

Asia: Lausunto, HE 12/2024 vp/Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 19.3.2024

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi. Valiokunta on kutsunut allekirjoittaneen kuultavaksi esityksen johdosta. Perekdyttyäni hallituksen esitykseen esitän lausuntoni seuraavaa.

1. Esityksen sisältö

Työehtosopimuslakiin ja työriitojen sovittelusta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä työsuhteessa. Uudet säännökset koskisivat myötätuntotyötaistelujen edellytyksiä ja poliittisten työtaistelujen enimmäiskestoa sekä ilmoitusvelvollisuutta myötätuntotyötaistelusta ja poliittisista työtaisteluista.

Työrauhavelvollisuuden vallitessa ei saisi toimeenpanna myötätuntotyötaistelua siten, että työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutetaan suhteettomia vahingollisia seurauksia rajoittamalla työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi tai ilman, että rajoittamisella olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan. Jos työrauhavelvollisuus ei ole voimassa, rajoitukset koskisivat vain tilanteita, joissa tuettavan työtaistelun tavoitteena on muu kuin työehtosopimuksen solmiminen.

Poliittisten työtaisteluiden enimmäiskestoa rajoitettaisiin siten, että poliittisten työnseisausten enimmäiskesto olisi enintään 24 tuntia ja muiden työtaistelutoimenpiteiden enimmäiskesto enintään kaksi viikkoa. Lisäksi työnseisaus olisi toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestettävä siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi.

Työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen olisi huolehdittava siitä, että sen alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät välttävät suhteettomia myötätuntotyötaisteluja ja enimmäiskeston ylittäviä poliittisia työtaistelutoimenpiteitä. Työriitojen sovittelusta annetussa laissa säädettäisiin velvollisuudesta ilmoittaa työnseisauksena järjestettävästä myötätuntotyötaistelusta tai poliittisesta työtaistelusta viimeistään seitsemän päivää ennen sen aloittamista. Esityksessä ehdotetaan työehtosopimuslakiin perustuvan

työrauhavelvollisuuden vastaisesta työtaistelusta tuomittavan hyvityssakon määrän korottamista nykyisestä enimmäismäärästä 37.400 euroa siten, että jatkossa hyvityssakon määrä olisi vähintään 10 000 euroa ja enintään 150 000 euroa. Hyvityssakkoseuraamus koskisi myös lainvastaisia suhteettomia myötätuntotyötaisteluja ja enimmäiskeston ylittäviä poliittisia työtaisteluja. Työriitojen sovittelusta annetussa laissa säädettäisiin hyvitysseuraamuksesta suhteettoman myötätuntotyötaistelun tai enimmäiskeston ylittävän poliittisen työtaistelun toimeenpanemisesta työehtosopimuslain mukaisen ”työrauhavelvollisuuden ulkopuolella”. Oikeus hyvityksen vaatimiseen olisi työtaistelun kohteeksi joutuneella työnantajalla tai työntekijällä. Kanne hyvityksen vaatimiseksi HE 12/2024 vp olisi nostettava kuuden kuukauden kuluessa sen kalenterikuukauden päättymisestä, jonka aikana oikeus hyvitykseen on syntynyt.

2. Esityksen yleistä arviointia

Hallituksen esitys sisältää muutaman merkittävän uudelleenarvioinnin tai luopumisen sellaisista peruslähtökohdista, joista Suomessa koko sodan jälkeisen ajan tähän päivään asti on vallinnut hyvin laaja yksimielisyys Suomen työoikeudessa ja työmarkkinakentässä.

2.1. Työntekijän vastuun laajentaminen

Hallituksen esitys lähtee siitä, että yksityinen työntekijä voi joutua taloudelliseen vastuuseen myös työtaistelusta, johon ryhtymisestä tai jonka jatkamisesta on päättänyt ammattijärjestö.

Tämä olisi Suomen työoikeudessa periaatteellisesti merkittävä uudistus, kuten olen seikkaperäisesti selvittänyt lausunnossani lakivaliokunnalle 14.3.2024. Suomessa on tähän asti johdonmukaisesti lähdetty siitä, että ammattijärjestön asia on vastata työrauhavelvollisuudesta ja sen rikkomisen seurauksista, kun taas yksityinen työntekijä ilman henkilökohtaista taloudellista riskiä voi noudattaa järjestönsä päätöstä ryhtyä työtaisteluun.

Eduskunta on hylännyt tällaiset esitykset aikaisemmin, kun maan hallitus on lakiesityksellä kyseenalaistanut tätä periaatetta. Näin kävi vuonna 1970, kun hallitus esitti virkamiehille henkilökohtaista 500 mk:n henkilökohtaista hyvityssakkovastuuta (HE 1970/14 vp s. 15). Eduskunnassa todettiin silloin, että olisi ”kohtuutonta, että virkamiehen vastuu säädettäisiin työrauhavelvoitteen osalta laajemmaksi kuin mitä työntekijän vastuu on työehtosopimuslain mukaan” (Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 15/1970 vp s 2).

Sanna Marinin hallituksen esityksessä laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana taas esitettiin järjestölle määrättävän

Niklas Bruun
Professori emeritus
Hanken
Helsinki 19.3.2024

uhkasakon ohella henkilökohtaista uhkasakkovastuuta myös yksittäiselle työntekijälle (ks. HE 130/2022 vp. s.45 s).

Lain käsittelyn yhteydessä työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti lausunnossaan (s. 4) huomiota siihen, että lakiehdotus sisältää järjestölle määrättävän uhkasakon ohella myös yksittäiseen työntekijään kohdistuvan uhkasakkotehosteen. Valiokunta totesi, että Suomen työoikeudessa keskeisenä lähtökohtana on pidetty sitä, että työtaistelun seurauksista vastuun kantaa työtaisteluun ryhtynyt järjestö, eivät sen henkilöjäsenet eli työntekijät. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta yhtyi tähän käsitykseen ja piti tarkoituksenmukaisena, että vastuun työtaistelun seurauksista kantaa työtaisteluun ryhtynyt järjestö (StVM 14/2022 vp.s. 14.). Eduskunta hyväksyi sitten tämän poistamisehdotuksen.

Periaate, jonka mukaan yksilö ei vastaa järjestön toimenpiteestä, on myös vakiintunut oikeuskäytännössä.

Perustelut tällä uudelle työtaisteluoikeuden rajoitukselle ovat lähes olemattomia. Hallituksen esitys koskee tilanteita, joissa työntekijäyhdistyksen työtaistelua jatketaan tuomioistuimen todettua sen lainvastaiseksi. Tällaisia työtaisteluita meillä esiintyy Suomessa hyvin harvoin, mutta vuosien varrelta on olemassa muutamia esimerkkejä siitä, että laittomaksi tuomittua työtaistelua on työntekijäyhdistyksen toimesta jatkettu myös työtuomioistuimen tuomion jälkeen. Tällöin työtuomioistuin on nopeassa aikataulussa voinut tuomita uuteen hyvityssakkoseuraamukseen. Myös jatkossa tulee näissä tilanteissa olemaan mahdollista langettaa useita hyvityssakkotuomioita peräkkäin. Oletettavasti hallituksen esittämä yhdistyksille tuomittavien hyvityssakkojen merkittävä korottaminen tulee vaikuttamaan ennaltaehkäisevästi tällaisiin ”jatkotyötaisteluihin”. On näin ollen kysyttävä onko todellista tarvetta tällaiseen lain muutokseen, johon liittyy myös vakavia oikeussystemaattisia ja oikeuspoliittisia ongelmia. Erityisen kyseenalaista on mielestäni väittää, että työntekijälle asetettavan hyvityssakkoseuraamuksen arvioidaan olevan hyväksyttävän ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan kannalta (HE 12/2024 s. 106). Ilman tätäkin seuraamusta laittomasta työtaistelusta tuomittu yhdistys on hyvityssakon uhalla velvollinen valvomaan, että työrauhavelvollisuus täytetään ja että sen jäsenet noudattavat työrauhaa.

2.2. Pariteettiperiaatteen romuttaminen

Toinen merkittävä uutuus on ns. pariteettiperiaatteen romuttaminen. Pariteettiperiaate on lähtenyt siitä, että kollektiivisen työoikeuden osapuolia, työmarkkinajärjestöjä kohdellaan tasavertaisesti. Tämä on muun muassa tarkoittanut, että työnantaja tai työnantajayhdistys, joka rikkoo työehtosopimuksen määräyksiä, voidaan tuomita

hyvityssakkoon. Hyvityssakon enimmäismäärä on ollut sama kuin työntekijäjärjestölle laittomasta työtaistelusta tuomittavan hyvityssakon enimmäismäärä eli 37.400 euroa.

Työtuomioistuimessa on pitkään vallinnut sellainen linjaus, että suhtaudutaan vakavasti niin työnantajapuolen työehtosopimuksen ns. tietensä rikkomuksiin kuin työntekijäpuolen työrauhavelvollisuuden rikkomistapauksiin. Lisäksi työelämän ristiriitatilanteissa ei ole harvinaista, että laitton työtaistelu voi olla seuraus siitä, että työnantaja rikkoo työehtosopimusta tai että työehtosopimuksen tulkinnasta on erimielisyyttä. Hyvityssakkojen suuruuden yhtäläisyys työnantaja- ja työntekijäpuolelle on taannut tietynlaisen tasapainon työtuomioistuimen toiminnassa. Nyt ei kosketa työnantajarikkomusten seuraamuksiin. Jos esitetty hyvityssakkojen korotus toteutuu, olisi nähdäkseni hyvin perusteltua, että myös työehtosopimuslain 7 §:n seuraamuksia tarkistettaisiin.

2.3. Hyvityssakkoseuraamusten käsittely tuodaan yleisiin tuomioistuihin

Tähän asti kaikki hyvityssakkoseuraamukset on käsitelty työtuomioistuimessa. Nyt hyvityssakkoseuraamus ja hyvitysseuraamus tuodaan yleisiin tuomioistuihin, jopa sikäli päällekkäisissä tilanteissa, että samasta työtaistelusta tuomittavat sanktiot käsitellään eri tuomioistuimissa sen mukaan onko kyse yksilökohtaisesta seuraamuksesta vaiko järjestön vastuusta. Tämä tilanne on erittäin epätyytyttävä, kuten useimmat asiantuntijat korostivat lakivaliokunnan kuulemisessa. Jo tämän esityksen käsittelyn yhteydessä asia voidaan kuitenkin korjata keskittämällä kaikki hyvityssakkoseuraamusten oikeuskäsittelyt työtuomioistuimeen. Tältä osin viittaan yhteiseen lausuntoomme (Niklas Bruun & Outi Anttila 15.3.2024).

3. Esityksen erityiset muut ongelmakohdat

3.1. Myötätuntotyötaistelujen rajoitusperusteet

Hallituksen esityksen myötätuntotyötaistelujen rajoitusperusteet ovat erittäin tulkinnanvaraisia ja epäselviä. Monesta syystä – sekä ihmisoikeussopimuksista että rajoitusten tulkintakontekstista johtuen – rajoitusperusteita pitää selkeyttää, yksinkertaistaa ja supistaa. Kritiikin pääkohdat:

Rajoitukset eivät täytä perusoikeusrajoituksille asetettavia tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Lisäksi pelkästään taloudellisin perustein lakko-oikeutta ei voi rajata vakiintuneen ILO:n ja EIS:n käytännön mukaan, nyt esillä olevat perustelut näyttävät lähes yksinomaan olevan taloudellisia.

Epäselvyyttä rajoituspykälissä aiheuttaa kysymys siitä milloin työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutetaan suhteettomia vahingollisia seurauksia. Ovatko myös ulkopuoliset kuluttajat työnantajien sopimuskumppaneita?

Lisäksi on epäselvää millä kriteerillä selvitetään mikä ”on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi”?

Tulkinnanvaraisuutta arvioitaessa on muistettava, että säännöstä tulkitsee ensimmäiseksi siihen ryhtyvä järjestö. Työtaisteluilmoituksen jättämisen jälkeen työnantaja saattaa ilmoittaa, että toimenpide rajoittaa tuotantotoimintaa laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi. Työtaistelun ilmoituksen tekijä ei kuitenkaan ilman erillistä työnantajan suostumusta voisi rajoittaa työtaistelua. Myötätuntotyötaisteluun ryhtyvän näkökulmasta on äärimmäisen vaikeata etukäteen arvioida objektiivisesti uuden työriitalain 8a §:n työtaistelun vaikutuksia hallituksen esittämien kriteerien valossa.

Esitetyssä 8a §:n 1 kohdassa kielletään toimeenpanemasta työtaistelua siten, että ”työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutetaan suhteettomia vahingollisia seurauksia rajoittamalla työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa”

Yleensä tällaiset vahingot ilmenevät vasta jälkeenpäin. Työnantaja voi monilla toimenpiteillään estää tai vähentää säännöksessä mainittuja vaikutuksia. Työnantajatkin ovat eri tilanteissa, miten työtaistelu vaikuttaa niiden toimintaan ja toimintaedellytyksiin. Mitkä kriteerit määrittelevät suhteettomuutta?

Esitetyssä 8a §:n 1 kohdassa vaaditaan, että myötätuntotyötaisteluun ryhtyvä pystyisi objektiivisesti arvioimaan milloin toimiin on ryhdytty ”laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi”.

