doktriinin sallimissa puitteissa toisin. Nyt työriitojen sovittelulakiin esitettävät muutokset tekevät tähän kuitenkin suuren periaatteellisen käänteeseen. Työriitalakiin tulisi sisältymään ja näin ollen se käsittäisi myös puhdasta työoikeuden substanssisääntelyä. Tästä seuraa mm. se, että työoikeuden yleisten oppien mukaisesti kyseisen sääntelyn tulisi olla vähimmäispakottavaa ts. toisin sopimisen työntekijän eduksi pitäisi olla aina mahdollista.

Esitän, että voimaantulosäännökset esitetään aikaisemmissa työehtosopimuslain työrauhavelvollisuutta koskevissa muutosehdotuksissa toteutetulla tavalla.

3. Poistamisehdotusten perusteet ja sisältö lyhyesti

Hallituksen esityksiä arvioitaessa olen edellä esittänyt useita poistamisehdotuksia. Nämä eivät pääsääntöisesti ole kompromissiehdotuksia, vaan perustuvat työoikeudelliseen tarkastelutapaan. Samalla niitä voidaan pitää myös kompromissiehdotuksina, koska olen esittänyt poistettavaksi ainakin joitakin palkansaajapuolen vastustamia muutoksia.

Poistamisehdotusten yhteydessä on arvioitava toisaalta hallituksen vapaan harkintavallan ja toisaalta perusoikeuksien ja kansainvälisten sopimusten merkitystä. Työtaisteluoikeus on perusoikeus ja työmarkkinasuhteita, mukaan lukien lakko-oikeus ja työehtosopimusosapuolten autonomia käydä keskenään neuvotteluja, on säädelty monin tavoin esimerkiksi kansainvälisen työjärjestön sopimuksissa ja suosituksissa. Myös EU-tasoisia säännöksiä asiasta on. Lainsäätäjän on siis kunnioitettava lakko-oikeutta ja puututtava siihen vain perustellusta syystä ja tarkkarajaisesti.

Hallitusohjelmassa todetaan työrauhan osalta seuraavasti:

”Pohjoismaisen käytännön mukaisesti poliittisen työtaisteluoikeuden käyttöä rajoitetaan enintään yhden vuorokauden mittaisiin mielenilmaisuihin.

Hallitus muuttaa lainsäädäntöä niin, että tukityötaistelut asetetaan suhteellisuusarvioinnin ja työriitalain mukaisen ilmoitusvelvollisuuden kohteeksi. Jatkossa laillisia tukityötaisteluita ovat ne, jotka ovat kohtuullisia suhteessa tavoitteisiin ja joiden vaikutukset kohdistuvat vain työriidan osapuoliin.

Laittomasta työtaistelusta tuomittavan hyvityssakon tasoa korotetaan ja sakon ylärajaksi säädetään 150 000 euroa ja alarajaksi 10 000 euroa. Työtuomioistuimen laittomaksi työtaisteluksi tuomitseman lakon jatkamisesta säädetään työntekijälle 200 euron seuraamusmaksu laittomaksi tuomittuun työtaisteluun osallistumisesta.”

Näistä lausumista ei voida päätellä sitä kaikkea, mitä hallituksen esityksessä nyt esitetään muutettavaksi, ei edes kaikkia keskeisiä muutosehdotuksia. Esimerkiksi poliittisen työtaisteluoikeuden käyttöä rajoitetaan osin enemmän kuin Ruotsissa (nimenomainen jatkamiskielto). Lisäksi työtaistelurajoitukset esitetään koskemaan myös aikaa, jolloin tes-osapuolten välillä ei ole voimassa olevaa työehtosopimusta ja siihen perustuvaa

työrauhavelvollisuutta. Poliittisen työtaistelun tarkemmat edellytykset on vuorostaan ehdotettu tavalla, jota työtaistelun toimeenpanijalla ei ole mahdollisuutta luotettavasti arvioida.

Tukityötaistelujen osaltakaan hallituksen esityksestä ei ulkopuolinen kykene päättämään, että myös tukityötaistelujen osalta synnytetäisiin ns. pysyvä työrauhavelvollisuus eli rajoitettaisiin kyseisten työtaistelujen käymistä myös aikana, jolloin normaali työrauhavelvollisuus ei ole voimassa.

Kun hallituksen toimesta on usein todettu, että hallitusohjelmaa noudatetaan, hallitus voisi tyytyäkin tähän, jolloin esitetyistä uudistuksista poistetaan ne, jotka ulkopuolisen objektiivisen arvioinnin perusteella ylittävät sen, mitä hallitusohjelmassa sanotaan. Työriitojen sovittelulakiin esitetyt muutokset ovat mielestäni sellaisia, joita hallitusohjelmasta ei voida suoraan lukea. Tosin hallitusohjelma on kirjoitettu tältä osin yleisellä tavalla eikä siksi hallitusohjelman tahtotila ole varmalla tavalla ulkopuolisen pääteltävissä. Asian voi kuitenkin sanoa käänteisesti siten, että vaikka työriitojen sovittelulakiin ehdotetut muutokset poistettaisiin, silti hallituksen voidaan perustellusti muiden ehdotusten avulla toteuttavan hallitusohjelmaansa. Lisäksi myös mahdollinen laajempi hallituksen tahtotila toteutuu jo nykyisin yksittäistapauksellisten oikeuskäytännön ratkaisujen avulla.

Perusoikeuksien ja kansainvälisen sääntelyn näkökulmasta on ongelmallista säätää näitä kahta työtaistelua koskeva työrauhavelvollisuus koskemaan työriitojen sovittelulakiin ehdotetuilla muutoksilla myös aikaa, jolloin ei ole ns. normaali työrauhavelvollisuus voimassa. Tälle erilaiselle kohtelulle ei löydy tukea eikä oikeutusta perusoikeuksien välttämättömän ja riittävän tarkkarajaisen rajoittamisen eikä myöskään kansainvälisten sopimusten tarkastelusta. Käsitykseni on, että työriitojen sovittelulaista pitäisi poistaa sinne nyt ehdotetut työtaistelukiellot ja siten myös hyvityksen määräämismahdollisuus poistuisi. Tämä poistamisedotukseni ei ole hallitusohjelman vastainen eikä siten vaaranna hallituksen esittämiä tavoitteita.

Työehtosopimuslakiin ehdotettu poliittisten työtaistelujen ajallinen rajoittaminen työnseisausten osalta 24 tuntiin ja muiden työtaistelujen osalta kahteen viikkoon ei liene liiallista puuttumista työtaisteluoikeuteen perusoikeuksien kannalta. Kansainväliset sopimukset ”vaikenevat” tällaisesta rajoittamisesta. Poliittiset työtaistelut ovat joko työelämäsidonnaisia tai puhtaasti poliittisia ja siten vaikeita ajallisesti säädellä. Joskus voisi tulla eteen sellainenkin tilanne, että poliittiseen työtaisteluun ryhdytään ilmastonsuojelutarkoituksessa.

Poliittisen työnseisauksen laillisen toteuttamisen edellytykset sen sijaan on säädetty tavalla, jota kyseisen työtaistelun toimeenpanija ei voi ennakolta riittävällä tarkkuudella arvioida. Tämä tietynlaista toimeenpanemista koskeva edellytys on syytä poistaa liiallisena puuttumisena työtaisteluoikeuden ytimeen (miten laillinen työtaistelu toteutetaan).

Perustellusti voidaan olla myös sitä mieltä, että poliittisen työtaistelun toistamiskielto ei saa tukea eikä oikeutusta perusoikeuksien eikä kansainvälisten sopimusten tarkastelusta. Toistamiskielto tulisi siis poistaa. Se näyttäytyy ennemmin hallitusten välineenä rajoittaa itseensä kohdistuvaa arvostelua. Kiertämiskielto on sen sijaan sallittu ja se toteutuu ilman erityistä säännöstäkin säännöstä soveltavan tuomioistuimen toimesta.

Tukityötaistelujen osalta esitin vakavaa kritiikkiä ehdotukseen sisältyvien lukuisten tulkintaongelmien ja ehdotuksen mahdollisen kansainvälisten sopimusten vastaisuuden johdosta. Tätä säännöstä ei kuitenkaan pystytä korjaamaan vain poistoilla. Poistamisehdotukseni kohdistuvat vain sellaisiin asioihin, joissa jonkun yksityiskohdan tai jopa asiakokonaisuuden poistaminen on asiallisesti perusteltavissa ja lainsäädäntöteknisesti toteutettavissa. Tästä syystä en esitä tämän säännöksen poistamista tai muokkaamista. Tämä kohta on myös hallitusohjelmassa selvästi todettu.

Yksilöseuraamus tulisi rajoittaa koskemaan vain yksilön omaan päätökseen perustuvaa laittoman työtaistelun jatkamista järjestön lopettamispäätöksestä huolimatta. Näin on myös Ruotsissa ja samoin on Suomessakin tehty julkisen sektorin työntekijöiden yhteydessä. Mielestäni Suomessa ei ole perusteita tältä osin poiketa verrokkimaastamme Ruotsista. Tältä osin esittämäni raja-ehdotusta suppeampanakin mahtuu hallitusohjelman puitteisiin.

Meillä on tähän asti luotettu siihen, että työtuomioistuimien (jatkossa hyvityksen osalta yleinen tuomioistuin, jos työriitojen sovittelulain uudistukset toteutuvat) osaa arvioida hyvityksen suuruuden ilman minimiä. Nyt tulisi minimi, josta tosin voisi poiketa alaspäin erityisistä syistä. Tässä ei enää luoteta tuomioistuimen harkintakykyyn, vaan ohjataan se antamaan hallituksen ajattelema ja toivoma riittävän voimakas seuraamus. Kompromissi voisi olla se, että laissa ei säädettä minimiä.

Pidän myös työehtosopimuslakiin ja lakiin työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä (jos tämä laki säilytetään) sisältyviä voimaantulosäännösehdoituksia työehtosopimusautonomian vastaisina. Ratkaisu, jonka mukaan esimerkiksi valtakunnalliset työnantaja- ja työntekijäjärjestöt eivät saisi sopia itsenäisesti sopimukseensa perustuvasta työrauhasta, on kansainvälisissä sopimuksissa tunnustetun työtaisteluoikeuden idean vastaisia. Valtiovallan ei tule sekaantua työehtosopimusosapuolten valtaan sopia työrauhasta. Valtiovalta voi tällä tavoin jopa kokonaan estää työehtosopimusosapuolia sopimasta omaan sopimukseensa perustuvasta työrauhasta. Tällaista ei ole mielestäni (omien tietojeni perusteella) ole ajateltu kansainvälisten sopimusten perusteella lailliseksi. Voimaantulosäännös tulee muuttaa muotoon, jota on aikaisemmissakin työrauhavelvollisuuden uudistuksissa meillä Suomessa käytetty.

Totean myös, että esitettyihin uusiin säännöksiin liittyy lukuisia tulkinnanvaraisuuksia arvioitaessa laillisen työtaistelun edellytyksiä siihen ryhtyvän tahon näkökulmasta. Olen lausunnossani esittänyt eräiden tällaisten säännösehdoitusten poistamista. Poistamisesta huolimatta lakia soveltavalla tuomioistuimella säilyy valta harkita kunkin arvioitavan tapauksen yksilöllisiä piirteitä samalla tavoin kuin nykyisinkin. Tämä järjestelmä on meillä ollut voimassa vuodesta 1946 lähtien eli siitä vuodesta, milloin työtuomioistuin perustettiin. Kun työehtosopimuksilla on meillä keskeinen merkitys työelämän sääntelyssä, on paikallaan, että tämän tuomioistuimen toimintaan luotetaan myös valtiovaltan toimesta eikä lähdetä näennäistarkalla lainsäädännöllä ohjaamaan mutta samalla myös vaikeuttamaan työtuomioistuimen toimintaa.