

10.5.2023

TEM/TTM
Nico Steiner

Työrauhan turvaaminen ja työtaisteluoikeus

Hallitusneuvotteluiden lainsäädäntöjaostossa järjestettävän kuulemisen kohteena on kysymys siitä, onko lainsäädäntötoimin mahdollista turvata työrauhaa myötätuntotyötaisteluiden ja tukilakkojen osalta. Lisäksi kohteena on kysymys hyvityssakoista. Tässä muistiossa asiaa arvioidaan ennen muuta oikeudellisesti kantilta.

Työtaisteluoikeudesta

Työtaisteluoikeus on turvattu perustuslaissa ja useissa kansainvälisissä sopimuksissa. Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus, johon lain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella on katsottu liittyvän myös työtaisteluoikeus. Ammatillinen järjestäytymisoikeus on turvattu myös useissa kansainvälisissä sopimuksissa, joihin Suomi on sitoutunut. Tällaisia sopimuksia ovat ainakin:

- Kansalais- ja poliittisten oikeuksien sopimus (22 artikla)
- Euroopan ihmisoikeussopimus (11 artikla)
- Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (6 artikla)
- Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimus (8 artikla)
- Euroopan unionin perusoikeuskirja (28 artikla)

Kansainvälinen työjärjestö ILO:n sopimuksissa ei ole suoranaista määräystä työntekijöiden lakko-oikeudesta. Kuitenkin sopimusten soveltamista valvova asiantuntijakomitea ja hallintoneuvoston asettama yhdistymisvapauskomitea ovat vakiintuneesti katsoneet, että yleissopimus nro 87 ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja ammatillisesta järjestäytymisoikeuden suojelusta (SopS 45/1949), edellyttää implisiittisesti lakko-oikeuden myöntämistä työntekijöille.

Työtaisteluoikeuden suoja perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa ei tarkoita sitä, etteikö työtaisteluoikeuden käyttämistä voitaisi säännellä lailla ja säätää lailla tähän oikeuteen myös joitakin rajoituksia. Asiaan liittyy kuitenkin huomattavasti reunaehtoja ja vaatimuksia, jotka kansallisen lainsäädännön tulisi täyttää.

Työmarkkinahäiriöt työrauhan ulkopuolella

Työehtosopimuksen voimassaolon päätyttyä työrauha ei ole voimassa ja työtaisteluoikeus on tuolloin luonnollinen osa työehtojen neuvottelujärjestelmää. Työriidan osapuolet voivat käynnistää työtaistelutoimia toisiaan vastaan vauhdittaakseen neuvotteluja sopimukseen pääsemiseksi. Lainsäädäntöön ei sisälly työtaisteluihin liittyviä erityisiä vaatimuksia. Oikeuskäytännössä on kuitenkin vahvistettu, että työtaistelutoimet eivät saa olla hyvän tavan vastaisia ja oikeudenvastaisia.

Nämä työtaisteluoikeuden ytimeen ja perusluonteeseen liittyvät työtaistelut eivät liene kuulemisen kohteena, joten sitä ei käsitellä tässä muistiossa enempää.

Työmarkkinahäiriöt työrauhan aikana

Työehtosopimuksella turvataan työntekijöiden vähimmäisehdot ja työrauha sopimuskauden ajaksi. Työnantaja ostaa työehtosopimuksella työrauhaa. Työrauha tarkoittaa sitä, että työehtosopimuksen voimassa ollessa kyseiseen sopimukseen ei saa kohdistua työtaistelutoimenpiteitä.

Ajoittain työmarkkinahäiriöitä esiintyy työrauhankin aikana. Tällaisten työtaistelutoimenpiteiden sallittavuus riippuu siitä, kohdistuuko työtaistelutoimenpide sopimuksen voimassa ollessa omaan työehtosopimukseen vai ei. Työehtosopimuslain mukaan osapuolten tulee välttää kaikkia työtaistelutoimenpiteitä, jotka kohdistuvat työehtosopimukseen kokonaisuudessaan tai johonkin sen yksityiseen määräykseen. Jos toimenpide kohdistuu omaan sopimukseen, kysymys on ns. laittomasta lakosta ja sen perusteella voidaan tuomita hyvitysseuraamus.

