

Juhani Salenius
varatuomari
21.03.2024

Lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

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

Lausunnon lähtökohdat ja aihepiirin rajaaminen

Lausunnon kirjoittaja on työskennellyt valtakunnansovittelijana vuosina 1997–2009. Laki työriitojen sovittelusta (1 §) määrittelee viran päätehtäväksi työmarkkinoiden toimivuuden edistämisen ja työriitojen sovittelun. Lausunnossa päähuomio on tämän johdosta hallituksen esityksen niissä kysymyksissä, jotka liittyvät sovittelutoimintaan ja työrauhan edistämiseen.

Lausunnossa ei oteta kantaa perustuslain soveltamiskysymyksiin, koska perustuslakivaliokunta antaa niistä erillisen lausuntonsa.

Valtion virkaehtosopimuslakia, kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annettua lakia sekä valtion virkamieslakia ei erikseen käsitellä, koska niihin tehdyt muutokset vastaavat soveltuvien osin niitä muutoksia, joita esitetään yksityistä sektoria koskeviin lakeihin.

Lausunnossa ei myöskään käsitellä esityksen yleisiä taloudellisia vaikutuksia, koska niistä asianomaiset tutkimuslaitokset voivat antaa tarvittavat lausumat.

Juhani Salenius
varatuomari
21.03.2024

Yleistä esityksen perusteluista ja taustoista

Keskeiset muutokset kuten hyvityssakkojen rajamäärien korottaminen, myötätunto- ja poliittisten työtaistelujen toimeenpano-oikeutta koskevat uudet säännökset sekä suhteellisuusperiaatetta loukkaavien työtaistelujen seuraamukset on hallituksen esityksen perusteluissa laajasti käsitelty.

Perusteluissa todetaan muun muassa, että Suomen lainsäädäntö ei ole esteenä muutosten toteuttamiselle. Tähän yleiseen johtopäätökseen ei ole huomautettavaa.

Eri asia on, että työmarkkinaosapuolten näkemykset tämän esityksen yhteydessä ovat olleet kaukana toisistaan. Merkittäviä työmarkkinakysymyksiä koskevia lainsäädäntöhankkeita on toisinaan edeltänyt keskeisten työmarkkinaosapuolten neuvottelut, jotka ovat osaltaan tukeneet asioiden sujuvaa etenemistä myös eduskunnassa. Tällaista esivalmistelua ei nyt ole tiettävästi tapahtunut. Kolmikantaista lakien valmisteluprosessia on kuitenkin sovellettu kuten esimerkiksi ILO:n sopimukset edellyttävät. Vaikka ajoittain on kritisoitu sitä, että työmarkkinaosapuolet valmistelevat ”valmiita” ehdotuksia maan hallitukselle, niin on hyvä kuitenkin muistaa, että hallitus itsenäisesti päättää, miten se eri esityksiin tai ehdotuksiin suhtautuu.

Työrauhaa koskevista aikaisemmista neuvotteluista

Osapuolten keskinäisten neuvottelujen onnistuminen tai eteneminen niiden jälkeen on erityyppisissä asioissa ollut hyvin erilaista. Eläkeasioissa ja koronapandemian aikaisten poikkeustilanteiden osalta on yhteisymmärrys suhteellisen vaivattomasti löytynyt, samoin työehtojen määrittelyssä hankalissakin tilanteissa. Valitettavasti työrauhan parantamiseen liittyvät neuvottelut ovat muodostaneet poikkeuksen.

Esimerkkeinä työrauhakysymyksiä käsitelleistä neuvotteluista voidaan mainita keskusliittojen käynnistämä neuvottelu- ja työrauhakysymyksiä pohtinut työryhmä, joka työskenteli vuonna 2009. Silloisessa valtakunnansovittelijan ominaisuudessa tämän lausunnon kirjoittaja oli keskusjärjestöjen ehdotuksesta työryhmän jäsenenä. Työryhmä ehdotti loppuraportissaan kolmikantaista jatkovalmistelua sopimus- ja työrauhakysymysten edistämiseksi. Valitettavasti ehdotus hylättiin palkansaajien kahden keskusjärjestöjen hallintoelimissä eikä hanke johtanut jatkotoimenpiteisiin.

