

kirjaamo.tem@gov.fi

Lausuntopyyntö 23.10.2023

VN/19831/2023

Lausunto työrauhalainsäädännön kehittämisestä – luonnos hallituksen esitykseksi työehtosopimuslain, työriitojen sovittelusta annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta

Akavan Erityisalat AE ry:n lausunnon keskeiset kohdat:

- Työtaisteluoikeuden rajoituksille ei ole perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta hyväksyttäviä syitä
- Poliittisen työtaisteluoikeuden rajoittaminen 24 tuntiin on Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten vastaista
- Myötätuntotyötaistelujen rajoituksilla rajoitetaan tosiasiasa myös pääriidan työntekijäpuolen työtaisteluoikeutta
- Ilmoitusajoilla vaikeutetaan muuten laillisen työtaistelun järjestämistä ja heikennetään vaikuttavuutta ja painostusarvoa, mikä saattaa pidentää työriitojen kestoja.
- Seuraamussääntelyä koskevat lakimuutokset rikkovat voimassa olevan, työehtosopimuslaissa säädetyn seuraamusjärjestelmän kokonaisuuden ja lisäävät epätasapainoa työmarkkinaosapuolten välillä.
- Vastuun mahdollisista työrauhavelvollisuuden vastaisista toimituksista on kohdistuttava jatkossakin vain järjestöihin.
- Esitysten vaikutuksia työelämään, työntekijöihin ja ammattiliittoihin ei ole arvioitu riittävästi.
- Työntekijälle asetettavan 200 euron hyvitysseuraamuksen vaikutuksia ei ole arvioitu lainkaan.
- Tarvetta esitetyn kaltaiselle lainsäädännölle ei tällä hetkellä ole.

Yleiset huomiot

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusia rajoituksia työntekijöiden työtaisteluoikeuteen, niiden tuomista hyvitysseuraamuksen ja työriitalain 17 §:n sakkorangaistuksen piiriin sekä hyvitysseuraamuksen tason merkittävää korotusta kaikkien työrauhavelvollisuuden vastaisten työtaisteluiden osalta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi, työntekijöihin kohdistuva seuraamus, jonka perusteella yksittäinen työntekijä voitaisiin tuomita maksamaan 200 euron suuruisen hyvitysseuraamus, jos hän olisi jatkanut sellaista työtaistelua, jonka tuomioistuimien on tuominnut lainvastaiseksi.

Hallitusohjelmaan kirjattujen työtaisteluoikeuden rajoitusten tavoitteena näyttää olevan tulevan yhteiskunnallisen kehityksen ennakoiminen. Kansalaisten perusoikeuksia pyritään rajoittamaan perusteettomasti sekä etupainotteisesti ja näin rajaamaan yritysten taloudellisia menetyksiä (mietintö s. 51).

Mietinnössä esitetään työrauhavelvollisuuden vastaisten työtaistelujen seuraamusten korottamista. Työehtosopimuslaissa on aikaisemmin pyritty tasapainoiseen seuraamusjärjestelmään niin, että työnantajan

työehtosopimuksen tieteen tapahtuva rikkominen on sanktioitu vastaavasti kuin työrauhavelvoitteen rikkominen. Esitetyt yksipuoliset korotukset rikkovat työmarkkinoilla aiemmin vallinneet rakenteet ja periaatteet, eivätkä ne ole hyväksyttävissä.

Esityksen yleisperustelut

Nykytilan ja sen arviointi

1 luku - Asian tausta ja valmistelu

Lainvalmisteluun liittyi työryhmätyöskentelyn aikana lukuisia puutteita. Yksityiskohtaiset hallitusohjelmakirjaukset heikensivät käytännössä lainvalmistelun laatua. Työryhmätyön edetessä kävi selväksi, että yksityiskohtaisten hallitusohjelmakirjausten vuoksi virkakunnalla ei ollut tosiasiallisia mahdollisuuksia valmistella vaihtoehtoisia järjestämistapoja työtaisteluoikeuden rajoituksista. Tämä on erittäin ongelmallista työtaisteluoikeuden perusoikeuskytkentöjen vuoksi. Työryhmätoimeksiannon liian lyhyt kesto heikensi lainvalmistelun laatua ja vaikutti mm. asiantuntijakuulemisten määrään, ajalliseen sijoittumiseen, johtopäätösten tekemiseen, kirjausten ongelmakohtien analysoimiseen ja vaikutusten arviointiin.

Työryhmätyössä ei ole noudatettu vakiintuneita lainvalmistelun toimintatapoja. Palkansaajapuolen edustajille varatiin työryhmässä mahdollisuus esittää näkemyksiään valmistelun kohteena olevasta sääntelystä, mutta näkemykset eivät juurikaan vaikuttaneet valmisteluun. Kyse ei ollut sellaisesta kolmikantaisesta lainvalmistelusta, jota Suomessa on kansallisella tasolla vakiintuneesti noudatettu. Kolmikantainen valmistelu edellyttää periaatetasolla aitoa osallistumis- ja vaikutusmahdollisuutta.

Kansallisen tason kolmikannasta on laadittu yleissopimus C144 ja tätä tukeva suositus R152. Periaate on kuitenkin olennaiselta sisällöltään näitä instrumentteja laajempi. Se on ollut keskeinen osa ILO:n toimintaa aina Philadelphian julistuksesta (1944) alkaen. Työryhmätyöskentely, jossa aitoa vaikutusmahdollisuutta ei ole ollut, ei ole kolmikantaista lainvalmistelua.

2 luku - Nykytila ja sen arviointi

ILO:n ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisvapauden suojelua koskeva yleissopimus numero 87 (1948) ja järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamista koskeva yleissopimus numero 98 (1949) ovat keskeiset kansainväliset sopimukset, joissa on säännelty ammatillista yhdistymisvapautta ja kollektiivista neuvottelu-oikeutta yksityisellä ja julkisella sektorilla. Suomi ratifioi sopimuksen 87 vuonna 1949 (voimaan 1951) ja sopimuksen 98 vuonna 1951 (voimaan 1952).

Ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja työtaisteluoikeudesta on olemassa ILO:n soveltamiskäytäntöä yli 60 vuoden ajalta, ennen kuin

työnantajat vuonna 2012 kiistivät lakko-oikeuden kuuluvan sopimusten soveltamisalaan. Asian riitauttaminen näin pitkän ja vakiintuneen soveltamiskäytännön jälkeen ei muuta tähän mennessä syntyneitä vakiintuneita tulkintoja, eikä asiaa sen vuoksi ole myöskään syytä mietinnössä kuvata.

Kappaleessa 2.9 (s. 47-48) viitataan poliittisten lakkojen rajoittamisen osalta muiden maiden käytäntöön yhdenvertaisen kilpailuaseman turvaamiseksi. Mitä tällä viittauksella täsmällisesti ottaen tarkoitetaan, on epäselvää. Muissa Pohjoismaissa poliittisten työtaistelujen kestoja ei ole rajattu lainsäädännöllä esitetyllä tavalla. Kilpailuasetelmaa ei myöskään ole arvioitu perusoikeuden rajoitusperusteiden näkökulmasta.

Yleisperustelut - luvut 3-6

3 luku - Tavoitteet

Hallitusohjelman työtaistelu-oikeuden rajoittamista koskevien kirjausten perustelut ovat mietinnön mukaan lähes puhtaasti taloudellisia. Perusteluina viitataan mm. yritysten tuottavuuteen, kilpailukykyyn ja investointiympäristöön. Työtaisteluihin liittyy kaikissa tapauksissa taloudellisia vaikutuksia, joita ei voida poistaa tekemättä samalla tyhjäksi työtaistelu-oikeuden keskeistä sisältöä. ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytännön mukaan lakko-oikeuden rajoittamisen perusteena ei voida vedota taloudelliseen harkintaan. Tavoitteissa esitetyt perustelut työtaistelu-oikeuden rajoittamiselle eivät ole perusoikeuksien ja kansainvälisten sopimusten näkökulmasta hyväksyttäviä.

Kappaleessa viitataan lisäksi huoltovarmuuteen perusteluna työtaistelu-oikeuden rajoittamiselle. Huoltovarmuuslain 1 pykälässä määritellään lain tarkoitus ja tavoitteet. Kyseisen pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan yksiselitteisesti, ettei lakko kotimaassa kuulu huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain soveltamisalaan (HE 44/2005, s. 7).

4 luku - Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Keskeiset ehdotukset

Taloudelliset vaikutukset

Mietinnön taloudelliset kokonaisvaikutukset arvioidaan erittäin pieniksi. Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että mietinnön työllisyysvaikutus vastaisi enintään paria sataa henkilötyövuotta ja taloudellinen vaikutus olisi 10–40 miljoonaa euroa bruttokansantuotetta kasvattava. Kuvatut vaikutukset ovat niin pieniä, että niitä voi luonnehtia olemattomiksi. Ministeriön vaikutusarvio asettaa kyseenalaiseen valoon, onko lainsäädäntömuutokselle aitoa tarvetta.

Kuten vaikutusarvioissakin todetaan, esitetyn lainsäädännön toteutuessa uusille säännöksille on haettava työtuomioistuimen kautta uusia tulkintoja. Kyse ei ole vain tuomioistuinten työtaakasta, vaan myös yritysten toimintaympäristöön syntyvästä epävakauksesta. Epävarma ja

vaikeasti ennustettava toimintaympäristö ei ole edullinen niin työnantajien kuin työntekijöidenkään näkökulmasta.

Neuvotteluaseman voimasuhteiden muutoksella voi olla kielteinen vaikutus talouskasvuun ja työelämään. Esimerkiksi OECD (Employment Outlook, 2018) on tuonut esiin, että ammattiliitoilla ja koordinoitulla palkanmuodostuksella on yhteys korkeaan työllisyyteen, tuottavuuteen, joustavuuteen ja työelämän laatuun. Lisäksi ammattiliitot ylläpitävät maltillista ja reilua tulonjakoa. Myös tämä on yksi talouskasvun tekijä, sillä riittävä palkkataso on myös komplementti korkealle työllisyydelle riittävän kotimaisen kysynnän kautta. Esitetyt muutokset heikentävät työntekijöiden neuvotteluasemaa, millä voi olla pitkällä aikavälillä kielteisiä vaikutuksia edellä lueteltuihin mittareihin.

Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten vaikutukset voivat olla pitkällä aikavälillä kielteisiä ja ne tulisi huomioida vaikutusarvioissa. Lisäksi esitetyt muutokset uhkaavat muuttaa pysyvästi tapaa, jolla työmarkkinainstituutioita on Suomessa kehitetty. Edellytykset molempien osapuolien tarpeista kumpuavalle joustavalle sopimiselle ja työmarkkinoiden kehittämiseksi heikkenevät, jos työmarkkinamallia ryhdytään sääntelemään ilman työmarkkinaosapuolten yhteistä näkemystä mallin perusrakenteesta.

Mietintöön sisältyvillä muutosehdotuksilla voi olla mittavia kielteisiä vaikutuksia työmarkkinoiden instituutioiden, kuten esimerkiksi valtakunnansovittelijan toimintaan. Vakiintuneiden työmarkkinainstituutioiden poliittinen disruptio voi johtaa instituutioiden toiminnan heikkenemiseen. Modernissa taloustutkimuksessa juuri instituutioiden rooli nähdään korvaamattoman arvokkaana. Tästä näkökulmasta esitys voidaan nähdä hyvin riskialttiina. Työmarkkinaosapuolilla on myös rooli muiden instituutioiden rakentumisessa, joten vaikutukset eivät välttämättä rajaudun pelkästään työmarkkinoihin.

Esimerkkinä lakkojen vaikutuksista bruttokansantuotteeseen esitetään Elinkeinoelämän keskusliiton arvio Teollisuusliiton, Ammattiliitto Pron ja YTN:n lakosta ajalla 9.-11.12.2019. Huomionarvoista on, että kyse oli laillisesta työtaistelusta. Esitykseen liittymättömien esimerkkien käyttäminen mietinnössä antaa virheellisen kuvan käsiteltävästä asiasta.

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Esityksessä ehdotetut muutokset heikentävät työntekijöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Suomessa järjestäytymisvapaus on turvattu perustuslain 13 pykälässä, jossa säädetään ammatillisesta yhdistymisvapaudesta ja vapaudesta järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Tähän säännökseen sisältyy myös työtaisteluoikeus, joka on voimassa perusoikeutena. Ammatillinen järjestäytymisvapaus ja työtaisteluoikeus on turvattu myös useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suojaaman työtaisteluoikeuden rajoittaminen edellyttää, että rajoituksista säädetään lailla ja, että ne ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

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. Perusoikeuksien rajoituksia säädettäessä on noudatettava vaatimusta perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, mikä tarkoittaa, ettei perusoikeus saa rajoitusten johdosta menettää merkitystään.

Perusoikeutta rajoitettaessa on myös huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä, eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Olisi kannatettavaa, että perusoikeuksia ylipäätään suojataan muutenkin kuin kansainvälisten sopimusten edellyttämällä minimitasolla.

Esityksen nykytilan arvioinnissa kuvataan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten keskeistä sisältöä ja soveltamiskäytäntöä työtaisteluoikeudesta. Ehdotuksissa ja niiden vaikutuksissa ei kuitenkaan perustella esityksiä, jotka ovat ristiriidassa kansainvälisten sopimusten soveltamiskäytännön kanssa eikä arvioida rajoituksia suhteessa perusoikeusrajoituksia koskevaan sääntelyyn. Esimerkkeinä voidaan mainita taloudellisten perusteiden käyttäminen työtaisteluoikeuden rajoittamisen perusteena ja poliittisten lakkojen ajallinen rajaaminen.

Esityksen seuraamuksia koskevia vaikutuksia ei ole arvioitu lainkaan työntekijöiden perus- ja ihmisoikeuksien ja ILO:n sopimusten noudattamisen näkökulmasta.

Esityksessä ehdotetut muutokset työrauhavelvollisuuden rikkomisesta tuomittavan hyvityssakon tason nostosta eivät huomioi kansainvälisten sopimusten asettamia reunaehtoja. Seuraamukset työrauhavelvoitteen vastaisista lakoista eivät saa olla suuruudeltaan sellaisia, että ne todennäköisesti johtaisivat ammattiliiton hajoamiseen tai uhkaisivat ammattiliiton toimintaa ja estäisivät niiden laillista ammattiyhdistystoimintaa. Esitykset sekä hyvityssakon vähimmäis- että enimmäismäärien huomattavasta korottamisesta voivat joissain

Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään ml. työntekijöihin

Esityksessä ehdotetut muutokset heikentävät palkansaajapuolen neuvotteluvoimaa laajemmin kuin mitä esityksen työntekijöitä koskevissa vaikutusarvioinneissa on kuvattu. Näin tapahtuu erityisesti heikommin järjestäytyneillä aloilla tai aloilla, joilla primääri työtaistelun

painostusarvo ei ole riittävä. Ehdotettu sääntely vaikuttaa työmarkkinaosapuolten keskinäiseen asemaan ja vääristää työehtosopimusneuvotteluiden osapuolten välistä tasapainoa.

Ehdotetun sääntelyn tulkinnanvaraisuuden vuoksi, etenkin vaikutukset myötätuntotyötaisteluiden käytön edellytyksiin voivat olla merkittävämpiä ja laajempia kuin mitä esityksen vaikutusarvioinneissa on kuvattu. Edellytyksillä ryhtyä myötätuntotyötaisteluun on suora kytkös työntekijöiden lailliseen lakko-oikeuteen ja edellytyksiin parantaa omaa taloudellista ja sosiaalista asemaansa työehtosopimusneuvotteluiden kautta.

Esityksen vaikutusarvioinneissa ei huomioida riittävällä tavalla työmarkkinajärjestelmässä viime vuosina tapahtuneita muutoksia ja niiden vaikutuksia työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluihin ja työtaisteluoikeuden käyttöön. Jos alakohtaisista työehtosopimuksista siirrytään enenevässä määrin yrityskohtaisiin työehtosopimuksiin, myötätuntotyötaisteluiden merkitys palkansaajien edunvalvonnassa voi muuttua. Esimerkiksi Ruotsissa myötätuntotyötaisteluita käytetään erityisesti painostamaan järjestäytymättömiä työnantajia sitoutumaan työehtosopimukseen liittymissopimuksilla. Tulkinnanvarainen sääntely myötätuntotyötaisteluiden suhteellisuusarvioinnista vaikuttaisi työntekijöiden lailliseen lakko-oikeuteen ja edellytyksiin parantaa omaa taloudellista ja sosiaalista asemaansa työehtosopimusneuvotteluiden kautta.

Seuraamusten osalta ehdotetaan työrauhavelvollisuuden vastaisuudesta tuomittavan hyvityksen tason merkittävää nostoa. Esityksessä ehdotettuja muutoksia ei ole tältä osin asiallisesti perusteltu eikä sen vaikutuksia riittävästi arvioitu työntekijöiden ja työntekijäjärjestöjen osalta. Vaikutusarvioissa todetaan, että hyvityssakkojen korottamisella voi olla työtaisteluja vähentävä vaikutus, mutta tämän vaikutuksia työntekijöiden työtaisteluoikeuteen ja neuvotteluasemaan ei ole arvioitu.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi säännökset siitä, että yksittäinen työntekijä voitaisiin tuomita maksamaan hyvitystä työnantajalleen, jos tämä olisi jatkanut sellaista työtaistelua, jonka tuomioistuin on todennut lainvastaiseksi. Työntekijälle asetettavan hyvitysseuraamuksen vaikutuksia ei ole työntekijöiden osalta arvioitu lainkaan. Esityksessä ei ole esimerkiksi arvioitu uuden seuraamuksen suhdetta voimassa olevaan sääntelyyn tai viranomaisten toimintaan mukaan luettuna tuomioistuimet. Mahdollisuus kuitata hyvitys palkasta sisältää myös riskejä työntekijän alisteisen aseman johdosta.

Esityksessä ei huomioida työntekijän henkilökohtaisia olosuhteita, kuten esimerkiksi sitä, onko kyseessä kokoaikainen vai osa-aikainen työntekijä tai miten työntekijän perustelluja poissaoloja työstä käsitellään suhteessa tähän uuteen sääntelyyn. Mietinnössä ei ole kuvattu lainkaan, millaisia vaatimuksia työnantajan ilmoitukselle työtaistelun työrauhavelvoitteen vastaisuudesta asetetaan, jotta sitä voitaisiin ylipäätään pitää riittävänä

velvollisuuksien ja niihin liittyvien seuraamusten toteutumisen näkökulmasta.

Oikeudenkäyntikulturiskin vaikutukset työntekijöiden oikeusturvan toteutumisen kannalta olisi tullut huomioida. Työntekijöillä on jo nyt oikeudenkäyntikulturiskin vuoksi korkea kynnyks lähtee ajamaan asiaansa oikeusteitse. Lisäksi huoli, miten asian käsittely tuomioistuimessa vaikuttaisi työntekijän työsuhteen jatkuvuuteen tai työuraan, vaikuttaa monen työntekijän päätökseen olla viemättä myös sinänsä selkeitä oikeusriitoja oikeuden ratkaistavaksi.

Vaikutukset ammattiliittoihin

Vaikutukset viranomaisten toimintaan ml. tuomioistuimiin

Esityksessä ehdotettujen lainsäädäntömuutosten myötä työntekijöiden työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin usein eri keinoin, joiden yhtenäisvaikutuksia ei ole arvioitu muun muassa työntekijöiden perusoikeuksien eikä työntekijöiden tai työntekijäjärjestöjen oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. Esityksessä ei ole arvioitu esimerkiksi sitä, miten voimassa olevan lainsäädännön mukaiset toimenpiteet yhdistettynä uusiin esitettyihin velvoitteisiin vaikuttavat työtaisteluoikeuden tosiasialliseen laajuuteen (esimerkiksi työriitalain 7 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus, väliaikainen tai varsinainen turvaamistoimi tai työriitalain 8 §:n työtaistelun siirtämistä koskeva sääntely sekä esityksen mukainen uusi sääntely koskien esimerkiksi myötätuntotyötaisteluiden suhteellisuusarviointia).

Viranomaisten ja erityisesti tuomioistuinten toiminnan kannalta vaikutusarvioinneissa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota siihen, että samoja työtaistelutoimia tulnaisiin jatkossa käsittelemään sekä työtuomioistuimissa että yleisissä tuomioistuimissa. Oikeuspaikka määräytyisi sen mukaan ovatko työtaistelutoimet tapahtuneet työrauhavelvollisuuden aikana vai työrauhavelvollisuuden ulkopuolisissa tilanteissa. Näillä ehdotetuilla ratkaisuilla on merkitystä etenkin työntekijöiden ja työntekijäjärjestöjen oikeusturvan toteutumisen kannalta. Oikeudenkäyntikulturiski, käsittelyajat ja tuomioistuinten resurssit käsitellä ehdotettujen säännösten mukaisia oikeusriitoja vaihtelevat.

Lisäksi soveltamiskäytännön yhdenmukaisuus voi vaarantua. Työtaisteluoikeuden rajoitusten ja hyvityssakon ulottaminen ns. sopimuksettomaan tilaan, sopimuksettomille aloille ja yleissitovien työehtosopimusten piiriin, sekä työehtosopimuslain 10 §:n kriteerien soveltaminen jatkossa kahden eri tasoisen seuraamuksen arvioinnissa, lisäävät seuraamussääntelyn tulkinnanvaraisuutta ja vaarantavat soveltamiskäytännön yhdenmukaisuutta. Tulkinnanvaraisuutta lisää se, että hyvityssakon määräämistä ja sen suuruuden määrääntymisessä huomioitavia kriteereitä arvioisivat jatkossa sekä työtuomioistuin että yleiset tuomioistuimet.

Soveltamiskäytännön yhdenmukaisuus voi vaarantua myös sen vuoksi, että esimerkiksi esityksessä ehdotetut uudet, poliittisia työtaisteluita koskevat säännökset - työehtosopimuslain 8 b § ja työriitalain 8 b § - ovat sanamuodoltaan samanlaiset, mutta niille annetaan säännöskohtaisissa perusteluissa eri soveltamistarkoitukset.

Oikeudellista epävarmuutta lisää se, että normaalisitoviin työehtosopimukseen liittyviä työrauhariitoja ratkaistaisiin jatkossa työtuomioistuimen lisäksi ns. sopimuksettoman tilan osalta yleisessä tuomioistuimessa.

Työntekijöiden ja työntekijäjärjestöjen oikeusturvan toteutumisen kannalta olisi pitänyt arvioida myös sitä, mikä vaikutus uudella sääntelyllä on turvaamistoimien käyttömahdollisuuksiin jatkossa. Oikeuskäytännössä on katsottu, että oikeudenkäymiskaaren 7:3 §:n säännöstä voidaan soveltaa myös työtaisteluihin, mutta säännöksen soveltamiskäytäntö on ollut sattumanvaraista ja päätöksiä on tehty puutteellisin tiedoin. Työnantajan kannalta turvaamistoimihakemus voi jo johtaa haluttuun lopputulokseen eikä kannetta varsinaisessa pääasiassa ole siten tarvetta edes nostaa. Tämä on ongelma työtaisteluoikeuden toteutumisen kannalta. Lisäksi turvaamistoimihakemukset lisäävät työntekijäjärjestöjen oikeudenkäyntikuluja.

5 luku - Muut toteuttamisvaihtoehdot

Mietinnössä kuvatut toteuttamisvaihtoehdot ovat riittämättömiä. Esityksen mukaisilla toimilla rajoitetaan työntekijöiden perustuslain mukaisia oikeuksia. Vaihtoehtoja esityksen mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi olisi tullut tämän takia käsitellä työryhmässä laajemmin.

Perusoikeuksien rajoituksia koskevan lainvalmistelun näkökulmasta on ongelmallista, ettei lainvalmistelussa aidosti käsitellä erilaisia vaihtoehtoja hallitusohjelmassa tai työryhmän toimeksiannossa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Esimerkiksi poliittisen työtaisteluoikeuden osalta ei käsitelty riittävästi muiden pohjoismaiden järjestelmiä ja relevanttia oikeuskäytäntöä eikä hyvityssakon korotuksen osalta muita seuraamuksien tasoja kuin hallitusohjelmaan kirjatut 150 000 euron yläraja ja 10 000 euron alaraja.

Suomessa työtaisteluoikeutta ei ole rajoitettu lainsäädännöllä poliittisten ja myötätuntotyötaistelujen osalta. Tämä ei silti tarkoita sitä, että oikeus olisi rajoitukseton. Muun muassa oikeuskäytännössä on syntynyt tiettyjä rajoituksia työtaisteluoikeuden käyttämiselle. Esityksessä ei ole arvioitu mahdollisuutta jatkaa työtaisteluoikeuden kehittämistä olemassa olevan oikeuskäytännön pohjalta.

Pykälät ja säännöskohtaiset perustelut

Työehtosopimuslaki

8 a§ [myötätuntotyötaistelun rajoitukset]

Säännöksen mukaan työrauhavelvollisuuden vallitessa ei saisi toimeenpanna myötätuntotyötaistelua, jos se aiheuttaisi suhteetonta haittaa tai vahinkoa.

Myötätuntotyötaistelu ei kohdistu omaan työnantajaan, vaan sillä tuetaan toisen työtaistelun osapuolta tämän työriidassa. Myötätuntotyötaistelun rajoittaminen sillä perusteella, että myötätuntotyötaistelun järjestäjä on työrauhavelvollisuuden alainen, on täysin väärä. Työehtosopimuksella ostettu työrauha ei koske myötätuntotyötaisteluita. Kuten mietinnössäkkin todetaan, "työrauhavelvollisuus merkitsee velvoitetta olla ryhtymättä työehtosopimuksen voimassa ollessa **kyseiseen sopimukseen kohdistuviin** työtaistelutoimenpiteisiin."

Tukilakkojen rajoittaminen tapahtuu suhteellisuusarvioinnin kautta. Perustelujen mukaan tukilakon suhteettomuuden puolesta puhuisi se, että tukilakosta aiheutuu pääriidan ulkopuoliselle työnantajalle olennaista vahinkoa tai haittaa, ja erityisesti jos vahinko tai haitta olisi ulkopuoliselle työnantajalle suurempi kuin tuettavan työriidan työnantajalle aiheutuva haitta.

Suhteettomuuden puolesta puhuisi myös pidempiaikaiset tai pysyvät kielteiset vaikutukset liiketoimintaan. Pysyvien tai pidempiaikaisten kielteisten vaikutusten arviointi tuomioistuimessa ei ole mahdollista. Käytännössä ainoat mahdollisesti arvioitavat seikat ovat ylipäättään taloudellisia. Kansainvälisen työjärjestö ILO:n valvontakäytännössä taloudellisia syitä ei pidetä sallittuina työtaisteluoikeuden rajoituksina. Tämän vuoksi ehdotetun kaltaista suhteellisuusarviota ei voida pitää hyväksyttävänä.

Mietinnön perustelujen mukaan suhteellisuusarviossa otettaisiin huomioon, kuinka tukitoimet kohdistuvat suhteessa pääriidan työnantajaan. Mikäli mahdollisuutta rajata tukitoimet niin, että ne kohdistuvat vain pääriidan työnantajaosapuoleen, ei aidosti ole, otettaisiin suhteellisuusarvioinnissa huomioon myös tukitoimien kesto-aika. Asiallisesti siis myötätuntotyötaisteluihin tuotaisiin myös ajallinen rajoitus, osana suhteellisuusarviointia. Tämä ei ole hallitusohjelmakirjauksen mukainen eikä hyväksyttävissä. Käytännössä tukityötaistelun painostusarvo heikkenisi, jos pitkäkestoinen ja muuten laillinen tukityötaistelu voitaisiin keston perusteella tuomita lainvastaiseksi.

Painostusarvo suhteellisuusarvioinnissa on ylipäättään ongelmallinen. Painostusarvon arviointi edellyttäisi näkemystä siitä, syntyikö sopimus

nopeammin tai sisällöllisesti työntekijämyönteisemmin kuin ilman tukitoimia. Tällaista vertailua ei ole mahdollista tehdä.

Työryhmätyön aikana asiantuntijat toivat esiin, että myötätuntotyötaistelua ei lähtökohtaisesti voi arvioida erillisenä pääriidan työtaistelusta, sillä globaalien tuotantoketjujen ja pirstoutuvan sopimusjärjestelmän seurauksena työriidat ylittävät usein yritys-, sektori-, liitto- sekä maarajat. Asiantuntijat toivat lisäksi esille, että joillakin aloilla työtaisteluoikeuden käyttämisen tosiasiallinen vaikuttavuus syntyy vasta tukityötaistelun kautta. Tukityötaistelujen rajoittaminen rajoittaa siis tosiasiallisesti myös pääriidan työntekijäosapuolen työtaisteluoikeutta.

