Johannes Lamminen
OTT, VT, Yliopisto-opettaja
28.3.2024

Perustuslakivaliokunnalle

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

Esitän lausuntonani lisäkysymyksiin kunnioittavasti seuraavan:

Poliittiset työtaistelut (vastaukset kysymyksiin 1 ja 2)

Aikaisemmassa lausunnossani (20.3.) esittämän mukaisesti *poliittisia työtaisteluja* turvataan lähinnä Kansainvälisen työjärjestön (ILO) valvontakäytännössä. ILO:n turvaaman lakko-oikeuden piiriin voivat kuulua niin sanotut *poliittisluonteiset toimenpiteet*. Tällä viitataan toimenpiteisiin, joilla on työntekijöiden taloudellisiin ja sosiaalisiin etuihin liittyviä tarkoitusperiä. Muiden kuin ILO:n sopimusten perusteella selvää tai yhtenäistä tukea poliittisten toimenpiteiden suojalle osana lakko-oikeutta ei ole. ILO:n valvontakäytännönkään perusteella osana lakko-oikeutta ei ole tarkoitus turvata puhtaasti poliittisiin tarkoitusperiin (esim. hallituksen vaihtaminen) liittyviä toimia. Tällaisia poliittisia toimia on arvioitava muiden normien, kuten kokoontumis- ja mielenosoitusvapautta koskevien sääntöjen mukaisesti.

ILO:n poliittisia protestitoimenpiteitä koskeva lähtökohta on vahvistettu kansallisesta näkökulmasta tapauksessa TT 2017-161, joka koski virkamiesten osallistumista palkansaajajärjestöjen yhteiseen mielenilmaukseen hallituksen kaavailemia Suomen kilpailukyvyn parantamista koskevia ns. ”pakkolakeja” vastaan. Tapauksessa virkamiehiä edustaneen palkansaajajärjestön katsottiin rikkoneen valtion virkaehtosopimuslain 8 §:ssä säädettyä ns. pysyvää työrauhavelvoitetta siltä osin, kuin sen jäsenistöstä mielenilmaukseen osallistui julkista valtaa käyttäviä virkamiehiä. Mielenilmaukseen osallistuneiden työntekijäjäsenten osalta kanne hylättiin perusteettomana. Työtuomioistuin katsoi perusteluissaan, että

> *…ILO:n sopimus nro 87 ei suojele puhtaasti poliittisia lakkoja, jotka suuntautuvat sellaisiin poliittisiin päätöksiin tai kysymyksiin, jotka eivät suoraan koske työntekijöiden sosiaalista tai taloudellista tilannetta, työoloja tai työehtoja. Ammattiyhdistysliikkeellä tulee kuitenkin olla mahdollisuus tehdä protestilakkoja, jotka kohdistuvat erityisesti hallituksen sosiaaliseen ja taloudelliseen politiikkaan. Tällaisen lakon tulee olla vain protesti, eikä sen tule pyrkiä murtamaan työrauhaa. ILO:ssa on toisaalta tunnustettu se, että "pelkästään" poliittinen lakko ei kuulu oikeudellisia suhteita tulkitsevan yhdistymisvapauskomitean toimivaltaan...*

Myös ILO:n valvontakäytännön perusteella *lakko-oikeus* suojaa ensisijaisesti osapuolten välisiin eturiitoihin liittyviä toimenpiteitä. Tämä tukee tulkintaa, jonka perusteella poliittiset työtaistelut ovat työehtosopimusneuvottelujen ulkopuolella olevina ja työmarkkinaneuvotteluosapuolten väliseen suhteeseen liittymättöminä toimenpiteinä työtaisteluoikeuden ydinalueen ulkopuolella. Poliittisilla työtaisteluilla ei ole linkkiä kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen, jonka yhteydessä työtaisteluoikeus on turvatuin.

