Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

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

Kiitän valiokuntaa mahdollisuudesta antaa esityksestä lausunto. Keskityn lausunnossani tasa-arvoon liittyviin kysymyksiin. Valitettavasti käytettävissä olevan ajan ja tietopohjan puitteissa ei ole mahdollista päästä kovin syvälliseen tarkasteluun.

Esityksen pääkohdat

Hallituksen esitys sisältää työehtosopimuslakiin, työriitojen sovittelusta annettuun lakiin, työsopimuslakiin ja eräisiin näihin liittyviin lakeihin ehdotettuja muutoksia. Keskeiset muutokset liittyvät myötätunto- ja poliittisten lakkojen edellytysten tiukentamiseen, poliittisille lakoille asetettuun enimmäiskestoon sekä myötätunto- ja poliittisia lakkoja koskevaan ilmoitusvelvollisuuteen. Työehtosopimuksen voimassaoloaikaa koskevia lakkoja koskevat säännökset sijoitettaisiin työehtosopimuslakiin, muut rajoitussäännökset taas työriitojen sovittelusta annettuun lakiin (laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä). Työsopimuslakiin sijoitettaisiin yksittäiseen työntekijään kohdistuvaa hyvitystä koskeva säännös.

Myötätuntolakkojen lainmukaisuuden edellytyksiä kiristettäisiin (ehdotettu työriitojen sovittelulain 8 a §) niin, että työnantajalle ’tai tämän sopimuskumppanille’ ei saisi aiheuttaa ’suhteettomia vahingollisia vaikutuksia’ rajoittamalla työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa laajemmin kuin on tarpeen, jotta vaikutetaan ’pääriidan’ työnantajaan. Poliittisten lakkojen kesto rajoitettaisiin 24 tuntiin ja muiden poliittisten työtaistelutoimien kesto kahteen viikkoon. Esityksen työsopimuslain mukaista työmarkkinajärjestölle tuomittavaa hyvityssakkoa ns. laittomasta lakosta korotettaisiin niin, että sen määrä olisi 10 000 – 150 000 euroa. Hyvityssakkoa voitaisiin tuomita paitsi työrauhavelvoitetta rikkovasta primaarityötaisteluista myös lainvastaisista suhteettomista myötätuntolakoista ja enimmäiskeston ylittävistä poliittisista lakoista

Työsopimuslakiin lisätään esityksen mukaan uusi pykälä (3:6) lainvastaiseksi todetun työnseisauksen jatkamisesta. Pykälä sisältää uuden laittomiin lakkoihin liittyvän sanktion, joka kohdistuu työntekijään, ’joka jatkaa työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaa tuomioistuimen tuomiossa lainvastaiseksi todettua työnseisausta vielä senkin jälkeen, kun työnantaja on ilmoittanut hänelle tuomiosta’. Sanktio olisi työntekijän työnantajalle maksama hyvitys, jonka määrä olisi olosuhteista riippumatta aina 200 euroa. Oikeus hyvitykseen ei edellyttäisi tuomion lainvoimaisuutta.

Esitykseen sisältyvä vaikutusarviointi

Hallituksen esitykseen sisältyvä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on hyvin lyhyt. Koska perustuslakivaliokunta on esittänyt esityksen näistä vaikutuksista lausunnon, en tässä käsittele niitä.

Esityksessä arvioidaan lakimuutosten taloudellisia vaikutuksia (4.2.1) kansantalouden tasolla. Oletetut myönteiset vaikutukset olisivat menetettyjen työpäivien vähentäminen ja suomalaisten yritysten luotettavuuskuvan parantaminen. Lakkopäivien oletetaan esityksessä käytännössä vähenevän 5-10 %, jolloin tehdyt työtunnit kasvaisivat noin tunnilla työntekijää kohti. Suurin oletettu vaikutus syntyisi satamien myötätuntolakkojen vähenemisen kautta. Vaikutusarvioinnissa viitataan myös yritysten asiakkaisiin kohdistuviin vaikutuksiin etenkin laajaan yleisöön kohdistuvien lakkojen vähenemisen kautta. Yrityksiin, etenkin pienyrityksiin, kohdistuvat edulliset vaikutukset arvioidaan suuriksi.

Työntekijöiden taloudelliseen asemaan esityksellä oletetaan vaikuttavan kielteisesti. Työnantajan direktio-oikeus sekä työehtosopimusten ja työsopimusten sitovuus vahvistuisivat. Työntekijöiden neuvotteluvoima taas heikkenisi, etenkin siinä tapauksessa että työntekijät pyrkivät estämään työnantajaa vaihtamasta sovellettavaa työehtosopimusta tai kun pyritään vaikuttamaan koko työnantajakenttään. Heikommat työehdot voivat lisääntyä ’etenkin heikosti järjestäytyneillä aloilla tai aloilla, joilla oman työtaistelun painostusarvo ei ole riittävä’. Myötätuntolakkojen merkitys voi kasvaa, kun työmarkkinat pirstaloituvat.

