

Työ- ja elinkeinoministeriö
www.lausuntopalvelu.fi
VN/19831/2023

Aihe **Lausunto työrauhalainsäädännön kehittämisestä – luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain, työriitojen sovittelusta annetun lain, työsopimuslain ja merityösopimuslain muuttamisesta**

Ammattiliitto Jyty yhtyy palkansaajakeskusjärjestöjen 19.10.2023 jättämään eriävään mielipiteeseen kokonaisuudessaan.

Esityksen valmistelu

Ammattiliitto Jyty pitää ongelmallisena esityksen valmistelutapaa, joka poikkesi vakiintuneesta kolmikantaisesta lainvalmistelusta. Tältä osin Ammattiliitto Jyty viittaa palkansaajakeskusjärjestöjen jättämään eriävään mielipiteeseen, jossa on kuvattu esityksen valmisteluun liittyneet vakavat puutteet. Erityisen ongelmallisena Ammattiliitto Jyty pitää sitä, että kansalaisten perusoikeuksiin vaikuttava esitys valmisteltiin kiireessä, mikä heikensi lainvalmistelun laatua, sekä sitä, että hallitusohjelmakirjausten yksityiskohtaisuuden takia virkakunnalla ei ollut tosiasiallisia mahdollisuuksia valmistella vaihtoehtoisia järjestämistapoja työtaisteluoikeuden rajoituksista.

Yleisperustelut

Esityksen perustelut työtaisteluoikeuden rajoittamiselle ovat lähes puhtaasti taloudellisia ja ne liittyvät mm. yritysten tuottavuuteen, kilpailukykyyn ja investointiympäristöön. Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yhdistymisvapauskomitean käytännön mukaan lakko-oikeuden rajoittamisen perusteena ei voida vedota taloudelliseen harkintaan. Työtaisteluilla on kaikissa tapauksissa taloudellisia vaikutuksia, eikä niitä voida poistaa tekemättä samalla tyhjäksi työtaisteluoikeuden keskeistä sisältöä. Perusoikeuksien ja kansainvälisten sopimusten näkökulmasta taloudelliset syyt eivät ole hyväksyttäviä syitä työtaisteluoikeuden rajoittamiselle.

Esityksen arvioidut vaikutukset

Esityksen vaikutusten arviointi on puutteellinen erityisesti työntekijöiden perusoikeuksiin, työelämään ja ammattiliittoihin kohdistuvien vaikutusten osalta. Yksittäisen työntekijän oikeusturvaan ei ole kiinnitetty vaikutusten arvioinnissa riittävästi huomiota. Esimerkiksi työntekijälle asetettavan 200 euron suuruisen seuraamusmaksun vaikutuksia ei ole arvioitu lainkaan.

Esityksen taloudelliset kokonaisvaikutukset on arvioitu olemattomiksi, mikä kyseenalaistaa lainsäädäntömuutosten tarpeellisuuden. Vaikutusarvion mukaan lakkojen kustannusvaikutuksista on vain vähän vahvaa tutkimusnäyttöä. Arvioissa käytetyt tutkimukset ja laskelmat perustuvat pääosin yrityksille suunnattuihin kyselytutkimuksiin, eikä niitä siten voida pitää puolueettomina.

Esityksen kielteisiä vaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan, talouskasvuun eikä työelämään ole huomioitu riittävästi. Vaikutusarvion mukaan lainsäädännön toteutuessa uusille säännöksille on haettava työtuomioistuimen kautta uusia tulkintoja. Tämä tekee työmarkkinoiden toimintaympäristöstä vaikeasti ennustettavan pitkäksi aikaa eteenpäin. Ennustettavuuteen vaikuttaa sekin, että työriitalain samoin kuin työntekijän seuraamusmaksun osalta asiat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Tämä voi johtaa siihen, että työtaisteluoikeuksiin liittyvät tulkinnot eriytyvät työtuomioistuimen ja esimerkiksi korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä.

Esityksessä ehdotetut muutokset heikentävät ammatillisen järjestäytymisvapauden ja työtaisteluoikeuden toteutumista. Rajoituksia, kuten poliittisten lakkojen ajallista rajaamista, ei ole arvioitu suhteessa perusoikeuksien rajoittamista koskevaan sääntelyyn. Esityksessä ei muutoinkaan riittävästi huomioida ehdotettujen muutosten kielteisiä vaikutuksia neuvottelutoimintaan eikä ammattiliittojen toimintaan, vaikka ehdotukset osin jopa vaarantavat ammattiliittojen ja jäsenyhdistysten toiminnan, kuten palkansaajakeskusjärjestöjen eriävässä mielipiteessä on tarkemmin esitetty.

Vaikutusten arviointi on yksipuolinen ja puutteellinen ottaen erityisesti huomioon sen, että työtaisteluoikeuden rajaukset vaikuttavat merkittävästi perusoikeuksien käyttöön (yhdistymisvapaus, mielipiteenvapaus). Esitys olisi edellyttänyt laajempaa vaikutusten arviointia ainakin edellä mainittujen seikkojen osalta.

