

Asia: VN/1195/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot

Ammattiliitto Pron lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Nykyisin suojelutyö toteutuu työtaistelutilanteissa ammattiliittojen omien ilmoitusten perusteella. Ammattiliitot rajaavat itse lakkojen ulkopuolelle tehtävät kriittiset työt, jotka turvaavat esimerkiksi hengen ja terveyden suojan sekä omaisuuden turvaamisen. Teollisuudessa suojelutyötarpeita on muun muassa energiahuollon jatkuvuuden varmistamisessa, kuten voimalaitosten toiminnassa, sekä prosessiteollisuuden kriittisissä osissa, joissa tuotannon keskeytyminen voisi aiheuttaa merkittäviä koneiden ja laitteiden rikkoutumiseen liittyviä taloudellisia vahinkoja tai turvallisuuteen liittyviä riskejä. Myös jätevedenkäsittely ja sen toiminnan jatkuvuus kuuluu suojelutyön piiriin, jotta ympäristövahingoilta vältytään. Työmarkkinakäytännössä on ollut vakiintunutta, että nämä suojelutyön rajaukset on sovittu osapuolten kesken, ja suojelutyötä on toteutettu niin, ettei vakavaa vaaraa ole syntynyt. Käytännössä suojelutyöstä on neuvoteltu tapauskohtaisesti ammattiyhdistysten edustajan ja työnantajapuolen kesken ennen työtaisteluiden alkamista.

Ammattiliitto Pro yhtyy palkansaajakeskusjärjestöjen eriävään mielipiteeseen.

Edellä mainittua työriidan osapuolten keskinäisiin järjestelyihin perustuvaa mahdollisuutta ei ole työryhmän puitteissa selvitetty tai mahdollistettu suojelutyön turvaamista koskevana vaihtoehtona. Palkansaajaliittojen käytännöt ovat turvanneet hyvin henkeen ja terveyteen tai omaisuuden vahingoittumiseen liittyvät uhat. Lainsäädäntöön perustuva sääntely on siksi tarpeetonta.

Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa suojelutyötä koskevat järjestelyt perustuvat keskeisesti työmarkkinaosapuolten välisiin sopimuksiin, eikä lainsäädäntöön. Tämän suojelutyötä koskevan lainsäädäntöhankkeen vuoksi Suomi eriytyy yhä kauemmaksi pohjoismaisesta mallista.

Suomen perusoikeussäätelyn ja Suomea sitovan kansainvälisen oikeuden mukaan perusoikeuksien rajoituksista on säädettävä lailla ja lisäksi 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 intressin painoarvoon. Perusoikeudet eivät saa säätelyllä menettää merkitystään ja samalla on myös huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.

Kansainvälisten sopimusten nojalla suojelutyön lainsäädäntöön perustuvien rajoitusten osalta olisi noudatettava suppeaa tulkintaa. Rajoitusten tulisi olla paitsi selkeästi määriteltyjä mutta niitä tulisi myös soveltaa suppeasti. ILO:n käytännön mukaan yhdistymisvapautta koskevien rajoitusten tulisi olla kohtuullisia, eivätkä ne missään tapauksessa saisi muodostaa merkittävää rajoitusta ammattiyhdistysjärjestöjen käytettävissä oleville toimintatavoille.

KKO 2023:95 ratkaisussa korkein oikeus toteaa, että lakkoa voidaan pitää oikeudenvastaisena, jos se välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa muiden perusoikeuksien, kuten hengen ja terveyden tai ympäristön suojan toteutumisen. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä on todettu, että työtaistelutoimenpide on kiellettävissä lähinnä silloin, jos työtaistelutoimenpide toteuttamistapansa, päämääriensä tai seuraustensa johdosta olisi oikeuskäytännössä vakiintunein perustein katsottava oikeuden tai hyvän tavan vastaiseksi taikka kohtuuttomaksi (KKO 2000:94, KKO 2018:61, kohta 18 ja KKO 2020:50, kohta 10).

Korkein oikeus on lisäksi todennut, että työtaistelutoimenpiteiden huomattava liiallisuus niillä tavoiteltaviin päämääriin nähden voi joissain tilanteissa antaa aihetta päätelmään, että toimenpiteet ovat hyvän tavan vastaisia tai kohtuuttomia. Korkein oikeus on kuitenkin katsonut, että turvaamistoimen edellytyksiä harkittaessa lähtökohtana tässä arvioinnissa on pidettävä työtaisteluoikeuden sallittavuutta (KKO 2020:50, kohta 19). Nyt lausunnolla oleva lainsäädäntöesitys työtaisteluoikeuden rajoittamisen osalta siis vaarantaa korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevän perustuslakitasoisen oikeussuojan.

Lainsäädäntöesitys on perusoikeuksien suojan ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten kannalta tarpeettoman laaja ja epätarkka.

Jo nyt työtaistelutoimenpiteisiin liittyvä turvaamistoimenpiteiden käyttö on työtaisteluoikeuden toteutumisen näkökulmasta ongelmallinen, koska pääasiariita (pit ei pääsääntöisesti koskaan tule vireille, sen jälkeen, kun lakko saadaan summaarisessa menettelyn kautta työnantajien hyväksi estettyä. Lopulliset ratkaisut saadaan säännöllisesti pitkäkestoisten oikeusprosessien jälkeen, jolloin työriita on jo aikapäiviä sitten ratkennut.

Uudella suojelutyötä koskevalla sääntelyllä luotaisiin vielä uusi, väliaikaista kieltoa koskeva mekanismi, joka muistuttaa suhteellisen summaarisen käsittelyn johdosta turvaamistoimea. Esityksen mukaan tuomioistuimella voisi olla mahdollisuus rajata työtaistelukielloa kieltoa siten, että se koskee niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä aiheutuu suojelutyövelvoitteen vastainen olosuhde. Kyseinen tuomioistuimen antama väliaikainen kiello loukkaisi perusoikeusrajoituksen välttämättömyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia. Uutta väliaikaista kieltoa voisi lisäksi hakea vain työnantaja, mutta ei työntekijöiden yhdistys työnantajan työtaistelutoimenpiteen osalta. Sääntely on tältä osin laadittu yksipuolisesti tukemaan työnantajien intressejä. Väliaikaisella kiellolla työnantajalla on mahdollisuus saada ennakkonautinta oikeudesta, jota työnantajalla ei koskaan ollut. On hyvin mahdollista, että esitetty työnantajan hyvitysvastuu ei toteudu niissäkään tapauksissa, joissa hakemuksen oikeudelle jättäminen on ollut työnantajan tiedossa olevien seikkojen perusteella hyvin epäasiallinen teko. Hyvitystä koskevan oikeudenkäynnin oikeuspaikka tulisi myös olla kantajan eli hyvitystä vaativan työntekijäyhdistyksen oikeuspaikka.

Ehdotukseen sisältyvien työtaistelun aikana turvattavien oikeushyvien kohdat, jotka koskevat maanpuolustusta, valtion ylimmän päätöksenteon toimivuutta ja yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toiminnan tai muiden oikeushyvien turvaamisen kannalta välttämättömien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuutta taikka maksuliikenteen toimivuutta, vastaavat perusteiltaan lähinnä sellaisiin tilanteisiin, jotka realisoituvat käytännössä yksinomaan kansallisissa hätätilanteissa eivätkä voi olla osa nyt ehdotettua lakia. Näiltä osin on oma lainsäädäntönsä.

Tällä hetkellä yksityisellä sektorilla ei ole suojelutyötä koskevaa yleistä sääntelyä, mutta julkisella sektorilla sen sijaan on. Uutta sääntelyä esitetään koskemaan sekä yksityistä että julkista sektoria. Tämä johtaa sekä päällekkäiseen sääntelyyn että epäselvyyteen sovellettavasta normistosta.

Ammattiliitto Pro ei pidä perusteltuna, että uusi sääntely koskisi myös virkamiehiä ja virkasuhteessa työskenteleviä. Virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeuteen kohdistuu useita rajoituksia, joiden päällekkäisyyksiä ja ristiriitaisuuksia ei ole lainvalmisteluvaiheessa kattavasti käsitelty tai arvioitu.

Virkaehtosopimuslaeissa on säädetty työehtosopimuslakia vastaavasti sopimuksen voimassaoloon kytketystä työrauhavelvollisuudesta. Sen lisäksi on säädetty pysyvästä työrauhavelvollisuudesta, joka koskee vaikuttamista ei-sopimuksenvaraisiin asioihin. Virkamiesten ja viranhaltijoiden

työtaisteluoikeus sopimuksettoman tilan aikana kohdistuu siis ainoastaan virkaehtosopimuslain mukaisesti sopimuksenvaraisiin asioihin.

Virkamiesten ja viranhaltijoiden sallitut työtaistelumuodot ovat lakko, hakukielto ja saarto. Kiellettyjä sen sijaan ovat osittainen lakko, ylityökielto, joukkoirtisanoutuminen, poliittinen työtaistelu ja myötätuntotyötaistelu. Poikkeuksena valtiolla on tietyissä viroissa täysi työtaistelukielto.

