

ERIÄVÄ MIELIPIIDE TYÖRAUHALAINSÄÄDÄNTÖÄ KÄSITTELEVÄN TYÖRYHMÄN MIETINTÖÖN

1 Yleistä

Voimassa oleva työrauhalainsäädäntö kaipaa kipeästi uudistamista. Suurin osa työrauhaa koskevista pykälistä on säädetty vuonna 1946 ja viimeiset merkittävämät muutokset on tehty 1980-luvulla. Suomalainen työelämä ja yritystoiminta ovat muuttuneet erittäin paljon noista ajoista, ja työrauhalainsäädäntö on jäänyt pahasti ajasta jälkeen.

Hallitusohjelmassa ja työryhmän toimeksiannossa on tunnistettu nykyisen työrauhalainsäädännön suurimpia ongelmia eli poliittisia työtaisteluita ja myötätuntotyötaisteluita koskevien rajoitusten puuttuminen ja lainvastaisista työtaisteluista koituvien seuraamusten erittäin matala taso, mikä ei estä lainvastaisia työtaisteluita.

Poliittiseen päätöksentekoon tulisi vaikuttaa ennen kaikkea vaaleilla. Työtaisteluita ei ole tarkoitettu poliittisen päätöksenteon vaikutuskanavaksi. Poliittisia työtaisteluita on useissa Euroopan maissa rajoitettu merkittävästi, ja monissa maissa ne ovat kokonaan kiellettyjä. Muissa Pohjoismaissa vain hyvin lyhytaikaiset poliittiset mielenilmaisut ovat sallittuja työaikana. Suomen lainsäädännön rajoittamattoman salliva suhtautuminen poliittisiin työtaisteluihin on kansainvälisesti poikkeuksellista.

Myötätuntotyötaisteluiden perusajatuksena on tukea lakossa olevia toisia työntekijöitä. Usein myötätuntotyötaistelulla ei kuitenkaan välttämättä aiheuteta vahinkoa tai hankaluutta niinkään tuettavan työtaistelun työnantajapuolelle vaan omalle työnantajalle tai muille ulkopuolisille tahoille. Nämä vahingot voivat olla suhteettoman suuria verrattuna tuettavan työtaistelun laajuuteen tai erimielisyyden kohteeseen.

Työtaistelun kohteena oleva työnantaja ei voi edes mitenkään vaikuttaa niiden tavoitteiden toteutumiseen, joihin poliittisella tai myötätuntotyötaistelulla pyritään.

Työtaistelun lainvastaisuudesta koituvan seuraamuksen tulisi olla riittävästi tuntuva. Nykyään lainvastaisesta työtaistelusta tuomitaan yleensä korkeintaan muutaman tuhannen euron suuruinen hyvityssakko, vaikka työtaistelusta aiheutuneet vahingot olisivat miljoonaluokkaa. Seuraamus on kovin vähäinen verrattuna siihen, että lähtökohtana oikeusjärjestyksessämme yleensä pidetään sitä, että lainvastaiseen toimintaan syyllistynyt on velvollinen korvaamaan aiheuttamansa vahingot.

Työryhmän ehdotuksissa pyritään puuttumaan edellä kuvattuihin epäkohtiin, mikä on kannatettavaa. Mielestämme työryhmän ehdotukset ovat kuitenkin osittain rakenteellisesti ongelmallisia ja jäävät lisäksi eräiltä osin puutteellisiksi tai epäselviksi. Mietinnön ehdotukset eivät myöskään sellaisenaan kokonaisuudessaan toteuta hallitusohjelman tavoitteita.

2 Kahtiajako työrauhavelvollisuuden piiriin kuuluviin ja ulkopuolisiin

Työryhmän ehdotuksessa on tehty kahtiajako, joka perustuu nykyisen työehtosopimuslain mukaiseen työrauhavelvollisuuteen. Työrauhavelvollisuuden piiriin kuuluvista säädettäisiin työehtosopimuslaissa ja työrauhavelvollisuuden ulkopuolisista puolestaan työriitojen sovittelusta annetussa laissa. Tätä ratkaisua voidaan pitää sinänsä perusteltuna lakiteknisistä syistä.