Voidaanko työrauhan aikaisiin työmarkkinahäiriöihin puuttua lainsäädännöllä?

Lainsäädäntö kieltää jo nykyisin sellaiset työrauhan aikaiset työtaistelutoimenpiteet, jotka kohdistuvat omaan sopimukseen (ns. laitton lakko). Tältä osin työmarkkinahäiriöihin puuttuminen voisi koskea lähinnä hyvitysseuraamusten määräämistä.

Lainsäädäntö sallii kuitenkin työrauhan aikanakin eräät työtaistelutoimenpiteet.

Myötätuntotyötaistelulla tuetaan toisen työntekijäryhmän työtaistelua ja ne ovat lähtökohtaisesti sallittuja. Kiellettyjä ne ovat silloin, jos työtaistelun katsotaankin kohdistuvan omaan sopimukseen tai tilanteessa, jossa varsinainen työriita, jota myötätuntotyötaistelulla tuetaan, on lainvastainen. Työtuo- mioistuimen arvioinnissa merkityksellistä on ollut se, voidaanko työehtosopimuksen katsoa menettäneen olennaisella tavalla merkityksensä työrauhan turvaajana.

Kansainvälisissä sopimuksissa sallitaan valtioille jonkin verran liikkumavaraa myötätuntotyötaisteluiden sallittavuudessa, mutta täyskiellot eivät ole mahdollisia.

Mielenilmaukselliset työtaistelutoimet voivat olla esimerkiksi spontaaneita ulosmarsseja. Ulosmarssit työehtosopimuskauden aikana katsotaan työtuo- mioistuimen oikeuskäytännössä vakiintuneesti työrauhavelvoitteen vastaisiksi.

Poliittiset lakot eivät ole olleet kovin yleisiä. Niiden suhde kansainvälisissä sopimuksissa oleviin työtaisteluoikeutta koskeviin määräyksiin on jonkin verran epäselvä. Kansallisesti näiden osalta vaikuttaisi olevan liikkumavaraa ja eräissä maissa poliittiset lakot eivät ole sallittuja. ILO:n kolmikantaisen yhdistymiskomitean ratkaisukäytännön perusteella tämä liikkumavara vaikuttaa olevan kuitenkin rajoitettua sellaisten poliittisten lakkojen osalta, joilla on työntekijöiden kannalta tärkeä taloudellinen tai sosiaalinen tavoite.

Hyvityssakko

Työrauhavelvollisuuden rikkomisen seuraamuksena voidaan tuomita hyvityssakko, jollei työehtosopimuksessa ole toisin määrätty. Hyvityssakon enimmäismäärä on tällä hetkellä 31 900 euroa.

Hyvityssakkoa on maksettava vahingonkorvauksen sijasta eli se ei välttämättä korvaa todellisuudessa aiheutuneita vahinkoja. Hyvityssakkoon voidaan tuomita vain työehtosopimukseen osallinen tai muutoin sidottu yhdistys ja työnantaja, joita työrauhavelvollisuus sitoo. Työntekijää ei voida tuomita hyvityssakkoon ns. laittomaan lakkoon osallistumisesta.

Hyvityssakon määrän ratkaisu on kokonaisharkintaa, jossa on huomioitava esimerkiksi vahingon suuruus, syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe ja yhdistyksen tai yrityksen koko. Erityisestä syystä voidaan hyvityssakko jättää tuomitsematta.

Jos omaisuusvahinkoa on syntynyt, tuomittu hyvityssakko maksetaan vahinkoa kärsineelle, jollei työehtosopimuksessa ole toisin määrätty. Muutoin hyvityssakko maksetaan sille asianosaiselle, jonka vaatimuksesta tuomio on annettu.

Jos hyvitysmäärään oikeutettuja asianosaisia on useampia, tuomiossa määrätään, miten tuomittu hyvityssakon määrä on jaettava asianosaisten kesken. Tällöin otetaan huomioon kunkin asianosaisen tai niiden jäsenten ja edustettavien kärsimän vahingon suuruus. Useammalle asianosaille ei siis voida tuomita hyvityssakon maksimimäärää, vaan se jakautuu asianosaisten kesken.

Hyvityssakon enimmäismäärän muutos olisi ennen kaikkea poliittinen kysymys, johon ei liittyne merkittäviä oikeudellisia näkökulmia.