Toinen merkittävä yritys lähestyä aihetta tapahtui syksyllä 2013 solmitun työllisyys- ja kasvusopimuksen (TyKa) perusteella. Keskusjärjestöt olivat sopineet neuvottelujärjestelmän uudistamista valmistelevan työryhmän perustamisesta. Sen tuli arvioida työehtosopimuslakiin ja työriitojen sovittelulakiin perustuvan neuvottelujärjestelmän toimivuutta ja kehittämistarpeita vuoden 2014 loppuun mennessä.

Tarkastelun kohteeksi oli sovittu erityisesti työehtosopimusten velvoittavuus ja noudattaminen sekä sopimuksen rikkomisesta eri tahoille seuraavat sanktiot.

Juhani Salenius
varatuomari
21.03.2024

Samaan tapaan kuin edellä kuvatussa aikaisemmassa työryhmässä oli kaavailtu, jatkovalmistelu olisi tapahtunut kolmikantaisesti siltä osin kuin uudistukset edellyttivät lainmuutoksia. Lopulta kävi kuten aikaisemmassa hankkeessa. SAK:n hallituksen hylättyä jatkoa koskevan suunnitelman asia jäi sille.

Edellä mainitut tapahtumat ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että uusia kaksikantaisia yrityksiä ei ole käynnistetty työrauha-asioiden uudistamiseksi. Neuvottelut keväällä 2016 Kiky-sopimuksessa mainitusta viennin sopimuslinjaan perustuvasta neuvottelumallista eivät nekkään johtaneet tulokseen. Tämä aihepiiri on eduskunnassa eri käsittelyssä, joten sitä ei tässä vaiheessa ole syytä erikseen kommentoida.

Työrauhaongelmista eräissä poikkeustilanteissa

Vaikka tarkoituksena ei ole perustuslakiasioiden laajempi käsittely tässä yhteydessä, voidaan kuitenkin mainita, että kysymys voi liittyä eduskunnan päätöksiin tilanteissa, joissa yhteiskunnan toimintoja vakavasti vaarantavan työriidan sovittelu ei kohtuullisessa ajassa ole johtanut sopimukseen. Harkittavaksi voi tulla esimerkiksi normikollisio erilaisten perusoikeuksien toteutumisen välillä.

Käytännössä kysymys on 2000-luvulla ollut terveyteen tai turvallisuuteen vaikuttavista työtaisteluista. Vuonna 2005 eduskunta käsitteli Rajavartiolaitokseen kohdistettua lakkoa ja vuonna 2007 kunta-alan työnantajiin kohdistettua Tehyn ilmoittamaa joukkoihtisanoutumisen uhkaa. Edellisessä eduskunnan päätöksenteon kohteena olivat suojelutöihin liittyvät kysymykset ja jälkimmäisessä tarvittavan henkilöstön tilapäinen velvoittaminen työtehtäviin enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan.

Kummankin työriidan osalta saavutettiin sovinto ennen kuin laki olisi astunut voimaan. Kokemuksia päätösten käytännön soveltamisesta ei tuolloin saatu. Kiistaan liittyviin sisällöllisiin erimielisyyksiin eduskunta ei ottanut kantaa, vaan päätökset liittyivät pelkästään työtaistelujen toimeenpanoon liittyviin kysymyksiin.

Kansainvälinen lainsäädäntö ja kansainväliset sitoumukset

Ehdotettuja uudistuksia on hallituksen esityksen perusteluissa kattavasti käsitelty kansainvälisen lainsäädännön ja kansainvälisten sitoumusten kannalta. On selvitetty, että Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus, uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, kansainvälisen työjärjestö ILO:n sopimusjärjestelmä ja sen valvontakäytäntö eivät muodosta estettä hallituksen esityksen mukaisille uudistuksille.

Myöskään kansainvälisten tuomioistuinten päätöksiä on käsitelty ja otettu huomioon esityksen valmistelussa.

Edellä mainittujen osalta viitataan perusteluihin, ja niihin nähden ei ole huomautettavaa.

Juhani Salenius
varatuomari
21.03.2024

Työtaisteluiden ilmoitusvelvollisuudesta

Myötätuntotyötaisteluja ei nykyisessä laissa säädetä, mutta ennakoilmoituksia niiden toimeenpanemisesta on sisällytetty joihinkin työehtosopimuksiin. Nykyisen työriitalain 7 § sisältää määräyksen kahden viikon ennakoilmoituksesta, joka tulee antaa sovittelijalle ja vastapuolelle ennen työnseisaukseen ryhtymistä.