Eri ryhmiä koskevat säännökset poikkeaisivat kuitenkin myös sisällöltään toisistaan. Oikeus myötätuntotyötaisteluihin olisi huomattavasti laajempi työrauhavelvollisuuden ulkopuolella kuin työrauhavelvollisuuden piirissä. Mielestämme tämä ei ole oikea tai tarkoituksenmukainen linjaus, vaan sääntelyn tulee olla sisällöltään samanlainen molemmissa tilanteissa. Myös yhdenvertaisuus ja tasapuolinen kohtelu edellyttävät samanlaista sääntelyä järjestäytyneisyydestä riippumatta. Työryhmän mietinnössä esitettävä sääntely käytännössä merkitsisi, että tilanteissa, joissa ei olla työrauhan piirissä, myötätuntotaistelutoimenpiteillä voitaisiin, erityisesti silloin, kun tavoitteena on työehtosopimuksen solmiminen, aiheuttaa kohteena oleville yrityksille, niiden asiakkaille sekä muille ulkopuolisille tahoille millaista ja kuinka pysyvää vahinkoa tahansa. Tällaista sääntelymallia ei voida pitää millään tavoin perusteltuna tai hyväksyttävänä.

3 Poliittiset työtaistelut

Poliittisiin työtaisteluihin ehdotetaan 24 tunnin enimmäiskestoja. Vaikka kyseessä olisi huomattava parannus nykyiseen poliittisten työtaisteluiden rajoittamattomaan kestoajaan, 24 tuntia on niin pitkä aika, että työnseisauksesta voi aiheutua työnantajalle suurta vahinkoa. Rajan pitäisi olla selvästi lyhyempi, korkeintaan muutaman tunnin pituinen. Eriyisen ongelmalliseksi 24 tunnin poliittiset työtaistelut muodostuisivat prosessiteollisuudessa, jossa prosessin alas- ja ylösajoon kuluvan ajan vuoksi tuotannon menetys voisi olla erittäin huomattava.

Työryhmän ehdotuksen mukaan 24 tunnin enimmäiskesto koskisi vain työnseisauksia. Muut poliittiset työtaistelut saisivat kestää jopa kaksi viikkoa. Tämä ehdotus on huonosti harkittu. Se avaa mahdollisuuden

sellaisiin työtaisteluihin, jotka eivät aivan täytä työnseisauksen kriteereitä, mutta voivat vaikutukseltaan olla niihin rinnastettavia ja aiheuttaa työnantajan toiminnalle huomattavaa vahinkoa. Tällaisia työtaistelutoimenpiteitä voisivat olla esimerkiksi vuoronvaihtokielto, osittainen tai lähes täydellinen työstä kieltäytyminen tai voimakas jarrutus. Näin ollen poliittisia työtaisteluita koskevan aikarajoituksen pitäisi koskea samalla tavoin kaikkia työtaistelun muotoja.

Myötätuntotyötaisteluita koskevissa säännöshdotuksissa oleva edellytys, jonka mukaan yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien palvelujen ja toimintojen jatkuminen on turvattava työtaistelun aikana, tulisi laajentaa koskemaan myös poliittisia työtaisteluita. Yhteiskunnan kannalta kriittisiin toimintoihin, kuten esimerkiksi terveydenhuollon yksiköihin, kohdistuva 24 tuntia kestävä poliittinen työtaistelu voi vaarantaa välttämättömien lakisääteisten palvelujen tuottamisen ja uhata kansalaisten henkeä ja terveyttä.

Lisäksi on ensiarvoisen tärkeää estää poliittisten työtaisteluiden enimmäiskestoja koskevien rajoitusten kiertäminen pilkkomalla työtaistelutoimet näennäisesti eri asioita koskeviin poliittisiin työtaisteluihin tai eri ryhmien toimeenpanemiin samaa asiaa koskeviin työtaisteluihin. Tähän tulee kiinnittää erityistä huomiota lain perusteluissa.

