

Asia: VN/1195/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot

Akava ry (jäljempänä Akava) viittaa palkansaajakeskusjärjestöjen yhteiseen eriävään mielipiteeseen hallituksen esitysluonnoksesta laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta ja toteaa lisäksi seuraavaa.

Akava ei hyväksy työrauhalainsäädäntöön esitettyjä työtaisteluoikeuden rajoituksia. Suojelutyöstä ei tule säätää yleisellä lainsäädännöllä hallituksen esitysluonnoksessa esitettyllä tavalla.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistykselle asetettavasta velvollisuudesta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä eräistä merkittävistä oikeushyvistä. Työtaistelu ei saisi vakavasti vaarantaa sääntelyllä suojattavia oikeushyviä. Huolehtimisvelvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää oikeushyvien vakavaa vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla muilla keinoilla.

Kyse on perus- ja ihmisoikeutena suojatun työtaisteluoikeuden rajoittamisesta. Sääntely ei ole perusoikeusrajoitusten näkökulmasta riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista, vaan saa keskeisen sisältönsä hallituksen esityksen perusteluteksteistä. Esitysluonnos on tulkinnanvarainen ja epätarkka ja siinä on ristiriitaisuuksia voimassa olevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön kannalta.

Sääntelylle ei ole painavaa yhteiskunnallista tarvetta, koska suojelutyö ei ole aiheuttanut pääsääntöisesti ongelmia. Suojelutyön järjestämisessä työmarkkinakäytännöt ovat vakiintuneet ja

niissä ei ole pääsääntöisesti ollut ongelmia. Esitysluonnoksessakin todetaan, että suojelutyön antamisessa ei ole yleisesti ilmennyt erityisiä ongelmia tai epäselvyyksiä (HE-luonnos s. 36).

Esitetyn sääntelyn liityntäpintoja muuhun voimassa olevaan sääntelyyn ei ole kartoitettu riittävällä tavalla. Eduskunnan lausumassa (EV 105/2022) edellytettiin selvittämään suojelutyötä koskevat kehittämistarpeet. 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.

Perusoikeuksien rajoitusperusteiden tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä sekä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen tarpeen painoarvoon. Perusoikeuksien rajoituksia säädettäessä on noudatettava vaatimusta perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta eli perusoikeus ei saa menettää merkitystään.

Perusoikeutta rajoitettaessa on myös huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä. Rajoitukset eivät saa olla myöskään ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Perustuslain 13 § takaa järjestäytymisvapauden, joka kattaa ammatillisen yhdistymisvapauden ja josta on johdettavissa myös työtaisteluoikeuden perustuslaillinen suoja. Lisäksi ammatillinen järjestäytymisvapaus ja työtaisteluoikeus on turvattu useissa Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.

Järjestäytymisvapautteen kohdistuvien rajoitusten tulee 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. Esitysluonnoksessa tämä ei kaikilta osin toteudu.

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 sekä sopimusjärjestelmän toimivuuden kannalta. Työntekijöillä, virkamiehillä ja viranhaltijoilla on oltava oikeus tehokkaaseen työtaisteluun. Esitettyyn sääntelyyn liittyvät hallinnolliset velvoitteet, sanktiomekanismit ja oikeudenkäyntikuluriskit voivat muodostaa käytännössä jo tosiasiallisia esteitä työtaisteluoikeuden

käyttämislle. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu päällekkäisten oikeusprosessien vaikutuksia asianosaisten, viranomaisten resurssien tai oikeudenkäyntikulujen kannalta.

Esitetyn sääntelyn tulkinnanvaraisuus lisää oikeudellista epävarmuutta ja soveltamisongelmia.

Lakiehdotus on tarkoitus saattaa voimaan mahdollisimman pian. Tämä viittaa siihen, että tavoitteena on pyrkiä vaikuttamaan käynnissä olevaan neuvottelukierrokseen.

Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa suojelutyötä koskevat järjestelyt perustuvat keskeisesti työmarkkinaosapuolten välisiin sopimuksiin, ei lainsäädäntöön. Tämän suojelutyötä koskevan lainsäädäntöhankkeen vuoksi Suomi eriytyy yhä kauemmaksi muista pohjoismaista.

1 §

Ei lausuttavaa.

3 §

Ei lausuttavaa.

8 c §

Akava ei pidä perusteltuna, että esitetty sääntely koskisi laajasti myös virkamiehiä ja virkasuhteessa työskenteleviä. Viittaukset lain 8 d–8 g, 18 b ja 18 c §:n soveltamiseen virkasuhteessa tulee poistaa.

Esityksessä ei ole kattavasti käsitelty ehdotetun sääntelyn suhdetta virkaehtosopimuslaeissa ja työriitalaissa säädettyihin virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeutta koskeviin muihin rajoituksiin. Lainvalmisteluvaiheessa olisi tullut arvioida esitetyn sääntelyn lisäksi myös voimassa olevan sääntelyn suhdetta perustuslain ja Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden näkökulmasta. Virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeuden rajoitukset ovat perustuslain ja kansainvälisten sopimusten sekä yhdenvertaisuuden näkökulmasta epäoikeudenmukaista ja kyseenalaista.

Esityksessä ei ole kattavasti käsitelty eikä siten ratkaistu, milloin työnseisauksen katsotaan olevan yhteiskunnalle vaarallinen, milloin se kohdistuu yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin ja vahingoittaa huomattavasti yleistä etua ja milloin kyse on esitetyn sääntelyn mukaisesta oikeushyvien vaarantumisesta. Nämä ovat kaikki perusteita, joilla työtaisteluoikeutta ja erityisesti virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin esitetyn sääntelyn tultua voimaan.

Esitetty sääntely on myös epätasapainoista. Virkaehtosopimuslaeissa säännökset suojelutyön tekemisestä koskevat myös työnantajien toimeenpanemia saartoja – toisin kuin nyt ehdotettu sääntely.

8 d §

Säännöksessä ehdotetaan säädettäväksi työntekijöiden yhdistyksen velvollisuudesta huolehtia työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu vakavasti vaaranna sääntelyllä suojattavia oikeushyviä.

Akava ei pidä perusteltuna säätää esitetyllä tavalla turvattavista oikeushyvistä. Oikeushyvien turvaamista koskeva sääntely ei ole perusoikeusrajoitusten näkökulmasta riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista eikä Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten mukaista.

Sääntelyn yleinen soveltamisala sekä oikeushyvien luettelo ovat tulkinnanvaraisia ja ristiriitaisia muun muassa voimassa olevan virkamiehiä ja viranhaltijoita koskevan suojelutyösääntelyn kanssa. Sääntely koskisi laajasti myös sellaisia toimialoja, joilla ei ole ollut työnsisäilyksen rajaamiseen tai suojelutyöhön liittyviä ongelmia.

Sääntelyllä turvatavat oikeushyvät on määritelty hyvin yleisellä tasolla ja saavat keskeisen sisältönsä hallituksen esityksen perusteluteksteistä. Lisäksi oikeushyvät ovat keskenään päällekkäisiä, esimerkiksi kohta 8.

Virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksille ehdotettava uusi velvollisuus huolehtia oikeushyvistä on asiallisesti laajempi kuin virkaehtosopimuslainsäädännön suojelutyövelvoite. Lisäksi esimerkiksi hengen ja terveyden suojaamisesta säädetään osin eri tavoin. Velvollisuus oikeushyvien turvaamiseksi on myös epätasapainoinen, kun se asettaa rajoituksia vain työntekijäpuolelle. Ehdotettu sääntely johtaa sekä päällekkäiseen sääntelyyn että epä johdonmukaisuuteen käytettävän käsitteistön osalta.