Myötätuntotyötaistelujen rajoittamiseksi luodaan moniportainen sekä moniperustainen ja siten vaikeasti tulkittava kehikko. Mietinnön perusteella myötätuntotyötaistelun lainmukaisuutta voidaan arvioida mm. etu- ja jälkikäteen, suhteessa pääriitaan, painostusvaikutukseen ja välttämättömiin palveluihin ja toimintoihin. Lopputulos on niin sekava, että on aidosti mahdotonta tietää etukäteen, onko tukityötaistelu sallittu. Tämä epämääräisyys luo tosiasiallisen esteen työtaisteluoikeuden käyttämiselle eikä mietinnössä esitettyä sääntelyä voi pitää hyväksyttävänä.

8 b § [Poliittiseen päätöksentekoon kohdistuva työtaistelu]

Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 8 b pykälä, jolla rajoitetaan poliittisten työnseisausten kesto 24 tuntiin ja muiden poliittisten työtaistelujen kuin työnseisausten kesto kahteen viikkoon. Lisäksi esitetään, että poliittista työtaistelua ei saa toimeenpanna uudestaan samaan asiaan vaikuttamiseksi. Työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen on lisäksi huolehdittava siitä, että sen alaiset yhdistykset, työnantajat tai työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät 1 ja 2 momenttien vastaisia poliittisia työtaistelutoimenpiteitä.

ILO:n yhdistymisvapauskomitea korostaa käytännössään ammattiyhdistysoikeuksien suhdetta kansalaisvapauksiin. Työntekijä- ja työnantajajärjestöjen oikeuksien tulee perustua kansalaisvapauksien kunnioittamiseen, jotka on ilmaistu erityisesti ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa ja kansainvälisessä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa. Nämä oikeudet muodostavat ammattiyhdistysten oikeuksien keskeisen sisällön.

Kokoontumisvapaus sekä mielipiteen ja -sanavapaus ovat ehdottomia edellytyksiä yhdistymisvapauden harjoittamiselle. Lainsäädännöllä asetettu aikarajoitus poliittisen mielenilmaisun järjestämiselle voi tehdä tämän oikeuden käytännössä toimimattomaksi.

Poliittisia työtaisteluja on ollut Suomessa hyvin vähän ja niiden merkitys on ollut pieni. Kuvaavaa on, että niitä ei edes tilastoida erikseen. Tämän vuoksi ei voida sanoa, että kyse olisi sellaisesta yhteiskunnallisesta ongelmasta, johon olisi välttämätöntä puuttua kansalaisten

perusoikeuksia rajoittamalla. Ajallinen rajoitus lakko-oikeuteen on selkeästi kansainvälisen sääntelyn vastainen.

Pykälän 1 momentissa rajoitetaan sekä työntekijöiden että työnantajien oikeutta poliittiseen työtaisteluun. Perustelujen mukaan pykälä on laadittava koskemaan myös poliittisia työsulkuja, vaikka niitä ei ole Suomessa tiettävästi järjestetty. Työnantajien työsulkuja koskevaa sääntelyä perustellaan tasapainolla ja sillä, että työehtosopimuslain mukainen työrauhavelvollisuus perustuu molemminpuolisuuteen siten, että oikeudet ja velvollisuudet ovat yhtäläiset niin työntekijäjärjestöille kuin työnantajajärjestöillekin. Tästä huolimatta esimerkiksi työehtosopimuslain 7 pykälän (työehtosopimuksen tietien rikkominen) ja 8 pykälän (työrauhavelvollisuus) keskinäinen kytkös esityksessä rikotaan, vaikka niistä on aina säädetty toistensa vastinpareina. Myös työehtosopimuslain 10 pykälässä määritellyt, hyvityssakon suuruuden yleiset määräytymisperusteet ovat molempien rikkomusten osalta olleet samat. Esitys on sisällöltään tältä osin epäjohdonmukainen ja korostetusti työnantajien etujen mukainen.

Pykälän 3 momentin rajoitus poliittisen työtaistelun käytölle samaan asiaan vaikuttamiseksi on epäselvä, eikä täytä perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia.

9 § [Hyvityssakko]

Pykälän 1 momenttiin toteutettaisiin kaksi muutosta. Ensinnäkin laittoman työtaistelun johdosta määrättävän hyvityssakon määrää korotettaisiin ja toiseksi hyvityssakon piiriin kuuluisivat jatkossa myös tilanteet, joissa työrauhavelvoitetta rikotaan suhteettomalla myötätuntotyötaistelulla tai enimmäiskeston ylittävällä poliittisella työtaistelulla.

Esityksessä ehdotettujen lainsäädäntömuutosten perusteella työntekijäjärjestöille tuomittavia seuraamuksia tiukennetaan merkittävästi. Työrauhavelvollisuuden rikkomisesta tuomittavan hyvityssakon tasoa korotettaisiin siten, että jatkossa hyvityksen määrä olisi vähintään 10 000 euroa ja enintään 150 000 euroa.

Työntekijäjärjestölle tuomittavan hyvityssakon tason merkittävä nosto ilman työrauhasäännösten kokonaisvaltaista kehittämistä vaikuttaa laajasti työntekijöiden työtaisteluoikeuden edellytyksiin. Seuraamuksen tason näin merkittävää nostoa ei ole asiallisesti perusteltu. Esityksen vaikutusarvioinneissa ei ole arvioitu riittävästi hyvityssakon tason noston vaikutuksia työntekijöiden työtaisteluoikeuteen ja neuvotteluasemaan.

Toimet seuraamusjärjestelmän tehostamiseksi ovat myös yksipuolisia. Uudistuksessa ei huomioida toisen työmarkkinaosapuolen rikkomuksia. Työnantajan työ- tai virkaehtosopimuksen rikkomisesta tuomittavia hyvityssakkoja ei koroteta vastaavalla tavalla.

