

Asia: VN/1195/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot

Esityksessä työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamiseksi ehdotetaan säädettäväksi työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistykselle asetettavasta huolehtimisvelvollisuudesta – eli velvollisuudesta työtaistelua toimeenpannessaan huolehtia työ-taistelun rajauksilla tai suojelutyöllä eräiden merkittävien, lain 8 d §:ssä säädettävien oikeushyvien turvaamisesta. Tässä työntekijäjärjestöille asetetaan mer-kittävä uusi velvoite, jonka tekee erityisen haastavaksi uuteen lainsäädäntöön aina liittyvät tulkinnalliset epäselvyydet. Vastaavasti lailla luodaan työnantaja-järjestöille pelkkiä oikeuksia, joilla tuetaan heidän asemaansa työmarkkinaneuvotteluissa.

Lakiesityksen mukaan työtaistelu ei saisi vakavasti vaarantaa sääntelyllä suojattavia oikeushyviä. Huolehtimisvelvollisuuden vastaisesti toimenpantava työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää seurauksia muilla keinoin. Tuomioistuin voisi työnantajan hakemuksesta myös kieltää lain 8 d §:n mukaista oikeushyvää vaarantavan työtaistelun toimeenpanemisen. Hallituksen esitys laventaisi merkittävästi myös yksityisen sektorin työntekijäjärjestöjen velvoitetta työtaistelujen rajaamiseen ja suojelutyöhön. Tämä rajoittaisi kestävämmällä tavalla työtaisteluoikeutta myös työrauhavelvollisuuden ulkopuolella toimeenpantavien työtaistelujen osalta. Palvelualojen ammattiliiton jäseniä työskentelee mm. elintarvikelogistiikan, vartiointin, siivouksen- ja kiinteistöhuollon parissa, joita kaikkia laillisten työtaistelujen rajoittaminen ehdotettavilla säännöksillä koskisi. Työtaisteluoikeuden rajoittaminen ehdotettavalla tavalla loukkaa näiden alojen järjestäytymisvapautta ja heikentää näiden työehtosopimusalojen mahdollisuutta työehtojensa ja ansiotasonsa parantamiseen tehokkaasti.

Lailliseen työtaisteluoikeuteen puuttuminen työtaisteluoikeutta rajoittavalla lainsäädännöllä, joka mahdollistaa jopa työtaistelujen kieltämisen on täysin yli-mitoitettua ja siten perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta kestäväntöntä. Lakiehdotuksella puututaan perusoikeutena suojattuun

järjestäytymisvapautteen huomattavasti yli sen, mikä voisi olla tavoitteen saavuttamiseksi perusteltua. On lisäksi huomioitava, että ylipäättään tätä tavoitetta tulisi rajata ILO:n sopimuksen määritelmä vähimmäispalveluista ja niiden turvaamisesta, eikä laventaa suojattavia oikeushyviä yli kansainvälisten sopimusten asettamien rajojen.

Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että työtaistelujen rajaamisessa tai suojelutyön tekemisessä ei ole ilmennyt suurempia ongelmia. Tästä huolimatta pide-tään perusteltuna säätää laki, joka suojaisi ennakoita siltä, että työtaisteluilla voitaisiin aiheuttaa huomattavaa vahinkoa yritysten tuotanto- ja palvelutoimin-nan kannalta välttämättömälle omaisuudelle tai muulle merkittävälle aineelliselle omaisuudelle. Ehdotettu sääntely antaisi lakiehdotuksen mukaan työnantajille työkalun estää suojattavia oikeushyviä vakavasti vaarantavat työtaistelut.

Näin ollen ehdotettavien säännösten tarkoituksena on ainoastaan parantaa työnantajapuolen asemaa työehtosopimusneuvotteluissa ja siten heikentää työntekijäpuolen mahdollisuuksia edistää tavoitteitaan työehtosopimusneuvotteluissa laillisen työtaistelun avulla. Työtaisteluoikeuteen puuttumisen lainsää-dännöllä tulisi rajoittaa ILO:n sopimuksen mukaiseen vähimmäispalvelujen turvaamiseen tavalla, joka lakiesitystä paremmin kunnioittaisi sopimuksen sisäl-töä. Suojattavien oikeushyvien tulisi siis olla ILO:n sopimuksen mukaisen vähimmäispalvelujen käsitteen mukaisia ja niiden turvaamiseen tulisi myös käyttää muita institutionaalisia keinoja kuin työtaistelun täyttä kieltämistä.

1 §

-

3 §

-

8 c §

-

8 d §

Lakiesityksen 8 d §:n mukaan palkansaajien yhdistyksen on huolehdittava työtaistelua toimeenpannessaan siitä, ettei työtaistelulla vakavasti vaaranneta lainkohdassa todettuja oikeushyviä. Suojattavat oikeushyvät ulottuisivat ihmishengen, terveyden ja turvallisuuden suojaamisen lisäksi merkittävässä määrin myös tuotanto- ja palvelutoiminnan jatkumisen ja siihen tarvittavan omaisuuden suojaamiseen. Tähän liittyviä tehtäviä voisi olla Palvelualojen ammattiliiton toimialoilla mm. laitosten vartiointi. Muita Palvelualojen ammattiliiton toimialoilla esiin nousevia suojattavia oikeushyviä voisivat olla esimerkiksi eläinten suojelu ja välttämättömien hyödykkeiden saatavuus.

Hallituksen esityksessä todetaan sinänsä asianmukaisesti, että välttämättömien hyödykkeiden osalta kyse on ILO:n valvontakäytännössä tarkoitettusta vä-himmäispalvelujen vaatimuksesta, ja siitä, että oikeushyvällä suojataan ehdottoman välttämätöntä väestön perustarpeiden tyydyttämistä.

On huomioitava, että työtaisteluoikeuden käyttäminen jo työtaistelun luonteen takia vääjäämättä aiheuttaa haittaa, joka perusoikeuksia kunnioittavassa yh-teiskunnassa on hyväksyttävä. Näin ollen esimerkiksi kaupan tuotevalikoiman rajoittuminen ja esimerkiksi tuoretuotteiden saatavuuden heikkeneminen joksikin aikaa ei voi olla lainkohdassa tarkoitettua suojattavan oikeushyvän vakavaa vaarantumista. Tuoreiden tomaattien tai banaanien saatavuuden tilapäinen heikkeneminen ei voi olla peruste työtaistelujen rajoittamiseen tai kieltämiseen.

Kaupan alalla on ollut pyrkimystä saada lakkoja rajoitettua tai estettyä käyttäen perusteena lakon aikaista tuoretuotteiden (hedelmät, vihannekset, maito, liha ym.) saatavuuden heikkenemistä ja hävikin aiheutumista. On kuitenkin selvää, että kauppojen tavaravalikoiman supistuminen ei vaaranna kuluttajien oikeuksia siten, että laajaa tavaravalikoimaa voitaisiin pitää 8 d §:n mukaisena suojattavana oikeushyvänä.

On sinänsä positiivista, että ehdotetussa 8 d §:ssä veloitetaan työnantaja käymään oikeushyvän turvaamisesta neuvotteluja työntekijäpuolen kanssa ja an-tamaan tarvittavat tiedot ko. oikeushyvän suojaamiseksi. Toisaalta osapuolten veloitteet eivät jakaudu tasapuolisesti, koska palkansaajapuolelle asetetaan yksinomainen huolehtimisvelvollisuus 18 c §:n hyvityssakon uhalla. Olisikin välttämätöntä korostaa myös työnantajapuolen vastuuta ja velvoittaa työnantaja laissa työnseisauksen toimeenpanemiselle säädetyn 2 viikon ilmoitusajan kuluessa toimimaan aktiivisesti uhkaavan työnseisauksen haittojen vähentämiseksi ja lain 8 d §:ssä mainittujen oikeushyvien vaarantumisen ehkäisemiseksi.

8 e §

Palvelualojen ammattiliitto katsoo, että yhdistykset ovat tähän mennessä toimineet vastuullisesti ja ottaneet työtaistelujen rajausten osalta jo nyt huomioon lakiehdotuksen 8 d § §:n mukaisten oikeushyvien vaarantumisen estämisen.

Palvelualojen ammattiliitto vastustaa lakiin otettavaa määräystä työtaistelun kieltämisestä tuomioistuimen päätöksellä. Suojattavien oikeushyvien vakavan vaarantumisen estämiseen tulisi kehittää muita institutionaalisia ratkaisuja työtaistelun täyden kieltämisen sijaan.

Lakiesityksen mukaan työtaistelua koskeva kieltäminen on ”mahdollisuuksien mukaan rajattava koskemaan 8 d §:n mukaisia seurauksia.” Tässä tilanteessa kyseessä on kuitenkin perusoikeuksien rajoittaminen, mikä edellyttää täsmällisempää määrittelyä. On siis selvää, että kieltäminen tulee rajata siihen, mikä on 8 d §:n mukaisen oikeushyvän vaarantumisen estämiseksi ehdottoman välttämätöntä. Samoin on välttämätöntä sanktioida liian laajalti hakemuksesta asetettu, laillista työtaisteluoikeutta loukkaava kieltäminen 18 b §:n mukaisella hyvityksellä.

Työnantajalla tulisi tuomioistuimessa asiaa käsiteltäessä olla näyttötaakka sen osalta, että työnantaja on itse aktiivisesti pyrkinyt vähentämään työtaistelun 8 d §:n mukaisille oikeushyville aiheutuvaa vaaraa 2 viikon ilmoitusajan kuluessa.

Vielä on huomioitava, että tällä hetkellä kansalaisten laillisten oikeuksien käsittely kestää käräjäoikeudessa useita vuosia ja oikeuden saatavuus on jo ennes-tään koetuksella. Muutoksella ruuhkautetaan entisestään jo kuormittunutta tuomioistuinjärjestelmää, ja hidastetaan kansalaisten oikeuksien toteutumista entisestään.

8 f §

Kuten 8 e§

8 g §

-

18 a §

-

18 b §

Palvelualojen ammattiliiton kokemuksen mukaan ennen työnseisausta liitolle on tullut erittäin runsaasti poikkeuslupahakemuksia, joista vain osa on myönnetty. Suuressa osassa hakemuksista on ollut kysymys muusta kuin lakiesityksen 8 d §:n mukaisen oikeushyvän turvaamisesta.

Työnantajien intressissä on toimintansa jatkaminen lakosta huolimatta, joten voidaan olettaa, että tuomioistuimelle tulnaisiin tekemään runsaasti hakemuksia lakon kieltämisestä. On oletettavaa, että kaikissa kanteissa ei olisi kysymys henkeä, terveyttä, turvallisuutta, omaisuutta tai vähimmäispalvelujen turvaamista uhkaavasta tilanteesta. Turhien kanteiden nostamisen riski on näin ollen suuri. Näin ollen ilman sanktiota on olemassa riski, että työnseisauksen kieltämisestä koskevat kanteet kuormittaisivat jo ennestäänkin ruuhkaista oikeusjärjestelmää.

On lisäksi huomioita, että työtaistelujen kieltäminen lähtökohtaisesti loukkaa järjestäytymisvaputta, joten on tärkeää, että kieltöhakemuksen tekemiseen ei suhtauduta kevyesti. Näin ollen on perusteltua säätää hyvityksestä ilmeisen perusteettoman väliaikaisen kiellon hakemisesta.

18 c §

Mikäli huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta säädetään hyvitys, tulee hyvityksen olla yksinomainen seuraus huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta, eikä sen lisäksi voi tulla myös vahingonkorvauslain mukainen vahingonkorvaus kyseeseen.

18 d §

-

Lausunnonantajia pyydetään lausumaan siitä, onko työmarkkinoilla kohdattu ongelmia suojelutyöhön liittyen.

Lakiehdotuksessa todetaan, että suojelutyöstä neuvotellaan jo nykyisin, mutta uudella lainsäädännöllä on tarkoitus edelleen tehostaa neuvottelua. Tosiasiassa työntekijäjärjestöt ovat tähänkin saakka toteuttaneet työtaistelut erittäin vastuullisesti, eikä työtaistelujen rajaamista ja suojelutyötä koskevan lainsäädännön laajentamista yksityiselle sektorille voida pitää millään tavalla välttämättömänä.

Palvelualojen ammattiliiton vuoden 2023 neuvotteluissa kiinteistöpalvelualla rajattiin jo alun perin lakon ulkopuolelle mm. kirurgisiin toimenpiteisiin liittyvät leikkausalisiivoustyöt, elintarviketeollisuuden toimipaikat, joissa on eläinten teurastustoimintoja sekä ydinvoimaloiden siivous- ja kiinteistöhuollon työt. Lisäksi alalla haettiin runsaasti poikkeuslupia, karkean arvion mukaan n. 300. Myönnetyt luvat kohdistuivat mm. leikkaussalisiivoukseen, veturien huoltotoimiin, putkasiivoukseen ja sairaaloiden edustojen auraukseen.

Kaupan alalla poikkeuslupia haettiin yhteensä 22, ja niitä myönnettiin erityisesti välttämättömään elintarvikehuoltoon liittyen. Poikkeuslupia myönnettiin jopa kampaajille vanhojen tanssien kampausten tekemiseen, jotta välttyttäisiin mielipahan aiheutuminen nuorille ihmisille heille ainutkertaisessa tapahtumassa.

Näin ollen Palvelualojen ammattiliitto on ollut työtaistelun poikkeuslupien myöntämisessä sekä vastuullinen että erittäin joustava, ja on myöntänyt poikkeuslupia myös tilanteissa, joissa se ei ole ollut hengen, terveyden, turvallisuuden tai välttämättömän elintarvikehuollon edellyttämää.

Näin ollen Palvelualojen ammattiliiton toimialoilla on jo tähän mennessä käytännössä huolehdittu vapaaehtoisesti lakiehdotuksen 8 d §:ssä todettujen oikeushyvien suojaamisesta, tosiasiassa joustavammin kuin olisi ollut välttämätöntä. On kuitenkin riskinä, että aiempi joustavuus vähenee siirryttäessä ehdotettavien säännösten mukaisesti virallismenettelyyn.

On lisäksi huomioitava, että nykyisen työriitalain 7 §:n mukaan työnseisauksesta on ilmoitettava kahta viikkoa ennen sen toimeenpanemista, mikä antaa työnantajalle mahdollisuuden ryhtyä toimenpiteisiin 8 d §:ssä todettujen oikeushyvien suojaamiseksi. Palvelualojen ammattiliiton kokemuksen mukaan työnantajapuolella tätä ilmoitusaikaa ei kuitenkaan juurikaan ole käytetty lakon haittavaikutuksiin varautumiseksi, vaan on pyritty vasta hetkeä ennen työnseisauksen toteutumista pikaisella aikataululla rajaamaan työnseisausta tai estämään sen toteutuminen

aiotussa kohteessa. Säädetävässä laissa tulisikin korostaa työnantajapuolen vastuuta ja velvoitetta käyttää työnseisaukselle varattu 2 viikon ilmoitusaika työnseisauksen haittavaikutuksiin varautumiseksi ja 8 d §:n mukaisten oikeushyvien turvaamiseksi omilla toimillaan.

Palvelualojen ammattiliitto siis katsoo, että ehdotetulla lainsäädännöllä ei olla puuttumassa todelliseen työmarkkinoiden ongelmaan, vaan ainoastaan vahvis-tamassa työnantajapuolen asemaa työehtosopimusneuvotteluissa. Lisäksi tarjoamalla työnantajapuolelle uusia työvälineitä työnseisauksen estämiseksi tosi-asiansa vähennettäisiin työnantajien intressiä omin toimin pyrkiä pienentämään työnseisauksen haittavaikutuksia. Lisäksi on mahdollista, että siirtymisestä vi-rallisempaan menettelyyn seuraa, että ammattiliittojen aiempia joustavia käytäntöjä (mm. edellä mainittu poikkeuslupa vanhojen tanssien kampausten teke-miseen) ei enää noudateta ja järjestelmä muuttuu aiempaa joustamattommaksi.

Onko hätätyötä koskevaa sääntelyä tarpeen muuttaa ottaen huomioon lakiehdotukset ja jos on, millä tavalla?

-

Oikeusministeriötä pyydetään lausumaan erityisesti ehdotettaviin säännöksiin liittyvistä prosessuaalisista kysymyksistä (ml. oikeudenkäymiskaaren ja ulosottokaaren säännösten soveltuminen), ehdotettavien säännösten nojalla oikeudenvastaisesta työtaistelusta aiheutuvien vahinkojen korvaamiseen liittyvistä kysymyksistä (vahingonkorvauslain soveltuminen) sekä kaksoisrangaistavuuden kiellon soveltumisesta tilanteessa, jossa työtaistelu olisi sekä työrauhavelvollisuuden vastainen että ehdotettavien säännösten nojalla oikeudenvastainen.

-

Asianajajaliittoa pyydetään lausumaan erityisesti ehdotettaviin säännöksiin liittyvistä prosessuaalisista kysymyksistä.

-

Lehtimäki Nora
Palvelualojen ammattiliitto PAM ry