Lisälausunto perustuslakivaliokunnalle

28.3.2023

OTT, VTK Seppo Koskinen

työoikeuden emeritusprofessori

Perustuslakivaliokunta pyytää vielä teitä ottamaan kirjallisesti nimenomaisesti kantaa seuraaviin HE 12/2024 vp:een liittyviin kysymyksenasetteluihin, mikäli ette katso jotakuta kysymystä jo riittävästi käsitellyksi antamassanne asiantuntijalausunnossa.

Koska edellisessä lausunnossani en esittänyt lopputulostani todennäköisesti riittävän selvällä tavalla, totean tässä yhteydessä aluksi seuraavaa:

Olen edellisen lausuntoni perusteella sitä mieltä, että hallituksen esityksessä ei esitetä sellaisia perusteita, jotka oikeuttaisivat rajoittamaan myötätuntotyötaistelujen ja poliittisten työtaistelujen osalta perusoikeutena tunnustettua työtaisteluoikeutta. Hallituksen esityksen perustelut perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkastelun osalta ovat puutteelliset ja vinoutuneet lausunnossani esitetyllä tavalla.

Olen esittänyt kritiikkiä nimenomaan siltä perustalta, miten hallituksen esityksessä asiat esitetään. Perustelut eivät ole vakuuttavia ja riittäviä. Ne ovat myös vinoutuneita. Perustelut nojaavat jo hallitusohjelmassa kirjattuihin lopputuloksiin ja nyt ne vain toteuttavat kyseisen hallituksen tahtotilan.

Tämä poliittinen lähtökohta ei ole se, miten perusoikeuden rajoittamista tulee lähestyä. Poliittiset päämäärät on toteutettava perusoikeuskehikossa, eikä perusoikeuskehikkoa tule alkaa uudelleen tulkita perusteilla, jotka mahdollistavat hallituksen tahtotilan toteuttamisen. Tällainen lainsäädäntötapa ei kunnioita kohteena olevaa perusoikeutta omana arvonaan vaan se korostaa argumentteja, joilla kyseistä perusoikeutta voidaan rajata, jopa argumenteilla, joita tässä yhteydessä ei voida käyttää (kuten työnantajan omaisuuden suojaa, työnantajan perusteltuja odotuksia, direktio-oikeutta, taloudellisia seuraamuksia, mainehaittaa jne.).

Oma käsitykseni on, että perustuslakivaliokunnan tulee palauttaa lakiesitys uudelleen valmisteltavaksi siten, että valmistelussa otetaan rehellisesti ja monipuolisesti huomioon työrauhalainsäädännön uudistamiseen liittyvät perusoikeudelliset lähtökohdat. Tätä esitystä ei saada eduskunnassa asianmukaiseksi. Jonkinlainen pelastus voisi olla suorittaa merkittäviä poistoja esitettyyn ehdotukseen. Niitä olen lausunnossani esittänyt. Poistamalla jotakin epäkelvosti valmistellusta esityksestä emme kuitenkaan saa aikaan hyvää uudistusta. Tämä uudistus pitäisi antaa parlamentaarisen kolmikantaisen komitean valmisteltavaksi. Vaikka nyt todetaan hallituksen toimesta, että kyse on vain pienestä osa-uudistuksesta eikä keskeisiin työrauhakysymyksiin puututa, kyllä tällä niihin puututaan lausunnossani mainitulla tavalla.

Tiedän, että esitykseni on tässä poliittisessa ilmapiirissä mahdoton, mutta tutkijan etiikka velvoittaa tähän; Esitän, että perustuslakivaliokunta edellyttää työrauhalainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen lähettämistä parlamentaarisen kolmikantaisen komitean jatkovalmisteltavaksi. Samalla perustuslakivaliokunta toteaa, että tässä muodossa esitys ei täytä perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiä. Lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

1. Valiokunta pyytää arvioimaan myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta, onko hallituksen esityksessä huomioitu riittävästi eräistä sopimusvelvoitteista ilmenevää erottelua poliittisiin työtaisteluihin ja poliittisluonteisiin työtaisteluihin. Valiokunta pyytää myös arvioimaan erottelun merkitystä ehdotettavaan sääntelyyn ja sille esitettyihin perusteluihin säätämisjärjestysperusteluissa esitetyt perusoikeustulkinnat huomioiden.

Ei ole huomioitu, koska poliittiset työtaistelut jakaantuvat kahteen toisistaan myös niiden perusoikeudellisessa arvioinnissa poikkeavaan ryhmään. Lisäksi hallituksen esityksessä ei ole huomioitu kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteitakaan asianmukaisesti, oikeastaan ne on jätetty huomioimatta.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suoja koskee yleisesti ammattiyhdistystoiminnan harjoittamista, siis tällöin myös työtaisteluja. Ammattiyhdistystoimintaa on kaikki sellainen yhdistystoiminta, jolla on vähintään työelämäyhteys. Usein työtaistelut kohdistuvat työehtosopimusvastapuoleen ja niillä on tarkoitus muuttaa työehtosopimusta. Mutta ammattiyhdistystoimintaa ovat myös myötätuntotyötaisteluun ja poliittiseen työtaisteluun ryhtymiset työehtosopimus- tai työelämäsidonnaisissa asioissa. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten antaman suojan piiriin eivät sen sijaan kuulu työtaistelut, joilla ei ole edes edellä mainittua työelämäsidonnaisuutta. Tällöin kyse on esimerkiksi pyrkimyksestä saada hallitus tai joku yksittäinen ministeri eroamaan.

Kun tätä erottelua ei ole hallituksen esityksessä tehty, sääntely sallii toimeenpanna työelämäsidonnaisia ja muita poliittisia työtaisteluja samoin perustein. Näin voidaan säätää, mutta tämä on vain tunnistettava.

Tällä erottelulla on olennainen merkitys sille, miten kansaiinvälinen sääntely poliittisten työtaistelujen yhteydessä määräytyy. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja asiakirjojen suoja koskee työelämäsidonnaisia poliittisia työtaisteluja, koska nämä ovat normaali osa työntekijäjärjestöjen ammattiyhdistysoikeuksien harjoittamista. Kyseinen yleinen lähtökohta sisältää kiistatta kyseiset työtaistelut. Jos näin ei olisi, olisi tällainen poissuljenta tullut kirjoittaa kyseiseen sopimukseen. Muut poliittiset työnseisaukset tulee toimeenpanna vapaa-ajalla.

> Tässä yhteydessä esitän sivuhuomautuksena, että EK ja Teknologiateollisuus ovat kannanotoissaan koskien palkanmaksuvelvollisuutta toisten työntekijöiden työtaistelun aiheuttaman työstä estymisen yhteydessä, että nyt käytävällä poliittisella lakolla on riippuvuussuhde toisten työntekijöihin työehtosopimukseen ja sen ehtoihin. Ottamatta tähän tarkempaa kantaa, käsitys kuitenkin kuvaa sitä, että käytävää poliittista työtaistelua tulee ihmisoikeussopimusyhteydessä arvioida sen sopimuksen tarkoittamana ammattiyhdistysoikeuksien harjoittamisena mukaan lukien oikeus työtaisteluun

Oikeus työelämäsidonnaisiin poliittisiin lakkoihin on kehittynyt osana ILO:n valvontaelinten käytäntöä. EIS ja ESP eivät niitä suoraan sääntele. Toisaalta ne kuitenkin sääntelevät ammattiyhdistystoimintaa etujen turvaamiseksi, ja tästä myös työelämäsidonnaisen poliittisen työtaistelun yhteydessä on kyse. Myötätuntotyötaistelujen osalta tämä on ilmiselvää, mutta työelämäsidonnaiset poliittiset työtaistelut ovat kiistatta ammattiyhdistystoimintaa etujen turvaamiseksi. Tästä syystä poliittisen työtaistelun työelämäsidonnaisuuden esiintuominen on keskeinen arvioinnin lähtökohta. (Itsekään en ole poliittisen työtaistelun kahtalaisuuden näin olennaista merkitystä korostanut EVAn julkaisemassa raportissani Protestin rajat.)

Ihmisoikeuksien turvaamisen tarkempaa arviointia: Aluksi

Koska seuraavaksi tarkastelemani ihmisoikeusasiakirjat ovat yleisiä, se, mitä jäljempänä totean, koskee sekä myötätuntotyötaisteluja että työelämäsidonnaisia poliittisia työtaisteluja.

Tarkasteluni perustuu erityisesti työoikeuden emeritusprofessori Matti Mikkolan digikirjaan Euroopan taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet (Edita 2023), Teos rakentuu kolmen kansainvälisen sopimuksen, Euroopan ihmisoikeussopimuksen, Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja EU:n perusoikeuskirjan, pohjalle, joissa säännellyt oikeudet ovat Suomea sitovia. Teoksessa on huomioitu myös yhtymäkohdat Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksiin. Mikkola oli Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean jäsen vuosina 1995–2006 ja toimi komitean puheenjohtajana vuosina 1999–2001.

Lyhyt tiivistys teoksesta on 7.12.2023 Editan vierashuoneessa ilmestynyt kirjoitus: Vierashuoneessa työoikeuden emeritusprofessori Matti Mikkola: Sitoutuminen eurooppalaisiin TSS-oikeuksiin on hakusessa. Mikkola toteaa vierashuonekirjoituksessaan muun muassa seuraavasti: Aikaisemmin Suomi kunnioitti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä ihmis- ja perusoikeuksia (TSS-oikeuksia) koskevia eurooppalaisia sitoumuksiaan paremmin kuin mikään muu Euroopan maa. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen tilanne on muuttunut. Kunnioitus sitoumuksia kohtaan ja tietoisuus niiden sisällöstä on vähentynyt. Suomessa tunnetaan aikaisempaa huonommin kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimusten, Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja EU:n perusoikeuskirjan asettamat vaatimukset. Osaamisen puutteet näkyvät lainkäytössä. Osa säännöksistä on muualla Euroopassa käytössä suoraan sovellettavana oikeutena. Suomessa vain poikkeuksellisesti. Osaamisen puute näkyy myös lainvalmistelussa, joissa eurooppalaiset sitoumukset huomioidaan sattumanvaraisesti. Osaamisen puute näkyy myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan työskentelyssä, jossa kansainvälisten sidonnaisuuksien tulisi ohjata sen tulkintoja. Suomi saa jatkuvasti moitteita kansainvälisiltä valvontaelimiltä vähimmäisoikeuksien ja standardien rikkomuksista, mutta ei korjaa tilannetta vaan synnyttää uusia loukkauksia.

Lisäksi emeritusprofessori Mikkola on antanut nyt käsiteltävänä olevasta asiasta lausunnon työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle. Ihmetystä herättää se, että häntä ei ole kutsuttu kuultavaksi perustuslakivaliokuntaan, vaikka nyt toteutettuun lisäkuulemiseen juuri hänen laajasti käsittelemästä asiasta kutsuttiin kaksi uutta asiantuntijaa. Mikkolan kuulemista perustuslakivaliokunnassa olisi puoltanut erityisesti se, että hän on tutkinut myös perustuslakivaliokunnan toimintaa kansainvälisten työelämäsidonnaisten sopimusten noudattamisen osalta.

