

Asia: VN/1195/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry (jäljempänä JUKO) mielestä esitetty lainsäädäntömuutos on tarpeeton. JUKO ei hyväksy työrauhalainsäädäntöön esitettyjä työtaisteluoikeuden rajoituksia.

JUKO yhtyy palkansaajakeskusjärjestöjen (SAK, STTK ja Akava) eriävään mielipiteeseen hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta. Kyseisessä eriävässä mielipiteessä on analysoitu kattavasti mm. Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten veloitteiden vaikutusta nyt kaavailtuun lainsäädäntöön.

Perusoikeudeksi katsottavan työtaisteluoikeuden käyttämistä ei tule rajoittaa lainsäädännöllä. Toisaalta yleisenä periaatteena tulee huomioida se, että oman perusoikeuden käyttäminen ei saa johtaa toisen perusoikeuden poistamiseen. Perusoikeudet toteutuvat eri tilanteissa ja aikoina eri vahvuisina ja voivat myös olla ristiriidassa keskenään. Esimerkiksi oikeus elämään on keskeinen perusoikeus ja siihen kohdistuvat rikkomukset voivat olla peruuttamattomia. Kyseiseen oikeuteen kohdistuvaa rikkomusta ja uhkatasoa tulee kuitenkin arvioida tapauskohtaisesti ja muut perusoikeudet huomioiden. Tästä syystä yhdistymisvapautteen kohdistuvien rajoitusten pitää olla tarkkarajaisia, välittömään uhkaan perustuvia ja oikeasuhteisia. Työtaisteluoikeuden rajoittaminen on mahdollista vain erittäin äärimmäisissä tapauksissa ja silloinkin sen on oltava viimesijainen ja erittäin tarkkarajaiseksi poikkeukseksi niin ajallisesti kuin soveltamisalankin osalta määritelty keino. Mietinnössä tämä ei kaikilta osin toteudu.

Tarvetta esitetyn kaltaiselle työtaisteluoikeuden rajoitukselle ei ole. Suojelutyön tarve eri toimialoilla vaihtelee. Lähtökohta on se, että ammattiliitot määrittelevät työtaistelun rajat. Työtaisteluiden rajaamisessa on ammattiala- ja toimialakohtaisia eroja, jotka johtuvat työn luonteesta ja siitä, mitä vaaroja työn täysimääräisestä keskeyttämisestä aiheutuu. Kuten mietinnössäkin todetaan,

suojelutyön antamisessa ei ole yleisesti ilmennyt erityisiä ongelmia tai epäselvyyksiä. Yksittäisissä tilanteissa erimielisyyksiä ja epäselvyyksiä on selvitetty keskinäisin neuvotteluin. Mietinnössä mainitaan kaksi sosiaali- ja terveydenhuoltoalan työtaisteluiden yhteydessä mainittua tapausta, joissa oli kyse välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana.

Esitetyn sääntelyn liityntäpintoja muuhun voimassa olevaan sääntelyyn ei ole kartoitettu riittävällä tavalla. Puutteellisen selvittämistyön vuoksi suojelutyötä koskeva lakiestys sisältää päällekkäisyyksiä ja ristiriitaisuuksia erityisesti julkisen sektorin voimassa olevan sääntelyn kanssa. Myös prosessuaaliset kysymykset ovat osin tulkinnanvaraisia ja päällekkäisiä. Ongelmakohtia on myös suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin.

Vaikutuksia työelämään, työntekijöihin ja ammattiliittoihin ei ole arvioitu riittävästi. Ammatilliseen yhdistymisvapauteen kuuluu olennaisena osana kollektiivinen neuvotteluoikeus. Esityksessä ei ole arvioitu riittävästi, mitä nämä uudet työtaisteluoikeuden rajoitukset tarkoittavat työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden kollektiivisen neuvotteluoikeuden kannalta, kun he tavoittelevat työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluissa parempia työehtoja. Työntekijöillä, virkamiehillä ja viranhaltijoilla on oltava oikeus tehokkaaseen työtaisteluun, omien työehtojensa ajamiseksi.

Esityksellä puututtaisiin voimakkaasti työtaisteluoikeuteen ja eräillä aloilla se estettäisiin kokonaan.

Erittymisen hämmentävää on, että esityksessä asetetaan velvoitteita ainoastaan työntekijäjärjestöille mutta ei työnantajille ja työnantajien järjestöille heidän toimeenpannessa työtaisteluja.

Esityksestä puuttuu sääntely koskien suojelutyötä tekeville työntekijöille maksettavia korvauksia.

1 §

-

3 §

-

8 c §

JUKO ei pidä perusteltuna, että esitetty sääntely koskisi laajasti paitsi työsuhteisia työntekijöitä myös virkamiehiä ja viranhaltijoita. Työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeuteen kohdistuu voimassa olevassa lainsäädännössä useita rajoituksia, joiden päällekkäisyyksiä ja ristiriitaisuuksia ei ole esityksessä kattavasti käsitelty tai arvioitu.

Voimassa oleva virkaehtosopimuslainsäädäntö asettaa virkamiehille ja viranhaltijoille suojelutyövelvoitteen, joka koskee työtä, jota työtaistelun piiriin kuulumattoman virkamiehen tai viranhaltijan on tehtävä tavanomaisten virkavelvoitteidensa lisäksi. Työtaistelun piiriin kuuluvalla virkamiehellä ja viranhaltijalla on oikeus, mutta ei laissa säädettyä velvollisuutta tehdä suojelutyötä.

8 d §

Säännöksessä ehdotetaan säädettäväksi työntekijöiden yhdistyksen velvollisuudesta huolehtia työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu vakavasti vaaranna sääntelyllä suojattavia oikeushyviä. JUKO katsoo, että oikeushyvistä esitetään säädettäväksi liian yleisluontoisesti. Esitetyn säännöksen soveltamisala on liian yleinen ja se koskisi laajasti myös sellaisia toimialoja, joilla ei ole ollut työnseisauksen rajaamiseen tai suojelutyöhön liittyviä ongelmia.

Esityksen perusteluissa todetaan, että työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistys määrittelee työtaistelun rajat ja tarvittaessa osapuolet neuvottelevat suojelutyöstä. Esityksessä todetaan, että tähän lähtökohtaan ei ehdoteta muutosta. JUKOn näkemyksen mukaan esitetty sääntely rajoittaa työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistysten oikeutta määritellä työtaistelun rajat.

JUKO korostaa, että kyse on perus- ja ihmisoikeutena suojatun työtaisteluoikeuden rajoittamisesta. Esityksen perusteluissa todetaan, että työtaisteluoikeutta tulisi rajoittaa vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä sääntelyllä suojattavien merkittävien oikeushyvien turvaamiseksi työtaistelun aikana. Oikeushyvien turvaamista koskeva sääntely ei ole perusoikeusrajoitusten näkökulmasta riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista, vaan saavat keskeisen sisältönsä hallituksen esityksen perusteluteksteistä.

Painavaa yhteiskunnallista tarvetta sääntelylle ei ole, koska suojelutyö ei ole aiheuttanut pääsääntöisesti ongelmia. Suojelutyön järjestämisessä työmarkkinakäytännöt ovat vakiintuneet ja niissä ei ole pääsääntöisesti ollut ongelmia.

8 e §

JUKO ei pidä perusteltuna säätää esitetyllä tavalla työtaistelun väliaikaisesta kieltämisestä. Esitetyllä suojelutyötä koskevalla sääntelyllä luodaan uusi, väliaikaista kieltä koskeva mekanismi, joka muistuttaa turvaamistoimea. Sääntelyyn liittyy vastaava ennakkonautintaa koskeva ongelma, kuin turvaamistoimissa.

Työntekijöiden yhdistykset päättävät työtaistelun kohdistumisesta ja rajaamisesta. Tarvittaessa työnseisauksen kestäessä voidaan päättää myös suojelutyöstä välttämättömien tehtävien hoitamiseen. Suojelutyön järjestämisessä työmarkkinakäytännöt ovat vakiintuneet ja niissä ei ole pääsääntöisesti ollut ongelmia.

Esitettyjen uusien säännösten mukaisten työtaisteluiden siirtojen suhde virkaehtosopimussääntelyyn ja työriitalain 8 §:n mukaiseen siirto-oikeuteen on esityksessä käsittelemättä ja esitys on tältä osin sekava. JUKO ei pidä perusteltuna eikä loogisena, että työtaistelun piirissä olevien virkamiesten suojelutyökysymykset käsiteltäisiin yleisissä tuomioistuimissa, kun työtaistelun ulkopuolella olevien virkamiesten suojelutyömääräysten soveltamiskysymykset käsitellään työtuomioistuimissa.

Virkamiesten ja viranhaltijoiden työnseisauksista voidaan jo voimassa olevan sääntelyn perusteella siirtää. Asian saattamisella virkariitalautakunnan käsiteltäväksi työtaistelu lykkääntyy 10 vuorokaudella. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö voi sovittelijan esityksestä kieltää aiotun, työriidan takia toimeenpantavan työnseisauksen enintään 14 vuorokauden ajaksi. Näiden lisäksi virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistysten on huolehdittava työnseisauksen toimeenpanemiseen liittyvistä eri

ennakkoilmoitusajoista. Esityksessä ei kattavasti käsitellä eikä siten ratkaista, mikä olisi näiden voimassa olevien säännösten suhde esimerkiksi käräjäoikeudelle ehdotettuun mahdollisuuteen lykätä työnseisauksen alkamishetkeä. Mietinnössä todetaan vain, että virkariitalautakunnan käsittelyllä ei olisi vaikutusta virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksille ehdotettavaan huolehtimisvelvollisuuden soveltamiseen tai työnantajan oikeuteen hakea työtaistelun väliaikaista kieltoa tai vaatia työtaistelun kieltämistä.

8 f §

JUKO ei pidä perusteltuna säätää esitetyllä tavalla työtaistelun kieltämisestä. Esitetyllä suojelutyötä koskevalla sääntelyllä luodaan uusi, työtaisteluoikeuden kieltoa koskeva mekanismi, joka muistuttaa turvaamistoimea. Sääntelyyn liittyy vastaava ennakkonautintaa koskeva ongelma, kuin turvaamistoimissa.

8 g §

-

18 a §

-

18 b §

JUKO katsoo, että hyvityksen tuomitsemisen perusteet on esityksessä kuitenkin asetettu niin korkealle, että säännökselle jäisi merkitystä vain vähän. On riski sille, että hyvitysvastuu ei konkretisoidu niissä tapauksissa, joissa hakemuksen oikeudelle jättäminen on ollut työnantajan tiedossa olevien seikkojen perusteella hyvin epäasiallinen teko.

18 c §

JUKO ei pidä perusteltuna säätää hyvitysseuraamuksesta huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta. Ammattiliiton hyvitysvastuun säätämiseksi huolehtimisvelvollisuuden laiminlyönnistä ei ole välttämättömiä syitä tai muutoinkaan perusteita.

Näissä tilanteissa työnantajalla on oikeus hakea väliaikaista kieltoa ja kielto sisältää uhkasakon, joka on riittävä uhka varmistaakseen kiellon noudattamisen.

Hyvityksen 150 000 euron enimmäismäärän on joka tapauksessa liiallinen. Erityisen liiallinen se on siihen nähden, että samasta työrauhavelvoitteen aikana toteutetusta työtaistelusta voi seurata saman lain toisen säännöksen perusteella enimmäismäärältään samansuuruinen hyvityssakko. Liiallisuutta vielä korostaa se, että nämä kaksi seuraamusta käsiteltäisiin kahden eri tuomioistuimen erillisissä oikeudenkäynneissä, joista molemmista olisi oikeudenkäyntikuluriski hyvityksen pääoman maksuvelvoitteen lisäksi. Esitys asettaa kyseenalaiseksi 18.5.2024 voimaan tulleen hyvityssakon enimmäismäärän valmistelussa tehdyt vaikutusarviot 150 000 euron suuruisen hyvityksen ankaruudesta suhteessa ILO:n yleissopimusten asettamiin vaatimuksiin.

18 d §

-

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

JUKOn näkemyksen mukaan suojelutyöhön liittyen ole kohdattu sellaisia ongelmia, jotka edellyttäisivät esitettyä sääntelyä. Työtaistelua toimeenpannessa esimerkiksi JUKOlaiset liitot huomioivat automaattisesti suojetyön tarpeen ja siitä tarvittaessa sopien.

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

JUKO katsoo, ettei hätätyösäännöksiä ole tarpeen muuttaa miltään osin.

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.

-

Vattulainen Jouni
Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry