

Asia: VN/19831/2023

Työrauhalainsäädännön kehittäminen - luonnos hallituksen esitykseksi työehtosopimuslain, työriitojen sovittelusta annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta

Yleiset huomiot

Yleiset huomionne esityksestä

KESKEISET HUOMIOT ESITYKSESTÄ

- Työtaisteluoikeuden rajoituksilta puuttuvat perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta hyväksyttävät syyt.
- Poliittisen työtaisteluoikeuden rajoittaminen 24 tuntiin on Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten vastaista.
- Myötätuntotyötaistelujen rajoituksilla rajoitetaan tosiasiaa myös pääriidan työntekijäpuolen työtaisteluoikeutta.
- Seuraamuksia koskevat lakimuutokset rikkovat voimassa olevan, työehtosopimuslaissa säädetyn seuraamusjärjestelmän kokonaisuuden ja lisäävät epätasapainoa työmarkkinaosapuolten välillä.
- Vastuun mahdollisista työrauhavelvollisuuden vastaisista toimista tulee jatkossakin kohdistua ainoastaan järjestöihin.
- Esityksen vaikutuksia työelämään, työntekijöihin ja ammattiliittoihin ei ole miltään osin arvioitu riittävästi. Työntekijälle asetettavan 200 euron suuruisen hyvityksen vaikutuksia ei ole arvioitu lainkaan.
- Tarvetta esitetyn kaltaiselle lainsäädännölle ei ole. Tulevan yhteiskunnallisen ilmapiirin ennakointi on sääntelyperusteena vähintäänkin kyseenalainen varsinkin silloin, kun sääntelyllä on tarkoitus heikentää perusoikeuksia ja poiketa työelämän heikomman osapuolen – työntekijän – suojelun periaatteesta.

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 sanktio, jonka perusteella työntekijä voitaisiin tuomita maksamaan 200 euron suuruinen hyvitysseuraamus, jos tämä olisi jatkanut sellaista työtaistelua, jonka tuomioistuimien on tuominnut lainvastaiseksi.

Hallitusohjelmaan kirjattujen työtaisteluoikeuden rajoitusten tavoitteena näyttää olevan tulevaan yhteiskunnalliseen kehitykseen varautuminen. Kansalaisten perusoikeuksia pyritään rajoittamaan perusteettomasti sekä etupainotteisesti yritysten taloudellisten menetysten rajoittamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan työrauhavelvollisuuden vastaisten työtaistelujen sanktioiden korottamista. Työehtosopimuslaissa on perinteinä tasapainoinen seuraamusjärjestelmä, jossa työnantajien työehtosopimuksen tietien rikkominen on sanktioitu työrauhavelvoitteen sanktiointia vastaavalla tavalla. Nyt esitetyt yksipuoliset korotukset rikkovat työmarkkinoilla aiemmin vallinneet rakenteet, periaatteet ja tasapainoisuusvaatimuksen, eivätkä ne ole hyväksyttävissä.

Nykytilan ja sen arviointi

1 luku - Asian tausta ja valmistelu

2 luku - Nykytila ja sen arviointi

1. luku - Asian tausta ja valmistelu

Lainvalmisteluun liittyi jo työryhmätyöskentelyn aikana lukuisia puutteita. Yksityiskohtaiset hallitusohjelmakirjaukset heikensivät lainvalmistelun laatua. Yksityiskohtaisten hallitusohjelmakirjausten vuoksi kävi ilmi, että virkakunnalla ei ole ollut tosiasiallisia mahdollisuuksia valmistella vaihtoehtoisia järjestämistapoja työtaisteluoikeuden rajoituksista. Puutteet valmistelussa ovat erityisen ongelmallisia työtaisteluoikeuden perusoikeuskytkentöjen vuoksi. Lisäksi työryhmätoimeksiannon liian lyhyt kesto heikensi lainvalmistelun laatua ja vaikutti mm. asiantuntijakuulemisten määrään, ajalliseen sijoittumiseen, johtopäätösten tekemiseen, kirjausten ongelmakohtien analysoimiseen sekä vaikutusten arviointiin.

Katsomme, että 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. 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 neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltamista koskeva yleissopimus numero 98 (1949) ovat keskeiset kansainväliset sopimukset, joissa on säännelty ammatillista yhdistymisvapautta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta 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. Näin ollen tätä asiakokonaisuutta ei tule mietinnössä kuvata.

