

Asia: VN/19831/2023

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

Yleiset huomiot

Yleiset huomionne esityksestä

Palkansaajakeskusjärjestöt (SAK, AKAVA ja STTK) ovat 19.10.2023 antaneet yhteisen eriävän mielipiteen työrauhakysymyksiä käsitelleen työryhmän mietintöön. STTK:n jäsenliittona Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry yhtyy palkansaajakeskusjärjestöjen eriävään mielipiteeseen ja siinä esitettyihin näkökantoihin korostaen ja täsmentäen omia näkemyksiään tässä lausunnossa esitettävällä tavalla.

SuPer pitää ongelmallisena, ettei Suomen työmarkkinamallia ole käsitelty kokonaisuutena, vaan työmarkkinajärjestelmän kokonaisuuteen olennaisesti kuuluvia asioita edistetään nopealla aikataululla pala palalta pyrkien murentamaan ammattiyhdistysten tosiasiallisia mahdollisuuksia neuvotella jäsentensä työehdoista. Tämä toimintatapa ei edesauta yksimielisyyteen pääsemistä Suomen mallista, vaan on omiaan lisäämään vastakkainasettelua työmarkkinaosapuolten välillä. Toimintatapa ei myöskään vastaa SuPerin käsitystä Pohjoismaisesta työmarkkinamallista.

Työtaisteluoikeus on osana kollektiivista neuvotteluoikeutta ja työmarkkinajärjestelmää viimesijainen keino vaikuttaa neuvotteluihin, jos yhteisymmärrystä ei synny, ja tällä esityksellä pyritään rajoittamaan tätä työntekijöiden vaikuttamismahdollisuuksien kannalta olennaista oikeutta. Esitetyillä muutoksilla muutettaisiin työrauhajärjestelmän perusrakenteita ja tasapainoa työnantaja- ja työntekijäpuolen välillä.

Tiivistäen tällä esityksellä pyritään SuPerin näkemyksen mukaan ratkaisemaan sellaisia sääntelytarpeita, joiden olemassaoloa ei ole pystytty esityksessä riittävästi todentamaan eikä

vaikutuksia riittävästi arvioimaan. Kyse vaikuttaa olevan enemmän varautumisesta ennakolta tulevien lainsäädäntöheikennysten käsittelyyn, mikä käy ilmi myös itse mietinnöstä (s. 51). Kyse on kuitenkin perusoikeuksien rajoittamisesta eikä perusoikeuksia voida rajoittaa epätasaisesti varmuuden vuoksi. Tulevan yhteiskunnallisen ilmapiirin ennakointi on perusoikeuksien rajoittamisen kontekstissa kyseenalainen. Työtaisteluoikeuksien rajoituksille ei ole perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää syytä. Myös kansainvälisten sopimusten asettamat reunaehdot on esityksessä osin puutteellisesti huomioitu. Lakko-oikeuden rajoittamisen perusteena ei voida vedota taloudelliseen harkintaan, mutta tästä huolimatta mietinnössä esitetyt perustelut työtaisteluoikeuksien rajoituksille liittyvät suurelta osin nimenomaan taloudellisiin perusteluihin.

SuPer painottaa edustamiensa sote-alan työntekijöiden näkökulmasta erityisesti myötätuntotyötaistelun suhteellisuusarvioinnin osalta tekemiään huomioita sekä myötätuntotyötaisteluiden tulkinnanvaraiseksi jäävän suhteellisuusarvioinnin ja huomattavasti kiristettävän seuraamusjärjestelmän ennakoimatonta yhteisvaikutusta työntekijöiden työtaisteluoikeuksien kannalta. Myös työtaisteluasioiden käsittelystä eri tuomioistuimissa aiheutuvat riskit samoin kuin huolet työntekijän seuraamusmaksun kohtuuttomuudesta ja työntekijän oikeusturvasta seuraamusmaksun osalta ansaitsevat jo tässä kohden maininnan.

Nykytilan ja sen arviointi

1 luku - Asian tausta ja valmistelu

2 luku - Nykytila ja sen arviointi

1 luku - Asian tausta ja valmistelu

Työryhmässä käsiteltäviä työtaisteluoikeuden rajoituksia on useissa kohden laajennettu toimeksiannosta poiketen, vaikkei laajentamiselle ole ollut työryhmässä yksimielisyyttä.

SuPer haluaa työtaisteluoikeuksia koskevien laajennusten osalta kiinnittää erityistä huomiota siihen, kuinka myötätuntotyötaisteluiden suhteellisuusarvioinnin osalta valmisteluun on valmistelun edetessä tuotu mukaan kriteeristönä hengen ja terveyden vaarantaminen, vaikka hallitusohjelmakirjauksessa tätä ei ole mainittu ja työryhmätyön alkaessa työryhmän yhteinen näkemys on ollut, ettei suojelutyö kuulu työryhmän toimeksiantoon. Tämä alkuperäinen näkemys onkin perusteltu myös siitä näkökulmasta, että myös suojelutyö koskee hengen ja terveyden vaaraa, ja suojelutyötä koskee erillinen hallitusohjelmakirjaus, jonka mukaan hallitus toteuttaa eduskunnan lausuman (EV 105/2022) ja valmistelee lainsäädännön, jolla turvataan suojelutyön järjestäminen ristiriitatilanteissa. Tätä asiakokonaisuutta koskevan valmistelun on SuPerin käsityksen mukaan tarkoitus alkaa vasta myöhemmin.

