

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Lausunto työ- ja elinkeinoministeriön valiokunnalle antamista vastineista ja lisäselvityksestä asiassa HE 12/2024 vp

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan:

Lähtökohtia

Hallituksen esityksessä esitettyihin pykäliin on lakivaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen myötä ehdotettu työ- ja elinkeinoministeriön toimesta joitakin täsmennyksiä ja muutoksia. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle ehdotukset uusiksi pykälien sisällöiksi sekä esittänyt vastineissaan ja lisäselvityksessään näitä uudistettuja pykälä koskevia perustelujaan. Keskityn tässä lausunnossa tarkastelemaan poliittisten työtaistelujen laillisuusarviointia koskeviin pykäliin ehdotettuja muutoksia, myötätuntotyötaistelujen suhteellisuusarviointiin kohdistettuja muokkauksia sekä lopuksi yksittäisen työntekijän hyvitysseuraamusta määrittävän pykälän täydennyksiä.

Poliittiset työtaistelut (työehtosopimuslain 8 b § ja työriitalain 8 b §)

Uudessa ehdotuksessa on nostettu säännöstasolle täsmennys poliittisen työtaistelun määritelmään. Määritelmään on lisätty aikaisemmin hallituksen esityksen perusteluihin sisältynyt tarkennus poliittisen työtaistelun liittymisestä valtakunnalliseen, alueelliseen tai paikalliseen poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamiseen.

Toiseksi pykäliin on ehdotettu täsmennystä 24 tunnin poliittisen työnseisauksen toimeenpanoedellytyksiin niissä tilanteissa, kun työnantajan tuotantotoimintaan aiheutuu häiriöitä ennen tai jälkeen työnseisauksen. Pykälien perusteella työnseisaus olisi järjestettävä siten, ettei siitä aiheudu häiriöitä tuotantotoimintaan ennen työnseisausta tai sen päättymisen jälkeen, jos tällaiset häiriöt ovat kohtuudella vältettävissä toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin. Lisäksi pykäliin on ehdotettu lisättävän hallituksen esityksen perustelujen (s. 78) asiasisältöä vastaava maininta siitä, ettei velvollisuus tuotantohäiriön aiheutumisen välttämiseksi kuitenkaan estäisi poliittisen työnseisauksen toimeenpanoa.

Kolmanneksi pykäliin on ehdotettu poliittisen työtaistelun jatkamiskiellon aikarajaa koskeva lisäys. Poliittista työtaistelua ei saisi toimeenpanna, jos toimeenpaneva yhdistys 12 kuukauden kuluessa tosiasiallisesti jatkaa aiemmin järjestämänsä poliittista työtaistelua saman tavoitteen saavuttamiseksi.

Katson, että poliittisten työtaistelujen laillisuutta koskeviin pykäliin ehdotetut täsmennykset ja lisäykset ovat oikeansuuntaisia. Pykäliin esitetty täsmennys laillisuusarviointiin, joka koskee häiriön vaikutuksia tuotantotoimintaan, on perusteltu. Täsmennyksen myötä poliittisen työnseisauksen järjestäminen olisi paremmin mahdollista myös esimerkiksi prosessiteollisuudessa, joissa alas- ja ylösajovaiheiden myötä poliittisen työnseisauksen häiriövaikutuksia tuotantotoimintaan voi olla käytännössä mahdotonta rajata niin, ettei häiriöllä olisi vaikutuksia pidempäänkin. Säännös edellyttää lähtökohtaisesti häiriöiden minimointia, mutta ei estä 24 tunnin poliittisen työnseisauksen toimeenpanoa siinäkään tapauksessa, että sitä ei voida tehdä aiheuttamatta pidempiaikaista häiriötä tuotantoon.