Myötätuntotyötaisteluun ryhtyvän on todella vaikea, jopa mahdotonta arvioida sitä, millainen toimenpide tarvitaan kyseisen tavoiteltavan vaikutuksen aikaansaamiseksi. Myös tässä edellytetään, että myötätuntotyötaisteluun ryhtyvä järjestö pystyisi etukäteen arvioimaan asiaa, jota ei voi arvioida tuntematta työnantajien sisäisiä tietoja ja sopimuksia liikeyritysten kanssa, jopa liikesalaisuuksia. Tällainen tieto ei yksinkertaisesti ole järjestön saatavissa.

Esitetyssä 8a §:n 2 kohdassa vaaditaan sallitulta työtaistelutoimenpiteeltä, että sillä olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan.

Myös tältä osin myötätuntotyötaisteluun ryhtyvä ei voi etukäteen objektiivisesti arvioida sitä, milloin rajoittamisella on tai ei ole välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan.

Laissa ehdotettuja kriteereitä sovellettaisiin tuomioistuimessa toteutettavaan jälkikäteiseen arviointiin, jossa esillä ovat varsin kovat hyvityssakkovaatimukset. Tällöin syntyy vaikeita näyttöongelmia. Usein työnantaja on pystynyt omallakin toiminnallaan vaikuttamaan työtaistelun seurauksiin. Jos työnantaja esimerkiksi järjestää asiat niin, että välitöntä vaikutusta ei ole, työnantaja saa aikaiseksi hyvityssakon tai hyvityksen määräämisen myötätuntotyötaisteluun ryhtyvälle. Toisaalta on tietenkin niin, että ratkaisevana hyvityssakkoseuraamuksen tuomitsemisen kannalta pitäisi olla kohtuullinen etukäteisarvio työtaistelun vaikutuksista sen ilmoitushetkellä.

Edellä olevat huomiot osoittavat, että myötätuntotyötaistelujen rajoitusperusteet joudutaan täsmentämään ja supistamaan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä. Suhteellisuutta voitaneen lähinnä edellyttää pääriidan tarkoituksen toteuttamiseen nähden.

3.2. Poliittiset työtaistelut

Nähdäkseni ei ole estettä sille, että säädetään 24 tunnin rajoitus poliittisille työtaisteluille. Sen sijaan hallituksen esityksen mukaan jää hyvin epäselväksi milloin on kysymys jatketusta kielletystä työtaistelusta. Käytännössä jatkoilanteet voitaisiin rajata siten, että kun vuosi toimenpiteestä on kulunut kielto lakkaa olemasta voimassa. Silloin oikeus protestoida olisi myös olemassa tilanteessa, jossa uusi hallitus tuo epämieluisan hankkeen esille hieman toisessa muodossa kuin edeltäjänsä yli vuoden kuluttua poliittisen lakon jälkeen.

Vaatimus siitä, että työnseisaus on toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestettävä siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi ei voi olla saman sanktion piirissä kuin 24 tuntia ylittävän työnseisauksen järjestäminen. Tämän vuoksi tästä velvollisuudesta voitaisiin säätää erillisessä momentissa. Siinä tapauksessa voitaisiin säätää, että tämän velvollisuuden rikkominen arvioidaan raskauttavaksi asianhaaraksi, silloin kun työtaistelu ylittää 24 tuntia.

3.3. Taannehtiva voimaantulo

Vakiintuneesta on katsottu, ettei lainsäädäntö voi vaikuttaa voimassa oleviin sopimuksiin – ja erityisesti työehtosopimuksiin – taannehtivasti. Hyvin merkillinen on hallituksen työehtosopimuslain voimaantulosäännökseen sisältyvä esitys. Se lähtee siitä, että uusi laki voimaantulohetkellä vaikuttaa taannehtivasti voimassa oleviin työehtosopimuksiin, tosin siten, että työehtosopimusten mahdolliset määräykset työehtosopimusten työrauhavelvollisuuden laajentamisesta yli sen mitä uudet 8a § ja 8b § edellyttävät, olisivat taannehtivan vaikutuksen ulkopuolella ja jäisivät voimaan lain muuttuessa muutoin.

Niklas Bruun
Professori emeritus
Hanken
Helsinki 19.3.2024

Hallituksen esitys loukkaa tältä osin räikeästi sopimusosapuolten sopimusautonomiää, joka on vahvasti suojattu Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa (ILO 98). Tiedossani ei myöskään ole, että koskaan aikaisemmin olisi säädetty tällaisesta voimaantulosta työehtosopimuslain muutosten yhteydessä. Se ei yksinkertaisesti täytä Suomen voimassa olevan oikeuden vaatimuksia.