Asian valmistelussa on ollut myös useita muita sellaisia puutteita, jotka ovat heikentäneet lainvalmistelutyön laatua. Yksityiskohtaiset hallitusohjelmakirjaukset ovat vaikuttaneet negatiivisesti lainvalmistelun laatuun etenkin perusoikeusrajoitusten vaihtoehtoisten järjestämistapojen valmistelun osalta. Lisäksi työryhmän toimikauden liian lyhyt kesto vaikutti mm.

asiantuntijakuulemisten järjestämiseen ja niiden hyödyntämiseen valmistelutyössä sekä siten, ettei sääntelyn ongelmakohtien analysoinnille ja vaikutusten arvioinnille jäänyt riittävästi aikaa. Työntekijäpuolen edustajille varattiin työryhmässä mahdollisuus esittää näkemyksiä esitetystä sääntelystä, mutta ne eivät juuri vaikuttaneet valmisteluun. Kolmikantaisessa valmistelussa osapuolilla tulee olla aito vaikutusmahdollisuus.

Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei vakiintuneita lainvalmistelun toimintatapoja ole noudatettu.

2 luku - Nykytila ja sen arviointi

Mietinnössä on ILO:n valvontakäytännön yhteydessä nostettu esille nk. tulkintariita, joka koskee lakko-oikeuden lukeutumista ILO:n ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisvapauden suojelua koskevan yleissopimuksen numero 87 tarjoaman suojan piiriin. SuPerin näkemyksen mukaan tähän riitaan liittyvää problematiikkaa ei ole asiallista kuvata mietinnössä, sillä pitkään noudatettu tulkintalinja, josta työnantaja on vasta 2010-luvulla irtaantunut, on edelleen relevantti.

Yleisperustelut - luvut 3-6

3 luku - Tavoitteet

4 luku - Ehdotukset ja niiden vaikutukset

5 luku - Muut toteuttamisvaihtoehdot

3 luku – Tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on mainittu muun muassa vakaammat ja häiriöttömämmät työmarkkinat, jotka turvaavat yritysten tuottavuutta ja parempaa kilpailukykyä suhteessa keskeisiin kilpailijamaihin ja edistävät ulkomaalaisten toimijoiden käsitystä Suomesta vakaana toiminta- ja investointiympäristönä. Seuraamusjärjestelmän tehostamisen tavoitteena on vähentää laittomien työtaisteluiden määrää ja niistä aiheutuvien kustannusten ja haittojen vähentäminen. Lisäksi seuraamusjärjestelmää tehostamalla on tarkoitus vahvistaa työrauhavelvollisuutta ja edistää yritysten vakaata toimintaympäristöä. Tavoitteissa korostuvat siis erityisesti taloudelliset tekijät.

4 luku - Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Kun mietinnön taloudelliset kokonaisvaikutukset (ml. työllisyysvaikutus ja bruttokansantuotetta kasvattava taloudellinen vaikutus) on arvioitu erittäin pieniksi, ohjaa se väkisin miettimään, onko lainsäädäntömuutokselle aidosti tarvetta. Tämän osalta on myös huomioitava, ettei mietinnössä ole esitetty vahvaa lakkojen kustannusvaikutuksia koskevaa tutkimusnäyttöä. Myös mietinnössä esitetyt tilastot työtaisteluiden määristä ovat epäselviä ja ristiriitaisia ainakin työrauhakanteiden lukumäärien ja hyväksytyjen kanteiden osalta. Kaikilta osin työtaisteluita ole edes tilastoitu erikseen (poliittiset työtaistelut) ilmeisesti niiden vähäisyyden takia, mikä sekkin asettaa sääntelytarpeen kyseenalaiseen valoon.

SuPer pitää todennäköisenä, että ehdotetut muutokset heikentäisivät työntekijäpuolen neuvotteluasemaa laajemmin kuin vaikutusarvioinneissa on kuvattu, ja korostaa vaikutusarviointien osalta erityisesti sitä, ettei esitettyjen toimenpiteiden yhteisvaikutuksia ole riittävästi arvioitu työntekijöiden perusoikeuksien eikä työntekijöiden tai työntekijäjärjestöjen oikeusturvan näkökulmasta. Työtaisteluoikeuksille esitettyjen rajoitusten tulkinnanvaraisuus (erityisesti myötätuntotyötaisteluita koskeva suhteellisuusarviointi) yhdistettynä seuraamusjärjestelmän merkittävään kiristämiseen huomioiden paitsi hyvityssakon käyttöalan laajeneminen myös hyvityssakon vähimmäis- ja enimmäismäärien huomattava korotus on työntekijöiden kollektiivisten neuvotteluvoimien kannalta niin olennainen asia, että vaikutuksia olisi tullut arvioida laajemmin. Myös alakohtainen tarkastelu, vaikka erityisesti tietyille aloille kohdistuvia rajoituksia on tarkoitus asettaa, jää puutteelliseksi. Mietinnössä on todettu, ettei ole pystytty ottamaan kantaa millä sektoreilla vaikutukset tulevat eniten näkymään. Näin ollen myöskään sääntelykokonaisuuden yhteisvaikutuksia työtaisteluoikeuksien käyttömahdollisuuksiin ja työntekijöiden neuvotteluasemaan esimerkiksi sote-alan osalta ei ole arvioitu.

Toisaalta esityksessä ei myöskään riittävästi huomioida työmarkkinajärjestelmässä tapahtuneita muutoksia, kuten siirtymistä alakohtaisista työehtosopimuksista yhä enemmän yrityskohtaisiin työehtosopimuksiin, ja että tämän seurauksena myötätuntotyötaisteluiden merkitys voi korostua.

Esityksessä esitettyjen uusien veloitteiden suhdetta olemassa olevaan sääntelyyn ei ole kaikilta osin riittävästi arvioitu. Epäselväksi jää esimerkiksi mietinnössä esitetyn myötätuntotyötaisteluiden suhteellisuusarvioinnin suhde oikeuskäytännössä tunnustettuun mahdollisuuteen hakea turvaamistoimea tilanteessa, jossa työtaistelutoimenpide toteuttamistapansa, päämääriensä tai seuraustensa johdosta olisi oikeuskäytännössä vakiintunein perustein katsottava oikeuden ja hyvän tavan vastaiseksi tai kohtuuttomaksi.

SuPerin näkemyksen mukaan seuraamusjärjestelmää koskevissa vaikutusten arvioinneissa on puutteita erityisesti työntekijälle asetettavan seuraamusmaksun ja oikeusturvan suhteen huomioiden kuittaukseen liittyvä työntekijän alisteinen asema ja se, ettei työntekijälle mahdollisesti aiheutuvaa oikeudenkäyntikuluriskiä ole lainkaan huomioitu.

Niin ikään seuraamusjärjestelmään liittyen tuomioistuinten toiminnan kannalta vaikutusarvioinneissa olisi tullut kiinnittää enemmän huomioita siihen, että samoja työtaistelutoimia tulnaisiin jatkossa käsittelemään sekä työtuomioistuimissa että yleisissä tuomioistuimissa.

Oikeudenkäyntikuluriski, käsittelyajat ja tuomioistuinten resurssit käsitellä työtaisteluasioita voivat vaihdella, millä on taas merkitystä työntekijöiden ja työntekijäjärjestöjen oikeusturvan kannalta. Myös soveltamiskäytännön yhdenmukaisuus voisi vaarantua erityisesti, kun samalla myös seuraamuksia koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuus lisääntyy.

5 luku - Muut toteuttamisvaihtoehdot

SuPerin näkemyksen mukaan mietinnössä ei ole kuvattu riittävästi muita toteuttamisvaihtoehtoja. Tämän taustalla ovat osaltaan yksityiskohtaiset hallitusohjelmakirjaukset, joiden seurauksena liikkumavaraa ei ole ollut.

Perusoikeuksien rajoituksia koskevan lainvalmistelun näkökulmasta on ongelmallista, ettei vaihtoehtoisia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi ole laajemmin käsitelty.

Esimerkiksi muiden Pohjoismaiden käytännöistä vaikutetaan poimitun palasia huomioimatta kokonaisuuksia eikä muita seuraamustasoja hyvityssakon korottamiselle ole arvioitu.

Vaihtoehtoina ei ole käsitelty työtuomioistuimen toimivallan laajentamiseen tai muutoksenhakuoikeuteen liittyviä kysymyksiä. Esityksessä ei ole myöskään arvioitu mahdollisuutta jatkaa työtaisteluoikeuden kehittämistä olemassa olevan oikeuskäytännön pohjalta, jossa rajoituksia työtaisteluoikeuksien käytölle on muodostunut.

8 a§ [myötätuntotyötaistelun rajoitukset]

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Mietinnössä esitetään myötätuntotyötaisteluiden rajoittamista suhteellisuusarvioinnin kautta.

SuPer huomauttaa taustaksi, että myötätuntotyötaisteluiden rajoittamista on perusteltu mietinnössä muun ohella työrauhavelvollisuudella. Kuten mietinnössäkin todetaan, työrauhavelvollisuus merkitsee velvoitetta olla ryhtymättä työehtosopimuksen voimassa ollessa kyseiseen sopimukseen kohdistuviin työtaistelutoimenpiteisiin. Myötätuntotyötaistelulla ei pyritä vaikuttamaan omaan työehtosopimukseen, vaan kyse on toisen työtaistelun osapuolen tukemisesta tämän työriidassa. Työehtosopimuksella ostetun työrauhan ei ole katsottu ulottuvan myötätuntotyötaisteluihin, mutta muilla perusteilla on oikeuskäytännössä syntynyt rajoja niiden käyttämiselle. Työrauhavelvollisuuden sisältö on mietinnössä hahmotettu tavanomaisesta poikkeavasti, ja perusteltu myös tätä kautta perusoikeuden rajoitusta. SuPer toteaa lisäksi, että

ammattijärjestöautonomiaan on perinteisesti kuulunut, millä toimin (toteuttamistapa) saadaan riittävä painostusvaikutus sekä työtaistelun rajaaminen.

Esityksen mukaan työrauhavelvollisuuden vallitessa ei saisi toimeenpanna myötätuntotyötaistelua, jos sen toteuttamistapa tai siitä pääriidan ulkopuolisille aiheutuvat vahingolliset seuraukset olisivat ilmeisessä epäsuhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Myötätuntotyötaistelun suhteellisuusarvioinnin toteuttaminen vaikuttaa mietinnön perusteella vaikealta, ellei mahdottomalta tehtävältä. Ensimmäinen haaste liittyy painostusarvon kriteeriin ja sen suhteeseen esityksessä esitettyihin suhteellisuuden arviointikriteereihin.