Yleisperustelut - luvut 3-6

3 luku - Tavoitteet

4 luku - Ehdotukset ja niiden vaikutukset

5 luku - Muut toteuttamisvaihtoehdot

3 luku -Tavoitteet

Hallitusohjelman työtaisteluoikeuden 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 työtaisteluoikeuden keskeistä sisältöä. ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytännön mukaan lakko-oikeuden rajoittamisen perusteena ei voida vedota taloudelliseen harkintaan. Tavoitteissa esitetyt perustelut työtaisteluoikeuden rajoittamiselle eivät näin ollen ole perusoikeuksien ja kansainvälisten sopimusten näkökulmasta hyväksyttäviä.

4 luku - Ehdotukset ja niiden vaikutukset

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. Ministeriön vaikutusarvio asettaa kyseenalaiseen valoon, onko lainsäädäntömuutokselle aitoa tarvetta ottaen huomioon perustuslaillinen järjestäytymisvapaus ja työtaisteluoikeus.

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 vaikuttaa myös korkeaan työllisyyteen luomalla riittävän kotimaisen kysynnän. Esitetyt muutokset heikentävät työntekijöiden neuvotteluasemaa, millä voi olla pitkällä aikavälillä kielteisiä vaikutuksia edellä mainittuihin mittareihin.

Esitettyjen lainsäädäntömuutosten vaikutukset voivat olla pitkällä aikavälillä kielteisiä. Ne tulee huomioida myös vaikutusarvioissa. Esitetyt muutokset uhkaavat muuttaa pysyvästi tapaa, jolla työmarkkinainstituutioita on Suomessa kehitetty. Edellytykset molempien osapuolien tarpeista nousevalle aidolle ja joustavalle sopimiselle sekä työmarkkinoiden pitkäjänteiselle kehittämiselle heikkenevät, mikäli työmarkkinamallia ryhdytään sääntelemään ilman työmarkkinaosapuolten yhteistä näkemystä mallin perusrakenteesta.

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 moraalin suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Rajoitusten tulee olla myös mahdollisimman tarkkarajaisia ja vähimmäisperiaatteen pohjalle rakentuvia.

Esityksessä ehdotettu tason nosto työrauhavelvollisuuden rikkomisesta tuomittavaan hyvityssakkoon ei 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 siten estäisivät niiden laillista ammattiyhdistystoimintaa.

Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään ml. työntekijöihin

Esityksessä ehdotetut muutokset heikentävät työntekijäpuolen neuvotteluvoimaa laajemmin kuin esityksen työntekijöitä koskevissa vaikutusarvioinneissa on esitetty. Ehdotetun sääntelyn tulkinnanvaraisuuden vuoksi etenkin vaikutukset myötätuntotyötaisteluiden käytön edellytyksiin voivat olla merkittävämpiä ja laajempia kuin 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 eikä niiden vaikutuksia työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluihin ja työtaisteluoikeuden käyttöön. Tulkinnanvarainen sääntely myötätuntotyötaisteluiden suhteellisuusarvioinnista vaikuttaisi työntekijöiden lailliseen lakko-oikeuteen ja edellytyksiin parantaa omaa taloudellista ja sosiaalista asemaansa työehtosopimusneuvotteluiden kautta.

Seuraamusten osalta mietinnössä ehdotetaan työrauhavelvollisuuden vastaisuudesta tuomittavan hyvityksen tason merkittävää nostoa. Esityksessä ehdotettuja muutoksia ei ole asiallisesti perusteltu eikä niiden vaikutuksia riittävästi arvioitu työntekijöiden ja ammattiliittojen osalta. Vaikutusarvioissa todetaan, että hyvityssakkojen korottamisella voi olla työtaisteluita vähentävä vaikutus, mutta sen vaikutuksia työntekijöiden työtaisteluoikeuteen ja neuvotteluasemaan ei ole arvioitu lainkaan.

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

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

Oikeudenkäyntikurssin vaikutukset työntekijöiden oikeusturvan toteutumisen kannalta olisi tullut huomioida. Työntekijöillä on jo nyt oikeudenkäyntikurssin vuoksi korkea kynnyksen lähteä ajamaan asiaansa oikeusteitse. Lisäksi huoli, miten asian käsittely tuomioistuimissa vaikuttaisi työntekijän työsuhteen jatkuvuuteen tai työuraan, vaikuttaa merkittävästi työntekijöiden päätöksiin olla viemättä myös sinänsä selkeitä riitoja tuomioistuinprosessissa ratkaistaviksi.

Vaikutukset ammattiliittoihin

Vaikutukset viranomaisten toimintaan ml. tuomioistuimiin

Esityksessä ehdotettujen lainsäädäntömuutosten seurauksena työntekijöiden työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin usein eri keinoin, joiden yhtenäisvaikutuksia ei ole arvioitu muun muassa työntekijöiden perusoikeuksien eikä työntekijöiden tai työntekijäjärjestöjen oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta.

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, onko työtaistelutoimet tapahtuneet työrauhavelvollisuuden aikana vai työrauhavelvollisuuden ulkopuolella. Näillä ehdotetuilla ratkaisuilla on merkitystä etenkin työntekijöiden ja työntekijäjärjestöjen oikeusturvan toteutumisen kannalta. Oikeudenkäyntikukuriski, käsittelyajat ja tuomioistuinten resurssit käsitellä ehdotettujen säännösten mukaisia oikeusriitoja vaihtelevat.

Soveltamiskäytännön yhdenmukaisuus voi lisäksi vaarantua 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 edelleen se, että normaalisitoviin työehtosopimukseen liittyviä työrauhariitoja ratkaistaisiin jatkossa työtuomioistuimen lisäksi ns. sopimuksettoman tilan osalta yleisessä tuomioistuimessa.

Työntekijöiden ja työntekijäjärjestöjen oikeusturvan toteutumisen kannalta olisi tullut 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 sellaisenaan johtaa haluttuun lopputulokseen eikä kannetta varsinaisessa pääasiassa ole siten tarvetta edes nostaa. Tämä on ongelma työtaisteluoikeuden toteutumisen kannalta. Lisäksi turvaamistoimihakemukset lisäävät työntekijäjärjestöjen oikeudenkäyntikulua.

5 luku - Muut toteuttamisvaihtoehdot

Mietinnössä kuvatut muut toteuttamisvaihtoehdot ovat täysin riittämättömiä. Koska esityksen mukaisilla toimilla rajoitetaan työntekijöiden perustuslain mukaisia oikeuksia, olisi vaihtoehtoja esityksen mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi tullut käsitellä työryhmässä huomattavasti laajemmin.

Perusoikeuksien rajoituksia koskevan lainvalmistelun näkökulmasta on kyseenalaista, 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.

8 a§ [myötätuntotyötaistelun rajoitukset]

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

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.” Työehtosopimuksella ostettua työrauhaa ei voida missään olosuhteissa ulottaa myötätuntotyötaisteluihin.

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

Pysyvien tai pidempiaikaisten kielteisten vaikutusten arviointi tuomioistuimessa ei ole mahdollista. Tosiasiassa ainoat mahdollisesti arvioitavat seikat ovat luonteeltaan taloudellisia. Kansainvälisen työjärjestö ILO:n valvontakäytännössä taloudellisia syitä ei pidetä sallittuina työtaisteluoikeuden rajoituksina. Näin ollen 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 myötätuntotyötaisteluihin tuotaisiin tällöin myös ajallinen rajoitus, osana suhteellisuusarviointia. Tämä rajoitus ei ole hallitusohjelmakirjauksen mukainen eikä hyväksyttävissä. Käytännössä tukityötaistelun painostusarvo heikkenisi, jos pitkäkestoinen ja muuten laillinen tukityötaistelu voitaisiin keston perusteella tuomita lainvastaiseksi.

Painostusarvo suhteellisuusarvioinnissa on joka tapauksessa 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. Asiantuntijat toivat lisäksi esiin, että joillain aloilla työtaisteluoikeuden käyttämisen tosiasiallinen vaikuttavuus syntyy vasta tukityötaistelun kautta.

Tukityötaistelujen rajoittaminen rajoittaa siis tosiasiallisesti myös pääriidan työntekijäosapuolen työtaisteluoikeutta.

Myötätuntotyötaistelujen rajoittamiseksi luodaan esityksessä moniportainen sekä moniperustainen ja siten vaikeasti tulkittava järjestelmä. 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 vai ei. Tämä epämääräisyys luo tosiasiallisen esteen työtaisteluoikeuden käyttämiselle eikä mietinnössä esitettyä sääntelyä voi tältäkin pohjalta pitää hyväksyttävänä.