Myötätuntotyötaistelujen rajoittaminen

Ehdotetun työehtosopimuslain 8 a §:n mukaan *työrauhavelvollisuuden vallitessa ei saa toimeenpanna työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua (myötätuntotyötaistelu), jos sen toteuttamistapa tai siitä pääriidan ulkopuolisille aiheutuvat vahingolliset seuraukset olisivat ilmeisessä epäsuhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden.*

Esityksen lähtökohta, jonka mukaan myötätuntotyötaistelua rajoitettaisiin sillä perusteella, että myötätuntotyötaistelun järjestäjä on työrauhavelvollisuuden alainen, on täysin virheellinen. Työehtosopimuksen solmimisen myötä tullut työrauha ei koske myötätuntotyötaiste-
luja.

Myötätuntotyötaisteluiden rajoittaminen tapahtuisi ehdotetun suhteellisuusarvioinnin avulla. Suhteettomuutta osoittaisi perusteluiden mukaan se, että tukilakosta aiheutuu pääriidan ulkopuoliselle työnantajalle olennaista vahinkoa tai haittaa, ja erityisesti se, jos vahinko tai haitta olisi ulkopuoliselle työnantajalle suurempi kuin tuettavan työriidan työnantajalle aiheutuva haitta sekä pidempiaikaiset tai pysyvät kielteiset vaikutukset liiketoimintaan. Tosiasiallisesti mahdollista on arvioida ainoastaan taloudellisia seurauksia, jotka ovat erottamaton osa työtaistelua. Kuten edellä todettu, ILO:n valvontakäytännössä taloudellisia syitä ei pidetä hyväksyttävänä syinä työtaisteluoikeuden rajoittamiselle, ja siten ehdotetun kaltaista suhteellisuusarviota ei voida pitää hyväksyttävänä.

Esityksen mukaan suhteellisuusarviossa otettaisiin huomioon myös se, miten tukitoimet kohdistuvat suhteessa pääriidan työnantajaan. Asiantuntijat ovat tuoneet työryhmässä esille sen, että myötätuntotyötaistelua ei lähtökohtaisesti voi arvioida erillisenä pääriidan työtaistelusta, ja että joillain aloilla työtaisteluoikeuden käyttämisen tosiasiallinen vaikuttavuus syntyy vasta tukityötaistelun kautta. Myötätuntotyötaistelujen rajoittaminen rajoittaisi siis tosiasiallisesti myös pääriidan työntekijäosapuolen työtaisteluoikeutta.

Myötätuntotyötaistelujen rajoittamisperusteiden osalta esitys on sekava ja ristiriitainen. Esitetyt myötätuntotyötaisteluiden arviointiperusteet ovat monitulkintaisia, mikä johtaa käytännössä siihen, että on etukäteen mahdotonta tietää, onko työtaistelu sallittu. Tämä luo tosiasiallisen esteen työtaisteluoikeuden käyttämiseksi. Esitystä ei voi pitää hyväksyttävänä.

Poliittisten työtaistelujen rajoittaminen

Ehdotetulle työehtosopimuslain 8 b §:lle ei ole perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttäviä perusteita. Esityksen s. 48 on todettu: "[y]hteiskunnan haasteet voivat tulevaisuudessa olla mittavia, kuten esimerkiksi valtiontalouden tilanne ja Suomen velkakehitys, mistä voi johtua tarvetta tehdä kansalaisten etuihin vaikuttavia poliittisia ratkaisuja." Esityksessäkin on todettu, että poliittisia työtaisteluja on ollut Suomessa hyvin vähän. Niitä edes tilastoida erikseen. Kyse ei ole sellaisesta yhteiskunnallisesta tai kansantaloudellisesta ongelmasta, johon on välttämätöntä puuttua perusoikeutta rajoittamalla. Huomioon ottaen edellä olevan kirjauksen, tosiasiallinen syy tähän lakimuutokseen lienee rajoittaa palkansaajien työtaisteluoikeuksia ja pienentää riskiä, että tulevaisuudessa yhteiskunnallisissa muutoksissa kohdistettaisiin painetta poliittisiin päättäjiin työtaistelutoimien muodossa.

Ajallinen rajoitus lakko-oikeuteen on selkeästi kansainvälisen sääntelyn vastainen, kuten palkansaajakeskusjärjestöt ovat tuoneet esille.

Laittomaksi julistetun työnseisauksen jatkaminen

Ehdotettu työehtosopimuslain 3 luvun 6 § koskien työntekijälle kohdistettavaa 200 euron suurista hyvitystä on täysin puutteellisesti perusteltu työntekijän oikeusturvan näkökulmasta.

Perusteluissa ei ole lausuttu ollenkaan muun ohella siitä, mikä taho asettaisi tämän työntekijäkohtaisen seuraamuksen, eikä siitä, miten ja missä ajassa työntekijä voisi hakea tähän ratkaisuun muutosta. Lisäksi on työntekijän oikeusturvan kannalta kyseenalaista, että työnantajalle syntyisi oikeus kuitata seuraamusmaksu työntekijän palkasta.

Seuraamusmaksu on ongelmallinen kuitenkin erityisesti siitä syystä, että sen myötä yksittäinen työntekijä voitaisiin jatkossa asettaa vastuuseen kollektiivisista toimista. Vastuu mahdollisista työrauhavelvollisuuden vastaisista toimista on kohdistettava jatkossakin vain työmarkkinajärjestöihin, jotka tekevät päätökset työtaistelutoimiin ryhtymisestä.

Perusteluissa todetaan, että olennaista tässä yhteydessä olisi, että työntekijä tulisi täysin tietoiseksi laittomaksi julistettua työtaistelua koskevan tuomion merkityksestä. Työnantajan informointivelvollisuudesta tuomiota koskien on säädettävä riittävän täsmällisesti laissa. Esitys ei sisällä ehdotusta työnantajan informointivelvollisuutta koskevaksi sääntelyksi.

Epäselvää on sekin, minkä tuomioistuinten ratkaisuihin olisi kysymys. Mikäli työtaistelun laittomuus voisi tulla todetuksi myös yleisten tuomioistuinten toimesta (työriitalain kautta), olisiko kyse lainvoimaisesta vai ensimmäisen oikeusasteen tuomiosta? Ja mikäli tuomion lopputulos muuttuisi valitusprosessien myötä, siirreltäisiinkö seuraamusmaksua edestakaisin työntekijän ja työnantajan välillä? On todennäköistä, että uuden lainsäädännön myötä varsin monet työriitalakiin liittyvät oikeusjutut päättyisivät korkeimpaan oikeuteen asti, jolloin prosessin kesto olisi todennäköisesti useita vuosia.

Toteutuessaan ehdotetussa muodossa säännös tulee johtamaan epävarmuuteen työntekijöiden keskuudessa sekä tulkinta- ja oikeusturvaongelmiin.

Hyvityssakko

Seuraamusjärjestelmän tehostamista koskevien ehdotusten osalta esitys on epätasapainoinen ja toimet seuraamusjärjestelmän tehostamiseksi ovat yksipuolisia: työnantajan työ- tai virkaehtosopimuksen rikkomisesta tuomittavia hyvityssakkoja ei koroteta vastaavalla tavalla. Ehdotetut muutokset luovat epätasapainoa työmarkkinaosapuolten välille.

Hyvityssakon euromääräisten vähimmäis- ja enimmäismäärien noston osalta esityksessä ei ole huomioitu kansainvälisten sopimusten asettamia reunaehtoja. Seuraamukset työrauhavelvollisuuden vastaisista lakoista eivät saa olla suuruudeltaan sellaisia, että ne todennäköisesti johtaisivat ammattiliiton hajoamiseen tai uhkaisivat ammattiliiton toimintaa ja estäisivät niiden laillista ammattiyhdistystoimintaa.

Ammattiliitto Jyty yhtyy palkansaajakeskusjärjestöjen näkemukseen siitä, että ammattiliittojen ja niiden alayhdistysten toimintaedellytysten turvaamisen kannalta ei ole riittävänä, että vain erityisestä syystä hyvityssakko voitaisiin tuomita vähimmäismäärää pienempänä tai

jättää tuomitsematta kokonaan. Hyvitysseuraamuksen alarajan säätämisestä tulee luopua kokonaan.

Päähuomiot tiivistetysti

Ammattiliitto Jytyn näkemys on, että esitys on perusteltu puutteellisesti. Vaikutusten arviointi on yksipuolinen ja riittämätön. Erityisen ongelmallisena Ammattiliitto Jyty pitää seuraavia seikkoja.

- Työtaisteluoikeuden rajoituksille ei ole perusoikeusjärjestelmän eikä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta hyväksyttäviä syitä. Tosiassallinen syy esitetylle lainsäädännölle on ennakolta estää kansalaisten mielenilmaukset koskien tulevia poliittisia päätöksiä.
- Työntekijälle kohdistettavaa 200 euron suuruista hyvitystä koskeva ehdotus on täysin puutteellisesti perusteltu työntekijän oikeusturvan näkökulmasta.
- Poliittisen työtaisteluoikeuden ajallinen rajoittaminen on ILO:n sopimusten vastaista.
- Myötätuntotyötaistelujen rajoituksilla rajoitetaan tosiasiassa myös pääriidan työntekijäpuolen työtaisteluoikeutta.
- Esitys tekee työoikeudellisten riitojen ratkaisuvaihtoehtojen kokonaisuudesta entistä sekavamman.
- Hyvityssakkoa koskevat ehdotukset heikentävät ammattiliittojen toimintamahdollisuuksia.

Ammattiliitto Jyty

Jonna Voima
Puheenjohtaja

Jukka Maarianvaara
Edunvalvontajohtaja