Toisaalta mietinnössä on todettu, että suhteettomuuteen voisi viitata se, että myötätuntotyötaistelulla ei voitaisi katsoa olevan painostusarvoa eli todellista merkitystä pääriidan ratkaisussa, mutta toisessa kohtaa, että ilmeistä epäsuhtaa osoittaisi myös se, että myötätuntotyötaistelun seurauksena aiheutuvat vahingolliset seuraukset kohdistuisivat tarpeettoman laajasti tuettavan työtaistelun (pääriita) ulkopuolisiin tahoihin. Käytännössä tämä tarkoittaisi tilannetta, jossa sekä pääriitaan nähden painostusarvoltaan vaikutukseton, mutta myös toteuttamistavaltaan liian laaja myötätuntotyötaistelu olisi laitton. Myötätuntotyötaistelun painostusvaikutuksen etukäteinen arviointi suhteessa pääriitaan on kuitenkin erittäin vaikeaa. Ensinnäkin voidaan kysyä, voidaanko painostusarvoa erillisenä asiana edes arvioida ja miten tämä arvio tehtäisiin. Edellyttäisikö painostusarvon arviointi vertailua hypoteettiseen tilanteeseen, jossa myötätuntotyötaistelua ei olisi järjestetty vai arviointiin siitä, syntyikö sopimus nopeammin tai parempisisältöisenä myötätuntotyötaistelun vaikutuksesta. Toisaalta voidaan kysyä, onko työtaistelun laittomuus perusteltu seuraus vaikutusettomuudesta (painostusarvon suhteen), kun toisaalta toimenpiteiden laajuutta ja kestoa halutaan esityksellä nimenomaan rajattavan, ja kun näiden rajaaminen voi johtaa siihen, että painostusarvo jää olemattomaksi. Suppealla työtaistelulla ei välttämättä ole painostusarvoa.

Onkin korostettava, että myötätuntotyötaisteluiden rajoittaminen rajoittaa tosiasiallisesti pääriidan työntekijäpuolen työtaisteluoikeuden tehokasta käyttöä, jos painostusvoimaa ei saada aikaan, mikä on myös omiaan pitkittämään työriitoja. Lisäksi on huomioitava, että asiallisesti suhteellisuusarviointiin on esityksessä tuotu mukaan hallitusohjelmakirjauksesta poiketen ajallinen rajoitus, kun suhteettomuuden puolesta esityksen perusteella puhuisi myös se, että myötätuntotyötaistelu toteutettaisiin kohtuuttoman pitkäkestoisesti.

Vaikka esityksessä on sinänsä tunnustettu, että myötätuntotyötaistelusta aiheutuu aina jonkinasteista haittaa tai vahinkoa pääriidan ulkopuolisille tahoille, hyväksyttävien myötätuntotyötaisteluiden määrittelyä ei ole otettu esityksen lähtökohdaksi, vaan ennemminkin lähtökohdana on työtaisteluoikeuden rajoituksen mahdollisimman kattava kirjaaminen. Tätä kuvastaa myös se, miten esityksessä tarkoitettuihin suhteellisuusarvioinnissa huomioon otettaviin vahingollisiin seurauksiin on työryhmätyön aikana lisätty vaara hengelle ja terveydelle, vaikei

suojelutyö, mikä niin ikään koskee hengen ja terveyden vaaraa, ole ollut työryhmän tehtävänannossa. Hengen ja terveyden vaaraa myötätuntotyötaistelun rajoitusperusteena käsitelläänkin mitä ilmeisimmin tämän takia vain hyvin suppeasti ja pintapuolisesti mietinnössä.

Huomioiden työryhmän tehtävänanto sekä se, että suojelutyön järjestämisestä ristiriitatilanteita koskien on oma erillinen hallitusohjelmakirjauksensa, joka on tulossa käsittelyyn myöhemmin kuin myös edellä esiintuodun kriteeristöä koskevan valmistelun puutteellisuus, SuPer katsoo, ettei hengen ja terveyden vaaralta suojelemista tule ottaa mukaan kyseisen työryhmän valmistelevaan hallituksen esitykseen. Myötätuntotyötaisteluiden rajaamisen osalta ei tule rajaamisperusteena säännös eikä perustelutasolla käsitellä hengen ja terveyden vaaraa. Koska myös suojelutyö koskee hengen ja terveyden vaaraa, tulee hengen ja terveyden vaara työtaisteluiden mahdollisena rajoitusperusteena sekä tilanteita koskevat menettelytavat valmistella ja säätää kokonaisuutena erottelematta myötätuntotyötaisteluista muista työtaisteluista.

Mikäli hengen ja terveyden vaara myötätuntotyötaisteluiden ja toisaalta suojelutyön yhteydessä käsitellään erikseen, voi muodostua tilanne, jossa tilanteita arvioitaisiin eri kriteerein tai menettelytavooin eli toimintatavat riippuisivat samallakin työpaikalla siitä, onko kyseessä myötätuntotyötaistelu vai muu työtaistelu. Tällainen sääntelytapa ei ole perusteltu eikä tarkoituksenmukainen SuPerin jäsenten ja heidän edustamiensa ammattialojen työtaisteluoikeuksien eikä myöskään hengen ja terveydensuojelun kannalta. Tämä voisi myös mahdollistaa useita päällekkäisiä myötätuntotyötaisteluiden rajaamisperusteita hengen tai terveyden vaaralla eri menettelyissä, mikä ei ole hyväksyttävää. Sitä, että toimenpiteiden yhteisvaikutukset työntekijöiden työtaisteluoikeuksiin tulisi arvioida kokonaisuutena puoltaa myös myötätuntotyötaisteluiden mahdollisesti kasvava merkitys työntekijäosapuolen mahdollisuuksiin vaikuttaa omiin työehtoihinsa.