4 Myötätuntotyötaistelut

Edellä olemme jo todenneet, että myötätuntotyötaisteluita koskevan sääntelyn tulee olla sisällöllisesti identtistä sekä työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvollisuuden piiriin kuuluvien että työrauhavelvollisuuden ulkopuolisten osalta. Nyt työryhmän mietinnössä valittu sääntelymalli, jossa oikeus myötätuntotyötaisteluihin olisi kuitenkin huomattavasti laajempi työrauhavelvollisuuden ulkopuolella, kuin työrauhavelvollisuuden piirissä, ei ole oikea eikä juridisesti kestävä ratkaisu.

Työrauhavelvollisuuden ulkopuolisia koskevaa kieltoa ryhtyä suhteettomiin myötätuntotyötaisteluihin ei tule rajoittaa koskemaan vain sellaisia tilanteita, jolloin tuettavan työtaistelun tavoitteena ei ole työehtosopimuksen solmiminen. Koska myötätuntotyötaistelussa ei ole kysymys omaan työehtosopimukseen kohdistuvasta työtaistelusta, työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvollisuuden piiriin kuulumisella ei ole merkitystä, kun arvioidaan myötätuntotyötaistelun suhteettomuutta. Samat perusteet, jotka koskevat työrauhavelvollisuuden piiriin kuuluvien tahojen kieltoa ryhtyä kaikenlaisiin suhteettomiin myötätuntotyötaisteluihin, koskevat myös työrauhavelvollisuuden ulkopuolisia tahoja ja tilanteita, joissa työrauhavelvollisuus ei ole voimassa.

Ehdotuksen mukaan suhteettomuuden edellytyksenä olisi, että myötätuntotyötaistelusta aiheutuvat vahingolliset seuraukset pääriidan osapuolille olisivat ilmeisessä epäsuhteessa tuettavalla työtaistelulla tavoiteltavaan päämäärään nähden. Suhteettomuuden kriteeri on asetettu liian korkealle, kun epäsuhteelta edellytetään ilmeisyyttä.

Suhteettomuusarvioinnissa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota ulkopuolisille tahoille aiheutettuun haittaan ja vahinkoon. Jos muille kuin tuettavan työtaistelun työnantajaosapuolelle aiheutetaan vahinkoa tai haittaa, joka olisi ollut vältettävissä työtaistelun tarkemmalla kohdistamisella tuettavan työtaistelun työnantajaosapuoleen, myötätuntotyötaistelua olisi lähtökohtaisesti pidettävä suhteettomana. Lakiehdotuksessa tulisi kuitenkin lisäksi todeta selvästi, että myös tuettavan työtaistelun työnantajaosapuolelle voi työtaistelusta aiheutua niin suurta ja kohtuutonta vahinkoa, että myötätuntotyötaistelua on pidettävä suhteettomana. Huomioiden Suomen perustuslain turvaamat yhdenvertaisuus, yhdistymisvapaus, omaisuudensuoja sekä elinkeinonvapaus, sääntelyn tulee tältäkin osin olla riippumatonta siitä, aiheutetaanko vahinkoa työrauhan piirissä vai sen ulkopuolella.

Suhteettomuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota paitsi taloudellisiin vahinkoihin myös muuhun haittaan, josta ei välttämättä aiheudu suurta välitöntä taloudellista vahinkoa. Esimerkiksi joukkoliikenteen pysäyttäminen voi aiheuttaa suurta haittaa isolle joukolle ihmisiä, mutta ei merkittäviä suoranaisia taloudellisia vahinkoja. Tällainen haitta pitäisi ottaa huomioon suhteellisuusarviossa. Lisäksi on selvää, että hengen tai terveyden vaarantumisen pitää lähtökohtaisesti aina johtaa myötätuntotyötaistelun pitämiseen suhteettomana.

5 Ennakoilmoitusvelvollisuus

Työnseisauksia koskeva ennakoilmoitusvelvollisuus ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös myötätuntotyötaisteluita ja poliittisia työtaisteluita. Tällainen laajennus on tarpeellinen ja kannatettava. Työnseisauksen taustalla olevalla syyllä ei pitäisi olla vaikutusta velvollisuuteen ilmoittaa työnseisauksesta etukäteen.

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan kuitenkin, että ennakoilmoitus olisi velvollisuus tehdä vasta viimeistään seitsemän päivää ennen työnseisauksen alkamista, kun ennakoilmoitusaika työehtosopimusneuvotteluihin liittyvissä työnseisauksissa on 14 päivää. Perusteluksi lyhyemmälle ennakoilmoitusajalle todetaan, että myötätuntotyötaisteluihin ja poliittisiin työtaisteluihin ei liity sovittelua, joten sitä varten ei tarvitse varata aikaa.

On totta, että normaalisti myötätuntotyötaistelua ja poliittista työtaistelua ei pyritä ratkaisemaan sovittelulla. Ennakkoilmoituksella on kuitenkin toinen tärkeä tehtävä eli riittävän ajan antaminen työnantajalle varautua tulevaan työnseisaukseen. Tämä tarve on itse asiassa usein suurempi myötätuntotyötaisteluiden ja poliittisten työtaisteluiden yhteydessä kuin työehtosopimusneuvotteluihin liittyvissä työtaisteluissa. Näin sen vuoksi, että työnseisaus tulee yleensä suurempana yllätyksenä työnantajalle. Ennakkoilmoitusajan ei siten pitäisi olla lyhyempi vaan vähintään yhtä pitkä.

6 Lainvastaisen työtaistelun seuraamukset

Työryhmän ehdotuksen mukaan lainvastaisen työtaistelun seuraamuksena tuomittavan hyvityssakon vähimmäismäärä olisi 10.000 euroa ja enimmäismäärä 150.000 euroa. Pidämme ehdotusta kannatettavana.

On kuitenkin erittäin tärkeää, että hyvityssakkojen tason nostaminen heijastuu täysimääräisesti myös oikeuskäytäntöön. Lakiehdotuksen perusteluissa tulisi todeta tämä vielä ehdotettua selkeämmin.

Vaikka enimmäismäärää ehdotetaankin nostettavaksi merkittävästi, on tärkeää, että hyvityssakko voidaan nykyiseen tapaan tuomita useamman kerran, jos lainvastainen työtaistelu jatkuu työtuomioistuimen tuomiosta huolimatta. Tämän vuoksi tulee pitää huolta siitä, että lainvastaisia työtaisteluja koskevat oikeudenkäynnit pystytään hoitamaan työtuomioistuimessa erittäin ripeästi.

Työntekijälle tuomittavasta 200 euron hyvityksestä esitetään säädettäväksi työsopimuslaissa. Tämän seurauksena hyvitys tuomittaisiin yleisessä tuomioistuimessa eikä työtuomioistuimessa. Tämä ratkaisu ei ole tyydyttävä työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvollisuuden piiriin kuuluvien osalta, koska lainvastaiseen työtaisteluun osallistuneita työntekijäliittoja ja ammattiosastoja koskevat työrauhajutut käsitellään työtuomioistuimessa. Ei ole tarkoituksenmukaista, että osa saman työtaistelun seuraamuksista tuomittaisiin työtuomioistuimessa ja osa puolestaan yleisessä tuomioistuimessa.

Samoin työryhmän ehdotuksen muotoilu, jonka mukaan nimenomaan työnantajan tulee antaa työntekijälle tieto työtaistelun lainvastaisuudesta, on huonosti harkittu. Vaikka tieto työtaistelun lainvastaisuudesta onkin hyvityksen tuomitsemisen edellytys, ei ole olennaista, mitä kautta työntekijä on tiedon saanut.