

21.3.2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asiantuntijalausunto: HE 12/2024 vp, Hallituksen esitys laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Yleiset huomiot esityksestä

Suomen ensimmäinen työehtosopimuslaki annettiin 22.3.1924 eli tasan sata vuotta sitten. Työehtosopimuslaeissa on aina säännelty työrauhan laajuudesta ja sen rikkomisen seuraamuksista. Nyt tähän täysin vakiintuneeseen sääntelyjärjestelmään esitetään hyvin merkittäviä muutoksia, jotka muuttaisivat koko työehtosopimusjärjestelmää.

Tehy vastustaa esitettyä sääntelyä kaikilta osin. Esitetyt lainmuutokset eivät edistä hallitusohjelmaan kirjattuja tavoitteita. Esitykset on valmisteltu liian nopeasti ja puutteellisilla arvioinneilla suhteessa työntekijöiden ammatillisen järjestäytymisvapauden suojaan ja Suomen kansainvälisiin sitoumuksiin tuon suojan vähimmäistason osalta. Tehy viittaa palkansaajien keskusjärjestön valiokunnalle jo aiemmin esittämiin lausuntoihin ja Tehyn työ- ja elinkeinoministeriölle 4.12.2023 antamaan lausuntoon hallitusesitysluonnoksesta.

Mikäli lait säädetään esitetyn mukaisina, se aiheuttaa epävakautta työmarkkinoilla useilla tulevilla työehtosopimuskierröksillä ja johtaa lukuisiin oikeudenkäynteihin epäselvien ja tulkinnallisten säännösten tulkintojen selventämiseksi. Tästä syystä esitetyt muutokset ovat epätarkoituksenmukaisia ja vastoin Suomen ja suomalaisten kokonaisuutta.

Tehyn jäsenten näkökulmasta kiinnitämme huomioita erityisesti seuraaviin näkökohtiin:

Myötätuntotyötaisteluiden rajoittaminen

Esitetyt säännökset myötätuntotyötaisteluiden rajoittamiseksi ovat säännösten sanamuodon osalta olennaisesti tiukempia kuin säännösten perustelut. Esitettyjen säännösten sanamuodot ovat Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten vastaisia. Esitettyjen kahden lain 8 a §:n sanamuotojen mukaan ammattiliitoille ei jäisi harkintavaltaa yli sen, mikä olisi välttämätöntä riittävän painostustarkoituksen saavuttamiseksi. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että myös myötätuntotyötaisteluiden osalta Suomen tulee kansainvälisten sopimusten mukaan laeissaan suojata ammattiliiton itsenäistä harkintavaltaa työtaistelun kohteen, alan, laajuuden, keston ja toteuttamistavan valinnassa. Säännösten sanamuotoa on aihetta tarkistaa vastaamaan Suomea sitovia sopimuksia.

Tehyn jäsenten oikeuksien kannalta erityisen merkittävää on myötätuntotyötaisteluiden rajaaminen kansalaisten hengen ja terveyden vaarantumisen perusteella, mitä on käsitelty esitettyjen säännösten perusteluissa. ILO:n yleissopimusten valvontakäytännön mukaan

21.3.2024

rajaaminen näillä perusteilla on mahdollista vain, kun aiheutuva vaara on välitön ja vakava, mitä esitetyt kahden lain 8 a §:n sanamuodot tai niiden perustelut eivät vastaa.

Kansainvälisten sopimusten mukaan työtaisteluiden rajoituksia ei saa säätää moninkertaisina siten, että eri rajoitusperusteilla rajoitetaan työtaisteluoikeutta moneen eri kertaan suojaten yhtä oikeushyvää, kuten kansalaisten henkeä ja terveyttä. Kun työ- ja elinkeinoministeriö on aloittanut 15.3.2024 lainvalmisteluhankkeen ns. suojelutyön turvaamiseksi työtaistelutilanteissa ja tuo sääntely on tarkoitus valmistella koskemaan kaikkia työtaistelutilanteita, ei olisi kestäväää sääntelyä rajoittaa samalla hengen ja terveyden perusteella erikseen vain myötätuntotyötaisteluita, kuten nyt esitetään. Ei ole loogista, tarkoituksenmukaista eikä hyväksyttävää säännellä myötätuntotyötaisteluiden rajoittamista hengen ja terveyden suojelun perusteella eri tavoin tai laajemmin kuin muita työtaisteluita.