Lainvalmisteluvaiheessa ei ole kattavasti käsitelty ja arvioitu ehdotetun sääntelyn suhdetta virkaehtosopimuslaeissa ja työriitalaissa säädettyihin virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeutta koskeviin muihin rajoituksiin. Tällaisia rajoituksia ovat muun muassa yhteiskunnalle vaarallisten työtaistelutoimenpiteiden ehkäiseminen ja virkariitalautakuntamenettely, aiotun työnseisauksen määräaikainen kieltäminen sekä työnseisausta koskevat ennakoilmoitusajat. Myös työriidan sovitteluun osallistuminen on Suomessa pakollista. Esimerkkinä lainvalmisteluvaiheessa ei kattavasti käsitelty eikä siten ratkaistu, 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. Jatkossa työ- ja virkaehtosopimuslakien rikkomista koskeva asia käsiteltäisiin nykyiseen tapaan työtuomioistuimessa, mutta saman työtaistelun tai uhan rajoituksia koskevat suojelutyökysymykset yleisissä tuomioistuimissa. Samaan aikaan voisi olla yleisessä ja erityisessä tuomioistuimissa käsittelyssä erilliset prosessit, jotka molemmat koskevat samaa asiaa.

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. Viranhaltijoiden ja virkamiesten suojelutyövelvollisuudesta on säädetty laissa kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista (669/1979), valtion virkaehtosopimuslaissa (664/1970) sekä laissa evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista (968/1974), joiden mukaan suojelutyöllä tarkoitetaan työtä, jonka suorittaminen työtaistelua toimeenpantaessa on välttämätöntä kansalaisten hengen tai terveyden vaarantumisen ehkäisemiseksi. Ehdotettavan sääntelyn mukaan virkamiesten ja viranhaltijoiden olisi työtaistelua toimeenpannessaan huolehdittava suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu vaaranna ihmisen henkeä tai vakavasti vaaranna ihmisten terveyttä tai aiheuta ihmisille kärsimystä.

Ammatilliseen yhdistymisvapauteen kuuluu olennaisena osana kollektiivinen neuvotteluoikeus. Lainvalmisteluvaiheessa ei ole arvioitu riittävällä tavalla, mitä nämä uudet työtaisteluoikeuden rajoitukset tarkoittavat virkamiesten ja viranhaltijoiden kollektiivisen neuvotteluoikeuden kannalta, kun he tavoittelevat työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluissa parempia työehtoja. Virkamiehillä ja viranhaltijoilla on oltava myös oikeus tehokkaaseen työtaisteluun, omien työehtojensa ajamiseksi.

Erytishuomiona hallituksen esityksessä rahoitusalan osalta (§ 8d 8 momentti) on mainittu maksuliikenne ja sen häiriöttömyys. Esityksessä on huomioitu, että jonkin asteisia häiriöitä tai hidastumista voi esiintyä. Lisäksi hallituksen esityksessä on todettu, että "... Kohdalla ei tarkoitettaisi kaikkia pankkipalveluita vaan nimenomaan rahansiirtojen turvaamiseen liittyviä välttämättömiä tehtäviä." Maksuliikenteen määrittely on kuitenkin jätetty väljäksi, sillä sen toimivuus edellyttää järjestelmien toimivuutta, asiakkaiden tuntemista, rahanpesun estämistä, verkkopankkipalveluja ja riittävää määrää asiakaspalveluhenkilöstöä vastaamaan asiakkaiden tiedusteluihin mahdollisesti toimimattomasta maksuliikenteestä tai sen hitaudesta. Lakimuutos ei voi johtaa tilanteeseen, jossa nykyisinkin välillä toimimattomat maksuliikenteeseen liittyvät järjestelmät tulisi vain vähäisin häiriöin turvata työtaistelutilanteessa. Esityksessä käytetyt ilmaisut, kuten välttämättömät tehtävät tai pitkäaikaisempi pysähtyminen ovat epämääräisiä ja omiaan aiheuttamaan tulkintariitoja.

Ammattiliiton hyvitysvastuun säätämiseksi suojelutyövelvoitteen 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. Ammattiliitolle tuomittavan hyvityksen 150 000 euron enimmäismäärän on liiallinen. Erytisen 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.

Lopuksi

Suojelutyötä koskeva lakiehdotus vaatii uutta valmistelua ja arviointia ylipäätään sääntelyn tarpeellisuudesta, työriidan osapuolten keskinäisten järjestelyjen toimivuudesta, ehdotetun lainsäädännön perustuslain- ja kansainvälisten sopimusten mukaisuudesta sekä ainakin hyvityssakkojen ja prosessuaalisten järjestelyjen oikeudenmukaisuudesta ja toimivuudesta.

1 §

-

3 §

-

8 c §

-

8 d §

-

8 e §

-

8 f §

-

8 g §

-

18 a §

-

18 b §

-

18 c §

-

18 d §

-

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

-

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.

-

Kurki Julia
Ammattiliitto Pro ry - johtaja Anssi Vuorio