Esitetyt muutokset rikkovat voimassa olevan seuraamusjärjestelmän kokonaisuuden ja lisäävät epätasapainoa työmarkkinaosapuolten välillä.

Työrauharajoitusten ja hyvityssakon ulottaminen ns. sopimuksettomaan tilaan, sopimuksettomille aloille ja yleissitovien työehtosopimusten piiriin, sekä työehtosopimuslain 10 §:n kriteerien soveltaminen jatkossa kahden eri tasoisen seuraamuksen arvioinnissa, lisäävät seuraamussääntelyn tulkinnanvaraisuutta ja oikeudellista epävarmuutta. Tulkinnanvaraisuutta lisää se, että hyvityssakon määräämistä ja sen suuruuden määräytymisessä huomioitavia kriteereitä arvioisivat jatkossa sekä työtuomioistuimet että yleiset tuomioistuimet. Tämä johtaisi myös eri oikeudenkäyntikuluriskeihin, joiden vaikutuksia ei ole työntekijöiden oikeusturvan toteutumisen kannalta arvioitu.

Oikeudellista epävarmuutta lisää se, että normaalisitoviin työehtosopimukseen liittyviä työrauhariitoja ratkaistaisiin jatkossa työtuomioistuimen lisäksi ns. sopimuksettoman tilan osalta yleisessä tuomioistuimessa.

10 § [Hyvityssakkoon tuomitseminen]

Mietintö ei huomioi hyvityssakon tason noston osalta kansainvälisten sopimusten asettamia reunaehtoja. Seuraamukset työrauhavelvollisuuden vastaisistakaan lakoista eivät saa olla suuruudeltaan sellaisia, että ne todennäköisesti johtaisivat ammattiliiton hajoamiseen tai uhkaisivat ammattiliiton toimintaa ja estäisivät niiden laillista ammattiyhdistystoimintaa.

Ammattiliittojen ja niiden alayhdistysten toimintaedellytysten turvaamisen kannalta ei ole riittävää, että erityisestä syystä hyvityssakko voitaisiin tuomita vähimmäismäärää pienempänä tai jättää tuomitsematta kokonaan. Hyvitysseuraamuksen alarajan säätämisestä tulee luopua kokonaan.

Laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimien edellytyksistä

Lakiin lisättävät otsikoinnit

1 § Lain tarkoitus ja soveltamisala

7 § Ilmoitus työnseisauksesta

Mietinnössä esitetään, että jatkossa myös poliittisista työtaisteluista sekä myötätuntotyötaisteluista tulisi ilmoittaa viimeistään seitsemän päivää ennen työtaistelun aloittamista valtakunnansovittelijan toimistoon sekä mahdollisuuksien mukaan työtaistelun piirissä olevalle työnantajalle ja työrauhavelvollisuuden vallitessa vastapuolena olevalle työehtosopimusosapuolelle.

Työriitalain mukaisen ilmoitusajan funktiona on ollut antaa sovittelijalle aikaa sovinnon löytymiseen ennen työtaistelun alkamista. Ilmoitusaika on rauhoittanut tilanteen, jotta aikaa ja mahdollisuuksia sovinnolle voisi löytyä.

Poliittisten työtaistelujen osalta sovittelumekanismi ei tule kyseeseen, ja myötätuntotyötaistelujenkin osalta sovittelu koskee vain pääriitaa.

Ilmoitusaika ei siis palvele sitä tehtävää, jota varten se alun perin on työriitalakiin säädetty. Aikaisemmin voimassa olleissa keskusjärjestösopimuksissa on suositettu neljän päivän ilmoitusaikaa näihin työtaisteluihin liittyen. Vastaava sääntely on sisällytetty myös joihinkin työehtosopimuksiin. Neljän päivän ilmoitusaika on siten tällä perusteella riittävä.

Työriitalain 17 §:n mukaan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä voidaan tuomita sakkoon. Säännös koskee ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä, joten kun mietinnössä esitetään uutena ilmoitusvelvollisuus koskemaan myös poliittisia työtaisteluja sekä myötätuntotyötaisteluja, laajenee ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä määrättävän sakon käyttöala yhtä lailla.

8 a § Myötätuntotyötaistelun rajoitukset

Mietinnössä esitetään, että myötätuntotyötaistelua, jonka järjestäjä ei ole työrauhavelvoitteen alainen eli joka ei ole joko sidottu lainkaan työehtosopimukseen tai joka on sopimuksettomassa tilassa, rajoitettaisiin työriitalaissa.

Työehtosopimuksilla sitoudutaan työrauhaan koskien omaa työnantajaa ja toista työehtosopimusosapuolta. Työehtosopimuksilla ei sitouduta absoluuttiseen työrauhaan, joka koskee kaikkia työnseisauksia tai mielenilmauksia. Tästä syystä rajoitusten erittely ja jaottelu sillä perusteella, onko myötätuntotyötaistelun järjestäjä työrauhavelvollisuuden alainen vai ei, ei ole kestävä. Myötätuntotyötaistelu ei kohdistu omaan työnantajaan, joten sillä, onko työrauha voimassa vai ei, ei pitäisi olla merkitystä myötätuntotyötaistelun laillisuuden arvioinnissa.

8 b § Poliittiseen päätöksentekoon kohdistuva työtaistelu

ILO:n yhdistymisvapauskomitea korostaa käytännössään ammattiyhdistysoikeuksien suhdetta kansalaisvapauksiin. Työntekijä- ja työnantajajärjestöjen oikeuksien tulee perustua kansalaisvapauksien kunnioittamiseen, jotka on ilmaistu erityisesti ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa ja kansainvälisessä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa. Nämä oikeudet muodostavat ammattiyhdistysten oikeuksien keskeisen sisällön.