Tehy katsoo, että nyt esitettyjen kahden lain 8 a §:en perusteluista tulee poistaa maininnat hengen ja terveyden vaarasta myötätuntotyötaisteluiden rajoitusperusteina. Myötätuntotyötaisteluiden osalta kansalaisten hengen ja terveyden suojelu tulee jättää 15.3.2024 aloitetun työsuhteessa tapahtuvaa ns. suojelutyötä koskevan lainvalmistelun varaan. Kun tuossa toisessa lainvalmistelussa valmistellaan ja säädetään yleinen sääntely hengen ja terveyden suojelusta työtaistelutilanteissa, noita säännöksiä tulee noudattaa yhtäläisesti myös myötätuntotyötaisteluissa.

Esityksestä poiketen kaikkien työrauha-asioiden ja niihin liittyvien hyvityssakkovaateiden oikeuskäsittely pitää mm. oikeusvarmuuden ja oikeushallinnon resurssointikysymysten vuoksi keskittää työtuomioistuimeen.

Poliittisten työtaisteluiden rajoittaminen

Työntekijöiden ja heidän ammattijärjestöjensä oikeus poliittisiin työtaisteluihin työntekijöiden omaa asemaa koskevien poliittisten päätösten vastustamiseksi on kansainvälisissä sopimuksissa suojattu oikeus, jota voidaan rajoittaa demokraattisessa yhteiskunnassa vain silloin, kun se on välttämätöntä.

Tehy edustaa naisvaltaisia työehtosopimusaloja. Orpon hallituksen hallitusohjelmassa olevista työelämämuutoksista todella monet kohdistuvat hyvin voimakkaasti suoraan Tehyn edustamaan sotealaan ja varhaiskasvatukseen (esim. aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan lakkauttaminen), yleisesti julkiseen sektoriin yhteiskunnan välttämättömyyspalveluita järjestävinä aloina (esim. sovintoehdotusten palkankorotusten enimmäismäärän sitominen vientiteollisuuden sopimusalojen tasoon ja suojelutyön säätäminen työtaistelutilanteisiin) tai yleisesti asioihin, joissa jo nykyisin painottuvat erityisesti naisten asema työmarkkinoilla (esim. määräaikaisten työvoiman käyttö). Kun hallituksen esittämät työelämäsääntelyn muutoshankkeet kohdistuvat poikkeuksellisen voimakkaasti Tehyn jäseniin, käy Tehyn jäsenistön kannalta yhä tärkeämmäksi suojella poliittisen mielenilmauksen järjestämisoikeutta ja kokoontumisoikeutta osana sitä.

Esitys poliittisten työtaisteluiden rajaamisesta tiettyyn tunti- tai vuorokausimäärään ei vastaa pohjoismaalaista mallia. Se ei vastaa myöskään eurooppalaista mallia. Tällä lailla Suomesta tulisi tietävästi ainoa EU:n jäsenvaltio, jossa ammattiyhdistysten harkintavaltaan kuuluvaa

21.3.2024

lakon toteuttamistapaa ja kestoa koskeva kysymys rajataan laissa tiukasti tiettyyn ajalliseen keston. Suomi ottaisi huomattavan ja tarpeettoman riskin siitä, että näin toteutettuna sääntely on vastoin Suomen sitoumuksia.