Hallituksen esityksen mukaan lisättäisiin 7 §:ään uusi 2 momentti koskien työnseisauksena toimeenpantavaa myötätuntotyötaistelua ja poliittista työnseisausta, joita koskisi seitsemän päivän ennakoilmoitusvelvollisuus.

Myötätuntotyötaistelun ennakoilmoitus saattaa vauhdittaa käynnissä olevaa perusriidan sovittelua. Ilmoitus toimii osaltaan painostuskeinona, joka saattaa edesauttaa sovinnon syntymistä. Asialla on luonnollisesti välitön merkitys työnseisauksen osapuolille. Mutta työnseisauksen ennakoilmoituksella on olennainen merkitys myös kiistan ulkopuolisille kansalaisille.

Esimerkiksi joukkoliikenteessä on esiintynyt kohtuuttomia tilanteita, kun myötätuntolakko on alkanut yllättäen ilman ennakkovaroitusta ja vaikeuttanut työmatkoja ja arjen välttämättömiä toimintoja. Ennakoilmoitus antaa tarvittavaa lisäaikaa suunnitella välttämättömät kuljetukset jollakin vaihtoehtoisella tavalla. Yleistyneet palveluiden keskittämiset ovat osaltaan korostaneet toimivan joukkoliikenteen merkitystä.

Myötätunto- ja poliittisia työnseisauksia koskevista rajoituksista

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myötätuntotyönseisauksia koskevia määräyksiä liittyen työtaistelun tavoitteisiin ja suhteettomien vahinkojen välttämiseen (Työriial 8 a § Työehtol 8 a § sekä 8 b §). Poliittisiin työnseisauksiin ehdotetaan 24 tunnin enimmäisaikaa.

Myötätuntotyötaisteluita työnseisauksina koskevat lakiehdotukset merkitsevät rajoituksia niiden toteuttamisessa. Työtaistelu ei saa aiheuttaa työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille suhteettomia vahingollisia seurauksia siten kuin laissa tarkemmin todetaan (Työehtol 8 a §, kohdat 1) ja 2)). Työtaistelun vaikutuksia tulee arvioida myös siltä kannalta, miten sen vaikutukset kohdistuvat pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan. Työtaistelun sallittavuutta arvioidaan myös kohdistumisen suhteen, mitä voidaan pitää kohtuullisena ja tarkoituksenmukaisena.

Perusteluissa todetaan, että käytännössä edellä mainitut ehdotukset laajentavat nykyisen työrauhavelvollisuuden sisältöä. Se pitää epäilemättä paikkansa. Työehtosopimustoiminnan yleisen arvostuksen kannalta toimiva työrauhajärjestelmä onkin tavoiteltava päämäärä, joten uudistuksia voidaan perustella myös siitä näkökulmasta.

Juhani Salenius
varatuomari
21.03.2024

Suhteellisuusperiaatteesta

Suhteellisuusperiaate on laajalti tunnustettu yleinen oikeusperiaate. Sitä soveltaa esimerkiksi EY tuomioistuin ratkaisukäytännössään. Periaate esiintyy laajalti myös eri maiden oikeuskäytännössä. Useissa Euroopan maissa ei ole lainkaan erityistä lainsäädäntöä koskien työrauha-asioita, mutta oikeuskäytäntö on varsin selkeästi silloin vahvistanut suhteellisuusperiaatteen olemassaolon ja noudattamisveloitteen. Tämä ilmenee myös perusteluissa mainituista eri maiden työrauhajärjestelmien selostuksista. Esimerkiksi Saksassa on työtaisteluja toimeenpantaessa noudatettava Saksan perustuslaista johdettavissa olevan suhteellisuusperiaatteen asettamia edellytyksiä (HE s. 67).

Periaatteen huomioiminen myös työmarkkinakysymyksiä koskevassa kotimaisessa työrauhalainsäädännössä on hyvin perusteltua.

Hyvityssakoista

Työtuomioistuimen määräämistä hyvityssakoista on tehty selvityksiä, joiden mukaan hyvityssakot ovat enimmäkseen asettuneet asteikon alaosiin. HE:n perusteluissa todetaan hyvityssakon olevan tyypillisesti kahdesta tuhannesta muutamaan tuhanteen euroon.