Katson, että on mahdollista säätää poliittisia työtaisteluja koskevasta aikarajasta eikä hallituksen esittämä työnseisauksia koskeva 24 tunnin aikaraja (tai muita toimenpiteitä koskeva kahden viikon aikaraja) ole kansainvälisten sopimusten valossa suhteeton eikä valtiosäännön näkökulmasta työtaisteluoikeuden ydinalueelle ulottuva rajoitus. Käytännössä tulkinnanvaraisuutta voi ilmetä kuitenkin siltä osin, miten arvioidaan tuotantotoiminnalle ennen ja jälkeen työtaistelun aiheutuvan häiriön vähäisyys- ja lyhytkestoisuusvaatimuksia. Näiden vaatimusten osalta tulkinnan tulisi olla suppeaa ja rajata pois vain sellaiset ilmeiset tilanteet, joissa on käytännössä selvästi kyse pidemmän työnseisauksen toimeenpanemisesta eli joissa toimeenpanossa tai toiminnan uudelleenkäynnistämisessä on olennaisesti viivytelty. Arvioinnissa tulisi myös ottaa huomioon eri alojen erilaiset mahdollisuudet käytännössä toimeenpanna tällainen 24 tunnin työnseisaus.

Jatkamiskieltoa lieventää hallituksen esityksessä mainittu (s. 78–79 ja 101) yhdistyskohtaisuus ja hankekohtaisuus. Toimenpiteillä olisi edelleen mahdollista saavuttaa laajempaa vaikutusta. Jatkamiskieltoakin olisi käytännössä tulkittava suppeasti. Eli esimerkiksi saman valtakunnallisen yhdistyksen eri ammattiosastojen toimeenpanemaa poliittista työtaistelua ei nähdäkseni lainsäädännön tulkinnalla olisi perusteltua laajentaa siten, että kyse olisi aikaisemman poliittisen työtaistelun jatkamisesta, ellei toimenpiteistä ole tehty yhteistä päätöstä valtakunnallisen yhdistyksen toimesta. Lainsäädäntö mahdollistaisi siis sekä yksittäisten alayhdistysten toimenpiteet että laajemmat valtakunnallisten yhdistysten toimeenpanemat ja useaa alayhdistystä samanaikaisesti koskevat toimenpiteet.

Jatkamiskiellon osalta merkittävimmät ongelmat käytännössä tulevat liittymään sen arvioimiseen, milloin kyse olisi tosiasiassa aikaisemman toimenpiteen jatkamisesta. Jos rajoitusta tulkintaan hallituksen esityksessä mainituin tavoin yhdistyskohtaisesti ja hankekohtaisesti, ei rajoitus ole suhteeton, enkä näe tällaisellekaan rajoitukselle estettä valtiosäännön tai Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten perusteella.

Työrauhavelvoitteen olemassaolon vaikutukset (kysymys 3)

Työrauhavelvoite on kansainvälisten sopimusten perusteella yhdistymisvapauden periaatteiden mukainen sallittu työtaisteluoikeuden rajoitus. Työtaisteluoikeus koskee kansainvälisten sopimusten perusteella erityisesti työrauhavelvoitteen ulkopuolisia eturiitoja, joissa tähdätään kollektiivisopimuksen solmimiseen. Toisaalta esimerkiksi

ILO:n valvontakäytännön perusteella työtaistelutoimenpiteiden tulee olla mahdollisia kollektiivisopimusneuvottelutilanteita laajemminkin. Suomessa tällaisia tavoitteiltaan muita toimenpiteitä työrauhavelvollisuuden aikana ovat olleet myötätuntotyötaistelut ja poliittiset työtaistelut.

Kansainvälisten sopimusten perusteella erityisesti myötätuntotyötaistelujen täyskieltoihin suhtaudutaan kielteisesti. ILO:n sopimusten perusteella tällaisilta toimenpiteiltä voidaan edellyttää ainakin tuettavan työtaistelun laillisuutta. Tarkemmin näiden toimenpiteiden sallittuja rajoituksia ei ole kansainvälisesti määritetty. Peruslähtökohtana on siis se, että myös myötätuntotoimenpiteet kuuluvat työtaisteluoikeuden sisältöön ja niitä turvataan kansainvälisissä Suomea sitovissa sopimuksissa. Kansainvälistä käytäntöä siitä, kuinka laajasti työrauhavelvollisuus voi ulottua myös myötätuntotoimenpiteitä koskevaksi, ei ole.

Kuten aikaisemmassa lausunnossani (20.3.) jo esitin, on myötätuntotoimenpiteiden osalta valtion harkintamarginaali laajempi kuin primaaritoimenpiteissä. Myötätuntotyötaistelutoimenpiteissä kyse on työtaisteluoikeuden ydinalueen ulkopuolella olevista toimenpiteistä, ja niiden on katsottu olevan yhdistysten toissijaista toimintaa. EIT:n ratkaisukäytännön perusteella olennaista on se, että työtaistelutoimenpiteet ovat turvattuja kollektiivisopimusneuvottelujen aikana varsinaisten neuvotteluosapuolten välillä. Se, että toivottuun sopimukseen ei välttämättä päästä primaaritoimenpitein, ei tee kollektiivisen neuvotteluoikeuden tai lakko-oikeuden käyttämisestä näennäistä (illusory). Yhdistymisvapautta turvaava artikla 11 ei pidä sisällään ”oikeutta” kollektiivisopimukseen (esim. RMT-ratkaisun kappale 85).

Hallituksen esityksessä on kyse lisärajoitusten kohdistamisesta sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat olleet aikaisemmin työrauhavelvollisuuden näkökulmasta sallittuja toimenpiteitä. Puhtailla myötätuntotyötaisteluilla ja poliittisilla työtaisteluilla ei ole aikaisemmin katsottu olevan omaan työehtosopimukseen kohdistuvaa sellaista kiellettyä vaikutustarkoitusta, jonka perusteella toimenpiteet olisivat työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvoitteen vastaisia. Työtuomioistuimen oikeuskäytännössä myötätuntotyötaistelujen osalta ei ole aiemmin lähtökohtaisesti omaksuttu muita selviä rajoituksia kuin tällaiselta toimenpiteeltä edellytetty puhdas solidaarisuusluonne ja primaaritoimenpiteen laillisuusedellytys.

Varsinaista työtaistelutoimenpiteiden suhteellisuusarviointia ei ole työtuomioistuimessa aikaisemmin juurikaan tehty. Joissakin työtuomioistuimen tapauksissa on tarkasteltu tukitoimenpiteiden laajuuden ja vaikutusten merkitystä. Kyse on ollut sen arvioimisesta, onko tukitoimenpide niin kattava ja vaikutuksellinen, että sen voidaan tämän perusteella katsoa kohdistuvan tukijan omaan työehtosopimukseen kokonaisuudessaan. Keskeistä on ollut tällöin sen arvioiminen, voidaanko työehtosopimuksen katsoa menettäneen olennaisella tavalla merkityksensä työrauhan turvaajana (esim. TT 1995:26, TT 1995:71

ja TT 1997:11). Käytännössä tällainen arviointi ei ole vielä johtanut siihen, että tukitoimenpiteen olisi katsottu kohdistuvan omaan työehtosopimukseen.

Työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvollisuuden ulkopuolella suhteellisuusarviointiin rinnastuvia kriteerejä on ollut jonkin verran esillä erityisesti niin sanottua *yleistä työrauhavelvollisuutta* koskeneissa tapauksissa. Niissä on ollut kyse erityisesti oikeusjärjestyksen ja hyvän tavan vastaisten toimenpiteiden kiellosta (ks. KKO 1983 II 187, KKO 1985 II 118, KKO 1987:85 ja KKO 1987:86). Myöhemmässä oikeuskäytännössä arviointiin on tullut mukaan suhteellisuusperiaatteen kaltaista tarkastelua eli kriteerejä toimenpiteen päämäärien, toteuttamistavan sekä seurausten kohtuullisuudesta (KKO 2000:94, KKO 2018:61, KKO 2020:50). Työtaistelutoimenpiteiden kieltämisen edellytyksiä ja vaikutuksia on arvioitu saartoa koskeneissa tilanteissa (KKO 1985 II 118, KKO 1987:85, KKO 1987:86, KKO 1999:39, KKO 2000:94, KKO 2018:61) ja myötätuntotoimenpiteen yhteydessä (KKO 2020:50). Yleisen työrauhavelvollisuuden kriteerejä on viime aikoina käsitelty työtuomioistuimessakin eräässä työehtosopimuksen pätevyyttä koskeneessa asiassa (ks. TT 2023:37).

Nykyinen sääntely ja tulkintakäytäntö jättää avoimeksi kysymyksiä myötätuntotyötaistelujen tarkemmista rajoista. Kansainvälisissä sopimuksissa ja niiden valvontakäytännössä esitetyn perusteella kuitenkin katson, ettei hallituksen esityksessä esitetyn kaltaisilla suhteellisuusarviointia koskevilla kriteereillä ole lähtökohtaisesti kiellettyä rajata toimenpiteiden käyttöä työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvollisuuden aikana. Hallituksen esityksessä esitetty rajaus ei ole valtiosäännön tai Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten vastainen, kunhan rajoitus täyttää rajoitusedellytysten osalta esimerkiksi täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. On myös huomioitava, ettei työtaisteluoikeuden rajoittaminen pelkästään taloudellisten vaikutusten perusteella ole kansainvälisten sopimusten mukaan lähtökohtaisesti sallittua. Suhteellisuuden arviointia ei siis tule sitoa yksinomaan taloudellisiin perusteisiin.

Työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvollisuuden ulkopuolella rajoitus ei voi liittyä työehtosopimusjärjestelmän mukaiseen työrauhavelvoitteeseen. Työrauhavelvoitteen ulkopuolella lähtökohtana arvioinnissa on pidettävä työtaisteluoikeuden sallittavuutta (ks. esim. myötätuntotyötaistelua koskeva turvaamistoimiasia KKO 2020:50, kohta 19). Rajoitukset työehtosopimuskauden ulkopuolella sopivat nähdäkseni lähtökohtaisesti melko huonosti työrauhajärjestelmämme kokonaisuuteen.

Myös kansainvälisten sopimusten perusteella työtaisteluoikeutta turvataan vahvemmin työehtosopimuskauden ulkopuolella. Turvaamisen keskiössä ovat erityisesti kollektiivisen neuvotteluoikeuden yhteydessä työehtosopimuskauden ulkopuolisissa eturiidoissa toimeenpannut toimenpiteet. Valtiosäännön tai kansainvälisten sopimusten valossa en näe kuitenkaan ilmeistä estettä rajoittaa työtaisteluoikeuden ydinalueen ulkopuolella

olevia myötätuntotoimenpiteitä myös työehtosopimuskauden ulkopuolella hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla, jos huomioidaan suhteellisuusarvioinnin kriteerien osalta jo tässä lausunnossa aikaisemmin mainitsemani seikat.

Työehtosopimuskauden ulkopuolella sovellettavaksi esitetyn myötätuntotyötaisteluja koskevan rajoituksen vaikutuksia ja puuttumista työtaisteluoikeuteen lieventää se, että sen soveltamisala on rajatumpi. Se koskee vain muita kuin pääriidan osalta kollektiivisopimusneuvotteluihin liittyviä tilanteita. Jos siis pääriidassa tavoitellaan kollektiivisopimusta työmarkkinavastapuolen kanssa, ei suhteellisuusvaatimusta sovelleta. Tämä lähestymistapa on nähdäkseni paremmin linjassa kansainvälisten sopimusten asettamien vaatimusten kanssa kuin jos sitä sovellettaisiin kaikkiin tilanteisiin työehtosopimuskauden ulkopuolella.

Hyvitysmaksu työntekijälle (kysymys 4)

Hallituksen esityksessä esitetään, että jatkossa tuomioistuimen laittomaksi tuomitseman työnseisauksen jatkamiseen osallistuvan työntekijän maksettavaksi voitaisiin määrätä työsopimuslain ja merityösopimuslain perusteella 200 euron hyvitys, jonka työntekijä olisi velvollinen maksamaan työnantajalle. Maksuvelvollisuus edellyttäisi, että työnantaja olisi ilmoittanut laittomuutta koskevasta tuomiosta työntekijälle ja työntekijä tästä huolimatta osallistuisi toimenpiteen jatkamiseen. Oikeus hyvitykseen ei ehdotetun lainsäädännön mukaan edellyttäisi tuomion lainvoimaisuutta.

Aikaisemmassa lausunnossa (20.3.) olen katsonut, että esitys muuttaisi nykyjärjestelmäämme merkittävästi. Nykyisin työntekijän osallistumista ammattiyhdistystoimintaan suojataan vahvasti niin lainsäädännön kuin oikeuskäytännönkin perusteella. Vaikka yksittäiseen työntekijäänkin on kansainvälisten sopimusten perusteella mahdollista kohdistaa laittomaan toimenpiteeseen osallistumisen perusteella seuraamuksia, on hallituksen esityksessä esitetty hyvitysmaksu kansallisesta näkökulmasta järjestelmämme nykyisten peruslähtökohtien vastainen.

Yksittäisen työntekijän hyvitysmaksuun liittyy varsinkin työntekijän oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmia. Sääntely voi johtaa tulkintatilanteisiin, joissa työnantajalla on tulkintaetuoikeus. Työntekijän riitauttaessa hyvityksen kuittauksen palkasta, voi hyvitysmaksua koskeva oikeudenkäynti johtaa hyvitysmaksuun nähden kustannuksiltaan suhteettomiin ja työntekijän kannalta kohtuuttomiin lopputuloksiin. Prosessuaalisesti työntekijän laittomaan toimenpiteeseen osallistumista koskeva asia käsiteltäisiin yleisissä tuomioistuimissa, toisin kuin esimerkiksi nykyisessä lainsäädännössä oleva työehtosopimuslain 7 §:n mukainen asia, joka on osa työtuomioistuinprosessia. Yksittäisen työntekijän hyvitysmaksua koskeva sääntely sisältää enemmän mahdollisia ongelmia kuin tosiasiallisia hyötyjä. Hallituksen esityksessä esitetyn sääntelyn tavoitteet toteutuvat jo yhdistyksiin kohdistettujen hyvityssakkojen korottamisella.

Voimaantulo ja taannehtivuus (kysymys 5)

Työrauhavelvollisuus on ollut vakiintuneen tulkinnan mukaan lakisääteinen suoraan työehtosopimuslain säännöksestä seuraava työehtosopimuksen voimassaoloon liittyvä velvollisuus. Työehtosopimuksen allekirjoittaneet osapuolet ovat voineet vakiintuneen tulkinnan mukaisesti keskinäisessä suhteessaan laajentaa työrauhan vaikutuksia, mutta eivät supistaa niitä. Työtuomioistuimen oikeuskäytännössä työrauhavelvollisuuden ilmaisevilla lausekkeilla on ollut suhteessa muihin kuin työehtosopimusosapuoliin lähtökohtaisesti vain tiedottava merkitys.

Lakiesitys vaikuttaa lakisääteisen työrauhavelvollisuuden laajuuteen. Koska rajoitus koskee myötätuntotyötaisteluja ja poliittisia työtaisteluja, kyse ei ole suoranaisesti osapuolten keskinäiseen neuvottelu- ja sopimustasapainoon vaikuttavasta seikasta. Kyse ei ole myöskään työtaisteluoikeuden ydinalueelle ulottuvista rajoituksista. Viimeisen kysymyksen osalta minulla ei ole vastaukseksi johtopäätöstä. Edellä esittämilläni seikoilla voi kuitenkin nähdäkseni olla vaikutusta siihen, millainen ratkaisu voimaantulon ja taannehtivuuden osalta on valtiosäännön kannalta perustelluin.