Oikeudessa poliittiseen lakkoon on kysymys kansalaisten mielipiteen-, sananvapauden- ja näihin liittyvän kokoontumisoikeuden perusoikeuksien käytön turvaamisesta. Kokoontumisoikeus merkitsee oikeutta kokoontua samaan aikaan samaan paikkaan samaa tarkoitusta varten. Sen suojaaminen edellyttää työntekijöille lakko-oikeutta etenkin Tehyn edustamien alojen kaltaisilla aloilla, joilla työtä tehdään säännöllisesti ympäri vuorokauden ja seitsemänä päivänä viikossa. Ilman oikeutta ryhtyä poliittiseen lakkoon näillä aloilla ei ole todellista oikeutta kokoontumiseen poliittisen päätöksen vastustamisen protestoimiseksi minään ajankohtana. Esitetty 24 tunnin ehdoton enimmäiskesto lakolle on erityisen haitallinen näille ammattialoille.

Tehyn jäsenistö tekee työtä laajalti eri puolella maata. Poliittisen päätöksen vastustamisoikeuden ytimeen kuuluvan kokoontumisoikeuden suoja edellyttää, että sääntely mahdollistaa tosiasiallisesti työntekijöiden kokoontumiset samanaikaisesti tiettyyn maantieteelliseen paikkaan. Esitetty 24 tunnin raja lakon kokonaiskestolle on jakso- ja vuorotyöaloilla niin tiukka rajoitus, että Suomen kokoisessa maassa se ei enää tosiasiallisesti mahdollistaisi työntekijöiden kokoontumisoikeuden käyttämistä yhdessä toteutetun mielipiteenilmaisun järjestämiseksi. Tehyn sopimusaloilla näin tiukka rajoitus rinnastuu tehokkuudeltaan poliittisten lakkojen kieltoon, mitä kansainväliset sopimukset eivät salli.

Hallitus esittää 14 vuorokauden ehdotonta enimmäiskesto poliittisille ylityö- ja vuoronvaihtokielloille. Ennen tammikuuta 2024 ei Suomessa ole nähty tällaisia ylityökieltoja. Suomessa ei tiettävästi edelleenkään ole tapahtunut ainuttakaan poliittisia vuoronvaihtokieltoa. Esitys näiden kieltämiseksi on räikeässä ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisen kaikkien välttämättömyysvaatimusten kanssa, kun ei ole edes ollut työtaisteluita, joita rajoitukset olisivat koskeneet.

Esityksessä on arvioitu puutteellisesti poliittisten ylityö- ja vuoronvaihtokieltojen rajoittamisen oikeuspoliittiset perusteet ja suhde esityksen tavoitteisiin. Ylityökiellossa ja vuoronvaihtokiellossa työntekijät tekevät työnsä työtaistelun aikana täysin työsopimustensa mukaisesti. He eivät kieltäydy mistään työsopimuksensa mukaisesta työtehtävästä, vaan he tekevät säännölliset työtehtävänsä säännöllisen työaikana täysin sopimustensa mukaisesti. Esityksessä on perustelematta kokonaan, mikä kansantaloudellinen haitta on sillä, että työntekijät eivät suostu tekemään ylityötä, tai miksi kansantalouden ylipäätään pitäisi toimia teetetyn ylityön varassa, ja sama huomio koskee vuoronvaihtoja. Yhteiskunta ei voi olettaa työntekijöiden tekevän ylityötä tai vaihtavan työvuoroluettelon mukaisia työvuorojaan, mistä kieltäytymiseen heillä on aina oikeus työaikasuojelun ja työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen nimissä. Ylityö- ja vuoronvaihtokieltojen mahdollisuuteen tulee valmistautua riittävällä henkilöstön resurssoinnilla, jotta työt saadaan teetettyä säännöllisellä työajalla ja ilmoitetuissa työvuoroissa, ei laissa säädetyillä kielloilla.

Esitetyt 24 tunnin ja 14 vuorokauden aikarajat tulee hylätä. Poliittisten työtaisteluiden osalta hallituksen tavoittelemaa päämäärää eli rajoitetta on mahdollista kehittää työehtosopimuslakiin täydennettävällä työtuomioistuimen harkinnanvaraa sisältävällä

21.3.2024

poliittisten työtaisteluiden sallittavuusarvioinnilla, mikä vastaa pohjoismaalaista oikeuskäytäntöön perustuvaa rajoitusmallia.

Esityksestä poiketen kaikkien työrauha-asioiden ja niihin liittyvien hyvityssakkovaateiden oikeuskäsittely pitää keskittää työtuomioistuimeen.

Hyvityssakkojen vähimmäismäärästä säätäminen ja enimmäismäärän korottaminen

Työehtosopimuslaeissa on ollut koko niiden satavuotisen historian ajan hyvityssakko seuraamuksena työehtosopimuksen noudattamatta jättämisestä. Koskaan aiemmin hyvityssakolle ei ole säädetty vähimmäismäärää, joten esitetty muutos 10 000 euron hyvityssakon vähimmäismäärästä on iso muutos tässä täysin vakiintuneessa sääntelyjärjestelmässä. Muutoksen perusteet ja vaikutukset on arvioitu esityksessä heikosti.

Työehtosopimusta voi rikkoa työrauhan ohella siten, että sopimukseen sidottu taho rikkoo tietien työehtosopimuksen määräyksiä. Tähän saakka näiden työehtosopimuksen noudattamista tehostavien määräysten seuraamukset on säädetty työehtosopimuslain säännöksissä yhtäläisin seuraamuksin. Nyt esitetty muutos rikkoisi tämän pariteetin, ja tekisi työehtosopimuksen tietien rikkomisesta todella kevyesti sanktoidun verrattuna työrauhasäännösten rikkomiseen. Pieninkin ammattiliitto saisi maksaa työrauharikkeista kymmeniä tuhansia euroja saaman aikaan, kun suurtenkin työnantajien työehtosopimuksen tietien rikkomisista hyvityssakot alkaisivat sadoista euroista. Tälle sopimusrikkomusten seuraamusten eriparisuudelle ei ole perustetta.

Nyt esitetyn 10 000 euron hyvityssakon sallittavuutta ei ole arvioitu esityksessä riittävän huolellisesti suhteessa kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimusten valvontakäytänteeseen. ILO:n yhdistymisvapauskomitea on todennut, että ammattiyhdistyksille tulevat seuraamukset työehtosopimuksen rikkomisesta eivät saa olla niin ankaria, että ne aiheuttavat ammattiyhdistyksen toimijoille pelotevaikutuksen, joka tukahduttaa myös sallitun ammattiyhdistystoiminnan.

Työehtosopimuksen voimassa ollessa osa mielenilmauksista, kuten työnseisauksista, on sallittuja ja näin on myös jatkossa. Ammattiosastojen edustajat ja työntekijät ovat tavallisia työntekijöitä, eivät juristeja tai muutoinkaan työoikeuden tuntijoita. Jatkossa he eivät rohkenisi ryhtyä edes niihin toimiin, jotka työtuomioistuin jälkikäteen katsoisi sallituksi. Maallikkoina he eivät kykene arvioimaan etukäteen olisiko toimi sallittu työtuomioistuimen jälkikäteen tekemässä arvioinnissa tai alittaisiko työtuomioistuin siinä tapauksessa 10 000 euron hyvitysmäärän, jos toimi jälkikäteen katsottaisiin työrauhavelvoitteen vastaiseksi.

Esitetty 10 000 euron hyvityssakko on liian ankara seuraamus myös siihen nähden, että se koskisi myös hyvityssakkoja, jotka tuomitaan työrauhan valvontavelvoitteen laiminlyönnistä. Valvontavelvoitteessa on kyse siitä, että ammattiosasto tai sen edustajat eivät ole olleet tekemisissä tai edes tietoisia työtaistelutoimen alkamisesta, ja vastuun peruste on yksin siinä, ovatko he saaneet työtaistelun päättymään asiallisessa ajassa siitä tiedon saatuaan. Kun ammattiosaston edustajilla ei kuitenkaan ole työnjohdollista valtaa ammattiosaston työnseisauksessa oleviin jäseniin tai välttämättä mitään muutakaan tosiasiallista tehokasta

21.3.2024

keinoa saada jo alkanut työtaistelu päättymään, on 10 000 euron hyvityssakon vähimmäismäärä noiden vastuiden vähimmäisseuraamuksena kohtuuton. Se ei vastaa ammattiosaston edustajien toimien moitittavuuden astetta, vaan on siihen nähden selvästi ylimitoitettu.