Edellä esitetyn hengen ja terveyden vaaraa koskevan kriteeristön lisäksi esitykseen on otettu oma momentti koskien välttämättömiä palveluita. Esityksen perusteluista ilmenee, että myötätuntotyötaistelun toteuttajalle ollaan tosiasiaa säätämässä neuvotteluelvoite välttämättömien palveluiden turvaamisesta, vaikkei asiasta ole säädöstekstissä mitään maininta. Tämä ei ole lainsäädäntötekniisesti oikein, sillä velvoite ei ilmene itse lain tekstistä. Työtaistelun osapuolille ei tule säätää velvoitteita perusteluilla.

Esityksessä kuvataan yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömiä palveluita siten, että ne ovat sellaisia, joiden keskeytyminen vaarantaisi esimerkiksi koko väestön tai sen osan hengen tai terveyden taikka henkilökohtaisen turvallisuuden. Välttämättöminä palveluina on luonnoksessa lueteltu muun muassa terveyteen, henkeen ja hyvinvointiin liittyvät sairaala- ja muut vastaavat palvelut. Tämä luettelo ei vastaa ILO:n kansainvälisten sopimusten valvontakäytänteessä suppeaksi painotettua soveltamiskäytännettä. Kyse olisi oltava yksinomaan sellaisista palveluista, joiden keskeytyessä muodostuu selvä ja välitön uhka. Esimerkiksi kaikki sairaalan palvelut tai siellä tehtävät työt eivät voi olla välttämättömiä palveluita, kun tulkinnan on oltava suppeaa.

Edellä esitetyn lisäksi säännöksen perusteluissa oleva rinnastus koskien sairaalapalveluita ja muita vastaavia palveluita on epämääräinen ja epätarkka työtaisteluoikeuden rajaamisperuste. Ainoana täsmennyksenä on mainittu näiden palveluiden liittyvän terveyteen, henkeen ja hyvinvointiin. On kyseenalaista, mitä lainsäätäjä on tässä tarkoittanut rinnastaa sairaalapalveluihin. Selvää on, ettei muut vastaavat palvelut -kriteeriä voida tulkita laajemmin kuin miten välttämättömät palvelut määrittävät kansainvälisten sopimusten valvontakäytänteessä. Esitetty sääntely ei kuitenkaan näiltä osin ole riittävän tarkkarajasta, sillä konkreettisesti soveltamistilanteessa tulkinta olisi ennakoimaton tarkempien kriteeristöjen puuttuessa.

Perusteluissa on toteamus siitä, että sääntelyn on tarkoitus olla linjassa ILO:n sopimusten 87 ja 98 valvontakäytännön kanssa, mutta tästä huolimatta perustelut eivät vastaa ILO:n sopimusten määritelmiä eikä lakia voida esitetyllä sisällöllä ja perusteluilla säätää. Lisäksi näiden ILO:n sopimusten valvontakäytännössä on todettu, että kansallisesti on säädettävä korvaavista oikeuksista eli työntekijöiden kollektiivisen neuvotteluvapauden tehosteista ja keinoista painostaa vastapuolta, jos työtaistelutoimenpiteitä rajataan tai kielletään yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömissä toiminnoissa. Vaikka esitettyssä sääntelyssä olisi kyse työtaisteluoikeuden rajoittamisesta, ei edellä esitettyjä ns. hyvitystakeita ole esityksessä ollenkaan huomioitu. Esitys on tältä osin puutteellinen.

Myötätuntotyötaisteluiden suhteellisuusarvioinnin osalta on lisäksi huomionarvoista, että työehtosopimuslain 9 §:n hyvityssakkoa koskevan ehdotuksen perusteluissa todetaan, että hyvityssakko voitaisiin tuomita myös ennakollisesti työtaistelulla uhkaamisesta, ja että sakko voitaisiin tuomita myös laittomalla myötätuntotyötaistelulla tai poliittisella työtaistelulla uhkaamista. Perusteluiden mukaan hyvityssakko voitaisiin tuomita, jos työtuomioistuin voisi ennakoilmoituksen perusteella etukäteen todeta työtaistelun toteutuessaan rikkovan työrauhavelvollisuutta. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että myötätuntotyötaistelun etukäteistä suhteellisuus/laillisuusarviointia, siis esimerkiksi sitä, että myötätuntotyötaistelun aiheuttamia vahingollisia seurauksia arvioitaisiin etukäteen. Vahingollisten seurausten arviointi etukäteen on kuitenkin eri asia kuin sen arviointi, kohdistuisiko myötätuntotyötaistelu oman työehtosopimuksen määräyksiin vai ei. Käytännössä etukäteisarviointi esimerkiksi sote-alalla tarkoittaisi sitä, että hengen ja terveyden vaarantumista arvioitaisiin pelkkien väitteiden varassa. Tämän osalta on huomioitava, että ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytännön perusteella välttämättömiä palveluita koskevalta hengen ja ja terveyden vaaralta edellytetään ”selvää ja välitöntä” vaarantumista, jotta työtaisteluita voitaisiin kieltää (Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Sixth edition, 2018, s. 156, kohta 836). Tämäkin huomioiden etukäteisen suhteellisuusarvioinnin tekemistä asianmukaisesti ennakoilmoitusaikana on pidettävä mahdollisena. Näin ollen tätä koskeva maininta tulisi SuPerin näkemyksen mukaan perusteluista poistaa. Toisena huomiona etukäteisarvioinnin suhteen esitetään, ettei etukäteisarvioinnin suhdetta työehtosopimuslakiin esitettävään työntekijän seuraamusmaksuun ja ”työtaistelun jatkamiseen” ole esityksessä arvioitu.

