

Asia: VN/1195/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot

Teollisuusliitto ei hyväksy hallituksen esitysluonnoksen mukaisia työtaisteluoikeuden rajoituksia.

Hallitusohjelman mukaan hallituksen on ollut tarkoitus toteuttaa eduskunnan lausuma (EV 105/2022) ja valmistella lainsäädäntö, jolla turvataan suojelutyön järjestäminen ristiriitatilanteissa. Hallitusohjelmakirjauksen taustalla oleva eduskunnan lausuma on liittynyt potilasturvallisuuslain valmisteluun ja siinä on edellytetty, että valtioneuvosto selvittää suojelutyötä koskevat kehittämistarpeet ja valmistelee tarvittaessa lainsäädäntöehdotukset, joilla suojelutyön järjestäminen turvataan ristiriitatilanteissa. Käytännössä suojelutyötä koskevia kehittämistarpeita ei kuitenkaan ole juurikaan selvitetty, vaan asiassa on edetty hyvin suoraviivaisesti suojelutyötä koskevan uuden lainsäädännön valmisteluun.

Myös hallituksen esitysluonnoksessa on tunnistettu työtaisteluoikeuden asema osana perusoikeutena turvattua ammatillista yhdistymisvapautta ja todettu, että siihen kohdistuvien rajoitusten tulee näin ollen täyttää yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Ollakseen hyväksyttäviä rajoitusten tulisi olla välttämättömiä/perustua pakottavaan tarpeeseen demokraattisessa yhteiskunnassa. Samalla hallituksen esityksessä on kuitenkin lukuisia kertoja todettu, että suojelutyön antamisessa ei ole yleisesti ilmennyt erityisiä ongelmia tai epäselvyyksiä, jotka olisivat johtaneet ehdotettavalla sääntelyllä turvattavien oikeushyvien vakavaan vaarantumiseen (s. 30, 31, 36). Suojelutyön antamatta jättäminen ei ole aiheuttanut vakavia vahinkoja, vaan niiden estämiseksi riittävästä suojelutyöstä on pääsääntöisesti saatu sovittua (s. 31). Edelleen esityksessä on korostettu, että sääntelyllä ei arvioida olevan käytännössä merkittäviä vaikutuksia suurimmalla osalla toimialoista, joilla nykyisinkin on saatu sovittua suojelutyöstä ja että sääntelyn tarkoituksena on lähinnä selventää nykytilaa (s. 37). Työmarkkinajärjestöjen on tarkoitettu myös jatkossa neuvottelevan suojelutyöstä (s. 37 ja 43). Uutta sääntelyä ollaan siis tosiasia

esittämässä tilanteessa, jossa sille ei voida osoittaa olevan ainakaan mitään painavaa käytännön oikeuselämästä kumpuavaa tarvetta.

Teollisuusliitossa kriittiset palvelut on pyritty vakiintuneen työmarkkinakäytännön mukaisesti turvaamaan päätettäessä työtaistelun kohdistamisesta ja rajaamisesta. Lakon ulkopuolelle on rajattu ihmishengen ja terveyden turvaamiseksi tehtävä työ, vakavien ympäristöuhkien ehkäisemiseksi tehtävä työ, yritysten työterveysasemilla tehtävä työ, tehdaspalokunnissa tehtävä työ sekä hätätyö. Lakkorajojen tarkempi määrittely on delegoitu työpaikkatasolla pääluottamusmiehen ja työnantajan välillä sovittavaksi. Epäselvissä tilanteissa pääluottamusmiehet on ohjattu kääntymään liiton puoleen. Lisäksi työnantajalle on varattu mahdollisuus hakea poikkeuslupaa lakkorajoihin liiton keskuslakkotoimikunnalta ja poikkeuslupapyynnöt on ratkaistu ilman aiheetonta viivytystä. Valtaosa poikkeuslupahakemuksista on tehty pyrkimyksessä suojata työnantajan omia taloudellisia intressejä. Käytännössä lakkorajoja on tarvittaessa täsmennetty myös yhteistyössä työnantajaliittojen kanssa. Menettelyssä ei ole käytännössä ilmennyt ongelmia, eikä edes yksittäisten poikkeuslupapyyntöjen epääminen ole johtanut oikeudenkäyntiprosesseihin.

Suojelutyön järjestämiseen liittyvät käytännön ongelmat ja ristiriitatilanteet ovat ylipäätään olleet käsityksemme mukaan vähäisiä. Yksittäiset haastavat tilanteet ovat koskeneet hengen ja terveyden suojaamista ja niihin on reagoitu määräaikaisella lainsäädännöllä. On ylipäätään tärkeää huomata, että asiaa koskevan kansallisen sääntelyn puuttumisesta huolimatta lakkorajoista ja suojelutyöstä ei ole tähänkään mennessä päätetty ja sovittu tyhjiössä, vaan työtaisteluoikeuden alaa ja rajoja on määritelty jo pitkään oikeuskäytännössä.

Teollisuusliitto pitääkin valitettavana, että esimerkiksi mahdollisuutta turvata vähimmäispalvelujen toteutuminen esitettävän uuden sääntelyn sijasta työmarkkinaosapuolten keskinäisin järjestelyin ei ole työryhmävalmistelun aikana selvitetty, eikä mahdollistettu, vaikka tällainen malli olisi ollut paremmin linjassa myös ILO:n valvontakäytännön kanssa. ILO:n valvontakäytännössä eturiidan osapuolten keskinäisillä neuvotteluilla ja ratkaisun perustumisella tähän näkemystenvaihtoon on keskeinen rooli vähimmäispalveluedellytyksiä vahvistettaessa. ILO:n valvontakäytännön mukaan asia voidaan ratkaista riippumattoman ja osapuolten luottamusta nauttivan elimen toimesta vasta siinä tapauksessa, että osapuolten keskinäiset neuvottelut epäonnistuvat. Myös Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa suojelutyön järjestelyt perustuvat nimenomaan työmarkkinaosapuolten välisiin sopimuksiin. Tällainen malli olisikin mahdollistanut työtaistelun rajoihin ja suojelutyön tarpeeseen liittyvien epäselvyyksien ratkaisemisen osapuolia sitovalla tavalla selvästi nyt esitettyä nopeammassa, joustavammassa ja kustannustehokkaammassa menettelyssä.

Olkoonkin, ettei suojelutyön antamisessa ole edellä todetulla tavalla katsottu käytännössä ilmenneen ongelmia tai epäselvyyksiä, ehdotetun lainsäädännön on esityksessä arvioitu erityisesti pidemmällä aikavälillä vähentävän näitä entuudestaan vähäisiä riitaisuuksia ja ongelmia verrattuna nykytilaan (s. 36). Perusoikeuksien rajoittaminen yksinomaan varmuuden vuoksi tai vastaisuuden varalta ei kuitenkaan ole perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaista. Myöskään esitetty näkemys, jonka mukaan esitetty sääntely olisi omiaan vähentämään asiaa koskevia riitaisuuksia ja ongelmia, ei ole perusteltu.

Esitettävä työtaisteluoikeuden rajoja ja suojelutyötä koskeva sääntely on ensinnäkin nyky muodossaan työmarkkinaosapuolten näkökulmasta hyvin epätasapainoista ja vahvistaa työnantajapuolen asemaa merkittävästi työntekijäpuolen aseman kustannuksella. On selvää, että niin oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n mukaista turvaamistoimea kuin nyt esitettävän uuden sääntelyn mukaista väliaikaista kieltä voidaan jatkossa tosiasiasa käyttää myös tarkoituksessa estää täysin laillisen työtaistelun toteuttaminen lähinnä työnantajan taloudellisten intressien turvaamiseksi. Uusi sääntely on jo itsessään, yhdessä siihen kytketyn turvaamistoimimennettelyn ja tuntuvien seuraamusten kanssa, omiaan luomaan sellaista oikeudellista epävarmuutta, jolla on myös täysin laillisia työtaistelutoimia estävä pelotevaikutus. Silloinkin, kun tällaisia työtaistelutoimia toteutetaan, nyt esitettävä, kansainvälisten sopimusten näkökulmasta kestävä sääntely tulee väistämättä synnyttämään tulkintaerimielisyyksiä ja näin ollen myös lisäämään aihepiiriä koskevien oikeusriitojen määrää verrattuna nykytilaan, jossa työtaistelun rajoihin ja suojelutyöhön liittyvät kysymykset on saatu yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta ratkaistua osapuolten välisissä neuvotteluissa. Se seikka, että sääntelyn on tarkoitus tulla voimaan ”mahdollisimman pian” tukee käsitystä siitä, että myös lainsäätaja on täysin tietoinen uuden sääntelyn tosiasiallisista vaikutuksista työmarkkinaosapuolten asemaan ja tavoittelee tätä muutosta määrätietoisesti.

Esitettävän sääntelyn keskeinen ongelma on, että sääntely ollaan ulottamassa koskemaan koko työmarkkinakenttää ja laajasti erilaisia oikeushyviä. Tällainen sääntely ei ole Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten näkökulmasta kestävä, eikä valittua sääntelytapaa näin ollen voida hyväksyä. Näkemystä perustellaan laajemmin jäljempänä 8 d §:n säännöksen kohdalla.

Myös uuden sääntelyn suhdetta olemassa olevaan sääntelyyn koskien mm. oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n mukaista turvaamistoimea on käsitelty esityksessä liian ylimalkaisesti, mikä on omiaan aiheuttamaan erilaisia tulkintaongelmia. Uuden sääntelyn myötä samaan työtaistelutoimeen liittyvää asia-kokonaisuutta saatetaan käytännössä joutua käsittelemään samanaikaisesti sekä yleisessä tuomioistuimessa että työtuomioistuimessa. Tulkintaongelmat ja useat rinnakkaiset/päällekkäiset prosessit samassa asiakokonaisuudessa kuormittavat tuomioistuinlaitosta ja kasvattavat oikeudenkäyntikuluriskejä.

Turvaamistoimien käyttöön työtaistelujen yhteydessä liittyy jo nykyisellään merkittäviä ongelmia, jotka on tunnistettu myös korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön mukaan työtaistelutoimenpide on voitu kieltää myös turvaamistoimenpiteenä oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n nojalla, mikäli turvaamistoimihakemus on liittynyt sellaiseen pääasiaan, joka voi johtaa ulosottokaaren 2 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun työtaistelutoimen kieltävään ratkaisuun. Keskeinen korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössäkin havaittu ongelma on se, että turvaamistoimimennettely summaarisena hakemusasiana sisältää mahdollisuuden saada hakijalle ennakkonautinta oikeudesta, jota hakijalla ei tosiasiasa koskaan edes ollut. Turvaamistoimimekanismi mahdollistaa toisin sanoen lainmukaisen työtaistelun estämisen ilman lainmukaisia perusteita. Näitä ongelmia on kuvattu kattavasti mm. palkansaajakeskusjärjestöjen lakiesitystä koskevaan mietintöön jättämässä eriävässä mielipiteessä.

Huomionarvoista on, että vaikka sanotut turvaamistoimen käyttöön liittyvät ongelmat työtaistelutilanteissa on tunnistettu, niitä ei ole ratkaistu, vaan päinvastoin nykyisen turvaamistoimia koskevan sääntelyn rinnalle ollaan nyt tuomassa vielä toista, väliaikaista kieltoa koskevaa mekanismia. Uusi mekanismi muistuttaisi monelta osin turvaamistoimea ja siihen liittyisi myös aivan vastaava työtaisteluoikeuden lainmukaista käyttöä tosiasiasa rajoittava ennakkonautintaa koskeva ongelma. Esitettyä sääntelyä ei voida pitää perusteltuna, eikä hyväksyttävänä.

1 §

-

3 §

-

8 c §

-

8 d §

Esitettyssä säännöksessä on määritelty ne oikeushyvät, joita työntekijäyhdistysten tulee turvata työtaistelua toimeenpannessaan joko työtaistelua rajaamalla tai suojelutyöllä. Säännöksen keskeinen ongelma on, että suojattavien oikeushyvien luettelo on ILO:n sopimusten ja yhdistymisvapauskomitean (CFA) valvontakäytännön valossa kestävämmän laaja.

CFA:n mukaan kaikkien työtaisteluoikeuden rajoituksia koskevien ehtojen ”tulisi olla kohtuullisia, eivätkä ne missään tapauksessa saisi muodostaa merkittävää rajoitusta ammattiyhdistysjärjestöjen käytettävissä oleville toimintatavoille” (Compilation of Decisions of the Committee on the Freedom of Association, para. 789). CFA:n valvontakäytännön valossa hyväksyttävänä on pidetty mm. ennakoilmoituksen edellyttämistä, veloitetta turvautua sovittelu- ja välitysmekanismeihin ja vapaaehtoiseen välimiesmenettelyyn riitojen ratkaisemiseksi ym. Katsomme, että nyt esitettävä sääntely nykymuodossaan merkitsisi kokonaisuudessaan CFA:n valvontakäytännön vastaista, vähintäänkin merkittävää rajoitusta ammattiyhdistysten käytettävissä oleville toimintatavoille, eikä sääntelyä sen vuoksi voida pitää tällaisenaan hyväksyttävänä.

