27.3.2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

Viite: Kuuleminen 14.3.2024

Täydentävä lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle koskien työrauhalainsäädännön kehittämisestä

Palkansaajakeskusjärjestöt täydentävät aikaisempaa lausuntoaan työrauhalainsäädännön kehittämisestä seuraavien kysymysten osalta, joita käsiteltiin työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kuulemisen yhteydessä 14.3.2024.

Hallitusohjelma sisältää useita kirjauksia, jotka ovat olleet pidemmän aikaan työnantajien keskeisiä tavoitteita. Tällä on vääjäämättä vaikutusta työmarkkinatilanteeseen ja työmarkkinaneuvotteluihin. Työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla on perinteisesti pyritty pitkäjänteisyyteen, sillä kovin polarisoitunut ja poliittisten suhdanteiden mukaan toimiva työmarkkina luo epävarmuutta yritysten toimintaympäristöön ja heikentää työrauhaa työpaikoilla. Työmarkkinatoiminnan politisoituminen ja työmarkkinaosapuolten luottamuksen rapautuminen voivat johtaa neuvotteluiden hankaloitumiseen jatkossa.

Seuraamukset

Kuulemisen yhteydessä käsiteltiin useita seuraamuksiin sekä työntekijälle asetettavaan 200 euron hyvitykseen liittyviä kysymyksiä.

Työtaisteluoikeus on työntekijöiden kollektiivinen oikeus ja mikäli oikeutta käytetään väärin, siitä sanktioidaan työtaistelusta päättänyttä yhdistystä. Näin toimitaan myös Ruotsissa[1]. Jos yhdistykselle asetetaan sanktio työtaistelutoimista, työtaisteluun osallistuneille ei määrätä seuraamuksia.

Hallituksen esityksessä kaavailtu työntekijäkohtainen seuraamus koskisi vain työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaa työnseisausta. Tältä osin palkansaajakeskusjärjestöt muistuttavat, että työntekijäyhdistykselle voidaan tuomita hyvitys työrauhavelvollisuuden rikkomisesta voimassa olevan työehtosopimuslain 9 §:n perusteella.

[1] MBL 59 §
Har organisation, som är bunden av kollektivavtal, eller överordnad organisation anordnat eller föranlett olovlig stridsåtgärd, kan skadestånd ej åläggas enskild arbetsgivare eller arbetstagare för att han har deltagit i åtgärden.

Skadestånd kan icke åläggas arbetstagare, om han med sin organisations godkännande har vägrat att utföra arbete som arbetsgivaren har krävt enligt 34 § andra stycket.

SAK
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
Pitkänsillanranta 3, 00530 Helsinki
PL 157, 00531 Helsinki
vaihde 020 774 000
www.sak.fi

AKAVA
Akava ry
Rautatieläisenkatu 6
00520 Helsinki
www.akava.fi

STTK
STTK ry
Mikonkatu 8 A, 6. krs, 00100 Helsinki
PL 421, 00101 Helsinki
www.sttk.fi

Hyvityssakon tuomitsemista voidaan toistaa, jos työrauhavelvollisuuden rikkominen jatkuu.

Jos sanktio määrätään myös työntekijälle, saattaa yksittäiselle työntekijälle tulla eteen tilanne, jossa hän ei voi välttyä seuraamuksilta. Jos työntekijä jättää osallistumatta ammattiyhdistyksen päättämään työtaisteluun, hänelle voi tulla yhdistysoikeudellisia seuraamuksia sääntöjen rikkomisesta.

Jos työtaistelu osoittautuu myöhemmin lailliseksi ja työnantaja on jo pidättänyt palkan työntekijältä, työntekijällä ei ole lopulta muita vaihtoehtoja kuin vaatia palkan takaisinmaksamista oikeudessa. Tässä vaiheessa on jo tosiasiallisesti rajoitettu työntekijän perustuslain turvaamia oikeuksia ja työntekijä joutuu kantamaan oikeudenkäyntikuluriskin korjatakseen tilanteen omalta osaltaan. Oikeudenkäyntiprosessi voi jatkua niin kauan, että työsuhde ehtii päättyä.