Kokoontumisvapaus sekä mielipiteen ja -sanavapaus ovat ehdottomia edellytyksiä yhdistymisvapauden harjoittamiselle. Lainsäädännöllä asetettu aikarajoitus poliittisen mielenilmaisun järjestämiselle voi tehdä tämän oikeuden käytännössä toimimattomaksi.

Poliittisia työtaisteluja on ollut Suomessa hyvin vähän ja niiden merkitys on ollut pieni. Kuvaavaa on, että niitä ei edes tilastoida erikseen. Tämän vuoksi ei voida sanoa, että kyse olisi sellaisesta yhteiskunnallisesta ongelmasta, johon olisi välttämätöntä puuttua kansalaisten

perusoikeuksia rajoittamalla. Ajallinen rajoitus lakko-oikeuteen on selkeästi kansainvälisen sääntelyn vastainen.

8 c § Työtaisteluoikeus virkasuhteessa

Julkisen sektorin virkamiesten ja viranhaltijoiden rajoitettu työtaisteluoikeus on perustuslain ja kansainvälisten sopimusten sekä yhdenvertaisuuden näkökulmasta epäoikeudenmukaista ja kyseenalaista. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on toistuvasti todennut, että virkamiesten lakko-oikeutta pitäisi tarkastella heidän tehtäviensä luonteen eikä oikeudellisen asemansa näkökulmasta.

Virkamiehillä ja viranhaltijoilla tulee olla täysimääräiset ja yhdenvertaiset työtaisteluoikeudet neuvottelujen vauhdittamiseksi ja palvelussuhteen ehdoista sopimiseksi.

Esimerkiksi ILO:n yleissopimuksen nro 151 velvoitteiden toteuttamisen kannalta on ongelmallista, että julkishallinnon työsuhteessa olevien ja sopimussuhteessa olevien välillä on perusteettomia eroja työtaisteluoikeuden osalta. ILO:n yleissopimusten tulkinnassa oikeus työtaistelutoimiin on katsottu olennaiseksi osaksi yhdistymisvapautta.

18 a § Hyvitys

Samat huomiot kuin työehtosopimuslain 9 §:ssä.

18 b § Hyvityksen rahamäärän tarkistaminen

Työsopimuslaki

3 luvun 6 § Laittomaksi julistetun työnseisauksen jatkaminen

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työehtosopimuslain 3 luvun 6 §:ssä uudesta, työntekijään kohdistettavasta seuraamuksesta, jonka perusteella työntekijä olisi velvollinen maksamaan 200 euron suuruisen hyvityksen työnantajalleen, jos hän olisi jatkanut sellaista työtaistelua, jonka tuomioistuin on tuominnut lainvastaiseksi.

Uusi työntekijälle säädettävä seuraamus tarkoittaisi sitä, että työntekijä voitaisiin jatkossa asettaa vastuuseen kollektiivisista toimista. Vaikka seuraamus voitaisiin tuomita sekä järjestäytyneelle että järjestäytymättömälle työntekijälle, vaikuttaisi uusi sanktio vain työntekijäjärjestöjen toimeenpanemiin työtaisteluihin. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että uusi säännös koskisi ainoastaan työntekijäjärjestön toimeenpanemaa työtaistelua. Vastuun mahdollisista työrauhavelvollisuuden vastaisista toimista on kohdistuttava jatkossakin vain työntekijäjärjestöihin, jotka tekevät päätökset työtaistelutoimiin ryhtymisestä. Esityksessä ei ole myöskään tältä osin riittävästi huomioitu muita työntekijään mahdollisesti kohdistuvia seuraamuksia, kuten yhdistyslain mukaisia seuraamuksia.

Esityksessä on ehdotetun uuden, työntekijään kohdistetun seuraamuksen osalta useita työntekijän oikeusturvaan olennaisesti liittyviä puutteita.

Esityksessä ei lainkaan oteta lainkaan kantaa muun muassa siihen, mikä taho asettaisi tämän työntekijäkohtaisen seuraamuksen, miten työntekijä voisi hakea tähän päätökseen tai ratkaisuun muutosta ja missä ajassa. Tämä on olennainen kysymys senkin vuoksi, että jatkossa työrauhan rikkomista koskevat kanteet käsiteltäisiin esitettyjen lainsäädäntömuutosten perusteella joko työtuomioistuimessa tai yleisessä tuomioistuimessa. Nyt toimivalta kuuluu ainoastaan työtuomioistuimelle.

Mietinnön mukaisilla toimilla rajoitetaan työntekijöiden perustuslain mukaisia oikeuksia, jolloin lainsäädännöllä on huolehdittava muun muassa riittävästä oikeusturvajärjestelystä, kuten muutoksenhakumahdollisuudesta. Myös muista menettelyllisistä oikeusturvatakeista on huolehdittava työntekijän oikeusturvan toteuttamiseksi.

Työntekijän oikeusturvan kannalta on kyseenalaista, että työnantajalle syntyisi oikeus kuitata seuraamusmaksu työntekijän palkasta mietinnössä esitetyllä tavalla. Kuittauksen yleisinä edellytyksinä on, että saatavat ovat selviä ja riidattomia, laadultaan samanlaisia ja kuittaushetkellä erääntyneitä. Mahdollisuus hyvityksen palkasta kuittamiseen sisältää myös riskejä työntekijän alisteisen aseman johdosta.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että olennaista tässä yhteydessä olisi, että työntekijä tulisi täysin tietoiseksi tuomion merkityksestä. Työnantajan riittävän täsmällinen informointivelvollisuus on erittäin tärkeä työntekijän oikeusturvan toteutumisen kannalta. Työnantajan informointivelvollisuudesta on säädettävä laissa.

Merityösopimuslaki

4 luvun 9 § Laittomaksi julistetun työnseisauksen jatkaminen

Samat huomiot kuin työsopimuslain 3 luvun 6 §:ssä.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Akavan Erityisalat AE ry

Helena Lamponen

edunvalvonta- ja lakipalvelut, johtaja