Keskeisin ongelma on, että sääntelyn taustaksi on omaksuttu virheellisen laaja olennaisten palvelujen määritelmä. Tätä kysymystä on käsitelty perusteellisesti palkansaajakeskusjärjestöjen lakiesitystä koskevaan mietintöön jättämässä eriävässä mielipiteessä, joten viittaamme tältä osin myös ko. mietinnössä esitettyyn.

On olennaista huomata, että ILO:n valvontakäytännössä omaksuttu olennaisten palvelujen käsite on itsenäinen suhteessa kansallisiin määritelmiin. Tämä ei ilmene riittävän selvästi hallituksen esitysluonnoksesta. ILO:n valvontakäytännössä olennaisten palveluiden käsitteellä viitataan

yksinomaan sellaisiin palveluihin, joiden osalta työtaisteluoikeuden merkittävä rajoittaminen ja jopa työtaisteluoikeuden kieltäminen on mahdollista.

CFA ja ILO:n asiantuntijakomitea (CEACR) ovat määritelleet olennaisiksi palveluiksi vain ne, joiden ”keskeyttäminen vaarantaisi koko väestön tai väestön osan hengen, turvallisuuden ja terveyden”. Tällaisissa tilanteissa työtaisteluoikeuden rajoittaminen tai jopa kieltäminen voi olla mahdollista, kun taas muissa tilanteissa vastaavaa mahdollisuutta ei välittömästi ole. Olennaisten palvelujen määritelmä on käytännössä riippuvainen kunkin maan erityisolosuhteissa. Myös sellainen palvelu, jota ei ole pidettävä olennaisena sanan suppeassa merkityksessä voi muuttua olennaiseksi lakon kestänyt tietyn ajan tai laajennuttua tiettyyn pisteeseen tavalla, joka vaarantaa koko väestön tai väestön osan hengen, turvallisuuden ja terveyden. Kansainvälisissä sopimuksissa omaksuttua olennaisten palveluiden käsitettä on tulkittava suppeasti. Silloinkin, kun työtaisteluoikeuden käyttöä olennaisten palveluiden osalta rajoitetaan tai kielletään, tätä on kompensoitava.

Lisäksi ILO:n valvontakäytännössä tunnistetaan erikseen muita yhteiskunnan kannalta keskeisiä ja tärkeitä palveluita (CFA: ”fundamental importance”, CEACR: ”public utility”), joiden osalta voidaan edellyttää tiettyjen vähimmäispalveluvaatimusten toteuttamista, mutta joiden osalta työtaisteluoikeuden käyttöä ei voida kieltää. Tällaisten muiden yhteiskunnan kannalta keskeisten ja tärkeiden palveluiden osalta on mahdollista asettaa vähimmäispalveluedellytyksiä, jos vähimmäispalvelutason toteuttaminen on turvattavissa siten, ettei työntekijöiden suuren enemmistön lakko-oikeuden toteutumista kyseenalaisteta. Lainsäädännöllä ei kuitenkaan voida etukäteen määritellä niitä tilanteita, joissa jokin muu kuin olennainen palvelu voisi työtaistelun keston tai laajuuden vuoksi muuttua ILO:n valvontakäytännössä tarkoite-tulla tavalla yhteiskunnan kannalta keskeiseksi ja tärkeäksi ja näin ollen oikeuttaa vähimmäispalveluedellytysten asettamisen.

ILO:n valvontakäytännössä on sallittu myös vähimmäispalveluedellytysten asettaminen olennaisissa palveluissa vaihtoehtona työtaisteluoikeuden rajoittamiselle, kun kyseessä on akuutti kansallinen hätätila. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kansallisella hätätilalla voitaisiin yleisemminkin perustella pysyviä rajoituksia olennaisissa palveluissa. Hätätilaan perustuvat rajoitukset olennaisiin palveluihin tulisi asettaa vain rajoitetuksi ajaksi ja kyseisen tilanteen vaatimassa laajuudessa.