Tuomioistuimien työtaakan oletetaan vähenevän, kun uudet seuraamukset ehkäisisivät ennalta laittomia työtaisteluita. Näitä vaikutusarviointeja ei juuri perustella tutkimustiedolla.

Esityksen tasa-arvovaikutukset ja niiden arviointi

*Esityksessä ei arvioida uudistusten tasa-arvovaikutuksia*. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista arvioida tilastojen ja muun datan perusteella, minkälaisia nämä vaikutukset olisivat. Helpointa on arvioida sitä, miten esityksen mukaiset järjestösanktiot ja yksittäiseen työntekijään kohdistuvat sanktiot vaikuttaisivat naisiin ja miehiin. Näiden sanktioiden sukupuolivaikutuksia arvioin erikseen.

Uudistusten kokonaisvaikutusta naisten ja miesten talouteen ja yhteiskunnalliseen tasa-arvoon on hyvin vaikeata arvioida, koska hallituksen esityksen olettamat vaikutukset ovat epävarmoja, eikä sukupuolivaikutuksia ole edes yritetty selvittää. Esityksessä todetaan työnantajan neuvotteluvoiman vahvistuvan ja työnantajan direktiovallan kasvavan hyvityssakkojen noustessa. Etenkin heikosti järjestäytyneillä aloilla tästä arvioidaan seuraavan joillakin aloilla nykyistä heikommat työehdot.

Yleisesti voidaan todeta, että suomalaiset työmarkkinat ovat vahvasti sukupuolittain eriytyneitä. Tästä syystä myös työntekijäjärjestöjen ja niiden kollektiivisopimusten piirissä olevien työntekijöiden sukupuolijakaumat vaihtelevat. Esimerkiksi SAK:n jäsenistä (yhteensä 801 494) naisia on 44 % ja miehiä 56 %. Keskusjärjestön liitoista osa on kuitenkin vahvasti miesvaltaisia (esim. AKT, Paperiliitto ja rakennusliitto), toiset (etenkin palvelualojen liitot) naisvaltaisia. Julkisen sektorin työntekijät ja heitä edustavat ammattiliitot ovat yleensä naisvaltaisia. Koska miesvaltaisilla aloilla keskimäärin ansaitaan enemmän kuin naisvaltaisilla, oletettavasti miesvaltaisten alojen järjestöillä on naisvaltaisten alojen järjestöjä paremmat mahdollisuudet toteuttaa työtaistelutoimia ja yleisesti paremmat taloudelliset resurssit. Jäsenmaksuthan määräytyvät yleensä prosentuaalisena osuutena jäsenten tuloista. Tästä syystä naisvaltaiset alat saattavat hyötyä myötätuntolakoista miesvaltaisia aloja enemmän.

Esityksessä todetaan olevan vaikeata etukäteen arvioida, millä sektoreilla muutosten vaikutukset eniten näkyisivät. Myötätuntolakkojen rajoittaminen ’voi vaikuttaa satamiin ja kuljetusalaan’,

joiden lakoilla on suuria taloudellisia vaikutuksia. Tällaista vaikutusta uudistuksilla epäilemättä tavoitellaankin. Myötätuntolakkojen kohteena ovat kuitenkin tyypillisesti muut alat, kuten esityksessä huomautetaan. Usein niitä on käytetty tukemaan matalan järjestäytymisasteen miesvaltaisia aloja, mutta toisaalta myös eräillä naisvaltaisilla palvelualoilla kuten kaupan ja matkailualalla on melko matala työehtosopimusten kattavuus. Esityksessä todetaan olevan mahdollista, että muutoksen merkitys kasvaa tulevaisuudessa, mikäli työehtosopimusjärjestelmän pirstaloituminen jatkuu.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa ei tarkastella mitenkään esimerkiksi hyvinvointialueiden virka- ja työehtosopimustilannetta tai muutenkaan erityisesti sellaisia aloja, joiden työtaistelutoimia rajoitetaan yhteiskunnallisten vaikutusten vuoksi hyvinkin voimakkaasti. Vuonna 2022 säädetty laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana (826/2022) rajoittaa näiden alojen lakkoja. Näiden rajoitusten suhdetta nyt esitettyihin rajoituksiin olisi tullut tarkastella. Vaikuttaisivatko myötätunto- ja poliittisia lakkoja koskevat rajoitukset erityisesti näiden alojen edunvalvontaan? Miten on tarkoitus toimia esimerkiksi tilanteessa, jossa hoitaja määrätään työhön, mutta hän katsoo, että määräys on hänen henkilökohtaisen tilanteensa kannalta kohtuuton? Käytettäisiinkö tällöin esitettyä työntekijään kohdistuvaa sanktiota?

Naiset ovat toisaalta keskimäärin miehiä useammin järjestäytyneitä (naisten järjestäytymisaste oli vuonna 2021 60,9 % ja miesten 48,5 %[1]), joten voisi ajatella, ettei työehtojen odotettu heikkeneminen koskisi ensisijaisesti naisia. Julkisten palveluiden piirissä työskentelevien järjestäytymisaste oli huomattavasti korkeampi (76,7 %) kuin yksityisten palveluiden (41,6 %),[2] Toisaalta naisvaltaisten alojen työtaistelun painostusarvo saattaa usein olla melko pieni korkeasta järjestäytymisasteesta huolimatta. Esitettyjen uudistusten sukupuolivaikutusten arviointi jää näiltä osin valitettavasti arvailuksi.

Järjestösanktiot

Työriitojen sovittelusta annettua lakia muutettaisiin mm. korottamalla uudistettujen 8 a tai 8 b vastaisista työtaisteluista työmarkkinajärjestöille seuraavia sanktioita. Hyvityksen määrä olisi 10 00 – 150 000 euroa. Hyvityksen suuruuttaa määriteltäessä tulisi ottaa huomioon ’kaikki esiin tulleet asianhaarat’, joista erikseen mainitaan vahingon suuruus, syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe ja yhdistyksen tai yrityksen koko’ (ehdotettu 18 a §).

Ehdotetussa säännöksessä ei mainita yhdistyksen taloudellista kantokykyä. Eri ammattijärjestöjen koko ja taloudelliset resurssit ovat hyvin erilaiset. Jäsenmäärältään suurenkin järjestön taloudellinen kantokyky saattaa olla suhteellisen huono, kuten edellä totesin. Näin voi olla etenkin naisvaltaisilla aloilla. Tasa-arvon näkökulmasta olisi tarpeen suhteuttaa hyvityssumma järjestön kantokykyyn.

Yksittäiselle työntekijälle määrättävä sanktio

Työsopimuslain 3 luvun 6:ään lisättäisiin työntekijälle laittoman lakon jatkamisesta määrättävä hyvitys. Ehdotus poikkeaa työoikeuden nykyisestä mallista siinä, että työtaistelutoimia pidetään nykyisen oikeuden mukaan kollektiivisina, ja laittomista toimista aiheutuvat sanktiot kohdistuvat järjestöön, joka on päättänyt työtaistelutoimesta. Tätä on perusteltu mm. sillä, että yksittäiseen työntekijään kohdistuvat sanktiot vaikeuttavat yhdistymisvapauden käyttämistä. Lakivaliokunta

[1] TEM-tutkimus: Palkansaajien järjestäytymisaste on tutkittu, 11.4.2023, https://valtioneuvosto.fi/-//1410877/tem-tutkimus-palkansaajien-jarjestaytymisaste-on-tutkittu.
[2] Mt.

tarkastelee lausunnossaan kysymystä siitä, onko perusteltua siirtää vastuuta laittomista lakoista yksittäisille työntekijöille, mutta ei varsinaisesti ota kysymykseen kantaa. Asia jätetään työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan ratkaistavaksi.

Työntekijälle määrättävä hyvitys, etenkin esitetyssä muodossa, merkitsisi työehtosopimuksiin liittyvien riita-asioiden käsittelemistä yleisissä tuomioistuimissa ja hajauttaisi näin työehtosopimuksiin liittyvää oikeudellista päätöksentekoa. Lakivaliokunta arvioi mietinnössään ehdotuksen oikeusturvaa ja tuomioistuinvalintaa koskeviin kysymyksiin ja totesi olevan ongelma, että työrauhaan liittyviä kysymyksiä käsitellään joko työtuomioistuimessa tai yleisessä tuomioistuimessa. Lakivaliokunta totesi myös olevan ongelmallista, ettei työntekijä tule hyvityssakkoasiassa missään vaiheessa kuulluksi siitä, oliko lakko laillinen vai ei, vaikka hänelle määrättäisiin laittomaan lakkoon perustuva sanktio. Työtuomioistuimen ratkaisu lakon laittomuudesta koskee vain jutun asianosaisia (järjestöjä), mutta se olisi oikeusvoimainen yleisessä tuomioistuimessa yksittäisen työntekijän osalta. ’Asian laadun’ vuoksi lakivaliokunta kuitenkin pitää tätä prosessioikeudellisesta pääsäännöstä poikkeavaa ehdotusta hyväksyttävänä. Lakivaliokunnassa on kiinnitetty huomiota myös hyvityksen riitauttamisesta aiheutuviin oikeudenkäyntikuluihin ja ongelmiin, joita liittyy hyvityksen kuittaamiseen työntekijän palkasta.

Yksittäiselle työntekijälle määrättävään sanktioon liittyisi siis yleisiä prosessioikeudellisia ja oikeuden sisäiseen kehitykseen liittyviä ongelmia. Mahdollisuus kuitata hyvitys työntekijän palkasta ei sekään ole oikeudellisesti ongelmaton. Nämä *yleiset näkökohdat puhuvat sen puolesta, ettei ehdotettua yksittäiseen työntekijään kohdistuvaa sanktiota pitäisi ottaa käyttöön*.

Välittömästi tasa-arvoon liittyvä ongelma on mielestäni siinä, että yksittäiselle työntekijälle määrättävä sanktio olisi asianhaaroista riippumatta aina 200 euroa. Järjestösanktion yhteydessä otettaisiin huomioon ’kaikki esiin tulleet asianhaarat’. Näin ei tehtäisi yksilösanktion suhteen. Yksilöön kohdistuvien sanktiota voidaan pitää eräänlaisena rikoslain ulkopuolisena rangaistussäännöksenä, vaikka hallituksen esityksessä päädyttiin siviilioikeudelliseen sanktioon. Kansallisten säädösten valmistelua koskeva ’Lainkirjoittajan opas’[3] toteaa, että rikoslain ja sen ulkopuolisten rangaistussäännösten tulee kuitenkin perustua yhtenäisiin periaatteisiin (ultima ratio -periaate, laillisuusperiaate, oikeushyvien suojelun periaate, hyöty-haitta -punninnan periaate ja ihmisarvon loukkaamattomuuden periaate). Rangaistussäännöksen sanamuodon perusteella tulee olla ennakoitavissa, onko jokin toiminta rangaistavaa. Rikosoikeudelliset sanktiot edellyttävät yleensä tekijän tahallisuutta, ja rangaistuksen ankaruus perustuu teon moitittavuuteen. Tällaisia vaatimuksia ei aseteta siviilioikeudellisille seuraamuksille. Mielestäni myös siviilioikeudellisen yksilöön kohdistuvan sanktion pitäisi kuitenkin olla perusteltu rangaistussäännöksiä koskevien yleisten periaatteiden pohjalta.

*Tasa-arvon näkökulmasta yksittäiseen työntekijään kohdistuvan sanktion tekee erittäin ongelmalliseksi se, ettei hyvityssumma perustu työntekijän taloudelliseen kantokykyyn.* On yleisesti tiedossa, että naisten palkkatulot ovat miesten palkkatuloja pienemmät sekä tehtyä työtuntia kohden että etenkin, kun verrataan kokonaispalkkaa. Näyttää siltä, että hyvitystä koskeva säännös on naisia syrjivä.

Hallituksen esityksessä on siis päädytty siviilioikeudelliseen hyvitykseen rikosoikeudellisen rangaistuksen sijasta. Hallituksen esityksen mukaan vaihtoehtoisena tapana toteuttaa työntekijään

[3]Lainkirjoittajan opas, 12.9 ’Kriminalisointi ja rangaistussäännökset’, http://lainkirjoittaja.finlex.fi/12-yleislait-ja-eraat-yleiset-saantelyt/12-9/

laittoman lakon jatkamisen perusteella kohdistuva sanktio arvioitiin myös rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusmaksua ja laittoman työtaistelun jatkamisen kriminalisointia. Nämä todettiin mahdottomiksi mm. siksi, että seuraamusmaksun pitäisi perustua viranomaisen havaitsemaan lainsäädännön rikkomiseen, ja koska seuraamusmaksu ja rikosoikeudellinen sakko määrättäisiin valtiolle. Pidän sinänsä erikoisena, että rikosoikeudellista vastuuta asiassa edes harkittiin. Sakkorangaistus olisi kuitenkin ollut siinä mielessä työntekijän kannalta parempi, että (päivä)sakko suhteutetaan sekä teon moitittavuuteen että sakotettavan maksukykyyn. Ehdotettu työnantajalle maksettava hyvitys taas olisi sama teosta ja maksukyvystä riippumatta, mikä on tasa-arvon kannalta ongelmallista.

Helsingissä 8 huhtikuuta 2024

Kevät Nousiainen

Professori (emerita), OTT, Turun yliopisto