Suhteessa olemassa oleviin oikeussuojakeinoihin on myös huomioitava, että käytännössä samoilla tai lähes samoilla perusteilla voisi vaatia jo ennen myötätuntotyötaistelun toimeenpanoa turvaamistoimea. Turvaamistoimihakemus on ollut mahdollinen myös työehtosopimuksen voimassa

ollessa myötätuntotyötaisteluiden kohdalla (KKO 2020:50). Oikeussuojakeinojen keskinäistä suhdetta ei ole mietinnössä arvioitu.

Kooten voidaan todeta, että esityksessä luodaan moniportainen ja hyvin tulkinnanvarainen säännöstö myötätuntotyötaisteluiden rajoittamiseksi. Toimenpiteitä ja vahingollisia seurauksia (mukaan lukien hengen ja terveyden vaarantaminen) arvioidaisiin suhteessa pääriitaan ja painostusvaikutukseen. Lisäksi välttämättömiä palveluita, joihin mainitaan sisältyväksi sairaala- ja muut vastaavat palvelut koskisi oma momentti. Arviointi voisi olla niin etu- kuin jälkikäteistä. SuPerin näkemyksen mukaan myötätuntotyötaistelun laillisuutta on kriteeristöjen perusteella mahdotonta arvioida etukäteen, ja sääntelystä aiheutuu tosiasiasa este työtaisteluoikeuden käyttämiselle. Tämän vuoksi suhteellisuusarviointia koskevaa säännöstöä ei tule tässä muodossa säätää.

8 b § [Poliittiseen päätöksentekoon kohdistuva työtaistelu]

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Mietinnössä esitetään työrauhavelvollisuuden vallitessa toimeenpantavan työnseisauksen rajoittamista 24 tuntiin ja muiden poliittisten työtaisteluiden kestolle enintään kahden viikon aikarajaa. Lisäksi esitetään, ettei poliittista työtaistelua saa toimeenpanna uudelleen samaan asiaan vaikuttamiseksi.

SuPer korostaa, että poliittisia työtaisteluita on ollut Suomessa hyvin vähän ja niiden merkitys on ollut pieni. Poliittisia työtaisteluita ei edes tilastoida erikseen. Tämän vuoksi ei voida sanoa, että olisi kyse sellaisesta yhteiskunnallisesta ongelmasta, johon olisi välttämätöntä puuttua kansalaisten perusteoikeuksia rajoittamalla, vaan kyse näyttää olevan enemmän tulevan ennakoimisesta. Kansalaisten perusoikeuksia pyritään rajoittamaan etupainotteisesti yritysten taloudellisten menetysten rajoittamiseksi. Poliittisia työtaisteluita koskeva ajallinen rajoitus on kuitenkin selkeästi kansainvälisen sääntelyn vastainen. Lainsäädännössä asetettu aikaraja voi myös tehdä yhdistymisvapauden käyttämisen käytännössä toimimattomaksi. Myös tehtäessä vertailua muihin Pohjoismaihin poliittisia työtaisteluita ei ole Ruotsissa tai Norjassa rajoitettu täsmällisesti tiettyyn aikamääreeseen.

Lisäksi todettakoon, että esitys koskee näiltä osin niin työntekijöiden kuin työnantajien oikeutta poliittiseen työtaisteluun eli myös poliittisia työsulkuja, vaikkei niitä ole Suomessa tiettävästi järjestetty. Tässä kohden työnantaja koskevaa sääntelyä perusteellaan tasapainolla ja työrauhavelvollisuuden perustumisella molemminpuolisuuteen tarkoittaen, että oikeudet ja velvollisuudet ovat niin työntekijä kuin työnantajajärjestöille samat. Kuitenkin tämä tasapaino rikotaan esityksen muissa kohdissa, kuten työehtosopimuksen tietien rikkomisen ja työrauhavelvollisuuden osalta kuin myös hyvityssakon suuruuden osalta, kun hyvityssakon määräytymisperusteet eivät enää jatkossa olisi samat. Tämä tasapainon horjuttaminen korostaa esityksen epäjohdonmukaisuutta ja korostuneesti työnantajan etujen mukaisuutta.

SuPer katsoo, että 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

9§ Hyvityssakko ja 10 § hyvityssakkoon tuomitseminen yhdessä

Mietinnön perusteella työntekijäjärjestöille tuomittavia seuraamuksia tiukennetaan merkittävästi. Hyvityksen määrä olisi jatkossa vähintään 10 000 enintään 150 000 euroa. Lisäksi hyvityssakko voitaisiin tuomita myös suhteettomasta myötätuntotyötaistelusta ja enimmäiskeston ylittävästä poliittisesta työtaistelusta ja perusteluiden mukaan myös sellaisella uhkaamisesta.

Kyse on merkittävästä työntekijäjärjestölle tuomittavaa hyvityssakkoa koskevasta tason nostosta (vrt. nykyinen taso 31 900 euroa). Tämän merkittävän noston vaikutuksia ei ole kuitenkaan vaikutusarvioinneissa huolellisesti eikä yhdessä muiden esitettävien muutosten kanssa arvioitu suhteessa 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.

SuPerin näkemyksen mukaan perusteita sille, että työnantajien työehtosopimuksen tietensä rikkomista koskevan hyvityssakon taso olisi tullut käsitellä yhdessä työntekijäjärjestöjä koskevan noston kanssa, on esitettävissä paitsi työmarkkinoiden tasapainonäkökulmasta myös konkreettisten esimerkkien kautta. Ajankohtaisena esimerkkinä voidaan mainita Helsingin kaupungin palkanmaksuongelmia koskeva työtuomioistuimen oikeuskäytäntö korostaen, että palkanmaksu on työnantajan päävelvoite ja sen olennaista merkitystä työntekijälle. Ks. TT 2023:7, TT 2023:8, TT 2023:24 TT 2023:44, TT 2023:58 ja TT 2023:59. Hyvityssakkotasoa on ollut kaikissa näissä tuomioissa alle jatkossa työntekijäpuolta koskevan vähimmäistason.

On myös huomioitava, että jatkossa samojen työehtosopimuslain 10 §:n mukaisten kriteerien perusteella arvioitaisiin kahta erilaista asteikkoa, mikä lisäisi lainsäädännön tulkinnanvaraisuutta ja oikeudellista epävarmuutta. Samaa seuraisi työrauharajoitusten ja hyvityssakon ulottamisesta ns.

sopimuksettomaan tilaan, sopimuksettomille aloille ja yleissitovien työehtosopimusten piiriin kuin myös siitä, että hyvityssakon määräämistä ja sen suuruuden määräytymisessä huomioitavia kriteereitä arvioisivat jatkossa sekä työtuomioistuimien että yleiset tuomioistuimet, mikä johtaisi myös eri oikeudenkäyntikuluriskeihin, joiden vaikutuksia ei ole työntekijöiden oikeusturvan toteutumisen kannalta arvioitu. Niin ikään oikeudellista epävarmuutta lisäisi se, että normaalisitoviin työehtosopimukseen liittyviä työrauhariitoja ratkaistaisiin jatkossa työtuomioistuimen lisäksi ns. sopimuksettoman tilan osalta yleisessä tuomioistuimessa.

Jos seuraamuksia määrätään useilla eri tasoilla (keskusjärjestö, ammattiliitto, ammattiosasto, yksittäinen työntekijä) voivat ne muodostua kokonaisuudessaan huomattaviksi. Esitys ei riittävästi huomioi Suomen kansainvälisiä velvoitteita, joiden perusteella seuraamukset eivät saa olla määrältään sellaisia, että ne todennäköisesti johtaisivat ammattiliiton hajoamiseen tai uhkaisivat ammattiliiton toimintaa ja estäisivät niiden laillista ammattiyhdistystoimintaa.

Mietinnössä esitettyjen säännösten tulkinnanvaraisuus yhdistettynä huomattavasti korotettuihin työntekijäpuolen hyvityssakkoihin kertaantumismahdollisuuksineen on omiaan pelotevaikutuksen lailla rajoittamaan työtaisteluoikeutta enemmän kuin on tarkoitus ja myös laillisia työtaisteluita ilman kompensatiota tai vaihtoehtoisia menettelyitä korvaamaan työntekijöiden neuvotteluvoiman heikkenemistä. Työtaisteluoikeuden käyttäminen voi tosiasiaa estyä, jolloin loukataan perusoikeutena turvatun työtaisteluoikeuden ydinaluetta.

SuPer katsoo, ettei hyvityssakon merkittävää yksipuolista nostoa ole asiallisesti perustelu ja että hyvitysseuraamuksen alarajan säätämisestä tulee luopua kokonaan.

10 § [Hyvityssakkoon tuomitseminen]

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Kts. Työehtosopimuslaki 9 § kohdassa esitetty.

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.

Koska työriitojen sovittelu ei koske poliittisia työtaisteluita eikä myöskään myötätuntotyötaisteluiden osalta kuin pääriitaa, ei ilmoitusajalle ole näissä yhteyksissä samanlaista tarkoitusta kuin pääriitaa koskevalla ilmoitusajalla. Esitettyä seitsemän päivän ilmoitusaikaa perustellaankin sillä, ettei näitä työtaisteluja soviteltaisi, mutta toisaalta myös varautumisella henkilöstöjärjestelyin.

Mitä pidempi ilmoitusaika on, sitä todennäköisemmin työnantaja ehtii hankkia työvoimaa murtamaan lakkoa. Aiemmin voimassa olleissa keskusjärjestösopimuksissa on suositeltu neljän päivän ilmoitusaikaa, ja tämä ilmoitusaika on kirjattu myös osaan työehtosopimuksista.

Huomioiden se, ettei ilmoitusajalle ole esityksen kontekstissa samanlaista tarkoitusta kuin pääriitaa koskevan ilmoitusajan yhteydessä sekä pidemmän ilmoitusajan työtaistelun painostusvoimaa heikentävä vaikutus, SuPerin näkemyksen mukaan neljän päivän ilmoitusaikaa olisi pidettävä riittävänä. Pidempi ilmoitusaika on omiaan pidentämään työriitojen kestoa, ja mahdollistaa lakon murtamisen.

8 a § Myötätuntotyötaistelun rajoitukset

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Mietinnössä esitetään työrauhavelvoitteen ulkopuolisia tilanteita koskevaa myötätuntotyötaistelu-oikeuden rajoittamista siten, että myötätuntotyötaistelua ei saisi toimeenpanna, jos sen toteuttamistapa tai siitä pääriidan ulkopuolisille aiheutuvat vahingolliset seuraukset olisivat ilmeisessä epäsuhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden ja jos tuettavan työtaistelun tavoitteena ei olisi työehtosopimuksen solmiminen.

Ilmeistä epäkohtaa ehdotetaan arvioitavaksi samalla tavalla kuin työrauhan vallitessa. Myös välttämättömien palveluiden ja toimintojen turvaamisen osalta esitetään työehtosopimuslain 8 §:n 3 momenttia ja sen perusteluita vastaavaa sääntelyä.

SuPer viittaa tässä kohden suhteellisuusarvioinnin ja välttämättömien palveluiden osalta työehtosopimuslain 8 a § kohdassa esittämäänsä.

SuPer toteaa lisäksi, että esityksessä on sinänsä oikein tunnistettu, että liikkumavara työtaisteluoikeuden rajoitusten osalta on pienempi työrauhavelvollisuuden ulkopuolella.

8 b § Poliittiseen päätöksentekoon kohdistuva työtaistelu

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Mietinnössä esitetään työrauhavelvollisuuden ulkopuolisissa tilanteissa toimeenpantavan työnseisauksen rajoittamista 24 tuntiin ja muiden poliittisten työtaisteluiden kestolle enintään kahden viikon aikarajaa. Lisäksi esitetään, ettei poliittista työtaistelua saa toimeenpanna uudelleen samaan asiaan vaikuttamiseksi.

SuPer viittaa tässä kohden työehtosopimuslain 8 b § kohdalla esittämäänsä.

8 c § Työtaisteluoikeus virkasuhteessa

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

-

18 a § Hyvitys

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

SuPer viittaa tässä kohden työehtosopimuslain 9 § kohdalla esittämäänsä.

18 b § Hyvityksen rahamäärän tarkistaminen

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

-

3 luvun 6 § Laittomaksi julistetun työnseisauksen jatkaminen

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Mietinnössä esitetään, että säädettäisiin uudesta työntekijään kohdistettavasta sanktiosta, jonka perusteella työntekijälle voitaisiin määrätä 200 euron suuruinen hyvitysseuraamus, jos tämä jatkaa sellaista työntekijäjärjestön toimeenpanemaa työtaistelua, jonka tuomioistuin on katsonut laittomaksi.

Pohjoismaista Ruotsissa on vastaavan tyyppistä sääntelyä, mutta tämän osalta on huomioitava, että Ruotsin järjestelmä poikkeaa olennaisesti muilta osin Suomen järjestelmästä jo lähtien työntekijän tulkintaetuoikeudesta ja lakiin perustuvasta neuvotteluvelvollisuudesta.

SuPer vastustaa työntekijälle asetettavaa seuraamusmaksua, ja korostaa, että vastuun työrauhavelvollisuuden vastaisista toimista tulisi jatkossakin kohdistua vain työntekijäjärjestöihin, jotka tekevät päätökset työtaistelutoimiin ryhtymisestä.

Seuraamusmaksun osalta esityksessä on useita työntekijän oikeusturvaan liittyviä puutteita. Siinä ei ole otettu kantaa, mikä taho asettaisi seuraamuksen, miten ja missä ajassa maksua koskevaan päätökseen tai ratkaisuun voisi hakea muutosta. Tähän liittyen myös mietinnössä esitettyyn työnantajan kuittausmahdollisuuteen voi liittyä oikeusturvaongelmia. Myös työnantajan informointivelvollisuuden osalta esitys on epämääräinen, kun säännöksestä ei käy selkeästi ilmi, mitä työnantajan tulee työntekijälle informoida (ja miten), jotta työntekijän tulee seuraamuksen välttääkseen pidättäytyä työtaistelun jatkamisesta.

Esityksen perusteella työnantajalla olisi mahdollisuus nostaa asiassa velkomuskanne yleisessä tuomioistuimessa, jos työntekijä katsoisi, ettei työnantajalla ole oikeutta hyvitykseen. Tästä luonnollisesti seuraisi oikeuskäyntikuluriski myös työntekijälle. SuPerin näkemyksen mukaan 200 euron seuraamusmaksun kohtuullisuutta olisikin tullut arvioida enemmän, ja arviointi olisi tullut suorittaa siten, että huomioidaan myös työntekijälle mahdollisesti asiassa aiheutuvat oikeudenkäyntikulut. Näin arvioituna seuraamusmaksua ei voida pitää yksittäisen työntekijän näkökulmasta kohtuullisena eikä seuraamusmaksun säätämistä myöskään tällä perusteella perusteltuna.

Mikäli seuraamusmaksua kuitenkin esitetään, SuPer katsoo, että seuraamusmaksua koskeva asia tulisi käsitellä työrauhakanteen yhteydessä. Työntekijän jatkaessa työtaistelua, voi työnantaja nostaa asiassa työrauhakanteen, ja seuraamusmaksua koskeva asia voitaisiin käsitellä tässä samassa prosessissa ilman erillistä kuluriskiä.

4 luvun 9 § Laittomaksi julistetun työnseisauksen jatkaminen

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

-

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

-

Kasanen Sini
Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry