Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 12/2024 vp). Keskityn lausunnossani myötätuntolakkoja ja poliittisia lakkoja koskeviin säännösehdotuksiin. Taustaksi selostan ammatillisen järjestäytymisvapauden ja sen osana työtaisteluoikeuden nauttimaa perustusoikeus- ja ihmisoikeussuojaa. Erittelyni nyt käsiteltävästä hallituksen esityksestä alkaa sivulla 7.

Ammatillinen järjestäytymisvapaus perustuslaissa

Ammatillinen järjestäytymisvapaus on erikseen turvattu yhdistymisvapautta sääntelevän perustuslain 13 §:n 2 momentissa. Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen (HE 309/1993 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ammatillista järjestäytymisvapautta koskeva säännös täsmentää erityissäännöksenä yhdistymisvapautta koskevaa yleislauseketta. Ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta, kuten yhdistymisvapaudesta yleensäkin, myös seuraa, että vapauttaan käyttävälle ei saa aiheutua tästä haitallisia seuraamuksia. Perusteluissa todettiin erikseen, että ”osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä”.

Kuten perustuslakivaliokunta tähdensi mietinnössään 25/1994 vp, vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhtenä keskeinen tavoitteena oli saattaa

kansallinen perusoikeussäännöstömme sopusointuun kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Perustuslakivaliokunta oli jo lausunnossaan 2/1990 vp Suomen liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen korostanut ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaatetta. Valiokunnan mukaan tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen. Ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaate ulottuu myös perusoikeussäännöksiin.

Ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaatteesta seuraa, että perustuslain 13 §:n 2 momentissa vahvistettua ammatillista järjestäytymisvapautta on tulkittava siten, että sen sisältö on sopusoinnussa Suomen ratifioimien ja Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten kanssa. Perustuslakivaliokunta totesi perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä 25/1994 vp. että ”perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin” ja että ”tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää”. Perusoikeusrajoitusten kannalta tämä merkitsi, että ”perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita”. Valiokunta tähdensi, että perusoikeuksiin lailla säädettävät rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Ihmisoikeussopimusten määräykset täsmentävät siten perustuslain 13.2 §:ään sisältyvän kansallisen perusoikeussäännöksen tulkintaa. Kansallisia perusoikeussäännöksiä on tulkittava siten, että ne antavat oikeuksille vähintään saman tasoisen ja laajuisen suojan kuin vastaavat Suomea sitovien ihmissoikeussopimusten määräykset. Ihmisoikeussopimusten tarjoamaa suojaa puolestaan täsmentävät niiden valvontaelinten ratkaisut. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä todetaan harhaanjohtavasti, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean Euroopan sosiaalista peruskirjaa koskeva tulkintakäytäntö ei olisi oikeudellisesti sitovaa. Perusoikeusrajoituksia rajoittavat ihmisoikeussopimusten määräykset sellaisina kuin ne ovat täsmentyneet sopimusten valvontaelinten käytännössä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen perusteluissa ammatilliselle järjestäytymisvapaudelle viitattiin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (KP-sopimus), Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (TSS-sopimus) sekä Kansainvälisen työjärjestön (ILO) ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskevaan yleissopimukseen nro 87, järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltamista koskevaan yleissopimukseen nro 98 ja julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määräämismenettelyä koskevaan yleissopimukseen nro 151.

Ammatillinen järjestäytymisvapaus ihmisoikeussopimuksissa

Ammatillinen järjestäytymisvapaus on mainittu erikseen osana yhdistymisvapautta sekä KP-sopimuksen 22 artiklassa että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11(1) artiklan mukaan ”jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen”. Sopimuskohdassa vahvistetaan erikseen, että yhdistymisvapauteen kuuluu myös oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdassa tarkoitettuihin oikeuksiin voidaan tehdä vain 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”.

Ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta on myös määräyksiä sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (TSS-sopimus; 8(1) artikla) että uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (5 artikla). Ammatillista järjestäytymisvapautta suojaavat lisäksi Kansainvälisen työjärjestön eli ILO:n yleissopimukset. Sekä KP-sopimuksen 22 artiklassa että TSS-sopimuksen 8 artiklassa viitataan erikseen vuoden yleissopimukseen nro 87 yhdistymisvapaudesta ja

ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelusta.

Työtaisteluoikeus perusoikeutena ja ihmisoikeutena

Kuten olen edellä selostanut, hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä korostettiin, että ammatillista järjestäytymisvapauttaan käyttävälle ei saa aiheutua tästä haitallisia seuraamuksia ja että ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä. (HE 306/1993 vp, s. 61) Tätä esityksen kohtaa voi käyttää yhtenä perusteluna kannalle, joka mukaan oikeus lakkoon ja muihin työtaistelutoimenpiteisiin nauttii tietyn laajuista perustuslain suojaa. Sisällöllisenä perusteluna on, että työtaistelutoimenpiteet ovat olennainen osa ammatillisten järjestöjen toimintaa ja että tällaisissa järjestöissä yhdistymisvapauteen kuuluva oikeus toimia yhdistyksessä jäisi vajavaiseksi, ellei siihen kuuluisi oikeutta osallistua työtaistelutoimenpiteisiin.[1]

Perustuslakivaliokunnan käytännöstä onkin osoitettavissa kannanottoja, joissa on perusoikeusuudistuksen esitöihin tukeutuen erikseen vahvistettu, että työtaisteluoikeus nauttii perustuslain suojaa osana yhdistymisvapautta. Valiokunnan lausunnossa 12/2003 vp tarkasteltiin ehdotusta eduskunnan kanslian virkamiesten työtaisteluoikeuden rajoittamiseksi. Valiokunta totesi, että työtaisteluoikeus liittyi perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen, mutta että tämän oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyi olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Työtaisteluoikeuden rajoituksia oli valiokunnan mielestä arvioitava näiden lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Valiokunta viittasi myös siihen, että työtaisteluoikeudesta oli määräyksiä Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, ja tarkasteli erikseen Euroopan sosiaalisen peruskirjan 6 artiklaa ja TSS-sopimuksen 8 artiklaa sekä viittasi ILO:n yleissopimusten nro 87 ja 98 valvontakäytäntöön.

[1] Ks. Kastari, Paavo: Kansalaisvapauksien perustuslainturva, Vammala 1972, s. 225; Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä, Helsinki 1998, s. 220; Tuori, Kaarlo: Yhdistymisvapaus, teoksessa Hallberg, Pekka et al.: Perusoikeudet, Helsinki 2011, s. 327.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 15/2007 vp arvioitiin lakiehdotusta, jolla pyrittiin varautumaan hoitoalan joukkoirtisanoutumisesta aiheutuvaan henkilökuntavajeeseen terveydenhuollon toimintayksiköissä. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että perustuslain 13 §:n 2 momentin säännöksessä ammatillisesta yhdistymisvapaudesta ja vapaudesta järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi ei ole erikseen mainittu työtaisteluoikeutta. Lausuntoonsa 12/2003 vp viitaten valiokunta totesi, että se oli kuitenkin käytännössään katsonut, että työtaisteluoikeus liittyi ammatilliseen yhdistymisvapauteen, vaikkakin sen yksityiskohtainen sisältö määräytyy olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Valiokunta toisti niin ikään, että työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Valiokunta viittasi myös tässä lausunnossa Euroopan sosiaalisen peruskirjan 6 artiklan ja TSS-sopimuksen 8 artiklan takaamaan työtaisteluoikeuteen sekä ILO:n yleissopimusten nro 87 ja 98 määräyksiin ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja näiden määräysten valvontakäytäntöön. Valiokunta mainitsi myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artiklan. – Lausunnossaan 41/2022 perustuslakivaliokunnan niin ikään tarkasteli ehdotusta laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana perustuslain 13.2 §:n takaaman ammatillisen järjestäytymisvapauden rajoituksena.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa on riidatonta, että perustuslain 13 §:n 2 momentin takaamaan ammatilliseen järjestäytymisvapauteen kuuluu myös työtaisteluoikeus, vaikka sitä ei ole tässä perustuslain säännöksessä erikseen mainittu. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ohella on syytä painottaa ihmisoikeussopimusten ja niiden valvontakäytännön merkitystä perustuslain 13 §:n 2 momentin takamaan ammatillisen järjestäytymisvapauden täsmentämisessä. Edellä tarkastelemissani perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ei ole viitattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11(1) artiklan määräykseen ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja tämän artiklan tulkintaan. Edellä mainittujen perustuslakivaliokunnan lausuntojen jälkeen kertynyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö osoittaa kuitenkin, että työtaisteluoikeus on osa myös ihmisoikeussopimuksen takaamaa ammatillista järjestäytymisvapautta, jonka

rajoitusten on täytettävä 11(2) artiklan mukaiset edellytykset.[2] Varmistaakseen, että kollektiivista neuvotteluoikeutta voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan sopimuspuolet ovat puolestaan 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). TSS-sopimuksen 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) yleissopimuksissa nro 87 ja 98 ei ole erikseen mainittu lakko-oikeutta. Valvontakäytännössä lakko-oikeuden on katsottu olevan olennainen osa yleissopimuksen 87 takaamaa ammatillista järjestäytymisvapautta. ILO:n julkaiseman Yhdistymisvapauskomitean (Committee of Freedom of Association) ratkaisujen koonnelman mukaan “the right to strike is one of the essential means through which workers and their organizations may promote and defend their economic and social interests” ja “an intrinsic corollary to the right to organize protected by Convention No. 87”.[3] ILO:n valvontakäytännöstään tiivistämä lähtökohta ilmaisee selkeästi ammatillisen järjestäytymisoikeuden ja työtaisteluoikeuden sisällöllisen yhteyden. Työntekijöiden järjestäytymisoikeuden tarkoituksena on mahdollistaa heidän taloudellisten ja sosiaalisten etujensa edistäminen ja puolustaminen, ja lakko-oikeus on puolestaan olennainen keino tämän tarkoituksen toteuttamisessa. Ammatillinen järjestäytymisoikeus menettäisi merkityksensä, jos siihen ei liittyisi työtaisteluoikeutta.

[2] Ks. Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights - Freedom of assembly and association. Updated on 31 December 2021. Paragraphs 264-268. https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_ENG.pdf

[3] ILO, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, paragraphs 753-754. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO:70002:P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

Työnantajan omaisuudensuoja rajoitusperusteena

Hallituksen esityksessä selostettu ihmisoikeussopimusten (mukaan luettuna ILO-sopimusten) valvontaelinten käytäntö osoittaa selvästi, että myös oikeus myötätunto- ja poliittisiin työtaisteluihin nauttii suojaa, jonka ihmisoikeussopimukset ja samalla perustuslain 13.2 § takaavat ammatilliselle järjestäytymisoikeudelle ja sen osana työtaisteluoikeudelle. Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen myötätuntolakkoja ja poliittisia lakkoja koskevia säännösehdotuksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan rajoitusperusteena työnantajan nauttimaan omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen. Tällaisen perusteen käyttäminen rajoitusperusteena avaisi täysin uuden luvun sekä kansallisena perusoikeutena että ilmeisesti myös ihmisoikeutena taatun työtaisteluoikeuden tulkinnassa. Tietääkseni työnantajan omaisuudensuojaan ei ole aikaisemmin vedottu Suomessa perustuslakivaliokunnan, työtuomioistuimen, tai korkeimman oikeudenkäytännössä, eikä myöskään Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten valvontakäytännössä.

Työnantajalle koituu ikään kuin määritelmänomaisesti työtaistelusta vahingollisia taloudellisia seurauksia. Juuri tähänhän työtaistelujen painostusvaikutus perustuu ja juuri tämän vaikutuksen kautta työtaisteluoikeudella ja ylipäätään ammatillisella järjestäytymisoikeudella pyritään korjaamaan työnantajien ja työntekijöiden välisen suhteen tosiasiallista epätasapainoa. ILO:n yleissopimuksen 87 artiklan valvontakäytännön yksiselitteisenä lähtökohtana on ollut, että työantajalle koituvat haitalliset taloudelliset vaikutukset eivät yksin riitä perusteeksi rajoittaa työtaisteluoikeutta. Taloudellisen vaikutuksen sijasta Yhdistymisvapauskomitean valvontakäytännössä on kehitelty oppi ”olennaisista palveluista”, joiden turvaaminen oikeuttaa rajoituksiin. Pelkästään työnantajille koituvien menetysten kokoluokka ei täytä olennaisuuden vaatimusta.

Käsiteltävänä olevan esityksen säätämisjärjestysperusteluissa työnantajan omaisuudensuojan katsotaan oikeuttavan työtaisteluoikeuden rajoittamiseen myös sillä perusteella, että myötätuntolakoilla puututaan (työ)sopimusten noudattamiseen ja

loukataan työnantajien tätä koskevia perusteltuja odotuksia. Kun myötätuntolakkojen laillisuudesta ei ole vallinnut oikeudellista epäselvyyttä ja kun työsopimuslaki kieltää käyttämästä osallistumista työntekijäyhdistyksen työtaistelutoimenpiteeseen. irtisanomisperusteena, on vaikea nähdä, miten työantajille olisi voinut syntyä sellaisia perusteltuja työsopimuksia koskevia odotuksia, joita myötätuntolakot loukkaisivat.

Jos perustuslakivaliokunta nyt hyväksyisi työnantajien omaisuudensuojan työtaisteluoikeuden hyväksyttävänä rajoitusperusteena, perustetta voitaisiin käyttää myös perusteena rajoittaa työntekijäyhdistysten omaa työehtosopimusta koskevia työtaistelutoimenpiteitä. Tällainen argumentaatio, jossa työtaistelujen hyväksyttävyyttä aina arvioitaisiin kahden perusoikeuden punnintana, olisi vaarassa johtaa työtaisteluoikeuden mitätöntämiseen.

Suhteellisuusvaatimus

Myötätuntolakoille ehdotettu suhteellisuusvaatimus liittyy läheisesti työantajan omaisuudensuojaan työtaisteluoikeuden rajoitusperusteena. Suhteellisuutta arvioidaan nimenomaan työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutettavien vahingollisten (taloudellisten) seuraamusten kannalta. Hallitus ei ole esityksessään pystynyt osoittamaan ihmisoikeussopimusten valvontakäytännöstä tukea työnantajalle koituviin taloudellisiin vahinkoihin kiinnittyvälle suhteellisuusvaatimukselle. Suhteellisuusvaatimus, siinä muodossa kuin hallitus sitä ehdottaa, on työnantajan omaisuudensuojaan vetoamisen tavoin selkeästi ristiriidassa sen ILO:n Yhdistymiskomitean omaksuman lähtökohdan kanssa, jonka mukaan oikeutta myötätuntotyötaisteluihinkaan ei voida rajoittaa pelkästään työnantajalle koituvien haitallisten taloudellisten vaikutusten vuoksi.

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu rajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus. Hallituksen ehdottama työehtosopimuslain 8.1 § ei tätä vaatimusta täytä. Tämä koskee säännöksen sekä 1) että 2) kohtaa. Millä kriteereillä ensin työntekijäyhdistys ja sitten tuomioistuin voivat yksiselitteisesti ja riidattomasti arvioida milloin työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa rajoitetaan ”laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen

aikaansaamiseksi” tai ”ilman että rajoittamisella olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan”. Mitä epämääräisemmin työtaisteluoikeuden rajoitus on säännelty, sitä suurempi on sen ennalta ehkäisevä vaikutus ja sitä laajemman poikkeuksen se aiheuttaa perusoikeussuojaan. On vielä tähdennettävä, että kun kyseessä on sanktioitu käyttäytyminen, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus on erityisen korostunut. Sitä perustelevat samankaltaiset seikat kuin perustuslaissa vahvistettua rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta (PL 8 §), johon niin ikään sisältyy vaatimus säätää sanktioidusta käyttäytymisestä täsmällisesti.

Poliittiset työtaistelut

Perusoikeutena ja ihmisoikeutena suojattu työtaisteluoikeus ulottuu myös ns. poliittisiin työtaisteluihin. Hallituksen esityksessä selostetusta ILO:n valvontakäytännöstä ilmenee, että työtaisteluoikeuden piiriin kuuluu erityisesti vaikuttaminen työntekijöiden taloudellisia ja sosiaalisia oloja koskevaan poliittiseen päätöksentekoon. Valvontakäytännössä tätä tarkoittavat työtaistelut on erotettu ”puhtaasti poliittisista” työtaisteluista, joilla otetaan kantaa esimerkiksi hallituksen ulkopolitiikkaan.

Pidän säätämisjärjestysperustelujen vakavana puutteena, että hallitus ei tarkastele erikseen muiden kuin ”puhtaasti poliittisten” työtaisteluiden perusoikeus- ja ihmisoikeussuojaa. Työtaisteluoikeuden suoja jäisi puutteelliseksi, ellei se ulottuisi myös työehtosopimusten alaan läheisesti liittyvään poliittiseen päätöksentekoon. Monissa työntekijöiden oloja koskevissa kysymyksissä työehtosopimukset ja laki ovat vaihtoehtoisia sääntelykeinoja. Hypoteettisena mahdollisuutena voi ajatella, että hallitus omaksuu toisen työmarkkinaosapuolen linjaa yksipuolisesti tukevan politiikan ja pyrkii lainsäädännön avulla toteuttamaan ratkaisuja, joista tämä osapuoli ei ole onnistunut – eikä onnistuisi – sopimaan työehtosopimuksilla. Jos oikeutta muihinkin kuin ”puhtaasti poliittisiin” työtaistelutoimiin rajoitetaan, samalla rajoitetaan myös yleisestikin toisen työmarkkinaosapuolen mahdollisuutta vaikuttaa työmarkkinoille ominaisilla painostuskeinoilla työehtosopimusten kompetenssin piiriin kuuluviin ratkaisuihin. Tämä näkökohta on otettava huomioon, kun arvioidaan poliittisille työtaisteluille ehdotettujen aikarajoitusten valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä. Sen sijaan pidän muiden kuin ”puhtaasti poliittisten” työtaisteluiden kannalta

merkityksettömänä hallituksen esityksessä useaan kertaan toistettua argumenttia, jonka mukaan esityksellä ei rajoitettaisi työntekijöiden mahdollisuutta käyttää kokoontumis- ja sananvapauttaan vapaa-aikanaan. Olennaistahan on tietysti oikeus työmarkkinoille ominaisiin painostuskeinoihin. Nimenomaan tämä oikeus nauttii perusoikeus- ja ihmisoikeussuojaa osana ammatillista järjestäytymisvapautta.

Myös poliittisia työtaisteluita koskeva säännösehdotus on ongelmallinen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta ja myös tämän säännösehdotuksen yhteydessä vaatimusta korostaa se, että kyseessä on sanktioitu käyttäytyminen. ”Poliittinen päätöksenteko” ei ole oikeudellinen käsite, eikä sitä pyritä määrittelemään edes käsiteltävänä olevan esityksen perusteluissa. Määrittelemättä jää sekä se, minkä elinten päätöksenteko on poliittista, että se, mikä osa näiden elinten päätöksenteosta on poliittista. Ovatko esimerkiksi kunnallisten tai alueellisten elinten päätökset joidenkin toimintojen ulkoistamisesta poliittista päätöksentekoa?

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta ei täytä myöskään säännösehdotus, jonka mukaan ”työnseisaus on toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestettävä siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi”. Epämääräisiä ilmauksia ovat niin ”toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin” kuin ”mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi”. Jälleen on korostettava epämääräisestä ilmauksesta aiheutuvaa työtaisteluoikeuden rajoituksen laajennusta. Muutoinkin on katsottava, että lainaamani työehtosopimuslain 8 b §:n 2 momentin toisen virkkeen säännösehdotus ei täsmennä 1 momentin mukaista 24 tunnin aikarajoitusta vaan on valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa siihen nähden itsenäinen lisärajoitus.

Perusoikeusrajoituksille ongelmallista tulkinnanvaraisuutta ja väljyyttä on myös säännösehdotuksessa, jonka mukaan ”poliittista työtaistelua ei saa toimeenpanna, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua”. Tämän rajoituslausekkeen soveltamiselle ei esimerkiksi ehdoteta mitään aikarajoitusta.

Lopuksi

Olen edellä keskittynyt tarkastelemaan työehtosopimuslakiin ehdotettuja muutoksia. Huomautukseni koskevat *mutatis mutandi* myös vastaavia työriitojen sovittelusta annetun lain muutosehdotuksia.

Tässä lausunnossa esille nostamieni kysymysten ohella valtiosääntöoikeudellista tarkastelua saattavat edellyttää työmarkkinajärjestelmässämme aiemmin tuntematon yksittäisen työntekijän vastuu osallistumisesta työntekijäyhdistyksen työtaistelutoimenpiteeseen (TyösopimusL 3:6) sekä oikeusteiden eriytyminen myötätuntolakkoja ja poliittisia lakkoja koskevissa riidoissa ja tästä seuraava ristiriitaisen oikeuskäytännön mahdollisuus.

Johtopäätöksenä yllä esittämistäni huomautuksista totean, että myötätuntotyötaisteluita koskeviin säännösehdotuksiin liittyy siinä määrin rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä, suhteellisuusvaatimusta sekä sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevia ongelmia, että asianomaisia lakiehdotuksia ei voida hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Poliittisia työtaisteluita koskevat säännösehdotukset eivät myöskään täytä perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Sikäli kuin rajoitusperusteina käytetään työnantajan omaisuudensuojaan liittyviä seikkoja, myötätuntotyönseisausten yhteydessä esittämäni näkökohdat ovat merkityksellisiä myös poliittisten lakkojen yhteydessä. Aikarajoitusta ja ”tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriötä” koskevaa rajoitusta on valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltava toisistaan riippumattomina rajoituksina.

Helsingissä 19.3.2024

Kaarlo Tuori