Tuomittujen hyvityssakkojen ennalta ehkäisevää vaikutusta on yleisesti pidetty vähäisenä. Se on ilmennyt muun muassa siten, että laiton työtaistelu on saattanut jatkua tuomion antamisen jälkeenkin. Tuomioita on eräissä tapauksissa annettu jopa useampia työtaistelun jatkuessa.

Oikeuskäytäntö ei muutu, ellei hyvityssakkoja tarkisteta, vaikka teoriassa jotain korotusvaraa soveltamisessa olisi.

Jos esitetyt hyvityssakkojen korotukset toteutetaan (Työehtol 9 §), on todennäköistä, että sanktioiden ennalta ehkäisevä vaikutus tehostuu ja on vähemmän tarvetta toistuviin oikeusprosesseihin työtaistelun jatkuessa.

Kun verrataan seuraamuksia esimerkiksi Ruotsin työrauhalainsäädäntöön, on huomattava, että Ruotsissa voidaan hyvityssakon lisäksi tuomita vahingonkorvaus. Mahdollisuus vaatia vahingonkorvausta on siellä olemassa, vaikka sen käyttö on vähäistä muun muassa siksi, että laittomia työtaisteluita ei Ruotsissa juuri lainkaan esiinny. Lainvastaisen työtaistelun toteutuneen vahingon oikean määrän selvittäminen on osoittautunut eräissä tapauksissa hankalaksi ja aikaa vieväksi.

Suomen työehtosopimuslain hyvityssakon tarkoitus ja tausta on siis edelleen perusteltavissa. Esitetyt korotukset suhteuttaisivat hyvityssakon tason lähemmäksi vahinkojen todennäköisiä arvoja, jota voidaan kuitenkin pitää oikeudenmukaisena suuntana.

Juhani Salenius
varatuomari
21.03.2024

Työrauhajärjestelmän muusta kehittämisestä

Edellä on jo todettu, että lainmuutosten myötä saavutettaisi parannusta työtaisteluiden ennakoitavuuteen. Sitä on yleiset oikeusturvanäkökohdat huomioiden pidettävä myönteisenä. Ongelmana järjestelmässä on kuitenkin edelleen se, että työtaistelujen laillisuuden tai laittomuuden arviointi on yleensä mahdollista vasta jälkikäteen työtuomioistuimessa.

On aiheuttanut useasti julkisuudessa hämmennystä, kun esimerkiksi osapuolten haastatteluissa esitetään vastakkaisia väitteitä työtaistelujen juridisesta luonteesta. ”Työtaistelu on lainvastainen”, toteaa työnantaja”. Ammattiosaston edustaja puolestaan kiistää väitteen: ”Mielestämme lakko ei ole laitton”. Asia olisi useassa tapauksessa selvitettävissä jo ennen työtaistelun toimeenpanoa. Joissakin tilanteissa se on mahdollista Suomessa, mutta päätöksen saamisessa ajoissa – siis ennen työtaistelun toimeenpanoa – on nykyjärjestelmässä haasteita.

Ruotsin työtuomioistuimessa voidaan saada nopeasti ainakin alustava ratkaisu kiistan laillisuudesta tai laittomuudesta niin sanotussa välipäätösmenettelyssä. Kiista voidaan viedä työtuomioistuimeen heti kun siitä on saatu tieto ja samalla pyytää pikaista välipäätöstä. Mikäli työtuomioistuin katsoo olevan riittävät perusteet, se voi kieltää työtaistelun toimeenpanon väliaikaisesti. Mikäli myöhemmin ilmeni seikkoja, joiden perusteella haaste tulisi hylätä, niin varsinaisessa käsittelyssä välipäätös kumotaan.

Asian tarkempi selvittäminen olisi perusteltua myös Suomessa, koska siitä hyötyisivät sekä osapuolet että ulkopuoliset tahot, joihin työtaistelun vaikutukset kohdistuisivat. Sen vuoksi ehdotetaan, että suoritetaan erillinen jatkoselvitys asiasta.

Ehdotus jatkoselvitykseksi

Valiokunnan harkittavaksi ehdotetaan, että se mietinnössään toteaisi:

eduskunta edellyttää, että hallitus käynnistää selvityksen työtaisteluiden laillisuutta koskevan nopean välipäätösmenettelyn soveltuvuudesta ja käyttöön otosta työtuomioistuimessa.