CFA:n ja CEACR:n vähimmäispalveluja koskevan käytäntö voidaan tiivistää toteamalla, että vähimmäispalveluedellytyksiä työtaistelun aikana tulisi olla mahdollista asettaa vain seuraavien edellytysten täyttyessä:

1. Kyseessä on palvelu, jonka keskeytyminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan hengen, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden (olennaiset palvelut suppeassa merkityksessä); tai
2. Kyseessä on palvelu, joka ei ole olennainen käsitteen suppeassa merkityksessä, mutta joissa työtaistelun laajuus ja kesto saattavat aiheuttaa akuutin kansallisen kriisin, joka vaarantaa väestön normaalit elinolosuhteet; tai

3. Kyseessä on sellainen julkinen palvelu, jolla on perustavanlaatuinen merkitys yhteiskunnalle; ja
4. Rajoituksella mahdollisestaan aidosti ja yksinomaan vähimmäispalvelu, eli kysymys on toiminnoista, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä väestön perustarpeiden tyydyttämiseksi tai palvelun vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi samalla, kun työtaistelun painostuskeino säilyy vaikuttavana; ja
5. Työntekijäjärjestöjen osallistuminen varmistetaan, koska järjestelmä rajoittaa yhtä työntekijöiden olennaisista painostuskeinoista heidän taloudellisten ja sosiaalisten etujensa puolustamiseksi, järjestöjen tulisi halutessaan voida osallistua tällaisen palvelun määrittelyyn yhdessä työnantajien ja julkisten viranomaisten kanssa.

Työtaisteluoikeuden rajoittaminen tulisi myös kansallisessa lainsäädännössä ulottaa ainoastaan sellaisiin palveluihin, jotka täyttävät edellä kuvatut ILO:n valvontakäytännössä määritellyt kriteerit. Rajoitukset tulisi määritellä tarkasti ja niitä tulisi soveltaa suppeasti.

Nyt esitettävä sääntely olisi ILO:n valvontakäytännön valossa ja näin ollen myös perustuslaissa määritellyn yhdistymisvapauden toteutumisen kannalta äärimmäisen ongelmallista, koska siinä ei ole huomioitu edellä kuvattuja ILO:n valvontakäytännössä työtaisteluoikeuden rajoittamiselle määriteltäviä reunaehtoja. Päinvastoin esitettävä sääntely on soveltamisalaltaan yleistä ja mahdollistaa työtaisteluoikeuden käytön merkittävän rajoittamisen käytännössä minkä tahansa palvelun osalta, huomioimatta edellä esitettyjä palveluiden rajoittamiselle ILO:n valvontakäytännössä määriteltäviä reunaehtoja. Esityksessä ei ole edes pyritty rajaamaan sääntelyn soveltamisalaa yhteiskunnan kannalta keskeisiin ja tärkeisiin palveluihin, vaan ennemminkin oletettu, että kaikki sellainen palvelu- ja tuotantotoimintatoiminta, jossa jokin esityksessä mainituista oikeushyvistä voi vaarantua, on yhteiskunnan kannalta keskeistä tavalla, joka oikeuttaa työtaisteluoikeuden rajoittamisen lainsäädännön tasolla. Käytännössä nyt esitettävä sääntely oikeuttaisi pyrkimykset rajoittaa työtaisteluita missä tahansa palvelussa pelkästään yksinkertaisella väitteellä siitä, että työtaistelu vaarantaa jotakin ehdottavan sääntelyn luetteloon sisältyvistä oikeushyvistä.

Sääntelyn lähtökohdaksi on otettu, että siinä määritellyn huolehtimisvelvollisuuden vastainen työtaistelu on kielletty. Sääntelyn tosiasiallisena tarkoituksena ei kuitenkaan ole aidosti turvata kriittisiä vähimmäispalveluita ILO:n valvontakäytännön sallimassa laajuudessa, vaan käytännössä mahdollistaa sellaisten työtaistelujen kieltäminen, jotka kohdistuvat mihin tahansa palveluun tavalla, joka voi vaarantaa jotakin säännöksessä luetelluista oikeushyvistä. Tällainen sääntely ei turvaa ainakaan yksinomaan yhteiskunnallista intressiä, vaan mitä suurimmassa määrin myös työnantajien taloudellisia intressejä. Mahdollisuutta toteuttaa ILO:n valvontakäytännön valossa kestävämmän laaja työtaisteluiden kieltäminen tehostetaan vielä esittämällä säädettäväksi työnantajan käyttöön myös valmis oikeusturvamekanismi kiellon hakemista varten.