Hyvityssakolle esitetty 150 000 euron suuruinen enimmäismäärä on jätetty esityksessä arvioimatta suhteessa ILO:n yhdistymisvapauskomitean valvontakäytäntöeseen, jossa on käsitelty periaatteellisia rajoja, jota enimmäisseuraamus ei saa ylittää. Tarkastelu tulee tehdä, koska se osoittaa, että laissa ei voida säätää noin suurta enimmäisseuraamusta.

Hyvityssakon 10 000 euron vähimmäis- ja 150 000 euron enimmäismäärän kohtuullisuusarvioinnissa on jäänyt esityksessä huomiotta se, että yhden työtaistelun kohdalla voi tulla tuomituksi useat hyvityssakot, vaikka työtaistelu ei jatkuisi tuomion antamisen jälkeen. Myötätuntotyötaisteluiden ja poliittisten työtaisteluiden osalta esitetään järjestäytyneille ja järjestäytymättömille työnantajille erillisiä hyvitysoikeuksia samasta toimialakohtaisesta myötätunto- ja poliittisesta lakosta. Tämä johtaisi vähintään kahden vähintään 10 000 euron hyvityssakon tuomitsemiseen samasta työtaistelutoimenpiteestä.

Hyvityssakon vähimmäismäärä on aihetta jättää säätämättä ja tulee tarkastella huolellisesti minkä suuruisena enimmäismäärä ylipäätään on ILO:n yleissopimukset huomioiden sallittua säätää laissa. Vähimmäismäärän säätämisen sijasta hyvityssakkosäännöksiä on mahdollista muuttaa muutoin siten, että säännöksen sanamuodolla ja perusteluilla ohjataan työtuomioistuinta tuomitsemaan nykyistä merkittävämmän suuruisia hyvityssakkoja. Tällainen sääntely on syytä tehdä yhtäläisesti työehtosopimuslain 9 §:n työrauha-asioiden ja 7 §:n tietten rikkomisten osalta.

Esityksestä poiketen kaikkien työrauha-asioiden ja niihin liittyvien hyvityssakkovaateiden oikeuskäsittely pitää keskittää työtuomioistuimeen.

Työntekijän 200 euron suuruinen hyvitysvastuu lakkoon osallistumisesta

Esityksessä on käsitelty puutteellisesti, miksi työtaisteluiden jatkamistilanteiden ehkäisemiseksi olisi ylipäätään tarpeellista säätää työntekijäkohtainen seuraamus, kun lakkojen jatkamisen välttämiseksi esitetään myös yhdistyksille hyvityssakkojen korottamista. Perustelematta on olettaa, miksi hyvityssakkojen määrän korottaminen ei olisi riittävä toimenpide julkilausutun tavoitteen saavuttamiseksi.

Esitys johtaisi ammattiyhdistyksen lakon jatkamistilanteissa seuraamusten päällekkäisyyteen samasta teosta sen eri tahoille, ja työntekijää rangaistaisiin perusteettomasti ammattiyhdistyksen vastuulla olevasta asiasta.

Esityksessä on jätetty arvioimatta, onko esitetty sääntely mahdollista Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten mukaan. Käsittelemättä on, voidaanko lailla asettaa työntekijä asemaan, jossa hänen ammattiliittonsa jatkaessa lakkoa tuomion jälkeen hänen pitää valita 200 euron suuruinen hyvitysvastuun ja ammattiyhdistyksen sääntöjen rikkomisen välillä, mikä voi merkitä hänen jäsenyytensä päättymistä yhdistyksessä. Kun Suomea sitovat sopimukset

21.3.2024

edellyttävät tehokasta suojaa ammattiyhdistyksen jäsenyyden päättymistä vastaan, tämä tarkastelu on aihetta tehdä huolellisesti ennen päätösharkintaa.

Tehy edustaa työntekijöitä hyvinvointialueilla ja kunnissa, joissa palvelussuhteissa on työntekijöitä ja viranhaltijoita. Esitetty työsopimuslain säännös asettaisi samalla työpaikalla olevat työntekijät ja viranhaltijat vastuissaan keskenään asemaan samanlaisiin ja jopa samoihin lakkoihin osallistumisesta. Lakkoa tuomion jälkeen jatkaneella työntekijällä olisi hyvitysvastuu, mutta näin toimineella viranhaltijalla ei. Eduskunta on kunnallista virkaehtosopimuslakia säädettäessä katsonut, ettei tällainen työntekijöiden ja viranhaltijoiden eriarvioiseen asemaan asettaminen ole kohtuullista työrauharikkeiden seuraamuksissa (valtiovarainvaliokunnan mietintö 16/1970 vp s. 2).

Marinin hallituksen aikana työelämä- ja tasa-arvovaliokunta lausui sotealan työtaisteluoikeutta rajoittaneen lakiesityksen osalta näin: ”Suomen työoikeudessa keskeisenä lähtökohtana on pidetty sitä, että työtaistelun seurauksista vastuun kantaa työtaisteluun ryhtynyt järjestö eivätkä sen henkilöjäsenet eli työntekijät. Ammattijärjestönsä ohjeita noudattava työntekijä ei joudu henkilökohtaisesti seuraamuksiin osallistumisesta järjestön työtaistelutoimenpiteeseen, vaan järjestö kantaa toiminnasta vastuun ja mahdolliset taloudelliset seuraamukset kohdistuvat siihen.” (TyVL 10/2022 vp s. 4). Eduskunta jätti säätämättä lakiin esitetyn työntekijän henkilökohtaisen taloudellisen vastuun ammattiliiton vastuulla olevaan työtaisteluun osallistumisesta. Nyt esitetyn hyvitysvastuun kohdalla ei ole aihetta päätyä eri johtopäätöksiin tai lopputulokseen.

Esityksessä on jäänyt huolellisesti käsittelemättä esityksen oikeussuojaongelmat työntekijöille. Työnantajan kuittausoikeus ei ole vastaus ongelmaan, kun yksittäisessä tapauksessa työnantaja voisi todeta, että se nostaa kanteen työntekijää vastaan, ellei hän anna suostumustaan hyvityksen kuittaukseen palkasta. Oikeudenkäyntikulujen suuren määrän vuoksi oikeudenkäyntikuluriski on niin suuri, että työntekijät oletettavasti antaisivat työnantajalleen periksi ja myöntyisivät 200 euron suuruisiin vaateisiin niissäkin tilanteissa, joissa työnantajan vaatimus olisi työntekijöiden näkemyksen mukaan vailla perustetta eli riitainen. Riitaa voi olla mm. siitä oliko työnantaja tiedottanut tuomiosta kyseistä työntekijää tai oliko hän jatkanut lakkoa vai ei. Työsuhteen heikomman osapuolen suojan todellinen toteutuminen on arvioitu puutteellisesti.

Esitetyn oikeussuojatien ongelmat on arvioitu puutteellisesti suhteessa työntekijän oikeuteen oikeudenmukaisen oikeudenkäyntiin. Hyvitysvastuun perusteiden käsittelyn ketjuttaminen kahteen peräkkäiseen oikeudenkäyntiin, joista työntekijä on osallisena vain jälkimmäisessä, on ongelma, kun jälkimmäisessä oikeudenkäynnissä asian käsittely perustuu mm. aikaisemmassa oikeudessa annettuun tuomioon.

Hyvityssäännös on syytä jättää säätämättä. Kaikkien työrauhaan liittyvien asioiden käsittely pitää esityksestä poiketen keskittää työtuomioistuimeen.

Millariikka Rytkönen, puheenjohtaja, Tehy ry

Lisätiedot: Jarkko Pehkonen, erityisasiantuntija, juristi: jarkko.pehkonen@tehy.fi