Työntekijä ei ole työtaistelutoimenpiteen työrauhavelvollisuuden vastaisuutta koskevan riidan osapuoli. Tilanteessa, jossa yhdistys väittää työtaistelun olevan laillinen ja työnantaja väittää työtaistelun olevan laiton, on työntekijän oikeus osallistua työtaisteluun aidosti uhattuna. Tätä riskiä lisää ehdotettuun työsopimuslain 3 luvun 6 §:ään lausuntokierroksen jälkeen tehty lisäys, jonka mukaan oikeus hyvitykseen ei edellyttäisi tuomion lainvoimaisuutta. Se, että työnantaja katsoo työtaistelun olevan aiemman, laittomaksi tuomitun työtaistelun jatkamista, voi kuitenkin myöhemmin osoittautua vääräksi.

Palkansaajakeskusjärjestöt korostavat, että vastuun mahdollisista työrauhavelvollisuuden vastaisista toimista pitää kohdistua jatkossakin vain yhdistyksiin eikä asettaa työntekijälle henkilökohtaista hyvitysseuraamusta.

Poliittiset ja myötätuntotyötaistelut

Poliittisten työtaisteluiden osalta palkansaajakeskusjärjestöt korostavat, että käsitteiden määrittelyiden osalta olisi perusteltua noudattaa kansainvälisten sopimusten kanssa yhdenmukaista linjaa ja määritellä käsitteet tarkkarajaisesti. Hallituksen esityksessä poliittisten työtaistelun määritelmä on ristiriidassa kansainvälisten sopimusten kanssa.

KKO:n vakiintuneessa oikeuskäytännössä oikeuden- ja hyvän tavan vastaisuus voi olla peruste rajoittaa työtaisteluita. Tavanomaisesti työehtosopimuksen työrauhavelvoitteen vallitessa työrauhaa koskevat kiistat voidaan arvioida työtuomioistuimessa, missä oikeuskäytäntö rajoittaa poliittisten lakkojen käyttöalaa merkittävästi (ks. HE 12/2024 s. 9).

KKO:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan työtaistelu voi olla toteuttamistapansa tai seuraustensa vuoksi oikeuden tai hyvän tavan vastainen tai kohtuuton. KKO on esimerkiksi todennut, että työtaistelun huomattava liiallisuus sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden voi johtaa päätelmään, jossa työtaistelua olisi pidettävä

hyvän tavan vastaisena tai kohtuuttomana (KKO 2023:95, tuomion 14. ja 15. kohdat).

Työtaisteluoikeuden ennakkoon määritellyt ajalliset rajoitukset eivät ole perusteltuja kansainvälisten sopimusten kannalta. Lisäksi ne ovat vieraita myös käytännön soveltamistilanteille. Työtaistelu on palkansaajille aina viimesijainen keino vaikuttaa ja sen kestoa ei voi määritellä etukäteen. 24 tunnin rajoitus estää kaikki poliittisluontoiset työtaistelut niissäkin tilanteissa, missä laaja työnseisaus olisi objektiiviesti arvioituna täysin perusteltu.

Työllisyysvaikutuksista

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen mukaan vaikutusarvioinnin keskeisenä tavoitteena on vahvistaa päätöksenteon tietopohjaa tuottamalla eduskunnan ja valtioneuvoston päätöksenteon tueksi mahdollisimman luotettavia arvioita uudistusten erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Hyvin suunniteltu ja toteutettu vaikutusarviointi parantaa lainsäädännön laatua.

Ministeriöt ovat käyttäneet politiikkatoimien vaikutusarvioiden laatimisessa SISU-mikrosimulointimallia reilun kymmenen vuoden ajan. Tänä aikana mallia on ministeriöissä käytetty muun muassa talouspolitiikan tulonjakovaikutusten ja työllisyysvaikutusten arvioimisessa. Mikrosimulointi on ministeriöiden arkityössä kuitenkin vain yksi menetelmä muiden joukossa. Vaikutusarvioiden mukaan työtaisteluoikeuden rajoittamiseen tähtäävien hallitusohjelmakirjausten talous- ja työllisyysvaikutukset on arvioitu vähäisiksi.

Reaktiivinen lainsäädäntö

Reaktiivinen sääntely koskien työtaisteluoikeutta, voi tarkoittaa eri tilanteissa hieman eri asioita. Kansainvälisen työjärjestön ILOn sopimusten mukaan esimerkiksi lakon lopettaminen lainsäädännöllä ei pääsääntöisesti ole yleissopimuksen mukaista. Kysymys olisi kategorisesta lakon kieltämisestä tai estämisestä, joka voi olla hyväksyttävää käytännössä vain akuuteissa kansallisissa hätätilanteissa ja niissä olennaisissa palveluissa, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan toiminnan kannalta.

Jos reaktiivisuudella tarkoitetaan sen sijaan sitä, että lainsäädäntöä laaditaan koska aikaisemmin laadittu lainsäädäntö on generoinut tilanteen, joka pitää ratkaista lainsäädännöllä, kyseessä on itsensä kumoava kehäpäätelmä. Hallituksen esityksen nykytilan arvioinnissa (s.42) kuvataan tilannetta poliittisten työtaistelujen osalta ja ennakoidaan tulevaisuutta seuraavasti:

”Poliittisia työtaisteluita on varsin harvoin. Ne voivat kuitenkin toteutuessaan olla laajoja ja aiheuttaa merkittäviä kustannuksia ja haittaa. Esimerkkinä voidaan mainita vuoden 2018 poliittiset työtaistelut. Yhteiskunnan haasteet voivat tulevaisuu-

dessa olla mittavia, kuten esimerkiksi valtiontalouden tilanne ja Suomen velkakehitys, mistä voi johtua tarvetta tehdä kansalaisten etuihin vaikuttavia poliittisia ratkaisuja".

Perusoikeuksien rajoituksista on aina säädettävä lailla ja lisäksi rajoitusperusteiden tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä sekä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä on haasteellista laatia ennakoivasti. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ennakollisia rajoituksia ei ole aikaisemmin pidetty hyväksyttävinä.

Perustusoikeuksien keskinäisestä suhteesta

Perustuslain 18§:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Tältä osin palkansaajakeskusjärjestöt toteavat, että perusoikeudet voivat kilpailla keskenään. Silloin kun näin tapahtuu, joudutaan perusoikeuksia soveltavassa instanssissa, kuten tuomioistuimessa, punnitsemaan näiden välistä suhdetta ja kysymystä siitä, mitä oikeutta kussakin tilanteessa turvataan mahdollisesti viime kädessä toisen perusoikeuden kustannuksella. Perustuslain 18 §:n tarkoittama oikeus työhön ja tästä johdettava työllisyyden edistäminen koskevat palkansaajakeskusjärjestöjen näkemyksen mukaan ennen kaikkea sellaisten yleisten puitteiden mahdollistamista, joissa oikeus voi toteutua. Työllisyyden edistäminen voi tapahtua esimerkiksi työvoimapalveluiden muodossa. Työtaistelut eivät lähtökohtaisesti voi muodostua esteeksi työn tekemiselle pysyvällä tavalla.

Elinkeinovapaus laajasti tulkittuna voi joissain tapauksissa olla ristiriidassa työtaisteluoikeuden kanssa. Tällaiseen perusoikeuksien keskinäiseen punnintaan on olemassa hyviä oikeusohjeita sekä kansallisesta että kansainvälisestä oikeuskäytännöstä. Hyvin yleisellä tasolla ja yksinkertaisesti ilmaistuna elinkeinovapaus ei saa etusijaa tässä suhteessa. Asia tulisi hahmottaa enemmänkin siten, että ihmisten varsinaiset perusoikeudet ovat lähtökohtaisesti ensisijaisia suhteessa taloudellisiin oikeuksiin.

Palkansaajakeskusjärjestöt korostavat, että hallituksen esityksen mukaisille työtaistelutoimien rajoituksille ei ole perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta hyväksyttäviä syitä.

Lisätietoja:

Samuli Hiilesniemi, lakimies, SAK ry

Hannele Fremer, johtava asiantuntija, Akava ry

Minna Ahtiainen, johtaja, STTK ry