Tuomas Ojanen

28.3.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt kirjallista lausuntoani seuraavista käsillä olevaan hallitukseen esitykseen HE 12/2024 vp liittyvistä kysymyksistä, mikäli en katso jotakuta kysymystä jo riittävästi käsitellyksi 20.3.2024 valiokunnalle antamassani asiantuntijalausunnossa.

1. Valiokunta pyytää arvioimaan 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.

Uudistan ensinnäkin lausunnossani 20.3 Suomea velvoittavista kv. hmisoikeusvelvoitteista esittämäni erityisesti siltä osin kuin tarkastelin siinä ehdotettua sääntelyä poliittisista työtaisteluista etenkin ILO:n sopimusvelvoitteiden[1] tulkintakäytännöstä ilmenevän "puhtaan poliittisten" ("purely political") ja työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen edistämiseen ja suojeluun tähtäävien "poliittisluontoisten" työtaistelujen erottelun kannalta.

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksiin n:o 87 ja 98 on niiden valvontakäytännössä katsottu sisältyvän oikeus työtaisteluun, jota turvataan nimenomaisesti myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa 28 artiklassa, jonka mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin lakko mukaan lukien.

> ILO:n yhdistymisvapauskomitean ratkaisukäytännön mukaan työntekijäjärjestöjen on voitava "use strike action to support their position in the search for solutions to problems posed by major social and economic policy trends which have a direct impact on their members and on workers in general, in particular as regards employment, social protection and standards of living".[2] Komitea on todennut, että "while purely political strikes do not fall within the scope of the principles of freedom of association, trade unions should be able to have recourse to protest strikes, in particular where aimed at criticizing a government's economic and social policies".[3] Tästä syystä komitea on katsonut, että "a ban on strike action not linked to a

[1] ILO: sopimukset Nro 87: Ammatillinen järjestäytymisvapaus ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelu (1948), SopS 45/1949; ja Nro 98: Järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltaminen (1949), SopS 32/1951.
[2] Case No. 2838, Greece, Report No. 373, October 2014.
[3] Case No. 2509, Romania, Report No. 344, March 2007, para. 1247.

> collective dispute to which the employee or union is a party is contrary to the principles of freedom of association".[4]

> Erottelusta "puhtaan poliittisten" ja "poliitisluontoisten" työtaisteluiden välillä ILO:n ja muiden kv. sopimusten sekä EU:n perusoikeuskirjan tulkintakäytännössä on tehty verraten kattavasti selkoa myös lausunnossani 20.3 mainitsemassani Euroopan parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan (AFCO) poliittisia lakkoja koskevassa tilaustutkimuksessa, joka julkaistiin joulukuussa 2023. Tutkimuksen johtopäätelmissä kuvataan perusoikeussuojan piiriin kuuluvien ja vastaavasti sen ulkopuolelle jäävien työtaistelutoimenpiteiden alaa kv. sopimusten ja EU:n perusoikeuskirjan nykytilassa seuraavasti:

> "Purely political strikes", as defined in the typology presented in the introduction, are therefore not protected as an exercise of fundamental rights. The interruption of work in protest of certain governmental policies unrelated to the interests of workers would not in general be protected by courts as a legitimate suspension of the employment contract. It would clearly be insufficient, however, to protect the right to strike only when the strike relates to the negotiation of collective bargaining agreements: indeed, such a narrow protection, as exists in Germany, has been condemned by the ILO bodies since 2001. However, it would be insufficient to protect the right to strike only when it is directed against employers. Strikes linked to trade disputes can involve certain political elements, as they may be perceived as in support or against certain governmental policies or certain political parties, without losing their protection ("mixed strikes"). In addition, "political strikes", intended as a protests against governments (and often taking the form of general strikes) are also protected. This protection extends as long as these strikes are related to the protection and the promotion of economic and social interests of workers."[5]

Kootusti voidaan todeta, että siinä missä yhtäältä "puhtaan poliittiset" työtaistelut eivät siis saa ammatillisen yhdistymisvapauden suojaa, työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen edistämiseen ja suojeluun tähtäävät "poliittisluontoiset" työtaistelut toisaalta saavat. Tästä syystä jälkimmäisiin kohdistuvia rajoituksia on arvioitava ihmis- ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta, kuten jo aiemmassa lausunnossani totesin (ks. myös esim. PeVL 21/2022 vp, kappale 20).