8 e §

Akava ei pidä perusteltuna säätää esitetyllä tavalla työtaistelun väliaikaisesta kieltämisestä. Esitetyllä suojelutyötä koskevalla sääntelyllä luodaan uusi, väliaikaista kieltämistä koskeva mekanismi, joka muistuttaa OK 7:3 §:n yleistä turvaamistoimea koskevaa säännöstä. Uuden sääntelyn suhde voimassa olevaan turvaamistoimisääntelyyn ei ole kuitenkaan esitysluonnoksen perusteella selvä. Sääntelyyn liittyy lisäksi vastaava ennakkonautintaa koskeva ongelma, kuin turvaamistoimissa.

Työtaisteluoikeuden perustuslainsuojasta johtuu, että turvaamistoimen käyttömahdollisuutta on rajattu. Työtaistelutoimenpiteisiin liittyvä turvaamistoimenpiteiden käyttö on kuitenkin työtaisteluoikeuden toteutumisen näkökulmasta ongelmallinen, koska pääasiariitaa ei pääsääntöisesti koskaan tule vireille, sen jälkeen, kun lakko saadaan estettyä (ennakkonautinta). Lopulliset ratkaisut turvaamistoimien lainmukaisuudesta saadaan säännöllisesti pitkäkestoisten oikeusprosessien jälkeen, jolloin työriita on jo aikapäiviä sitten ratkennut. Perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta tilanne on ongelma.

Uutta väliaikaista kieltoa voi hakea työnantaja, mutta ei työntekijöiden yhdistys työnantajan työtaistelutoimenpiteen osalta. Sääntely on tältä osin epätasapainoinen.

Sääntelyssä on myös tulkinnanvaraisia termejä kuten ”mahdollisuuksien mukaan” ja ”todennäköisesti”, jotka lisäävät oikeudellista epävarmuutta ja soveltamisongelmia. Sääntelyssä ei myöskään määritellä mahdollisten rajausten piiriä siten, että perusoikeuden suojaamaa työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin vain sen verran mikä on ehdottoman välttämätöntä.

Esitysluonnoksessa ei kattavasti käsitellä eikä siten ratkaista, mikä olisi voimassa olevien virkaehtosopimussäännösten ja työriitalain 8 §:n mukaisen työnseisauksen siirtämissäännöksen suhde käräjäoikeudelle ehdotettuun mahdollisuuteen lykätä työnseisauksen alkamishetkeä. Esitys on tältä osin puutteellinen ja sekava. Esitysluonnoksessa 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.

Lainvalmisteluvaiheessa yhtenä ratkaisuvaihtoehtona käsiteltiin esitysluonnoksen ratkaisuvaihtoehtoehtoissa mainitun mukaisesti työntekijöiden yhdistyksen oikeutta väliaikaisesta kiellosta tai kiellosta huolimatta toteuttaa työtaistelutoimi rajattuna uudelleen siten, että oikeushyvät tulevat turvatuiksi. Tämä vaihtoehto olisi ollut toimivampi eikä olisi puuttunut työtaisteluoikeuteen niin merkittävästi kuin nyt esitetään.

Sääntelyyn liittyy myös prosessuaalisia ongelmia. Akava ei pidä perusteltuna, että esimerkiksi työtaistelun piirissä olevien virkamiesten suojelutyökysymykset käsiteltäisiin yleisissä tuomioistuimissa, kun työtaistelun ulkopuolella olevien virkamiesten suojelutyömääräysten soveltamiskysymykset käsitellään työtuomioistuimissa.

8 f §

Akava ei pidä perusteltuna säätää esitetyllä tavalla työtaistelun kieltämisestä. Esitetyllä suojelutyötä koskevalla sääntelyllä luodaan uusi, työtaisteluoikeuden kieltoa koskeva mekanismi, joka muistuttaa turvaamistoimea.

Kieltoa voisi hakea työnantaja, mutta ei työntekijöiden yhdistys työnantajan työtaistelutoimenpiteen osalta. Sääntely on tältä osin epätasapainoinen.

Sääntely on myös tulkinnanvarainen ja siihen liittyy prosessuaalisia ongelmia, jotka lisäävät oikeudellista epävarmuutta ja soveltamisongelmia. Akava ei pidä perusteltuna, että esimerkiksi työtaistelun piirissä olevien virkamiesten suojelutyökysymykset käsiteltäisiin yleisissä tuomioistuimissa, kun työtaistelun ulkopuolella olevien virkamiesten suojelutyömääräysten soveltamiskysymykset käsitellään työtuomioistuimissa.

8 g §

Ei lausuttavaa.

18 a §

Ei lausuttavaa.

18 b §

Akava pitää työnantajille asetettavaa hyvityssakkoa perusteettoman väliaikaista kieltoa koskevan hakemuksen tekemisestä perusteltuna.

Hyvityksen tuomitsemisen perusteet on esitysluonnoksessa kuitenkin asetettu liian korkealle. Sana "ilmeisen" on poistettava pykälästä, jotta se tosiasiallisesti ennaltaehkäisisi oikeusturvamekanismin väärinkäyttöä.

18 c §

Akava ei pidä perusteltuna säätää hyvitysseuraamuksesta koskien huolehtimisvelvollisuuden rikkomista. 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 enimmäismäärä on liiallinen. Lisäksi säännös tarkoittaisi, että samasta työrauhavelvoitteen aikana toteutetusta työtaistelusta voi seurata saman lain toisen säännöksen perusteella enimmäismäärältään samansuuruinen hyvityssakko. Nämä kaksi seuraamusta käsiteltäisiin kuitenkin kahden eri tuomioistuimen erillisissä oikeudenkäynneissä, joista molemmista olisi oikeudenkäyntikuluriski hyvityksen maksuvelvoitteen lisäksi. Esitys asettaa kyseenalaiseksi 18.5.2024 voimaan tulleen hyvityssakon enimmäismäärän valmistelussa tehdyt vaikutusarviot 150 000 euron suuruisen hyvityksen ankaruudesta suhteessa Suomea velvoittaviin kansainvälisten sopimusten asettamiin vaatimuksiin.

18 d §

Ei lausuttavaa.

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

Akava toteaa, että voimassa olevat suojelutyötä koskevat käytännöt ja sääntely ovat vakiintuneita ja toimivia. Suojelutyöhön ei pääsääntöisesti liity ongelmia.

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

Akava katsoo, ettei hätätyötä koskevaa sääntelyä ole tarpeen muuttaa.

Työaikalain 5 luvun 19 §:n mukaan työnantaja saa teettää hätätyötä, jos ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen säännellyn hätätyön syynä on oltava ennalta arvaamaton tapahtuma. Hätätyötä saa teettää säännöllisen työajan lisäksi vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä ja enintään kahden viikon ajan.

Työaikalaki ja sen sisältämä sääntely hätätyöstä perustuvat työaikadirektiiviin ja sen antamiin poikkeamismahdollisuuksiin. Kyse on työaikadirektiivin 17.3 artiklan f) alakohdan mukaisesta poikkeuksesta, joka sallii direktiivin 3, 4, 5, 8 ja 16 artiklasta poikkeamisen työsuojelun puitteiden direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuissa olosuhteissa.

Direktiivin säännökset eivät mahdollista tulkintaa, jossa työtaistelutoimenpiteet määriteltäisiin ennalta-arvaamattomiksi tapahtumiksi. Unionin oikeudessa on varsin vakiintuneesti katsottu, että lakko on työnantajan ennakoitavissa oleva tapahtuma, tällä on lähtökohtaisesti keinot valmistautua lakkoon ja tarvittaessa lieventää sen seurauksia.

Tilanne, jossa työnantaja voisi omalla päätöksellään asettaa työtaistelun rajat yksipuolisesti, olisi vastoin järjestäytymisvapauden peruseriaatteita ja Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia.

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.

-

Fremer Hannele
Akava ry