Kansainvälisten sopimusten asettamia rajoja työtaisteluoikeuden supistamiselle on käsitelty myös OTT Kalevi Höltän valtiosääntöoikeudellisessa väitöskirjassa TOIMINTAOIKEUDET JA TYÖTAISTELUVAPAUS, Helsinki 2012, s. 214-232. Kirjassa käsitellään tässä kohdin Euroopan ihmisoikeussopimusta, EU:n oikeutta, ILO:n sopimuksia, Uudistettua Euroopan sosiaalista peruskirjaa ja YK:n yleissopimuksia. Hölttä viittaa tässä kohdin lukuisiin lähteisiin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta Hölttä käsittelee ensin tuomioita ennen vuoden 2008 olennaista käännettä. Näitä tuomioita on viisi. Jo näissä EIS 11 artikla koski myös työtaisteluvapauden käyttämistä. Uudemmassa oikeuskäytännössä EIS 11 artiklan merkitys työtaisteluvapauden turvaajana olennaisesti selkeytyi. Näitä työtaisteluihin liittyviä tuomioita on kolme. Myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan nojalla on annettu esimerkiksi Suomea vastaan työrauhalainsäädännön osalta useita asiantuntijakomitean lausuntoja. Tällaisia lausuntoja, joissa on todettu työrauhalainsäädännön ristiriita ESP 6 artiklan 4 kohdan osalta, on annettu myös esimerkiksi Ruotsia, Tanskaa ja Norjaa vastaan. Myös esimerkiksi Viron on todettu toimineen

jatkuvasti ESP 6 artiklan vastaisesti. Kyse näissä on ollut lakko-oikeuden rajoittamisista hyvin erilaisissa tilanteissa. Vaikka tukityötaisteluja ja poliittisia työelämäsidonnaisia työnseisauksia ei tiettävästi ole nimenomaisesti käsitelty, mikään ei viittaa siihen, etteivätkö ne normaaleina lakko-oikeuden käyttömuotoina olisi samanlaisen arvioinnin kohteena.

Kun hallituksen esitys on jouduttu valmistelemaan kiireisesti, monet jopa keskeiset väittämät on esitetty yksioikoisesti ja jopa harhaanjohtavasti. Kun esityksessä on vedottu muutamaan lähteeseen, etupäässä jopa yhteen, jää huomaamatta, että oikeudellinen arviointi jossakin toisessa lähteessä, jopa väitöskirjassa, on selkeästi toisen tyyppistä. Lopputulemia on jouduttu vaikeissa kysymyksissä yksinkertaistamaan, ja yksinkertaistaminen on lähes aina tapahtunut hallitusohjelman mukaisesti. Tosin hallituksen esityksessä selkeästi ylitetään se, mitä hallitusohjelman mukaan työrauhalainsäädännölle olisi pitänyt tehdä. Hallituksen esitykseen tulleet lisäykset ovat kiristäneet työrauhavelvollisuutta enemmän kuin mitä hallitusohjelman mukaan olisi tarvinnut tehdä.

Koska tätä on pyydetty, esitän jäljempänä myös oman tulkintani arvioitavaksi pyydettyjen asiakirjojen suhteesta poliittisille työelämäsidonnaisille työnseisauksille annettavaan suojaan. Mikkola on tarkastellut asiaa erityisesti myötätuntotyötaistelujen osalta. Itse lisään samaan tarkasteluun esitetyn pyynnön johdosta myös työelämäsidonnaiset poliittiset työnseisaukset.

Yleisiä huomioita kansainvälisten sopimusten synnyttämästä 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.

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 lisäävät työntekijöitä suojaavia oikeuksia. Nämä ovat kaikki Suomea lainsäädännössä sitovasti huomioon otettavia normeja. Ihmisoikeussopimus on meillä ratifioitu vuonna 1999 (63/1999) ja Euroopan sosiaalinen peruskirja vuonna 2002 (80/2002). Kummatkin asiakirjat on ratifioitu meillä siten, että nyt arvioitavat artiklat on hyväksytty meitä sitoviksi.

Sopimusten säännökset ovat luonteeltaan yleisiä mutta niiden sisältö on konkretisoitunut vuosikymmeniä jatkuneessa kansainvälisten instituutioiden valvontakäytännössä. Vaikka hallituksen esityksessä on tuotu varsin laajasti esiin 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, EIS 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.

Eurooppalaiset ihmisoikeudet on tuotu hallituksen esityksessä esiin valikoiden tai kieltämällä 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.

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

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 ihmisoikeussopimuksen (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.

> Ks. 28 Artikla Neuvotteluoikeus ja oikeus työtaistelutoimiin: Työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi työtaistelutoimiin, lakko mukaan lukien.

Lakon rajoittaminen vaatii EIS:n ja ESP:n mukaan 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.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lähtökohta on, että työtaisteluun sovelletaan aina samaa sääntöä. Lähtökohta on se, onko työtaisteluoikeuden rajoittaminen välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa asiakirjojen erikseen mainitsemien oikeushyvien turvaamiseksi. Silti toki tunnustetaan, että työehtosopimuksen voimassa ollessa vallitsee työrauha ja eturistiriitojen yhteydessä eli sopimuksettomana kautena työrauha ei vallitse. Sen sijaan ihmisoikeusasiakirjoissa ei erotella normaaleja työtaisteluja, myötätuntotyötaisteluja ja poliittisia työelämäsidonnaisia työtaisteluja. Toki arvioitaessa kulloisenkin työtaistelun vaikutusta suojeltaviin oikeushyviin ja niiden välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa, arvioinnit voivat poiketa eri työtaistelumuotojen yhteydessä.

Hallituksen esityksessä omaksuttu lähestymistapa on kuitenkin toisenlainen. Työtaisteluoikeuden rajoituksia lähestytään vain perusoikeuden rajoitusperusteiden kautta ja niissä yksi tekijä on kansainvälinen sääntely. Ihmisoikeussopimus ja sosiaalinen peruskirja lähtevät siitä, että näissä sopimuksissa todetaan se, millä perusteilla ammattiyhdistystoimintaa mukaan lukien työtaistelut saadaan rajoittaa. Näissä asiakirjoissa on siis muodostettu oma erityinen perusoikeuden rajoittamisen oikeutusjärjestelmä. Tältä osin hallituksen esitys edustaa selkeästi väärää lähestymistapaa.

Lailla säätämisen vaatimus ja välttämättömyys ovat kummassakin lähestymistavassa samoja, mutta ihmisoikeusasiakirjoissa ammattiyhdistystoiminnan rajoittamisen oikeutuksena toimiva välttämättömyys ilmaistaan selkeästi hallituksen esityksestä poikkeavalla tavalla. Ihmisoikeusasiakirjoissa ei sen sijaan sallita suhteellisuusperiaatteen käyttämistä. Välttämättömyys –edellytys on näissä asiakirjoissa muuta kuin puuttumisen suhteellisuus (oikeasuhtaisuus). Jos on välttämätöntä puuttua ihmisoikeusasiakirjojen

mainitsemilla perusteilla, luonnollisesti silloin puuttumisen on oltava myös tarkkarajaista ja mahdollisimman vähäistä.

Ihmisoikeusasiakirjoissa korostetaan välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa. Ihmisoikeusasiakirjoissa luodaan rajoituksia valtiovallan toiminnalle sen idean mukaisesti, että demokraattisella yhteiskunnalla on kestokykyä muun muassa ammattiyhdistysoikeuksien harjoittamista vastaan. Valtiovallan tulee tukea demokraattisen yhteiskunnan olemassaoloa. Demokraattinen yhteiskunta ei tarkoita tässä yhteydessä vaaleilla valitun eduskunnan enemmistöä nauttivan hallituksen oikeuttamista määräämään, vaan kyse on kansalaisyhteiskunnan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelemisesta sekä vastapuolta että valtiovaltaa (eduskunta ja hallitus) vastaan.

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 38) lyhyesti, että poliittisten lakkojen ei ole katsottu kuuluvan sosiaalisen peruskirjan lakko-oikeutta turvaavan 6 artiklan 4 kohdan suojan alaan. Tämä pitää paikkansa ainakin silloin, kun kyse ei ole työelämäsidonnaisista poliittisista lakoista. EIS 11 artikla toteaa soveltamisalansa yleisemmin seuraavasti: 1. Jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi.

EIS:n käyttämä ilmaisu etujen turvaaminen kiistatta sisältää myös työelämäkysymyksissä tapahtuvan edunvalvonnan suhteessa poliittisiin päättäjiin näiden suunnitellessa työelämäheikennyksiä lainsäädäntöön. Oman käsitykseni mukaan ESP:n käyttämä käsite ”eturistiriitatilanteissa” tarkoittaa samaa kuin mitä EIS:ssä on tarkoitettu etujen turvaamisella. Kyse olisi siis yleisesti ammattiyhdistystoiminnan harjoittamisen suojasta tilanteissa, joissa joku toinen taho suunnittelee ammattiyhdistyksiin ja niiden jäseniin kohdistuvia heikennyksiä. Tästä syystä katson sekä EIS:n ja ESP:n koskevan myös työelämäsidonnaisia poliittisia työtaisteluja.

Tämä ratkaisu on sopusoinnussa sen kanssa, että ihmisoikeuksilla suojellaan juuri valtiovallan puuttumista vastaan asettamalla sille tarkasti määritellyt rajat. Ihmisoikeudet toimivat tällöin suojana juuri sellaisia tilanteita vastaan, että hallitus työelämäpoliittisilla ratkaisuillaan pyrkii heikentämään työntekijöiden asemaa ja työehtoja. Myötätuntotyötaistelujen osalta EIS:n ja ESP:n soveltuvuus on mielestäni kiistatonta.

> EIS 11 artikla
>
> 1. Jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi.
>
> 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
>
> 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.

ESP II 5 artikla Järjestäytymisoikeus

Turvatakseen työntekijöiden ja työnantajien oikeuden muodostaa paikallisia, kansallisia tai kansainvälisiä järjestöjä taloudellisten ja sosiaalisten etujensa suojelemiseksi sekä oikeuden liittyä näihin järjestöihin, ja edistääkseen näitä oikeuksia, sopimuspuolet takaavat, ettei kansallista lainsäädäntöä laadita sellaiseksi tai sitä sovelleta tavalla, joka loukkaisi tätä oikeutta. Kansallisissa laeissa tai määräyksissä säädetään, missä laajuudessa tämän artiklan sisältämiä takeita sovelletaan poliisivoimiin. Samoin kansallisissa laeissa tai määräyksissä säädetään periaatteesta, jonka mukaan näitä takeita sovelletaan puolustusvoimien jäseniin, ja missä laajuudessa niitä sovelletaan tähän ryhmään kuuluviin henkilöihin.

ESP II 6 artikla Kollektiivinen neuvotteluoikeus

Varmistaakseen, että kollektiivista neuvotteluoikeutta voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat:

1. edistämään työntekijöiden ja työnantajien välisiä yhteisiä neuvotteluja,

2. edistämään tarvittaessa työnantajien tai työnantajajärjestöjen ja työntekijäjärjestöjen välistä vapaaehtoista neuvottelujärjestelmää, tavoitteenaan työehtojen määrittäminen työ- ja virkaehtosopimuksilla,

3. edistämään asianmukaisen sovittelumenettelyn ja vapaaehtoisen välitysmenettelyn luomista ja käyttöä työriitojen selvittämisessä,

ja tunnustamaan:

4. työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa.

Keskeisiä oikeuskysymyksiä ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta

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

1. voidaanko lakko-oikeuden käytölle asettaa ennakkoehdoksi suhteellisuusvaatimus

2. voidaanko suhteellisuutta arvioida taloudellisiin haittoihin perustuen

3. voidaanko suhteellisuutta arvioida yksinomaan vain sen perusteella, että lakon laajuus on sopusoinnussa lakon tarkoituksen kanssa

4. loukkaako lakon rajoittaminen PL 13,2 pykälässä säädettyä perusoikeutta ammatilliseen järjestäytymiseen?

Lainsäätäjän liikkumavara

Kun hallituksen toimesta on useaan otteeseen vedottu siihen, että työrauhalainsäädäntöä ei ole saatu muutetuksi, syy tälle on työtaisteluoikeuden perusoikeusluonne. Liikkumavara tämän perusoikeuden rajoittamisessa on tarkasti säädetty. Se on säädetty eurooppatason sopimuksissa selkeästi ja nimenomaan valtiovallan puuttumista vastaan. Näiden mukaan 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.

> Esimerkiksi ihmisoikeussopimuksessa todetaan myös seuraavasti: 17 ARTIKLA Oikeuksien väärinkäytön kielto: Minkään tässä yleissopimuksessa ei saa tulkita suovan millekään valtiolle, ryhmälle tai henkilölle oikeutta ryhtyä sellaiseen toimintaan tai tehdä sellaista tekoa, jonka tarkoituksena on tehdä tyhjäksi jokin tässä yleissopimuksessa tunnustettu oikeus tai vapaus tai rajoittaa niitä enemmän kuin tässä yleissopimuksessa on sallittu.

Tarkasteltavan asian osalta rajoitusten tulee siis olla välttämättömiä ja esimerkiksi henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Muihin luettelossa mainittuihin perusteisiin (turvallisuus, epäjärjestys, rikollisuus, terveys, moraali) ei lainvalmistelussa ole vedottu. Hallitus on toisaalta esittänyt säätävänsä suojelutyön tekemisvelvollisuuden ottamisesta työlainsäädäntöön. Kyseinen henkilöiden oikeuksien ja velvollisuusien turvaaminen tapahtuu siis tätä kautta.

Kyse voisi siis olla demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömien henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamisesta. Työnantajana toimiva pörssiyhtiö ei ole henkilö. Kyse voisi tässä yhteydessä olla työnantajana toimivasta luonnollisesta henkilöstä. Mahdollisesti myös toiminimellä toimiva yrittäjä voisi olla kyseinen luonnollinen henkilö. Oikeushenkilöt eivät ole minkään tiedossani olevan lähteen perusteella artiklassa tarkoitettuja henkilöitä. Esimerkiksi osakeyhtiön toimitusjohtaja on orgaani, eikä oikeudellisesti yksityinen luonnollinen henkilö. Työnantaja on siis lähtökohtaisesti oikeushenkilö, ei henkilö.

Työnantajayhtiön omistajina toimivat sekä oikeushenkilöt että luonnolliset henkilöt. Esimerkiksi itse luonnollisena henkilönä omistan useiden yhtiöiden osakkeita. Viittaus muiden henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin voisi siis tarkoittaa esimerkiksi minua.

Onko demokraattisessa yhteiskunnassa oikeus välttämättömyysvaatimus täyttyen rajoittaa ammattiyhdistysoikeuksien käyttämistä sillä perusteella, että luonnollisena henkilönä omistan työnantajayhtiön (kaikki pörssiyhtiöitä) osakkeita. Työnantajayhtiööni kohdistuvasta työtaistelusta aiheutuu yhtiölleni vahinkoa ja minäkin kärsin tästä jonkun verran. Kun punnitsen keskenään ammattiyhdistysoikeuksien käyttämistä suojeltavana arvona ja toisaalta luonnollisten henkilöiden intressiä ylläpitää omistuksensa arvoa, omassa arvioinnissani korostuu se, että työtaistelu on vain väliaikainen. Oma omaisuuteni on pitkäaikainen sijoitus ja sen arvo vaihtelee ajan myötä suuresti muistakin syistä. Tässä asetelmassa ammattiyhdistysoikeus painaa itselleni enemmän kuin oman omaisuuteni suojeleminen.

Voiko sitten työnantaja saada välillistä suojaa sitä kautta, että se suojelee myös yksittäisten luonnollisten henkilöiden oikeuksia edellä mainitulla tavalla. Tällöin väistämättä tullaan siihen, että työnantajan näkökulmasta keskeisintä on taloudellisen tuloksen turvaaminen. Ihmisoikeusasiakirjoissa ei turvata taloudellisia intressejä. Vaikka työnantajan puolelta todettaisiin, että työnantaja toimii vain henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi, näiden asema esimerkiksi pörssiyhtiöissä on tunnetusti pieni. Mahdollisesti ns. perheyhtiöissä tai avoimessa yhtiössä voisi syntyä tilanne, jossa työnantajan toiminnalla ja asemalla on siinä määrin kiinteä yhteys ”muiden henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin”, että kyseinen yksittäinen rajoittamisperuste voisi toteutua.

Tämä tarkoittaisi sitä, että ammattiyhdistystoiminnan rajoittamista mukaan lukien työtaistelut voitaisiin, jos se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa, rajoittaa suhteessa perheyhtiöön, avoimeen

yhtiöön, toiminimiyrittäjiin ja luonnolliseen henkilöön työnantajana. Tämä ratkaisu saattaisi siis olla mahdollinen, mutta ei tätä laajempi työnantajien ”suojaaminen”. Periaatteessa tällainen tilanne voitaisiin arvioida myös sellaiseksi, jossa välttämättömyysedellytyksen täyttyminen on mahdollista.

Kun rajoittamisen oikeuttavassa sääntelyssä edellytetään, että sääntely tapahtuu lailla, sääntely on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa ja jokin nimenomaisista tarkoituksista toteutuu, näistä varmasti toteutuu vain lailla säätäminen. Kun olemme tulleet toimeen ilman nyt esitettyjä työtaisteluoikeuden rajoituksia jo 100 vuotta, mikä nyt tekee ne välttämättömiksi. Olennainen tämän muutostarpeen synnyttänyt tekijä on hallitus, joka nyt koostuu tahoista, jotka haluavat rajoittaa työtaisteluoikeutta. Välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa ei kuitenkaan ole poliittinen mielipidekysymys. Juuri tätä vastaan työtaisteluoikeuden turvaavat kansainväliset sopimukset on säädetty. Esimerkiksi Hitler ei voisi enää asettaa työtaisteluoikeuden rajoituksia, koska päinvastoin demokraattinen yhteiskunta olisi Hitlerin aikana edellyttänyt työtaisteluvapautta.

Hallituksen esitystä leimaa ymmärtämättömyys työtaistelujen kansainvälisen sääntelyn ideaa kohtaan. EIS ja ESP –asiakirjat eivät esimerkiksi erottele työtaisteluita ydintyötaisteluihin ja sen ulkopuolelle kuuluviin myötätuntotyötaisteluihin ja poliittisiin työelämäsidonnaisiin työtaisteluihin. Kaikki nämä kuuluvat järjestäytymisoikeuden ja lakko-oikeuden piiriin. Näistä asiakirjoista ei ilmene sitä, että työelämäsidonnaiset poliittiset työnseisaukset eivät olisi näiden asiakirjojen antaman suojan piirissä. Siitä, että tukityötaisteluja ja poliittisia työelämäsidonnaisia työtaisteluja ei mainita, ei voida päätellä niiden jäämistä näiden asiakirjojen ulkopuolelle. Ammattijärjestöjen oikeuksien, mukaan lukien työtaistelut, sääntely on yleistä ja siksi se kattaa kaikki työtaistelumuodot. Tämä ratkaisu on sopusoinnussa sen kanssa, että ammattijärjestöillä on valta valita se, mihin toimenpiteeseen ne milloinkin ryhtyvät. Kaikki ne kuitenkin ovat saman suojan pirissä.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan kohdassa (Kollektiivinen neuvotteluoikeus) on monia valtiovallan velvoitteita konkretisoivia kohtia. Toistan ne vielä uudelleen, koska näillä on merkitystä arvioitaessa myös muita hallituksen nyt suunnittelemia muutoksia työlainsäädäntöön.

Varmistaakseen, että kollektiivista neuvotteluoikeutta voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat:

1. edistämään työntekijöiden ja työnantajien välisiä yhteisiä neuvotteluja,

- miten tähän sopii esitys yhteistoimintalain soveltamisalan merkittävästä supistamisesta koskemaan uudistuksen jälkeen vain noin maksimissaan kahta prosenttia suomalaisista yrityksistä

2. edistämään tarvittaessa työnantajien tai työnantajajärjestöjen ja työntekijäjärjestöjen välistä vapaaehtoista neuvottelujärjestelmää, tavoitteenaan työehtojen määrittäminen työ- ja virkaehtosopimuksilla,

- miten tähän sopii työrauhalainsäännön uudistusten tarkoittamat työehtosopimusautonomian loukkaamiset (esim. ehdotettu työrauhalainsäädännön voimaantulosäännös)

3. edistämään asianmukaisen sovittelumenettelyn ja vapaaehtoisen välitysmenettelyn luomista ja käyttöä työriitojen selvittämisessä,

- miten tähän sopii työriitojen sovittelijan harkintavallan rajaaminen vientimallin mukaan

ja tunnustamaan:

4. työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa.

Kyseinen neljäs kohta eurooppatason asiakirjoille ominaisella työtaisteluoikeutta kunnioittavalla tavalla korostaa voimassa olevien työehto- ja virkaehtosopimusten velvoitteita rajoitteena. Nyt hallitus esittää myötätuntotyötaistelujen ja poliittisten työtaistelujen rajoittamista myös aikana, jolloin voimassa olevista työehtosopimuksista ei seuraa niille rajoituksia.

Hallituksen voimaantulosäännös lisäksi kumoaa tämän perinteisen työehtosopimusten voimassaoloon perustuvan lähestymistavan myötätuntotyötaistelujen ja poliittisten työtaistelujen osalta erikoisilla voimaantulosäännöksillä.

Mikä on tällaisen toimenpiteen, uuden työrauhavelvollisuuden muodostaminen sopimuksettomalle ajalle, välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa ja mitä luettelossa mainittuja oikeushyviä tämä uusi sääntely suojelee? Tämä on jätetty perustelematta hallituksen esityksessä. Hallitus esitys ei kansainvälisen sääntelyn osalta perustu rehellisellä ja asiallisella tavalla kansainvälisten sopimusten tarkasteluun. Lopputuloksena on kansainvälisten sopimusten kannalta virheellisesti painottunut esitys. Tätä esitystä ei voida parantaa ehdotusten hienosäädöllä, koska esitykset perustuvat työtaisteluoikeuden ymmärtämättömyyteen.

Suhteellisuusvaatimus

Hallituksen esityksessä sekä myötätuntolakoille että poliittisille lakoilla on asetettu suhteellisuusvaatimus, jonka asettamiseen kansainväliset sopimukset antavat esityksen perustelujen mukaan liikkumavaran kansalliselle lainsäätäjälle. Työehtosopimuslakiin myötätuntotyötaistelun osalta esitetään lisättäväksi uusi 8a § ja työriitojen sovittelua koskevaan lakiin vastaava 8a §, joilla tuosta suhteellisuusvaatimuksesta säädetään lakko-oikeutta rajoittavana tekijänä. Vastaava suhteellisuusvaatimus, luonnollisesti toisin esitettynä on poliittisten työnseisausten osalta vastaavien lakien 8 b §:ssä.

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. Eurooppalaiset ihmis- ja perusoikeussäännökset on jätetty vähemmälle, suorastaan vähälle 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, jota välttämättömyyskriteerikin on, ei siten kontrolloida lakkoilevia työntekijöitä vaan valtioita, jotta niiden rajoitustoimet eivät paisuisi suhteettomiksi ja muodostuisi lakko-oikeuden tosiasiallisiksi esteiksi.

Suhteellisuusvaatimukseen sekä myötätuntotyötaistelujen että poliittisten työnseisausten osalta liittyy erittäin suurta tulkinnanraisuutta. Ehdotetut säännökset eivät ole riittävän tarkkarajaisia rajoitettaessa perusoikeutta. Jos suhteellisuusvaatimuksen rajaisi vain toimenpiteen toimeenpanijan esittämään tarkoitukseen, toimeenpanijan olisi kiistatta tätä arvioida etukäteen huomattavasti paremmin, kuin jos toimeenpanijan tulisi arvioida toimenpiteensä vaikutuksia vastapuolelle tai ulkopuolisille.

Taloudelliset vaikutukset rajoitusperusteena

Hallituksen esityksessä on tuotu esiin, että taloudelliset menetykset eivät 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 taloudellisin ja työnantajille aiheutuvien toiminnallisten haittojen perusteella. Poliittisten työnseisausten yhteydessä suhteellisuusperiaate noja samanlaiseen lähestymistapaan. 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.

Työehtosopimuksia ja työriitojen sovittelua koskeviin lakeihin ehdotetuista uusista 8a ja 8b pykälistä tulee poistaa viittaukset suhteellisuusvaatimukseen ja taloudellisiin menetyksiin sen perusteena. Työnantajaan kohdistuvien vaikutusten sijasta vaikutukset tulisi suhteuttaa vain toimenpiteen tarkoitukseen. Tällainen rajoitus ei mielestäni olisi liiallinen. Myötätuntotyötaistelujen osalta kohta 2 tulisi poistaa, koska se ei täytä sellaista tarkkuuden vaatimusta, jota perusoikeuden rajoitukselta tulisi edellyttää.

Suhde PL 13,2:n perusoikeuteen

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 ja 8 b pykäliä tulee käsitellä kansallisessa lainsäädäntöprosessissa PL 13,2 pykälässä säädetyn perusoikeuden kiellettynä rajoituksena. Nykyisessä muodossaan hallituksen esitys ei täytä perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä myöskään tarkasteltaessa asiaa EIS- ja ESP-sopimusten näkökulmasta. Hallituksen esitys rakentuu näiden sopimusten osalta tarkastellen sopimusten vastaisiin lähtökohtiin.

2. Valiokunta pyytää arviotanne 1. le:n 8 b §:n 4 momentin ja 2. le:n 8 b §:n 4 momentin mukaisesta lakkojen jatkamiskiellosta.

Tuntuu todella oudolta, että hallituksen esityksessä ei juurikaan käsitellä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta lakiin sisältyvää kieltoa ryhtyä uudelleen työnseisaukseen saman asian johdosta (ns. toistamis- tai jatkamiskielto). Juuri tämä asia on poliittisten työtaistelujen kohdalla perusoikeuksien kannalta ongelmallisin.

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. Olisi pitänyt säädellä vain kiellon kiertäminen. Säännösten kiertämiskielto on yleinen oikeudellinen sääntö ja sitä sovelletaan tuomioistuimissa ilman nimenomaista normiakin.

Jatkamiskielto ei 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. Esityksessä ei ole käsitelty tätä ehdotuksen osaa myöskään kansainvälisten sopimusten kannalta.

Jatkamiskiellon hyväksyttävyyttä ei voida perustella ainakaan kansainvälisillä sopimuksilla, vaikka niissä poliittiset työtaistelut ovatkin vähäisellä nimenomaisella sääntelyllä. Toisaalta niissä säädellään yleisesti ammattiyhdistysoikeuksien harjoittamisoikeutta, joten merkitystä ei ole sillä, jos poliittista työelämäsidonnaista työtaistelua ei erikseen mainita.

Jatkamiskieltoa käsitykseni mukaan ei ole käytössä nyt esitetyssä muodossa missään maassa. Sen tapaista järjestelmää ei ole kansainvälisten sopimusten näkökulmasta liene ajateltu tulevan missään maassa edes käyttöön. Saman työtaistelun jatkamista varten meillä jo on mahdollisuus määrätä uudelleen hyvityssakko. Jos poliittinen työtaistelu rajoitetaan hallituksen esityksessä tarkoitetulla tavalla, hyvityssakkoseuraamus voidaan jo nyt määrätä sen jatkamisesta. Nyt hallituksen esityksessä mennään tuntuvasti pidemmälle. Kiellettyä on milloin tahansa myöhemmin ryhtyä poliittiseen työtaisteluun saman asian johdosta. Tämän ehdotuksen välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa ei ole mitenkään perusteltu.

Uudistuksen merkittävä tavoite on estää laajat vaikuttavat poliittiset työtaistelut. Tähän samaan tavoitteeseen tähtää myös toimeenpanoa koskeva ehdotus, jonka mukaan lyhyesti ilmaisten poliittinen työtaistelu on toteutettava mahdollisimman vähäisenä. Vastareaktio todennäköisesti on, että työtaistelut toteutetaan järjestökohtaisesti ja muina kuin työnseisauksina esimerkiksi saartoina. Näiden kahden työtaistelumuodon rajanveto-ongelmista voidaan esittää nykyinen satamalakko. Se olisi voitu toteuttaa myös tänne tulevien tai/ja täältä lähtevien alusten saartona. Jatkamiskielto aiheuttaa hankalia tulkintaongelmia myös esimerkiksi silloin, jos kukin toimenpide suunnataan vain kokonaisuuden yhtä erillistä kohtaa vastaan.

Hallituksen esityksessä puututaan tässä kohdin sekä suorasti että epäsuorasti siihen, miten työtaistelu tulee toteuttaa. Tältä osin lähtökohtana nykyisessä työehtosopimuslaissa on ollut tähän asti vain työtaistelutoimenpidekäsitys. Oikeuskäytännössä on arvioitu sitä, toteutetaanko työtaistelu työtaistelutoimenpiteellä. Nyt esitetty hallituksen esitys pakottaa toimenpiteeseen ryhtyvät ottamaan etukäteen huomioon, miten työtaistelutoimenpidettä ei saa toimeenpanna. Aikaisemmin tästä päättäminen on ollut toimenpiteeseen ryhtyvän yhdistysoikeudellisen autonomian piirissä.

Jatkamiskielto ja poliittisen työnseisauksen toimeenpanon tarkennus ovat merkittäviä rajoituksia poliittisiin työtaisteluihin. Poliittisen työnseisauksen osalta velvollisuus koskee myös aikaa, jolloin työrauhavelvollisuutta ei ole. Kummankin osalta perustelut hallituksen esityksessä ovat puutteellisia perusoikeuden rajoittamisedellytysten tarkastelujaksossa.

Tarkkarajaisia nämä perusoikeuden rajoittamistavat eivät ainakaan ole, päinvastoin. Jatkamisen osalta tavallisimmat riidat tulisivat koskemaan sitä, onko joiltakin osin jatkamiskieltoa saman asian johdosta rikottu. Jos osittainenkin päällekkäisyys aikaisemman työtaistelun kanssa on olemassa, jatketaanko silloin aikaisempaa työtaistelua? Ei ainakaan sellaisenaan, vaan kyse voisi olla uudesta työtaistelusta sen päävaatimusten perusteella arvioiden? Asia ratkaistaneen ensi vaiheessa työtaistelusta tehdyn ilmoituksen perusteella. Ilmoitukset varmaan osataan tehdä niin, että niistä ei näy jatkamistarkoitus. Sen jälkeen käydään läpi sitä, esiintyykö tosiasiallisesti sellaisia vaatimuksia, jotka ovat olleet jo aikaisemmin esillä. Mistä nämä vaatimukset tulee löytää? Jos banderolleissa on tuttuja vaatimuksia, tällä perusteella asiaa ei voida ratkaista, koska niitä voivat tehdä muut kuin työtaistelusta päättäneet tahot. Jokin vanhentumisaika oikeusvaltiossa tulisi myös olla sille, milloin kyse on samasta asiasta. Voihan tuleva uusi hallituskin nostaa saman kysymyksen esille tavalla, joka nostattaa ay-liikkeen protesteja. Toisaalta jos kyseiseksi ajanjaksoksi määräytyisi nykyisen hallituksen kausi, koko kielto näyttäytyy vain nykyisen hallituksen päättämältä itsensä suojelemiselta. Jos aika olisi esimerkiksi yksi vuosi, pitäisi tämäkin rajoitus osata perustella perusoikeuksien rajoittamisperusteiden avulla.

Poliittiseen työnseisaukseen ryhtyvän on mahdotonta etukäteen tietää, onko työnseisaus toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestetty esimerkiksi siten, että tuotantotoiminalle ennen työnseisasusta ja

sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi. Tällaista vaatimusta ei voida toimeenpanijalle asettaa ottaen huomioon, että tästä seuraava hyvityssakko tai hyvitys on maksimissaan ehdotettu 150000 euron suuruiseksi.

Poliittisen työtaistelun jatkamiskieltoa ja poliittisen työnseisauksen toimeenpanon tarkennusta ei ole perusteltu siten, että nämä perusoikeuden rajoitukset voitaisiin hyväksyä. Olen tätä käsitellyt tarkemmin varsinaisessa lausunnossani.

Kun toistamiskieltoa arvioidaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaan, sääntely on ristiriidassa noiden asiakirjojen esittämien puuttumisperiaatteiden kanssa. Toistamiskiellon pitäisi olla demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä näissä asiakirjoissa ilmaistujen oikeushyvien perusteella arvioiden. Kun meillä on jo olemassa kirjoittamattomana oikeussääntönä kiertämiskielto ja laittoman työtaistelun jatkamisesta voidaan nopealla aikataululla nostaa uusi hyvityssakkovaatimus, demokraattisessa yhteiskunnassa ei ole välttämätöntä säätää nyt ehdotettua yleistä jatkamiskieltoa. Jos kyse olisi esimerkiksi työtaistelusta, jossa kansalaisten henki ja terveys vaarantuvat, hallitus on jo ohjelmassaan päättänyt esittää suojelutyön tekemissäännöstä myös työsopimuslakiin.

Hallituksen esitys tältä osin näyttäytyy nimenomaan muulle kuin demokraattiselle yhteiskunnalle tyypilliseltä lainsäädäntöehdotukselta.

3. Valiokunta pyytää arviotanne siitä, mikä merkitys työrauhavelvoitteen kulloisellakin mahdollisella olemassaololla on sääntelyn valtiosääntöisen arvion kannalta.

Ehdotetusta sääntelystä verrattuna nykytilaan (mm. välttämättömyysarviointi)

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 tukilakot 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 vähentäminenhän tapahtuu uudistuksen jälkeen erityisesti korotettujen lakkosakkojen avulla. Niiden korottaminenhan on jopa huimaa, kun maksimia nostetaan lähes viisinkertaiseksi.

Näin edeten olisi vältytty 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, ei vastaa kansainvälisten sopimusten työntekijöille turvaamaa työtaisteluoikeutta. Työriitojen sovittelulakiin ehdotetut lisäykset poistamalla myös seuraamusjärjestelmä säilyisi nykyisellään, eikä syntyisi uutta hyvitysseuraamusta.

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 kielletyiksi. Nyt tämä yksittäistapauksellinen harvoja asiatilanteita koskeva oikeuskäytäntö mielestäni korvautuu yleisellä lailla.

Työriitojen sovittelulakiin tehdyillä lisäyksillä on merkitystä myös työmarkkinoilla työtaistelujen yhteydessä toteutettuihin turvaamistoimiratkaisuihin. Turvaamistoimet eivät ole olleet hyväksyttyjä työehtosopimuskentässä. Jos mitään työehtosopimussuhdetta ei ole, kohtuuttomiin työtaisteluihin on voitu yksittäistapauksellisesti puuttua tällä oikeuskeinolla. Työriitojen sovittelulakiin esitetyt muutokset syrjäyttävät myös tämän jo olemassa olevan keinon.

Olen tällä hetkellä vakuuttunut siitä, että työriitojen sovittelulakiin tehdyt lisäykset katsottaisiin ILO:n valvontakäytännössä ILO:n sopimusten vastaisiksi. Ne käsitykseni mukaan ovat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan vastaisia. Ongelmana on tältä osin se, että uudistus toteutetaan yleisenä. Tällä hetkellä vastaavaan lopputulokseen on päädytty oikeuskäytännössä yksittäistapauksellisesti. Jälkimmäinen tapa ei rinnastu vakavuudeltaan työtaisteluoikeuden ydinalueeseen puuttuvaan yleiseen lakiin.

Poliittisten työnseisausten osalta lausunnossani mainitut erityiset rajoitukset koskisivat perustuslain ja kansainvälisten sopimusten vastaisesti 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 kansainvälisten sopimustenkaan mukaan työrauhaa ei työtaisteluoikeuden pääsäännön mukaan ole.

Kollektiivisen työoikeuden yksilöllistyminen ja näiden uudistusten vaikutukset

Hallituksen esitys muokkaa kollektiivisen työoikeuden piiriin kuulunutta työrauhavelvollisuutta yksilöllisempään suuntaan. Työrauhakysymykset tulevat, jos uudistukset hyväksytään, olemaan myös osa

työnantajan ja työntekijän työsopimusvelvoitteita. Yksilöllinen työrauhavastuu luodaan työsopimuslain muutoksella. Tältä osin syntyy päällekkäisiä velvollisuuksia, työntekijäyhdistyksen valvontavastuu jäsentensä osalta työehtosopimuslain mukaisesti ja yksilön oma vastuu työsopimuslain mukaisesti. Valvontavastuun laiminlyönnin osalta maksimiseuraamus on 150000 euron hyvityssakko, joka menee työehtosopimuksen vastapuolelle ja 200 euron hyvitysmaksu, joka menee työnantajalle. Jos esimerkiksi laitonta työtaistelua jatkaneita on 500, kyse on yhteensä 100000 euron vaatimuksesta.

Individualisoituminen näkyy myös tavassa, jolla on järjestetty työehtosopimuksen voimassaoloajan ulkopuolisten laittomien työtaistelujen seuraamusjärjestelmä. Oikeus hyvityksen vaatimiseen on työtaistelun kohteeksi joutuneella työnantajalla tai työntekijällä. Jos saman työtaistelutoimen perusteella hyvitystä vaatineita asianosasia on useampia, tuomittavan hyvityksen yhteismäärän on oltava vähintään 10000 euroa ja enintään 150000 euroa. Ehdotuksessa tältä osin todetaan hyvityksen suuruutta koskevassa kohdassa, että erityisestä syystä hyvitystä voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää kokonaan määräämättä.

Vaikka tämän hyvityksen osalta vaatijoina mainitaan sekä työnantaja tai työntekijä, käytännössä lähes aina vaatijana on työnantaja, koska työnantajat ryhtyvät sulkuun hyvin harvoin. 40 vuoden aikana työsulkuja lienee ollut kymmenkunta.

Kun esitys koskee myös poliittisia työtaisteluja, on vaikea arvioida, milloin ja kuka työnantaja on joutunut tällaisen työtaistelun kohteeksi. Poliittisen työtaistelun kohde on tyypillisesti hallitus. Hyvin harvoin poliittinen työtaistelu kohdistetaan yksittäiseen työnantajaan. Näinkin on tehty esimerkiksi kyseisen työnantajan poliittisten äärimielipiteiden tai kielteisten ammattiyhdistyspoliittisten käsitysten vuoksi. Jos kohde kuitenkin on hallitus, saako kuka tahansa työnantaja nostaa tällaisen kanteen, jos poliittisella työtaistelulla on ollut vaikutuksia sen toimintaan? Millaisia vaikutuksia tällöin edellytetään. Kun poliittisen työnseisauksen maksimikestoksi esitetään 24 tuntia ja jatkamiskieltoa, yleensä kovin merkittäviä vaikutuksia ei synny. Jos sen sijaan on kyse muusta poliittisesta työtaistelusta, kuten jonkun yrityksen tai yritysryppään saarrosta, silloin kyseinen työnantaja tai työnantajan on mahdollista tunnistaa.

Hallituksen esityksen vaikutukset ovat ylimalkaan vaikeasti hahmotettavissa, kun vielä ei ole täyttä selvyyttä edes muotoutuvasta järjestelmästä, saati siitä, miten näihin kieltoihin kehitetään sallittuja toimintavaihtoehtoja.

Yksilöllisen hyvitysseuraamusten osalta on tässä vaiheessa mahdotonta esittää mitään luotettavaa arviota. Se voidaan jo todeta, että tämä ei tule mahdollistumaan käytännössä tilanteissa, joissa kyseinen laittomaksi toteaminen edellyttää käräjäoikeudessa tapahtuvaa käsittelyä. Tämän tuomion saamiseen menee usea kuukausi. Todennäköisesti useat työnantajat eivät lähde tällaisen seuraamuksen vaatimisella kärjistämään lisää suhteita omiin työntekijöihinsä.

Mahdotonta on tässä vaiheessa myös arvioida sitä, mitä työrauhavelvollisuuden ulottamisesta myös sopimuksettomalle kaudelle seuraa. Poliittisten työnseisausten osalta voi käydä niin, että tuomioistuimissa edellytetään hyvityksen saamiseksi sen kohdistumista suoraan kyseiseen työnantajaan. Näitä tapauksia on tosi vähän. Myötätuntotyötaistelujen yhteydessä vuorostaan yleensä on kyse jotenkin työehtosopimuksen solmimiseen liittyvästä kysymyksestä. Todennäköisesti tätä tullaan tulkitsemaan oikeuskäytännössä siten, että myös työehtosopimuksen solmimiseen jotenkin liittyvä yksittäinen kysymyskin oikeuttaa tällaisen myötätuntotyötaistelutoimenpiteen. Samalla tavoin tultaneen suhtautumaan myötätunnon osoittamiseen työehtosopimuksen soveltamiskysymyksessä.

Hallituksen esityksessä avataan siis monia uusia uria työrauhavelvollisuudelle tietämättä, mitä niistä seuraa. Tulkinnanvaraisten säännösehdotusten vaikutukset tiedetään vasta 10 vuoden päästä, jos silloinkaan.

Työriitojen sovittelulakiin ehdotetut muutokset

Työriitojen sovittelulakiin (nimi esitetään muutettavaksi, mutta käytän nyt tätä lyhyempää nimeä) ehdotettujen ns. pysyvää työrauhavelvollisuutta koskevien työtaistelurajoitusten perusteet eivät täytä hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden, välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden, oikeusturvaedellytysten eikä myöskään kansainvälisen sääntelyn tällaisten perusoikeutta rajaavien ehdotusten hyväksymiselle asettamia vaatimuksia.

Käsitys on voimakas ja saattaa olla monelle yllättävä. Hallituksen esityksessä ei esitetä riittäviä perusteluja uudenlaiselle työrauhavelvollisuudelle koskien aikaa, jolloin työehtosopimus ja sen mukainen työrauhavelvollisuus eivät ole voimassa. Kansainväliset työtaisteluja koskevat sopimukset selkeästi jakaantuvat sääntelyn osalta työehtosopimuksen voimassaoloon perustuen siten, että sopimuksen voimassa ollessa on työrauha ja silloin, kun työehtosopimus ei ole voimassa, on työtaisteluvapaus. Nyt tämä perusjako syrjäytetään saman tyyppisesti kuin meillä on tehty virkaehtosopimuslain tarkoittaman ns. pysyvän työrauhavelvollisuuden yhteydessä (esim. työtaistelu on sallittu vain sopimuksenvaraisista asioista, josta syystä esim. poliittinen työtaistelu ei ole laillinen). Kyse on kuitenkin siitä, että virkaehtosopimusoikeudessa esimerkiksi poliittisten työtaistelujen kieltämiselle on voitu esittää omat julkisen vallan palveluksessa olemiseen liittyvät perusteet. Sellaisia ei ole normaalien työntekijöiden kohdalla.

Kyseisten uusien työtaisteluoikeuden ydinkysymyksiin puuttuvien ehdotusten yhteydessä ei toteudu myöskään rajoituksen tarkkarajaisuusvaatimus. Työtaistelun toimeenpanija ei voi ennakolta tietää riittävällä tarkkuudella, syyllistytäänkö toimenpiteessä lainvastaisuuteen. Kun kyse on nykyisin ajasta, jolloin on olemassa työtaisteluvapaus, olisi välttämätöntä, että työtaisteluoikeuden edellytykset olisi ilmoitettu siten, että työtaistelun toimeenpanija voisi ne ymmärtää. Seuraamusmaksu lain rikkomisesta on maksimissaan 150000 euroa. Olen tarkkarajaisuuskysymystä tarkastellut yksityiskohtaisesti useissa kohdin varsinaista lausuntoani.

Hallituksen esityksestä ei myöskään selviä, miksi tämä uudistus on välttämätön. Sekä myötätuntotyötaistelujen että poliittisten työtaistelujen osalta esityksessä esitetään huomattavia tiukennuksia työtaisteluoikeuteen työehtosopimuksen voimassaoloaikaa koskien. Miksi näitä rajoituksia tarvitaan myös silloin, kun työrauhaa ei ole? Myötätuntotyötaistelujen osalta sopimuksettomana kautena tosin sallitaan tietyt työtaistelut. Työriitojen sovittelulakiin ehdotettujen työtaisteluoikeuden rajoittamisten tarkoitus näyttäisi olevan etupäässä ideologinen, koska sopimuksettomat kaudethan yleensä vältetään riittävän ajoissa aloitetuilla neuvotteluilla ja siksikään näitä kieltoja ei pystytä asiallisesti perustelemaan välttämättömiksi.

Kun puututaan työrauhavelvollisuuden ydinkysymykseen (sopimuksettomana aikana on työtaisteluvapaus), perusteiden on oltava erityisen vahvoja ja toimenpiteen oikeasuhtainen. Myötätuntotyötaistelut ja poliittiset työtaistelut ovat kollektiivisen työoikeuden historia huomioiden olleet sopimuksettomana kautena meillä Suomessa sallittuja. Tämä on meillä ollut työehtosopimuslain lähtökohta jo 100 vuotta vuonna 1924 säädetystä laista lähtien. Sopimukseton kausi on kollektiivisessa työoikeudessa, ja tästä ovat lähteneet myös työtaisteluoikeutta koskevat kansainväliset sopimukset, ollut erityisen suojattu. Työrauhavelvollisuuden säätäminen koskemaan tätä aikaa on erityisen korkean kynnyksen takana. Hallituksen edustajien toimestakin on todettu, että työrauhauudistuksilla ei puututa työtaisteluoikeuden ydinkysymyksiin, mutta näinhän kuitenkin tehdään. Oikeasuhtaisuutta ei ole pystytty hallituksen esityksessä perustelemaan. Ks. tarkemmin varsinainen lausuntoni.

Työriitojen sovittelulakiin ehdotetut uudistukset ovat myös oikeusturvajärjestelyjen osalta epäonnistuneet. Tässä laissa ehdotettujen työtaistelujen laillisuus ja seuraamukset käsitellään yleisessä tuomioistuimessa yksittäisen työnantajan ja työntekijän toimesta. Kyseiset työtaistelut ovat kollektiivisia, joten niiden käsittely tulisi kuulua kollektiivisia riitoja käsittelemään perustetulle työtuomioistuimelle. Suuressa osassa Eurooppaa kaikki työelämän riita-asiat, ei vain kollektiiviriidat, käsitellään työtuomioistuimessa, jossa on myös intressijäseniä kokoonpanossa. Esimerkkinä vaikka Ruotsi ja Saksa. Ruotsin osalta EIT on katsonut, että tämä ei ole ongelma EIOS 6 artiklan kannalta (ks. PeVL 14/2016, jossa viimeksi käsiteltiin työtuomioistuimen kokoonpanoa). Myös kantaja ja vastaaja tulee tällaisissa riidoissa olla kollektiivisen työoikeuden mukaisia.

Edellä esitetyillä perusteilla, joita on tarkennettu varsinaisen lausuntoni konkreettisissa kommenteissa, katson, että tältä osin esitetyt uudistukset eivät täytä perusoikeuden eli työtaisteluoikeuden rajoittamisedellytyksiä eivätkä myöskään ole meitä sitovien kansainvälisten sopimusten sallimia.

> Ks. esim. ESP 6 artikla Kollektiivinen neuvotteluoikeus
>
> Turvatakseen oikeuden työehtosopimusten tekemiseen sopimuspuolet sitoutuvat: (…)
>
> ja tunnustamaan:
>
> 4. työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä yhteistoimiin, kuten lakkoon eturistiriitojen sattuessa, edellyttäen ettei voimassa olevista työehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa.
>
> Ks. myös Euroopan unionin peruskirjan (EUPK) 28 artikla:
>
> 28 Artikla Neuvotteluoikeus ja oikeus työtaistelutoimiin: Työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi työtaistelutoimiin, lakko mukaan lukien.

4. Valiokunta pyytää täsmällistä arviota työntekijälle määrättävien hyvitysmaksujen sääntelystä (3. le 3:6, 4 le. 4:9) maksun kuittausmahdollisuus ja maksun voimassaoleva sääntely (ks. esim. työehtosopimuslaki 7 §) huomioiden.

Järjestöjen hyvityssakkojen korotukset

Tiukan työrauhavelvollisuuden oloihin ovat sopineet matalat hyvityssakot, koska lain rikkominen toteutuu usein ja hyvityssakko voidaan tuomita uudestaan. Meillä erityisesti työrauhavelvollisuuden toisen osan, valvontavelvollisuuden, rikkominen tapahtuu helposti. Kirjallisuudessa on todettu kyse olevan lähes ankarasta vastuusta ts. valvontaa ei ole ollut riittävästi, jos valvottavat ryhtyvät työehtosopimukseen kohdistuvaan työtaisteluun.

Kun hyvityssakkoja 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, josta vain erityisestä syystä voidaan poiketa, ja enimmäismäärän lähes viisinkertaistaminen aina 150.000 euroon asti lakko-oikeuden liiallista rajoittamista. Pitävä vastaus kysymykseen edellyttää joko Ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tai Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean (ESOK) kannanottoa asiassa. Molempien kannanotot ovat valtiota sitovia, vaikka hallituksen esityksessä on virheellisesti todettu, etteivät viimeksi mainitun komitean päätökset olisi Suomea sitovia (s. 39).

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

Aikaisemmin tämä kysymys on noussut esille myös esimerkiksi Venäjän työlain säätämisen yhteydessä (2001). Lakiin sisällytettiin mahdollisuus periä laittoman lakon johtajilta henkilökohtainen hyvitys. Lakkoon osallistujiin sen maksamista ei ulotettu.

Järjestön ja jäsenen välinen suhde ei koske vain seuraamusten suuruuden mahdollista suhteettomuutta, vaan kyse on yleisestä järjestö vastaa laittomuudesta –periaatteesta. Suhteettomuus koskee ensi sijassa sitä, kenen kuuluu vastata järjestötoimenpiteestä, pelkästään järjestön vai sekä järjestön että jäsenen (yksilön). Kun hallituksen esityksessä järjestö vastaa –periaate on todettu ja sitä noudatetaan työsopimuksen irtisanomista koskevassa yhteydessä, samaa periaatetta ei noudateta työsopimuslakiin lisättävässä hyvitysvastuusäännöksessä. Jos tällainen yksilövastuu otetaan hyvityksenä lakiin, se merkitsee sitä, että tämä teko katsotaan myös sopimusrikkomukseksi. Tämä sopimusrikkomus heijastuu myös irtisanomistilanteisiin ja se kiistatta toimii yhtenä perusteena arvioitaessa irtisanomiskynnyksen ylittymistä.

Kollektiivisen työoikeuden periaatteisiin ei kuulu yksilöseuraamus järjestöpäätöksen mukaisesti päätettyyn työtaisteluun osallistumisesta. Laittomasta järjestötyötaistelusta vastaa järjestö. Seuraamus voidaan säilyttää, jos se koskee sitä, että yksilö jatkaa työtaistelua, vaikka järjestö on sen lopettanut. Tällöin ei välttämättä ole kyse enää työtaistelusta, mutta tällöin henkilö kuitenkin rikkoo voimassa olevan työehtosopimuksen määräyksiä, ja tästä hänelle voidaan määrätä oma seuraamuksensa, kuten nyt on jo mahdollista nykyisen työehtosopimuslain nojalla (samalla tavoin kuin on säädetty julkisen sektorin virkaehtosopimuslaeissa).

Hallituksen esityksessä lähestytään järjestön ja jäsenen välistä suhdetta tässä tilanteessa siten, että ensisijaisesti on työntekijöiden yhdistysten vastuulla järjestää työtaistelut lainsäädännön puitteissa tuomioistuimen ratkaisua noudattaen. Jos yhdistys tekee päätöksen jatkaa laittomaksi katsottua lakkoa ja kohdistaa yhdistysoikeudellisia sanktioita jäseneensä, joka ei toimi sen mukaisesti, jäsenellä ovat käytössään normaalit yhdistysoikeudelliset oikeussuojakeinot, joista säädetään yhdistyslaissa.

Kun laittomuus voi toteutua työehtosopimuksen voimassaollessa, kyseisen voimassaolon ulkopuolella ns. vapaana aikana tai jatkamiskiellon rikkomisina ja kaikki nämä tilanteet voivat aiheuttaa myös yksilöseuraamuksen, käytännössä varmasti syntyy erilaisia epätietoisuustilanteita näiden laittomuudesta. Tuleva oikeuskäytäntökään ei voi paljoa auttaa, koska oikeuskäytännössä kuitenkin ratkaistaan vain yksittäistilanteita.

Huomautan vakavasti siitä, että kun hyvityksen määrääminen perustuu tuomioistuimen tuomioon, joka voi olla joko työtuomioistuimesta tai yleisestä tuomioistuimesta, on syytä huomata näiden kahden prosessin erilaiset kestoajat. Työtuomioistuimesta saadaan tuomio melko nopeasti, mutta yleisestä tuomioistuimesta tällainen tuomio saadaan yleensä vasta vähintään puolen vuoden päästä. Tällöin työtaistelu on jo aina päättynyt. Tällöin ei enää ole myöskään mahdollista antaa ilmoitusta työtaistelun jatkamisesta tuomiosta huolimatta. Ainakaan mikään lainvalmistelussa ei tuo esille sitä mahdollisuutta, että tällainen prosessi voitaisiin käynnistää huomattavan pitkän ajan jälkeen siitä, kun työtaistelu on jo loppunut. Eihän tällaisessa tilanteessa voida edes näyttää sitä, että työntekijä ei olisi noudattanut työnantajan ilmoitusta. Eli

käytännössä työriitojen sovittelulain mukaisissa rikkomisprosesseissa tämä hyvitysjärjestelmä ei toimi lainkaan. Työtuomioistuinprosessien osalta yksilöllinen hyvitysseuraamus voi joissakin tapauksissa käytännössäkin toteutua. Lopputulos on sellainen, että Joko en itse ymmärrä mitään tai esityksen laatijat eivät ymmärrä?

Työmarkkinajärjestöjen säännöissä voidaan määrätä velvollisuus osallistua yhdistyksen toimeenpanemiin työtaistelutoimiin, ja jos toimenpiteet ovat lainmukaisia, jäsen voidaan erottaa, mikäli hän ei niihin osallistu. Muodollisjuridisesti yhdistyksestä erottamiseen ei yhdistyslain 14 §:n 1 kohdan perusteella voi johtaa se, että jäsen jättää osallistumatta laittomaan työtaisteluun. Erottaminen ei ole tällöin sallittua myöskään saman pykälän 2 kohdan perusteella. Ylipäätään yhdistyksestä erottamista koskevien perusteiden on oltava sopusoinnussa yhdistyslain ja muiden lakien säännösten kanssa. Käytännössä tilanne on kuitenkin toinen. Välttämättä ei ole kyse erottamisesta, vaan tällaisen henkilön / tällaisten henkilöiden mitätöimisestä osana porukkaa.

Lakon luonteesta kollektiivisena tai työntekijöille yksilöllisesti kuuluvana oikeutena vallitsee Euroopassa erilaisia käsityksiä. Myös tämän kysymyksen hyväksyttävyyttä suhteessa Suomen kansainvälisiin sitoumuksiin joudutaan testaamaan EIT:ssä tai ESOK:ssa. Kysymys on tältäkin osin siitä, onko menettely EIS 11,2 tai ESP 6,4 artiklojen mukaan hyväksyttävä tai niiden vastainen lakko-oikeuden rajoitus. Todennäköisesti kansainvälinen valvontaelin ei hyväksy taloudellisen yksilösanktion asettamista ja hyvityksen maksamista työnantajalle ainakaan, jos tämä on omalla menettelyllään provosoinut lakon syntymisen.

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

Kuuleminen ja oikeusvoima

Kontradiktorinen periaate eli vastapuolen kuulemisen periaate on keskeinen prosessiperiaate. Perinteisen määritelmänsä mukaan se tarkoittaa sitä, ettei asiaa saa ratkaista ennen kuin asianosaisia on kuultu eli heille on varattu tilaisuus ajaa asiaansa ja vastata toistensa esityksiin.

Kontradiktorinen periaate on lähtökohtaisesti este sille, että työntekijä tuomitaan hyvitykseen häntä kuulematta. Jos työntekijän hyvitysvastuu perustuisi suoraan työnseisauksen laittomuuteen, työntekijöiden kuuleminen työnseisauksen laittomuudesta olisi periaatteen nojalla välttämätöntä. On todettu, että esityksessä ehdotettu työntekijän vastuu ei kuitenkaan perustuisi tähän ns. ensiprosessissa annettuun tuomioon, vaan siihen, että työntekijä saatuaan tästä tuomiosta tiedon jatkaa menettelyä, joka on katsottu tuomioistuimessa laittomaksi. Vastuu ei näin ollen seuraisi ensiprosessin tuomiosta, vaan työntekijän sen jälkeisestä menettelystä. Ehdotetun säännöksen voidaan katsoa asettavan tai vahvistavan normia, jonka mukaan laittomaksi katsottua työnseisausta ei saa jatkaa. Tämä käsitys on puutteellinen. Tilanteessa on kaksi hyvityksen määräytymisperustetta; laiton työtaistelu ja sen jatkaminen. Kun puhutaan laittomuuden jatkamisesta, on kiistatonta, että ensiprosessissa annettu tuomio on hyvityksen osalta määräävässä asemassa.

On vedottu myös siihen, että nykyään työtuomioistuimessa kysymys työnseisauksen laittomuudesta ratkaistaan kuulematta työntekijöitä, mihin ehdotetut muutokset eivät vaikuta. Työtuomioistuinmenettely on työehtosopimuksen osapuolia koskeva eikä siitä voida päätellä mitään suhteessa nyt esillä olevaan asiaan. Kun hyvitys on mahdollista myös yleisen tuomioistuimen tuomion perusteella, jossa kantajina ovat työnantaja ja työntekijä ja jossa oikeudenkäynti on yksittäistapauksellista, ei ole kontradiktorisen

periaatteen takia oikeudellisesti mahdollista katsoa tämä kahden yksityisen osapuolen riidassa annettu tuomio perusteeksi sille, että yleisesti voidaan kaikille muillekin työnantajan työntekijöille määrätä saman tuomion perusteella hyvitys. Tällainen työnantajan ja yksittäisen työntekijän välisen oikeudenkäynnin tulos ei ole siinä määrin luotettava (esim. kuinka paljon voidaan rahaa käyttää oikeudenkäyntiin ja asian perusteelliseen selvittämiseen), että tämän langettavan tuomion jälkeen voisi ongelmitta katsoa sen oikeuttavan työnantajan määräämään hyvityksen esimerkiksi kaikille 500 työntekijälle. Toistan tässä yhteydessä sen, että tämä yleisen tuomioistuimen tuomio aina annetaan vasta sen jälkeen, kun työtaistelu on jo päättynyt.

Oikeusvoiman osalta on todettu, että ehdotettu sääntely poikkeaa siitä yleisestä lähtökohdasta, että vain lainvoimainen tuomio voi saada oikeusvoimavaikutuksen. Tämä sääntö ei kuitenkaan ole poikkeukseton; esimerkiksi rikoslain 7 luvun 6 §:n nojalla suoritettavassa rangaistuksen kohtuullistamisessa on otettava huomioon myös lainvoimaa vailla olevat tuomiot (HE 48/1997 vp, s. 7). Poikkeuksellista on sekin, että oikeusvoimavaikutus ulottuu ensiprosessin asianosaisten ulkopuolelle, joskin Suomen oikeusjärjestys tuntee vanhastaan useita tällaisia tilanteita. Muista asiatilanteista on rohkeaa päätellä nyt arvioitavana olevaan tilanteeseen. On ymmärrettävää, että kun halutaan tehdä tällainen yksilöseuraamus, se menettäisi merkityksensä, jos sen yhteydessä noudatettaisiin oikeusvaltiollisia perusteita. Mutta tällöin voidaan kysyä myös siten, onko tämä yksilötasoinen seuraamusjärjestelmä tarkoituksenmukainen ja asiallinen, kun sen toteuttamiseksi tarvitaan poikkeamista yleisistä oikeusperiaatteistamme.

On todettu, että prosessiekonomiset syyt puoltavat sitä, että ensiprosessissa annettu ratkaisu työnseisauksen laittomuudesta sitoo myöhemmässä oikeudenkäynnissä. Jos kysymys työnseisauksen laittomuudesta tutkittaisiin uudelleen hyvityskanteen yhteydessä, tästä aiheutuisi asianosaisille mittavia kustannuksia, jotka viime kädessä tulisivat oikeudenkäynnin häviäjän maksettaviksi. Tämä synnyttäisi riskin ristiriitaisista tuomioista, mikä heikentäisi oikeusvarmuutta. Lisäksi saman kysymyksen ratkaiseminen useasti kuluttaisi turhaan tuomioistuinlaitoksen resursseja. Asia voidaan sanoa myös aivan toisin. Eivätkö juuri prosessiekonomiset syyt puolla sitä, että tällaista järjestelmää ei edes olisi. Ylimalkaan oikeusvaltiossa tulisi suhtautua varoen prosessiekonomisiin seikkoihin vetoamiseen oikeusvaltiollisissa kysymyksissä.

Ensiprosessissa annetun tuomion oikeusvoimasitovuuden ulottamista työntekijään on perusteltu myös asian laadulla seuraavasti: Vaikka työntekijän ja työntekijäyhdistyksen välillä ei ole sellaista aineellisoikeudellista riippuvuussuhdetta, johon oikeusvoimasitovuus voitaisiin perustaa, työntekijä olisi näissä tilanteissa luultavasti yleensä työntekijäyhdistyksen jäsen. Yhdistys osallistuisi normaaliin tapaan ensiprosessiin. Vaikka yhdistys ei edustaisikaan työntekijää, työntekijäyhdistyksen tarkoituksena on työntekijöiden edun ajaminen. Oikeusvoimasitovuudesta itsessään ei seuraa työntekijälle muuta kuin se, että hän ei saa jatkaa laittomaksi katsottua työnseisausta.

Perustelut ovat tässä yhteydessä käsittämättömiä. Asian laatu on tässä yhteydessä yksinkertaisesti se, että tällaista seuraamusta ei voida toteuttaa rikkomatta oikeusvaltion johtavia periaatteita. Kun työriitojen sovittelusta annetussa laissa suoraan todetaan riidan osapuolina olevan työnantaja ja työntekijä, on ehdotetun järjestelmän kannalta kaukaa haettua vedota siihen, miten riita voisi käytännössä tulla hoidetuksi järjestön toimesta. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, lainvoimaiseksi todetun työtaistelun jatkamiseen voi syyllistyä myös järjestäytymätön työntekijä, eikä tällöin yhdistys ole mukana oikeusprosessissa.

Kuittausoikeus

Suomen työoikeudessa on tunnustettu työantajan tulkintaetuoikeus, joka voi johtaa käytännössä siihen, että työnantaja yksipuolisesti voi toteuttaa 200 euron hyvitysvaatimuksensa kuittaamalla tämän summan

työntekijälle maksettavasta palkasta tai palkoista. Tähän liittyen mikään ei estäisi työnantajaa kuittaamasta 200 euroa myös tilanteessa, jossa työntekijä on riitauttanut saatavan esimerkiksi sen vuoksi, että häntä ei ole informoitu työtaistelun laittomuudesta.

Ehdotuksen perustelujen (HE, s. 86) mukaan yleisten kuittausta koskevien periaatteiden mukaan työnantajalla ei ole oikeutta kuitata hyvityssaatavaa, jos se on perusteeltaan riitainen. Työoikeudessa kuittaukselle on lainsäädännössä asetettu erityisiä edellytyksiä. Työnantajan on kuittauksen yleisten edellytysten lisäksi noudatettava työsopimuslain 2 luvun 17 §:ssä säädettyjä erityisiä edellytyksiä jättää kuittaamatta vastaava määrä kuin mitä ei saa ulosmitata. Kuittausoikeuden edellytykset ovat pakottavaa oikeutta, eikä niistä voida poiketa työntekijän vahingoksi.

Työsuhteessa on edellä mainittujen yleisten ja työsopimuslain 2 luvun 17 §:ssä säädettyjen erityisten kuittausrajoitusten lisäksi annettava merkitystä työntekijän suojelulle työsuhteen heikompana osapuolena. Jos myöhemmin osoittautuu, että vastasaatava ei ollut oikea, työnantajan katsotaan laiminlyöneen palkanmaksuvelvollisuutensa. Siten lähtökohtana voidaan saadun selvityksen mukaan pitää, että työsuhteessa työnantajan kuittaukseen käyttämän vastasaatavan tulisi olla selvä ja riidaton.

Jos esimerkiksi työnantaja on provosoivalla ilmoituksellaan (minähän sanoin, että …) tai ennenaikaisella ensi-ilmoituksellaan (ennen kuin tuomiota on julkaistu) myötävaikuttanut siihen, että työntekijät eivät heti uskoneet työnantajan myöhempää ilmoitusta, saatava ei käsitykseni mukaan ole välttämättä selvä ja riidaton. Vaikea tulkintaongelma liittyy myös siihen, kuinka nopeasti pitää palata työhön, jotta ei syyllisty laittomaksi ilmoitetun työtaistelun jatkamiseen. Millaisissa tilanteissa työhön paluun on tapahduttava välittömästi ja mitä tämä käytännössä tarkoittaa? Jos myöhästyt, onko kyse myöhästymisestä työstä vai laittomaksi ilmoitetun työtaistelun jatkamisesta? Millä tavoin tieto tulee toimittaa työntekijälle? Sähköpostiviestejä ei lakossa olevan tarvitse seurata, pitääkö tieto toimittaa kirjattuna kirjeenä jne.? Tunnettua on se, että työtaistelussa olevat yleensä eivät vastaa työnantajan puhelinsoittoihin. Tällaisessa tilanteessa tulee mielestäni antaa työntekijälle mahdollisuus tarkistaa työnantajan tiedon totuudellisuus, koska ilmoitukset käytännössä lienevät yleensä vain suullisia. Hallituksen esityksessä ei ole ilmoitukselle asetettu muotovaatimuksia.

Vaikeita tulkintatilanteita aiheutuu myös silloin, jos esimerkiksi työntekijä sairastuu tai loukkaa itsensä työtaistelun aikana. Jos tämä sairauslomaan perustuva poissaolo lakkaisi työnseisauksen aikana, arvioitaisiin tilannetta jäljelle jäävän syyn perusteella eli osallistuiko työntekijä sairasloman jälkeen työhönsä palaamatta työnseisaukseen vai oliko poissaololle sairausloman päättymisen jälkeen jokin muu syy. Tämän asian selvittäminen kuitenkin voi tapahtua vasta laittomuudesta tapahtuneen ilmoittamisen jälkeen. Jos työntekijä tällaisesta ilmoittaa välittömästi saatuaan työnantajan ilmoituksen, miten menetellään? Tuleeko työntekijän ensin mennä sairaana töihin ja siellä sitten esittää luotettava selvitys työkyvyttömyydestään? Tuota selvitystä työntekijä ei yleensä ihan välittömästi saa.

Edellä olevat tulkintatilanteet ajattelin nopeasti. On varmaa, että elävä elämä tuo vastaan mitä ihmeellisimpiä tilanteita, jolloin yksinkertaiseksi ajateltu säännös ei käytännössä enää ole selvä ja riidaton.

Samassa yhteydessä, kun työnantaja informoi työntekijää ratkaisusta, jolla lakko on katsottu laittomaksi, työnantaja voi tarpeen mukaan ilmoittaa töiden jatkamiseen liittyvistä käytännön järjestelyistä. Ellei työntekijä noudattaisi työnantajan määräyksiä tai ohjeita tai työpaikalla yleisesti noudatettuja käytäntöjä vaan jäisi niiden vastaisesti pois, hänen voitaisiin katsoa jatkaneen työtaistelua. Kyseiset käytännön järjestelyt yleensä edellyttävät jonkin ajan kestävää selvitystä. Jos työnantaja ei heti tee kyseistä ilmoitusta, tilanne voitaisiin jopa tulkita siten, että hän on hyväksynyt lakon jatkumisen. Todennäköisesti useat työnantajat eivät edes lähde perimään kyseistä saatavaa, koska katsovat sen aiheuttavan myöhemmin tarpeetonta kitkaa omien työntekijöiden kanssa. Toiset työnantajat vuorostaan kiirehtivät ja tällöin ilmoitukset todennäköisesti ovat ilmoituksia vain työtaistelun laittomuudesta.

Missä ajassa työnantaja menettää oikeutensa vedota laittoman työtaistelun jatkamiseen? Voiko työnantaja ensin seurata laittomuuden jatkumista ja vedota tähän vasta viikon päästä? Jos työnantaja toimii tässä tilanteessa virheellisesti (syyllistyy ylilyöntiin), oikeuttaako tämä työntekijät ryhtymään uudelleen työtaisteluun? Yksittäisillä työntekijöillähän ei meillä edes ole työrauhavelvollisuutta, eli heidän osalta kyse on vain siitä, että työntekijäyhdistyksen tulee heitä valvoa. Johtaako tämä tilanne siihen, että yhdistystä vastaan olisi oikeus nostaa työtuomioistuimessa hyvityssakkovaatimus valvontavelvollisuuden rikkomisesta. Eli sama juttu menisi tällä tavoin myös työtuomioistuimen?

Tilanteessa, jossa työnantaja vaatii ehdotetun työsopimuslain 3 luvun 6 §:n nojalla työntekijältä hyvitystä, on normaalien todistustaakkanormien mukaisesti työnantajan velvollisuutena näyttää vaatimuksensa toteen. Tähän kuuluu myös sen näyttäminen, että työnantaja on ilmoittanut hänelle tuomiosta. Käytännössä jo tämä lähtökohta edellyttää usein sitä, että ilmoitus tehdään kirjallisesti. Valiokunta ei siksi pidä tarpeellisena sitä, että ehdotettuun pykälään lisättäisiin sanan "kirjallisesti". Lisäksi saattaa olla tilanteita, joissa kirjallisen ilmoituksen tekeminen työntekijälle on vaikeaa. Jos työnantaja katsoo voivansa antaa tiedon suullisesti, tällöin työnantaja ottaa riskin siitä, että ilmoituksen riitautuessa työnantaja ei pysty näyttämään toteen tehneensä ilmoitusta.

Tämä lähtökohta vastaavasti merkitsee sitä, että kirjallisen tiedottamisen osalta nousee ongelmaksi se, milloin kukin työntekijä on saanut kyseisen kirjallisen ilmoituksen tiedoksi. Tätähän työnantaja ei pysty konkreettisesti näyttämään kuin vain silloin, jos ilmoitus on lähetetty kirjattuna kirjeenä. Työntekijällä ei ole mitään velvoitetta lähteä hakemaan kirjattua kirjettä välittömästi. Käytännössä käy helposti siten, että tieto tulee työntekijälle ääritapauksessa yhden tai kahden viikon kuluessa. Tällöin hän on jo jatkanut työtaistelua kyseisen ajan, mutta tätä ei voida katsoa ajaksi, jolta hyvitys olisi lauennut. Koska tiedoksi antaminen ei voi olla yleistä (esimerkiksi intrailmoitu ei riitä spesifioimaan, milloin kukin työntekijä on saanut asiasta tiedon), hyvitys laukeaa eri yksilöjen kohdalla eriaikaisesti.

5. Valiokunta pyytää lisäksi kiinnittämään huomiota 1. le:n voimaantulo- ja siirtymäsäännökseen sääntelyn taannehtivuuden näkökulmasta.

Perustuslaissa turvatun työehtosopimusautonomian ja vapaata yhdistystoimintaa koskevien oikeuksien kannalta on todella ongelmallista, 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 (sopijapuolten kesken). Lakiesityksessä ei ole mainittu, että kyseessä olisi enimmäispakottavaa sääntelyä. Ylipäätään tällaisen enimmäispakottavuuden asettaminen olisi työntekijän suojelun periaatteen johdosta kyseenalaista ja todennäköisesti oikeudellisesti mahdotonta. Sääntelyn ei pitäisi syrjäyttää ainakaan niitä työehtosopimusten työrauhalausekkeita, joita on pidettävä työntekijän kannalta edullisempana kuin lain lähtökohta.

Suomalaisissa työehtosopimuksissa on muiden Pohjoismaiden tavoin lähes säännönmukaisesti sovittu työrauhavelvoitteesta. Työehtosopimusten työrauhamääräykset kieltävät lakkoilun työehtosopimusten voimassa ollessa, vaikka siihen oltaisiin ryhtymässä työnantajan syrjivästä, epäoikeudenmukaisesta tai epäasiallisesta käyttäytymisestä johtuen. Hyvin harvassa työehtosopimuksessa on sovittu ns. täydellisestä työrauhavelvollisuudesta sopimuksen voimassa ollessa (vrt. toimittajat).

En tiedä yhtäkään työrauhamääräystä tai –sopimusta, jossa olisi sovittu työrauhavelvollisuudesta myös sen ajan osalta, jolloin ei ole työrauhavelvollisuutta. Hallituksen esityksen voimaantulosäännös automaattisesti kumoaa nykytilan ja johtaa merkittäviin työrauhahäiriöihin uusista sopimuksista neuvoteltaessa. Niissä työnantajaosapuoli tulee vetoamaan lain pakottavuuteen ja siis siihen, että sopimusmääräyksiä, joiden mukainen lainsäädäntö on meillä ollut 100 vuotta ja työehtosopimuksissa niin kauan kuin niitä on tehty, on nyt lain kieltämä.

Ehdotettu voimaantulotapa on täysin sen vastainen, miten eurooppatason asiakirjoissa asiaa lähestytään. Esitys ei voi perustua muuhun kuin poliittiseen harkintaan, joka lainvalmistelussa, kun se on perustunut hallitusohjelmaan, on sitten kirjattu ehdotukseen.

> Ks. esim. ESP II 6 artikla Kollektiivinen neuvotteluoikeus
>
> Varmistaakseen, että kollektiivista neuvotteluoikeutta voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat:
>
> 1. edistämään työntekijöiden ja työnantajien välisiä yhteisiä neuvotteluja,
>
> 2. edistämään tarvittaessa työnantajien tai työnantajajärjestöjen ja työntekijäjärjestöjen välistä vapaaehtoista neuvottelujärjestelmää, tavoitteenaan työehtojen määrittäminen työ- ja virkaehtosopimuksilla, (…)

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.

Työehtosopimuslakiin ehdotetun voimaantulosäännöksen ongelmallisuus näkyy verrattaessa sitä työriitojen sovittelulakiin ehdotettuun voimaantulosäännökseen 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.

Mielestäni voimaantulosäännökset tulee esittää samalla tavoin ja aikaisemmissa työehtosopimuslain työrauhavelvollisuutta koskevissa muutosehdotuksissa toteutetulla tavalla. Mitään välttämätöntä perustetta ei voida esittää taannehtivalle lain voimaantulolle. Tällaista taannehtivuutta ei ole kertaakaan meillä noudatettu.

Hallituksen esityksessä ehdotetut taannehtivasti vaikuttavat ja toisenlaiset sopimusehdot kumoavat voimaantulosäännökset eivät ole säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.