Hallituksen esityksen 1. ja 2. lakiehdotusten 8 b §:n mukaan poliittisella työtaistelulla "tarkoitetaan työtaistelua, jonka tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon." Kuten jo aiemmassa lausunnossani totesin, ehdotetut määritelmäsäännökset ovat huomattavan väljiä sekä siksi ongelmallisia perus- ja ihmisoikeuksien lakitasoista rajoitussääntelyä koskevan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että poliittisen työtaistelun määritelmäsäännöksiin kohdistuvaa vaatimusta sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta korostaa se, että poliittisiin työtaisteluihin kohdistuisi esityksessä ehdotetun sääntelyn mukaan hyvityssakko- ja hyvitysseuraamuksia.

Määritelmäsäännösten myötä poliittisten työtaistelujen rajoitussääntelyn piiriin tulisi toisiinsa nähden oikeudellisesti yhteismitattomia poliittisia työtaisteluja. Koska

---

[4] Case No. 2473, United Kingdom, Report No. 348, November 2007.

[5] Towards an EU-wide right to politically strike: a constitutional perspective. Study requested by the AFCO Committee. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies PE 757.656 - December 2023, s. 38. Tutkimus on saatavissa: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757656/IPOL_STU(2024)757656_EN.pdf

työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen edistämiseen ja suojeluun tähtäävät "poliittisluontoiset" työtaistelut nauttivat ammatillisen yhdistymisvapauden sekä siihen kuuluvan työtaisteluoikeuden suojaa, niihin kohdistuvia rajoituksia on arvioitava eri tavoin kuin "puhtaan poliittisiin lakkoihin" kohdistettavia rajoituksia, eikä "poliittisluontoisiin" työtaisteluihin voida kohdistaa samanlaisia rajoituksia kuin "puhtaan poliittisiin" työtaisteluihin. Niitä koskeva lainsäätäjän harkintavalta (tai ns. hargintamarginaali) on merkittävästi suppeampi kuin "puhtaan poliittisten" työtaistelujen suhteen.

Esityksessä ehdotetut rajoitukset - poliittisten työnseisausten enimmäiskesto olisi enintään 24 tuntia ja muiden työtaistelutoimenpiteiden enimmäiskesto enintään kaksi viikkoa, minkä lisäksi poliittista työtaistelua ei saisi toimeenpanna, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua – kohdistuisivat kuitenkin poliittisten työtaistelujen määritelmäsäännöksen väljyyden takia samalla lailla "poliittisluontoisiin" työtaisteluihin kuin "puhtaan poliittisiin" työtaisteluihin.

Nähdäkseni esityksessä ei ole riittävästi huomioitu oikeudellisesti olennaista erottelua "puhtaan poliittisten" ja "poliittisluonteisten" työtaistelujen välillä. Tästä seuraa, että ehdotettu poliittisia työtaisteluja koskeva sääntely on ongelmallista, paitsi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen, myös hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten kannalta siltä osin kuin ne koskisivat työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen edistämiseen ja suojeluun tähtääviä "poliittisluontoisia" työtaisteluja. Esityksessä ei ole riittävästi perusteltu "poliittisluontoisiin" työtaisteluihin kohdistuvien ajallisten rajoitusten sekä niiden jatkamiskiellon hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta, so. sitä, että rajoituksilla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja että ne ovat, jatkamiskielto mukaan lukien, välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eivätkä mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoitusten taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään, so. ammatillisen yhdistymisvapauteen kuuluvaan työtaisteluoikeuteen.

Kuten jo lausunnossani 20.3 totesin, ehdotettuja poliittisten työtaistelujen määritelmäsäännöksiä tulisi täsmentää siten, että ne kohdistuisivat nyt ehdotettua selvemmin "puhtaan poliittisiin" työtaisteluihin. Kuten kuulemisessa 20.3 totesin, tällainen lakiehdotusten 8 b :ien täsmentäminen on edellytys lakiehdotusten käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

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

Lakiehdotuksen 8 b §:n 4 momentin ja 2. lakiehdotuksen 8 b §:n 4 momentin poliittista työtaistelua ei saa toimeenpanna, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua.

Viittaan edellä sekä lausunnossani 20.3 esittämääni poliittisten työtaistelujen määritelmäsäännösten ongelmallisuudesta 1. ja 2. lakiehdotusten 8 b §:issä.

Nähdäkseni ehdotettu lakkojen jatkamiskieltosääntely muodostuu ongelmalliseksi hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten kannalta siltä osin kuin ne koskisivat "puhtaan poliittisten" työtaistelujen ohella työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen edistämiseen ja suojeluun tähtääviä "poliittisluontoisten" työtaisteluja. Esityksessä ei ole riittävästi perusteltu sen paremmin "poliittisluontoisiin" työtaisteluihin kohdistuvien ajallisten rajoitusten kuin niiden jatkamiskiellon hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta, so sitä, että rajoituksilla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja että ne ovat, jatkamiskielto mukaan lukien, välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eivätkä mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoitusten taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään, so. ammatillisen yhdistymisvapauteen kuuluvaan työtaisteluoikeuteen.

Tässä yhteydessä on huomautettava myös siitä esityksessä s. 30 todetusta seikasta, että ILO:n yhdistymisvapauskomitea ei ole pitänyt ongelmattomana rajoituksen asettamisesta lakon kestolle, koska lakko on luonteensa vuoksi viimeinen keino työntekijöiden etujen puolustamiseksi, joten sen kestoa ei myöskään voida ennalta määrätä. Samasta syystä esityksessä ehdotettua poliittisten työtaistelujen jatkamiskieltoa voidaan pitää lähtökohtaisesti ongelmallisena, varsinkin kun sitä koskevat säännösehdotukset on kirjoitettu ehdottoman kiellon muotoon, ja kun kieltosäännöksissä kertautuvat edellä selostetut poliittisten työtaistelujen määritelmäsäännösten ongelmat täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta.

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

Työrauhavelvollisuudelle voidaan antaa valtiosääntöisessä arviossa merkitystä sikäli, että työtaistelutoimenpiteiden rajoitukset määräytyvät eri tavoin työrauhan aikana ja ulkopuolella. Kansainvälisistä sopimuksista, etenkin ILO:n sopimuksista ja niiden tulkintakäytännöstä, seuraa, että lainsäätäjän liikkumavara (tai ns. hargintamarginaali) on työtaisteluoikeuden rajoittamisessa suppea työrauhavelvollisuuden ulkopuolella, kun taas harkintavalta on vastaavasti laajempi työrauhavelvollisuuden piirissä.

Työrauhavelvollisuus on sinänsä hyväksyttävä ihmis- ja perusoikeuksien rajoitusperuste. Sille annettavaa valtiosääntöistä merkitystä rajoittaa kuitenkin jossain määrin se, ettei sitä ole nimenomaisesti määritelty sen paremmin kansallisessa lainsäädännössä kuin kansainvälisissä sopimuksissa tai niiden tulkintakäytännössä. Työehtosopimuslain (436/1946) 8 §:ssä tosin katsotaan vakiintuneesti säätävän työrauhavelvollisuudesta, mutta säännöksessä ei esiinny termiä työrauha, eikä työehtosopimuslain 8 §:ää ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Esityksen antaman selvityksen perusteella työrauhavelvollisuuden vastaisten työtaistelutoimenpiteiden ala vaikuttaa olevan verraten epäselvä ja siten myös riidanalainen asia.

Tässä yhteydessä on huomautettava myös siitä, että ILO:n sopimusten tulkintakäytännön valossa työntekijöillä ja heidän järjestöillään on oikeus ryhtyä ns. työrauhan aikanakin sellaisiin "poliittisluontoisiin" työtaistelutoimenpiteisiin, joiden vaikutukset kohdistuvat, paitsi hallituksen sosiaali- ja talouspolitiikkaan, myös joihinkin työehtosopimusten

määräyksiin, koska tulkintakäytäntö turvaa työntekijöille ja heidän järjestöillään varsin laajan mahdollisuuden etujensa puolustamiseen sellaisissa (eturistiriita)tilanteissa, joilla on vaikutusta jäsenistön taloudellisiin ja sosiaalisiin etuihin vaikutusta jäsenistön taloudellisiin ja sosiaalisiin etuihin. Viitaan tässä yhteydessä myös edellä ja aiemmassa lausunnossani ”poliittisisluontoisista” lakoista esittämääni.

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

Kuulemisen 20.3 jälkeen on annettu lakivaliokunnan lausunto LaVL 8/2024 vp, jossa ja siihen liitetyissä eriävissä mielipiteissä on tarkasteltu seikkaperäisesti työntekijälle määrättävien hyvitysmaksujen oikeudellisia, kuten oikeusturvaan ja toimivaltaiseen tuomioistuimeen liittyviä kysymyksiä. Viittaan lakivaliokunnan lausuntoon ja siihen liitettyihin eriäviin mielipiteisiin toistamatta niistä ilmenevää enemmälti tässä.

Totean kuitenkin, että työntekijälle määrättävän hyvitysmaksuseuraamuksen arvioinnissa on huomioitava se peruslähtökohta, että ammatillisen järjestäytymisvapauden turvaaminen merkitsee lähtökohtaisesti sitä, ettei vapautta käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia. Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan muun muassa, että osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 s. 61/I).

Lisäksi pidän tarpeellisena huomauttaa siitä lakivaliokunnan lausunnossa huomiotta jääneestä seikasta, että ehdotettava työtekijälle määrättävä hyvitysmaksusääntely liittyisi sellaiseen esityksessä ehdotettuun myötätuntotyötaisteluja ja poliittisia työtaisteluja koskevaan sääntelyyn, joka on edellä jo todetusti ongelmallista täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Tästä syystä vallitsee nähdäkseni huomattava epäselvyys ja -varmuus sen suhteen, mitkä loppujen lopuksi olisivat sellaisia tilanteita, joissa hyvityksen peruste olisi sillä tavoin oikeudellisesti selvä ja riidaton, että ne voisivat olla kuittausmahdollisuuden piirissä. Näistä syistä pidän ongelmallisena sitä, ettei oikeus hyvitykseen esityksen mukaan edellyttäisi tuomion lainvoimaisuutta.

Perustuslain ja ihmisoikeussopimusten kannalta ei ole estettä korottaa lainvastaisesti toimivaan työntekijäjärjestöön tai työantajaan kohdistuvien seuraamusten tehostamiseksi työehtosopimuslakiin sisältyvän hyvityssakon määrää nykyisestä esityksessä ehdotetulla tavalla. Muun muassa juuri tämä verraten merkittävänä pidettävä hyvityssakon määrän korottaminen kuitenkin osaltaan horjuttaa yhdessä edellä selostettujen poliittisiin työtaisteluihin ja myötätuntotyötaisteluihin liittyvien muiden valtiosääntöisten ongelmien kanssa ehdottua työntekijän hyvitysvelvollisuuden hyväksyttävyyttä ja välttämättömyyttä.

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

Poliittisia työtaisteluita ja myötätuntotyötaisteluita koskevan sääntelyn sekä lainvastaisten työtaisteluiden seuraamusjärjestelmän ankaroittamista koskevat ehdotukset tulisivat esityksen mukaan voimaan siten, että sääntelyehdotukset koskisivat myös voimassa olevia työehtosopimuksia kesken työehtosopimuskauden.

Esityksen säätämisjärjestysperustelujen jaksossa 9.5.5 on tarkasteltu taannehtivaa puuttumista työehtosopimuksiin perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa ja erityisesti sopimusten pysyvyyden suojaa koskevaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa. Jaksosta ilmenevillä perusteilla voimaantuloa ja siirtymäsäännöksiä koskevien ehdotusten arvioidaan olevan sopusoinnussa perustuslain 15 §:ssä suojatun sopimusten pysyvyyden kanssa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä sopimusten pysyvyyden suojasta perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan nojalla on kysymys varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojasta, jonka taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (ks. esim. PeVL 24/2021 vp ja PeVL 36/2010 vp sekä niissä viitattu muu lausuntokäytäntö). Työehtosopimuksen luonne sopimussuhteena on kuitenkin olennaisesti erilainen kuin varallisuusoikeudellisten sopimusten, eivätkä ne ole perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan piirissä sillä tavoin kuin varallisuusoikeudelliset sopimukset.

Ehdotettavat rajoitukset heikentäisivät taannehtivin vaikutuksin mahdollisuuksia ryhtyä kesken työehtosopimuskauden myötätunto- ja poliittiseen työtaisteluun. Ehdotettuja rajoituksia on arvioitava, kuten myös esityksessä todetaan s. 109, kansainvälisissä sopimuksissa ja perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien taannehtivina rajoituksina. Kun voimaantulo- ja siirtymäsäännösten valtiosääntöisessä arviossa otetaan huomioon edellä selostetut poliittisia työtaisteluita ja myötätuntotyötaisteluita koskevien säännösehdotusten ongelmat täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus- sekä hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuusvaatimusten kannalta, 1. Lakiehdotuksen voimaantulo- ja siirtymäsäännösten taannehtivuus muodostuu osaltaan ongelmalliseksi perustuslain 13 §:n 2 momentin ja työtaisteluoikeuksia turvaavien kv. sopimusten kannalta.