Esitettävän säännöksen perusteluissa on aiheellisesti korostettu ILO:n sopimuksia koskevaa valvontakäytäntöä, jonka mukaan lakko-oikeuden rajoitukset yksinomaan taloudellisista syistä eivät ole sallittuja, ja sitä seikkaa, että ehdotettavalla lainsäädännöllä ei ole tarkoitus suojata työnantajia töiden keskeytymiseen liittyvältä taloudelliselta vahingolta (s. 45). Käytännössä esitettyä säännöstä yhdistettynä sen toteuttamiseen kytkettyyn väliaikaista kieltoa koskevaan mekanismiin on kuitenkin mahdollista hyödyntää nimenomaan työnantajan taloudellisten intressien suojaamiseen ILO:n sopimusten vastaisesti.

Onkin selvää, että suojelutyön nimikkeellä esitettävät työtaisteluoikeuden rajoitukset tulisi rajata koskemaan yksinomaan sellaisia aloja, jotka ovat yhteiskunnan kannalta olennaisia sanan suppeassa merkityksessä. Rajoitukset tulisi määritellä huomattavasti esitettyä selvemmin ja tarkkarajaisemmin ja sääntelyn perusteluissa tulisi korostaa säännösten suppeaa tulkintaa.

Valitun työtaisteluoikeuden käyttöä perusteettoman laajasti rajoittavan sääntelytavan sijasta sääntely olisi tullut rakentaa periaatteelle, jonka mukaan edellä kuvatut reunaehdot täyttävissä palveluissa tulisi huolehtia vähimmäispalveluedellytysten toteuttamisesta ja ristiriitatilanteessa asia ratkaistaisiin sitovasti riippumattoman ja molempien osapuolten luottamusta nauttivan elimen myötävaikutuksella, ILO:n valvontakäytännön edellyttämällä tavalla. Summaarinen oikeudenkäyntiprosessi tuomioistuimessa ei sääntelyyn sisällytetyistä kuulemisvelvoitteista huolimatta mahdollista ILO:n valvontakäytännön edellyttämää vastavuoroista neuvotteluprosessia työtekijäjärjestön ja työnantajapuolen välillä. Menettely ei tästä syystä nauti myöskään osapuolten luottamusta siten kuin ILO:n valvontakäytännössä edellytetään.

8 e §

Esitetty säännös koskee mahdollisuutta väliaikaisesti kieltää huolehtimisvelvollisuuden vastainen työtaistelu. Mahdollisuuteen hakea työtaistelulle väliaikaista kieltoa käräjäoikeudesta liittyy vastaavia ongelmia kuin mahdollisuuteen hakea turvaamistoimea. Työnantaja voi hakea väliaikaista kieltoa ja päästä väliaikaisen kiellon myötä etukäteisnautintaan eli saada työtaistelun käytännössä estetyksi/toteutumaan merkittävästi ilmoitettua rajatumpana.

Esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, miten väliaikaisen kiellon kohteeksi joutunut työntekijäyhdistys voi saada oikeussuojaa tilanteessa, jossa väliaikaista kieltoa haetaan summaarisessa menettelyssä, vaikka työtaistelun pysyväälle kieltämiselle ei olisi perusteita. Jos ja kun väliaikaisen kiellon hakija ei hae pysyvää kieltoa päästyään jo väliaikaisen kiellon hakemisella haluamaansa lopputulemaan, pysyvän kiellon perusteet eivät tule tutkituksi. Myös hallituksen esitysluonnoksessa tämä realiteetti on tunnustettu, sillä työtaistelun kieltämistä koskevan 8 f §:n säännöksen perusteluissa todetaan seuraavasti: ”Kielto-kanteen vireillepano ei estäisi työtaistelun alkamista. Kiireellisessä tilanteessa työnantajan olisi tarvittaessa haettava väliaikaista kieltoa ehdotettavan 8 e §:n mukaisesti. Käytännössä työtaistelua koskevat kieltotuomiot jäänevät harvinaisiksi ottaen huomioon tuomioistuinprosessien kestot ja nopea oikeussuojan tarve työtaistelutilanteessa.”

Ratkaisuksi etukäteisnautinnan ongelmaan esitetään 18 b §:n säännöstä, jonka mukaan väliaikaista kieltoa ilmeisen perusteettomasti hakeneelle työnantajalle voidaan määrätä hyvityssakko. Esitetty säännös on oikeasuuntainen, mutta valitettavasti soveltamiskynnykseltään niin korkea, ettei sen voida katsoa tehokkaasti ehkäisevän perusteettomia väliaikaista kieltoa koskevia hakemuksia. Myöskään esitettävään 8 e §:n säännökseen sisältyvä velvoite neuvotella asiasta ennen väliaikaista kieltoa koskevan kanteen nostamista ei riittävällä tavalla ehkäise oikeusturvamekanismin väärinkäyttöä työnantajan taloudellisten intressien turvaamiseksi. Katsommekin, että myös varsinaisen kieltokanteen (8 f §) nostamisen laiminlyönti tulisi ehdottomasti sanktioida laissa erikseen vahingonkorvausvastuulla ja hyvitysseuraamuksella perusteettomien, mutta tosiasiasa laillisen työtaisteluoikeuden käyttöä merkittävästi rajoittavien väliaikaisten kieltojen ehkäisemiseksi.

Esityksen perustelut jättävät myös väliaikaisen kiellon suhteen oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n mukaiseen turvaamistoimeen epäselväksi. Perustelujen mukaan väliaikaista kieltoa koskeva sääntely kaventaisi yleisen turvaamistoimen käyttöalaa, mutta tämän tarkemmin näiden kahden mekanismin välistä rajanvetoa ei ole täsmennetty. Työnantaja saattaa hyvinkin hakea käräjäoikeudelta työtaistelun kieltämistä sekä työtaisteluoikeuden rajoja ja suojelutyötä koskevin että muilla työtaistelun väitettyä oikeudenvastaisuutta koskevilla perusteluilla, jolloin kahden säännöksen keskinäinen suhde ja sääntelyn erot ovat omiaan aiheuttamaan tulkintaongelmia ja kasvattamaan oikeudenkäyntikuluja.

Esitettävän säännöksen mukaan tuomioistuimen on mahdollisuuksien mukaan rajattava väliaikainen kieltositen, että se koskee niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä todennäköisesti aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia. Tässä muodossaan sääntely jättää väliaikaisen kiellon rajaamista koskevan ratkaisun liian löyhästi tuomioistuimen harkintaan. Väliaikainen kieltositen voidaan säännöksen valossa ulottaa laajemmalle, kuin siihen olisi lain mukaisia perusteita. Perusoikeuksiin lukeutuvaa järjestäytymisvapautta ja siihen kuuluvaa työtaisteluoikeuden käyttöä koskevien rajoitusten tulisi täyttää yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset (mm. lailla säätämisen vaatimus, rajoitusten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus). Tässä tapauksessa rajoitusten laajuus on jätetty hyvin väljästi tuomioistuimen harkintaan, joten sääntelytapa on perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta täysin kestävä.

Esitettävällä sääntelyllä ollaan nyt luomassa oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n mukaisen turvaamistoimen rinnalle vielä toinenkin, väliaikaista kieltoa koskeva mekanismi, joka muistuttaa suurelta osin turvaamistoimea. Kuten edellä on selostettu, esityksen mukaiseen väliaikaiseen kieltoon liittyy aivan vastaava ennakkonautintaa koskeva ongelma, kuin turvaamistoimeenkin, eikä tätä ongelmaa ole kyetty esitettävässä sääntelykokonaisuudessa tehokkaasti ratkaisemaan.

8 f §

Säännöksen merkitys jäänee käytännössä varsin vähäiseksi. Ks. 8 e §:n säännöksen yhteydessä todettu. Varsinaisen kieltokanteen nostamisen laiminlyönti tulisi ehdottomasti sanktioida laissa

erikseen vahingonkorvausvastuulla ja hyvitysseuraamuksella perusteettomien, mutta tosiasiasa laillisen työtaisteluoikeuden käyttöä merkittävästi rajoittavien väliaikaisten kieltojen ehkäisemiseksi.

8 g §

-

18 a §

-

18 b §

Esitettävän säännöksen mukaan työntekijäyhdistyksellä on oikeus saada hyvitys työnantajalta, joka on ilmeisen perusteettomasti hakenut 8 e §:ssä tarkoitettua väliaikaista kieltoa. Hyvityksen määrä on enintään 150 000 euroa.

Hyvityksen tuomitsemisen kynnys on asetettu niin korkeaksi, ettei säännös tule tosiasiasa tehokkaasti ehkäisemään perusteettomia väliaikaista kieltoa koskevia hakemuksia. Joissain tilanteissa jo uhkaavan työtaistelun aikaansaamat vahingot voivat olla niin merkittäviä, että työnantajalla on intressi hakea väliaikaista kieltoa hakemuksen perusteettomuudesta ja mahdollisesta hyvityksestä huolimatta.

18 c §

Esitettävän 8 d §:n mukaisen huolehtimisvelvollisuuden rikkomisen seuraamukseksi esitetään 18 c §:n mukaista hyvitystä, joka on määrältään enintään 150 000 euroa.

Esitetty huolehtimisvelvollisuus koskisi niin työrauhavelvoitteen piirissä eli työehtosopimuksen voimassa ollessa toteutettuja työtaisteluita kuin työrauhavelvoitteen ulkopuolella eli työehtosopimuksen voimassa-oloajan ulkopuolella/sen puuttuessa toteutettuja työtaisteluita. Jos kyseessä on työrauhavelvoitteen rikkominen ja siten työehtosopimuslain vastainen työtaistelu, työtaistelun lainvastaisuutta koskeva työrauhakanne käsitellään ja seuraamukset lainvastaisesta työtaistelusta (hyvityssakko, 10 000-150 000 euroa) määrätään työtuomioistuimessa.

Esitettävän uuden sääntelyn myötä työnantaja voisi em. työrauhakanteen lisäksi nostaa kanteen työtaistelun rajaamista ja/tai suojelutyötä koskevassa asiassa yleisessä tuomioistuimessa. Käytännössä samassa asiassa voisi siis uuden sääntelyn myötä olla vireillä kaksi oikeudenkäyntiprosessia, toinen työtuomioistuimessa ja toinen yleisessä tuomioistuimessa. Kahden samaan asiaan liittyvän rinnakkaisen prosessin vireilläolo kasvattaisi tarpeettomasti oikeudenkäyntikuluriskiä ja kuormittaisi aiheettomasti tuomioistuinlaitosta. Lisäksi saman työtaistelun perusteella voidaan määrätä kaksi enimmäismäärältään 150 000 euron hyvityssakkoa. Esitettävän 18 c §:n mukaisen hyvityksen enimmäismäärä onkin täysin ylimitoitettu ja ns. pelotevaikutuksen myötä omiaan ennaltaehkäisemään myös täysin laillista

ammattiyhdistystoimintaa. Mahdollisen hyvityssakon ja hyvityksen kokonaismäärän sallittavuus suhteessa ILO:n sopimuksiin olisikin syytä arvioida huolellisesti.

18 d §

-

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

Ks. kohdassa ”yleiset huomiot” esitetty. Teollisuusliitossa lakkorajojen määrittelyyn liittyvät käytännöt ovat varsin vakiintuneet. Lakon ulkopuolelle on rajattu ihmishengen ja terveyden turvaamiseksi tehtävä työ, vakavien ympäristöuhkien ehkäisemiseksi tehtävä työ, yritysten työterveysasemilla tehtävä työ, tehdaspalokunnissa tehtävä työ sekä hätätyö. Lakkorajojen tarkempi määrittely on delegoitu työpaikkatasolla pääluottamusmiehen ja työnantajan välillä sovittavaksi. Lisäksi työnantajat voivat hakea liitolta poikkeuslupaa. Lakkorajoista käydään tarvittaessa keskustelua ja niitä täsmennetään myös liittojen välillä. Menettelyssä ei ole käytännössä ilmennyt ongelmia, eivätkä lakkorajoja koskevat erimielisyydet ole johtaneet oikeudenkäyntiprosesseihin.

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

Hätätyötä koskevan sääntelyn muuttamiseen ei ole näkemyksemme mukaan perusteita. Tältä osin viittaamme Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:n lausunnossa esitettävään.

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.

-

Malste Antti
Teollisuusliitto ry.