8 b § [Poliittiseen päätöksentekoon kohdistuva työtaistelu]

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Lakiin lisätään 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 toteutumisen näkökulmasta. Lainsäädännöllä asetettu aikarajoitus poliittisen mielenilmaisun järjestämiselle voi tehdä tämän oikeuden käytännössä tyhjäksi ja toimimattomaksi.

Poliittisia työtaisteluita on ollut Suomessa vähän ja niiden merkitys on ollut pieni. Niitä ei myöskään tilastoida erikseen. Tämän vuoksi ei voida väittää, 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. Sääntelyn tasapainossa tulee

huomioida myös heikomman osapuolen suojelun periaate. Työntekijäjärjestöjen aseman heikentäminen heijastuu viime kädessä myös jokaiseen yksittäiseen työntekijään.

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

9 § [Hyvityssakko]

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Pykälän 1 momenttiin toteutettaisiin esityksen mukaan kaksi muutosta. Laittoman työtaistelun johdosta määrättävän hyvityssakon määrää korotettaisiin ja 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 ja sitä kautta perusoikeuksien toteutumiseen. Seuraamuksen tason näin merkittävää nostoa ei ole esityksessä asiallisesti perusteltu. Esityksen vaikutusarvioinneissa ei ole arvioitu riittävästi hyvityssakon tason noston vaikutuksia työntekijöiden työtaisteluoikeuteen, neuvotteluasemaan ja aidon yhdistymisvapauden toteutumiseen.

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

10 § [Hyvityssakkoon tuomitseminen]

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

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.

Hyvitysseuraamuksen alarajan säätämisestä tulee luopua kokonaan.

Lakiin lisättävät otsikoinnit

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

1 § Lain tarkoitus ja soveltamisala

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

7 § Ilmoitus työnseisauksesta

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

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 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 vastaavalla tavalla.

8 a § Myötätuntotyötaistelun rajoitukset

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Mietinnössä esitetään, että myötätuntotyötaistelun, jonka järjestäjä ei ole työrauhavelvoitteen alainen eli joka ei ole joko sidottu lainkaan työehtosopimukseen tai joka on sopimuksettomassa tilassa, käyttöä 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 voi olla merkitystä myötätuntotyötaistelun laillisuuden arvioinnissa.

8 b § Poliittiseen päätöksentekoon kohdistuva työtaistelu

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Lakiin lisätään 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 -sananvapaus ovat ehdottomia edellytyksiä yhdistymisvapauden toteutumisen näkökulmasta. Lainsäädännöllä asetettu aikarajoitus poliittisen mielenilmaisun järjestämiselle voi tehdä tämän oikeuden käytännössä tyhjäksi ja toimimattomaksi.

Poliittisia työtaisteluita on ollut Suomessa vähän ja niiden merkitys on ollut pieni. Niitä ei myöskään tilastoida erikseen. Tämän vuoksi ei voida väittää, 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. Sääntelyn tasapainossa tulee huomioida myös heikomman osapuolen suojelun periaate. Työntekijäjärjestöjen aseman heikentäminen heijastuu viime kädessä myös jokaiseen yksittäiseen työntekijään.

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

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 -sananvapaus ovat ehdottomia edellytyksiä yhdistymisvapauden harjoittamiselle. Lainsäädännöllä asetettu aikarajoitus poliittisen mielenilmaisun järjestämiselle voi tehdä tämän oikeuden toteutumisen käytännössä mahdottomaksi.

Poliittisia työtaisteluja on ollut Suomessa vähän ja niiden merkitys on ollut pieni. Niitä ei myöskään 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

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

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

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Samat huomiot kuin työehtosopimuslain 9 §:ssä.

18 b § Hyvityksen rahamäärän tarkistaminen

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

-

3 luvun 6 § Laittomaksi julistetun työnseisauksen jatkaminen

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

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

Uusi työntekijälle säädettävä sanktio tarkoittaisi sitä, että työntekijä voitaisiin jatkossa asettaa vastuuseen kollektiivisista toimista. Vaikka sanktio 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. Vastuu 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 sanktion osalta useita työntekijän oikeusturvaan olennaisesti liittyviä puutteita. Esityksessä ei 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 kuittaamiseen sisältää myös riskejä työntekijän alisteisen aseman vuoksi.

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

4 luvun 9 § Laittomaksi julistetun työnseisauksen jatkaminen

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Samat huomiot kuin työsopimuslain 3 luvun 6 §:ssä.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

-

Hälikkä Minna
Suomen Farmasialiitto ry