Matti Mikkola
Työoikeuden emeritusprofessori
Helsingin yliopisto 19.3.2024

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: Lausunto, HE 12/2024 vp

Myötätuntolakkojen rajoittaminen

Keskeiset säännökset

Oikeus järjestäytyä ja valvoa jäsenistön etua tarvittaessa työtaistelutoimin on kansainvälisessä ihmis- ja perusoikeuskäytännössä ymmärretty *kansalais- ja vapausoikeudeksi*, joiden rajoittaminen on mahdollista vain kansainvälisissä sopimuksissa säädetyin ehdoin. Euroopassa rajoittamisen mahdollisuudesta säädetään

- Euroopan ihmisoikeusopimuksen (EIS) 11,2 artiklassa,
- Euroopan sosiaalisen peruskirjan (ESP) G artiklassa sekä
- Euroopan unionin peruskirjan (EUPK) 28 artiklassa, jonka sisältö on kytketty sen esitöissä (*selitys*) kahteen edellä mainittuun.[1]

Lakon, myös myötätuntolakon rajoittaminen vaatii kolmen edellytyksen samanaikaista täyttymistä. Vaaditaan, että 1) rajoituksista on säädetty *laissa*, 2) rajoitukset ovat *välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa* ja 3) rajoituksille on *säännöksissä mainitut hyväksyttävät perusteet*. Koska rajoittamisessa on kysymyksessä poikkeussääntö, säädettyjä edellytyksiä on tulkittava suppeasti.

> *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 moraalin 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,1 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 moraalin suojelemiseksi.

[1] EUPK, *Selitys 28 artiklaan — Neuvotteluoikeus ja oikeus työtaistelutoimiin*
Artikla perustuu Euroopan sosiaalisen peruskirjan 6 artiklaan sekä työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevaan yhteisön peruskirjaan (12–14 kohta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tunnustanut lakko-oikeuden yhdeksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa esitetyn ammatillisen järjestäytymisoikeuden osaksi. Niiden asianmukaisten tasojen osalta, joilla voidaan käydä työehtosopimusneuvotteluja, viitataan edellisen artiklan selitykseen. Yhteistoimien, kuten lakon, toteuttamista koskevien menettelyjen ja rajoitusten osalta noudatetaan kansallisia lainsäädäntöjä ja käytäntöjä. Tähän kuuluu myös kysymys siitä, voidaanko niitä toteuttaa samanaikaisesti useassa jäsenvaltiossa.

Keskeiset ongelmat

Näiden Suomeakin koskevien kansainvälisten sitoumusten kannalta hallituksen esityksen keskeisiä kysymyksiä ovat:

1. voidaanko lakko-oikeuden käytölle, tässä tapauksessa myötätuntolakkoon ryhtymiselle asettaa ennakkoehdoksi *suhteellisuusvaatimus*
2. voidaanko suhteellisuutta arvioida *taloudellisiin haittoihin* perustuen
3. voidaanko suhteellisuutta arvioida sen perusteella, että lakon laajuus on sopusoinnussa *lakon tarkoituksen* kanssa
4. loukkaako lakon rajoittaminen PL 13,2 pykälässä säädettyä perusoikeutta ammatilliseen järjestäytymiseen?

1. Suhteellisuusvaatimus

Hallituksen esityksessä myötätuntolakoille on asetettu suhteellisuusvaatimus, jonka asettamiseen kansainväliset sopimukset antavat esityksen perustelujen mukaan *liikkumavaran* kansalliselle lainsäätäjälle (s. 40). Työehtosopimuslakiin esitetään lisättäväksi uusi 8a § ja työriitojen sovittelua koskevaan lakiin vastaava 8a §, joilla tuosta suhteellisuusvaatimuksesta säädetään *lakko-oikeutta rajoittavana* tekijänä:

> (…) 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.

Liikkumatilaa ja suhteellisuusvaatimusta hallituksen esityksessä on perusteltu punninnalla, jossa otetaan huomioon omaisuudensuoja ja rajoitusten asettamisessa on viitattu lähinnä Kansainvälisen työjärjestön, ILO:n yleissopimuksiin 87 ja 98 (s. 51). Eurooppalaiset ihmis- ja perusoikeussäännökset on jätetty vähemmälle huomiolle.

Tällaista liikkumavaraa lisärajoitusten asettamiseen EIS 11,2 ja ESP G artiklat eivät valtioille anna. Niiden tarkoituksena on asettaa rajat valtioiden toimille, jotta valtiot eivät liikaa kaventaisi kansallisella lainsäädännöllä työntekijöiden oikeuksia työtaistelutoimiin. Rajoittaminen sallitaan poikkeuksellisesti tilanteissa, joissa siihen on näissä artikloissa mainittu perusteltu syy ja kun rajoittaminen on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Suhteellisuusharkinnalla *ei siten kontrolloida lakkoilevia työntekijöitä vaan valtioita*, jotta niiden rajoitustoimet eivät paisuisi suhteettomiksi ja muodostuisi lakko-oikeuden tosiasiallisiksi esteiksi.

2. Taloudelliset vaikutukset rajoitusperusteena

Hallituksen esityksessä on tuotu esiin, eivät taloudelliset menetykset ole sallittuja perusteita lakon rajoittamiseen sen enempää ILO:n yleissopimusten kuin Euroopan ihmisoikeuksienkaan eikä niiden valvontakäytännön perusteella (s.40). *Omaisuudensuojaan* vetoamalla on kuitenkin päädytty punnitsemaan myötätuntolakon vaikutusten suhteellisuutta taloudellisiin ja työnantajille aiheutuvien toiminnallisten haittojen perusteella. Juuri *tätä liikkumatilaa kansainväliset sopimukset eivät anna* niihin sitoutuneille valtioille kuten Suomelle.

Hallituksen esityksessä kansainväliset perusteet esitykselle on haettu viittaamalla muun muassa Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) tunnettuihin Viking (C-438/05) ja Laval (C-341/05) ratkaisuihin. Perustelu on sikäli epäasiallinen, että molemmat tapaukset ovat Lissabonin sopimuksen voimaantuloa edeltävältä ajalta, jolloin EUPK ja sen 28 artikla neuvottelu- ja työtaisteluoikeuksista ja ao. säännöksen sidonnaisuus ESP 6,4 ja EIS 11,2 artikloihin ei ollut Euroopan unionin tuomioistuinta (EUT) velvoittavana vielä voimassa. Perustelu ontuu myös sen vuoksi, että tässä punninnassa olivat mukana myös EU:n sisämarkkinoiden perusvapauksia koskevat säännökset, jotka eivät tule sovellettaviksi kansallisissa työtaistelutilanteissa.

3. Myötätuntolakon lakon laajeneminen ylitse primäärityötaistelun

Hallituksen esityksessä on kuvattu laajasti myötätuntolakkojen oikeusperusteita ja niiden vaihtelua eri Euroopan maissa. Esityksessä on päädytty asettamaan vaatimus, että myötätuntolakon vaikutukset eivät ulottuisi primäärityötaistelun vaikutuksia laajemmalle. Tältäkään osin lakon rajoituksia ei saa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten perusteella tehdä työnantajalle koituvien taloudellisiin vaikutusten perusteella. Kansainvälinen ihmis- ja perusoikeuskäytäntö ei ole luonut yhtä selkeitä kieltonormeja sen suhteen, että myötätuntolakon laajuus sidottaisiin primaarilakon *tarkoituksen* toteuttamiseen, jolloin edellä mainitut 8,1 pykälät noudattaisivat kansainvälisten sidonnaisuuksien asettamia vaatimuksia, jos ne kirjoitettaisiin muotoon: (…) työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua (*myötätuntotyötaistelu*), ei saa toimeenpanna laajemmin kuin on tarpeen pääriidan tarkoituksen toteuttamiseksi.

Esitän, että työehtosopimuksia ja työriitojen sovittelua koskeviin lakeihin ehdotetuista uusien 8a pykälien 1 momenttien johtolauseista poistettaisiin lihavoitettu alue eli viittaukset *suhteellisuusvaatimukseen ja taloudellisiin menetyksiin sen perusteena*. 1) kohdan sanamuoto tulisi muuttaa niin, että työnantajaan kohdistuvien vaikutusten sijasta myötätuntolakon vaikutukset suhteutettaisiin pääriidan tarkoitukseen. 2) kohta tulisi poistaa, koska se ei täytä sellaista tarkkuuden vaatimusta, jota perusoikeuden rajoitukselta tulisi edellyttää.

(…) 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.

4. Suhde PL 13,2:n perusoikeuteen

Kuten hallituksen esityksessä on esitetty, että perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään vahvistanut työtaisteluoikeuden liittyvän perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen (esimerkiksi PeVL 12/2003 vp ja PeVL 3/1998 vp). Esityksessä on myös todettu, että lakiehdotukset ovat merkityksellisiä myös useiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta (s.89). Hallituksen esityksessä on lisäksi todettu, että suhteellisuusvaatimuksen asettaminen *rajoittaisi perusoikeutena turvattua oikeutta myötätuntotyötaisteluun.* Tältä osin myötätuntotyötaisteluiden rajoittamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta (s.94).

Kun Suomen kansainväliset sitoumukset eivät salli taloudellisiin haittoihin perustuvan suhteellisuusvaatimuksen asettamista lakolle eikä rajoitusten punnintaa omaisuuden suojaan perustuen, työsopimuslakiin ja työriitojen sovittelua koskevaan lakiin ehdotettua uusia 8a pykäliä tulee käsitellä kansallisessa lainsäädäntöprosessissa PL 13,2 pykälässä säädetyn perusoikeuden rajoituksena.

Muut lakko-oikeuden rajoitukset

Muita lakko-oikeuden rajoituksia tulee tarkastella sitä vasten, että suomalaisissa työehtosopimuksissa on muiden Pohjoismaiden tavoin sovittu *laajennetusta työrauhavelvoitteesta.* Työehtosopimuksiin on laajalti otettu klausuuli, joka kieltää lakkoilun työehtosopimusten voimassa ollessa, vaikka siihen oltaisiin ryhtymässä työnantajan syrjivästä, epäoikeudenmukaisesta tai epäasiallisesta käyttäytymisestä johtuen.

Mikäli laajennettuun työrauhavelvollisuuteen päädytään myös tulevissa työehtosopimuksissa, keskeisiä kansainvälisiin sopimuksiin liittyviä kysymyksiä ovat:

- Voidaanko ja tuleeko *poliittisia työtaisteluja* rajata lailla
- Pidetäänkö järjestöille määrättävien *hyvityssakkojen* korotusta ja työntekijöille määrättäviä individejä *200 euron hyvitysvelvoitteita* työtaisteluoikeuden hyväksyttävinä tai liiallisina rajoituksina ja
- Koskevatko nämä hallituksen esityksen muut rajoitukset myös *työnantajan provosoimia* työtaisteluja?

Poliittisten työtaistelujen keston rajaaminen

Oikeus poliittisiin lakkoihin on kehittynyt osana ILO:n valvontaelinten käytäntöä. EIT ja ESP eivät niistä sääntele.

Järjestöjen hyvityssakkojen korotukset

Laajennetun työrauhavelvollisuuden oloihin ovat sopineet matalat hyvityssakot. Kun niitä lähdetään korottamaan uudelle tasolle, keskeinen kysymys EIS:n 11,2 ja ESP 6,4 artiklojen kannalta tällöin on: Ovatko lakkoilusta johtuvien hyvityssakkojen 10 000 euron alaraja ja enimmäismäärän nelinkertaistaminen aina 150.000 euroon asti lakko-oikeuden liiallista rajoittamista. Pitävä vastaus kysymykseen edellyttää joko Ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tai Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean (ESOK) kannanottoa asiassa. Niiden molempien kannanotot ovat valtiota sitovia, vaikka hallituksen esityksessä on virheellisesti todettu, etteivät viimeksi mainitun komitean päätökset olisi Suomea sitovia (s. 39).

Toisena kysymyksenä esiin nousee, onko hyvitysten korottaminen perusteltua työnantajan provosoimissa työtaisteluissa? Kansainvälisten valvontaelinten tuleviin arviointeihin saattaa tällöin vaikuttaa myös Suomen työntekijöiden heikko asema oikeusriidoissa, joissa tulkintaetuoikeus kuuluu työnantajalle.

Hyvityssakkojen korotusten ei tulisi koskea työnantajan provosoimia työtaistelutoimia etenkään silloin, kun työehtosopimuksella on sovittu laajennetusta työrauhavelvollisuudesta.

Työntekijän henkilökohtainen hyvitys työnantajalle

Allekirjoittanut ei ole havainnut, että asia olisi noussut esiin EIT:n tai ESOK:n päätöksenteossa. Olen aikaisemmin törmännyt kysymykseen Venäjän työlain säätämisen yhteydessä (2001). Lakiin sisällytettiin mahdollisuus periä laittoman lakon johtajilta henkilökohtainen hyvitys. Lakkoon osallistujiin sen maksamista ei ulotettu.

Lakon luonteesta kollektiivisena tai työntekijöille yksilöllisesti kuuluvana oikeutena vallitsee Euroopassa erilaisia käsityksiä. Siitä johtuen hallituksen esityksen 200 euron hyvityksestä työnantajille on vaikea lausua mitään yksiselitteistä. Myös tämän kysymyksen hyväksyttävyyttä suhteessa Suomen kansainvälisiin sitoumuksiin joudutaan testaamaan EIT:ssä tai ESOK:ssa. Kysymys on tältäkin osin, onko menettely EIS 11,2 tai ESP 6,4 artiklojen mukaan hyväksyttävä tai niiden vastainen lakko-oikeuden rajoitus.

Voisi kuitenkin kuvitella, ettei kansainvälinen valvontaelin hyväksy individin sanktion asettamista ja hyvityksen maksamista työnantajalle etenkään, jos tämä on omalla menettelyllään provosoinut lakon syntymisen.

Työntekijöille määrättävän 200 euron suuruisen hyvitysmaksun ei tulisi koskea työnantajan provosoimia työtaistelutoimia etenkään, jos oikeusriitojen ratkaiseminen perustuu työnantajan tulkintaetuoikeuteen.

Huomioita kansainvälisten sopimusten sidonnaisuudesta

Vaikka hallituksen esityksessä on käsitelty laajasti Suomen ratifioimia kansainvälisiä sopimuksia ja niihin perustuvaa valvontakäytäntöä, on niihin vetoaminen tapahtunut epäsystemaattisesti ja osin valikoidusti ja tarkoitushakuisesti. Se antaa aiheen ainakin seuraaviin huomautuksiin.

Keskeiset instituutiot ja sopimukset

Suomi on sitoutunut noudattamaan työolojen sääntelyssä Kansainvälisen työjärjestön ILO:n ja YK:n yleissopimuksia, joilla on *universaali* luonne. Lisäksi on sitouduttu noudattamaan Euroopan (neuvoston) ihmisoikeussopimuksessa (EIS) ja Euroopan sosiaalisen peruskirjassa (ESP) säädettyjä *eurooppalaisia* ihmisoikeuksia, jotka täsmentävät ja osin lisäävätkin työntekijöitä suojaavia oikeuksia. Nämä ovat kaikki Suomea lainsäädännössä sitovasti huomioon otettavia normeja.

Sopimusten säännökset ovat luonteeltaan yleisiä mutta niiden sisältö on konkretisoitunut vuosikymmeniä jatkuneessa kansainvälisten instituutioiden valvontakäytännössä. Vaikka hallituksen esityksessä on tuotu varsin laajasti esiin näitä valvontakäytännön kautta syntyneitä normeja, on niiden käyttöön oikeuslähteinä sisältynyt vinoumia. Pääsääntöisesti argumentaatio on rakentunut ILO:n yleissopimusten pohjalle työntekijöille paremman suojan tarjoavat Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset, EIT ja ESP ohittaen.

Kansainvälisten sitoumusten asianmukainen esittely edellyttää, että sopimustekstien ja kattavan valvontakäytännön ohella esitellään myös sopimusten systematiikka. Kansainvälisten sopimusten sitovuus ja ensisijaisuus eivät ole pelkkiä mielipide tai tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä.

Ihmisoikeuksien huomioon ottaminen hallituksen esityksessä

Eurooppalaiset ihmisoikeudet on tuotu hallituksen esityksessä esiin valikoiden tai negeeraamalla niiden sitovuus. EIS:ään perustuvaa lainkäyttöä on esitelty laajasti mutta ilman erityistä merkitystä lakiesitysten perusteluissa. Tämä koskee erityisesti suhteellisuusvaatimusten asettamista lakoille ja niiden rajoittamisia taloudellisiin vaikutuksiin perustuen. ESP:n valvontakäytännössä syntyneiden konkreettien normien merkitys on ohitettu väitteellä, että valvontakomitean tulkintakäytäntö ei ole sitovaa (s.39). Tämän mukaan ESP:n normeja ei tarvitsisi ottaa lainkaan huomioon suomalaisessa lainsäädännössä, mikä on väitteenä perusteeton ja harhaanjohtava.

Sekä EIS:n että ESP:n valvontakäytännössä syntyneet konkreetit normit tulee ottaa huomioon Suomen lainsäädäntöä sitovina normeina.

EU:n perusoikeuksien huomioon ottaminen

Systemaattinen vinouma toistuu myös *EU:n perusoikeuskirjan* (EUPK) työmarkkinasuhteita koskevien säännösten tarkastelussa. Työmarkkinaosapuolten neuvottelu ja työtaisteluoikeutta koskeva 28 artikla rakentuu nimenomaan ESP 6 ja EIS 11 artiklojen varaan ja säännöksen *selityksen* mukaan vieläpä tässä järjestyksessä. Lisäksi on huomioitava, missä määrin Euroopan unionilta puuttuu sen toiminnoista annetun sopimuksen (SEUT) 153–157 artikloissa säädetty *toimivalta* työelämän sääntelyä koskevissa kysymyksissä.

EU:n perusoikeuskirjan esityöt (*selitykset*) ja niissä esiin tuodut viittaukset EIS:n ja ESP:n säännöksiin tulee ottaa huomioon niiden sisältöä tulkittaessa.