Jatkamiskiellon kesto olisi täydennetyn pykäläesityksen perusteella rajattu 12 kuukauteen. Tämä täsmentää laillisuusarviointia. Täydennetyn pykäläesityksen perustelujen mukaan 12 kuukauden aikana kiellettyä samaa "tavoitetta arvioitaisiin työtaistelun toimeenpanijan ilmoittaman syyn perusteella, jos se vastaa todellista asiantilaa" (Vastine 8.4., s. 3). Epäselväksi jää se, millä perusteella todellista asiantilaa voitaisiin arvioida ilmoitetusta poiketen. Tältä osin arviointiin jää esityksen valossa oikeudellista epävarmuutta.

Yhteenvedona totean, että arvioni mukaan mikään poliittisia työtaisteluja koskevista esityksistä ei puutu työtaisteluoikeuden ydinalueelle. Nyt ehdotetut muutokset pykälätasolla täsmentävät arviointia (12 kk uusimiskiellon aikaraja) ja osin joustavoittavat sitä (tuotantotoiminnan häiriöiden välttämismahdollisuuden arviointi) asettaen eri alat paremmin samalle viivalle työnseisauksen toimeenpanomahdollisuuksien osalta.

Myötätuntotyötaistelut (työehtosopimuslain 8 a § ja työriitalain 8 a §)

Myötätuntotyötaisteluiden suhteellisuusvaatimusta koskeviin pykäliin on ehdotettu muutoksia. Pykälien muutokset sisältävät sanamuotojen täsmennyksiä sekä suhteellisuutta koskevien arviointikriteerien muokkauksia. Ehdotuksilla on pyritty huomioimaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetty täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyvät puutteet.

Muutettujen pykäläehdotusten perusteella suhteellisuusvaatimuksen arviointi on rakennettu osin uudelleen. Myötätuntotyötaistelua olisi ehdotettujen pykälien perusteella pidettävä suhteettomana 1 momentin mukaan ensinnäkin, jos

- 1) työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa rajoitetaan laajemmin kuin sen toiminnan osalta, joka palvelee tai hyödyttää pääriidan piirissä olevaa työnantajaa, ja
- 2) rajoittamisella aiheutetaan sille työnantajalle, jonka työntekijät osallistuvat myötätuntotyötaisteluun, tai tämän sopimuskumppanille sellaisia

vahingollisia seurauksia, joita olosuhteet huomioon ottaen ei voida pitää kohtuullisina.

Nämä ensimmäiset arviointikriteerit koskisivat tilannetta, jossa myötätuntotyötaistelulla voidaan aiheuttaa vaikutuksia pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan. Lisäksi pykälissä ehdotetaan säädettäväksi nyt eri momentissaan myötätuntotyötaistelun suhteettomuudesta siinä tapauksessa, että kyse olisi pelkästään solidaarisuudenosoituksesta ja siis sellaisesta myötätuntotyötaistelusta, jolla ei olisi yhteyttä pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan. Pykäliin ehdotetun 2 momentin perusteella

Jos myötätuntotyötaistelu toimeenpannaan tuen osoittamiseksi ilman, että sillä olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan, myötätuntotyötaistelusta ei saa aiheutua pääriitaan nähden suhteettomia vahingollisia seurauksia.

Pykäliin ehdotetut muotoilut ovat aikaisempia muotoiluja selkeämmät ja muutoksissa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjä täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyviä vaatimuksia. Muutettuja pykälää koskevien perustelujen mukaan 1 momentissa olisi kyse tilanteesta, jossa työnantajan toimintaa rajoitettaisiin laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi. Työehtosopimuslakiin ehdotetun sääntelyn 1 momentin 2) kohdan mukainen kriteeri liittyisi perustelujen mukaan oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa hyväksyttyyn näkemykseen siitä, että myötätuntotyötaistelutoimenpide voi kohdistua työehtosopimukseen kokonaisuudessaan, kun toimenpide on niin ankara, että työehtosopimus sen seurauksena menettää kokonaan tehtävänsä työrauhan turvaajana. Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan ehdotettu sääntely olisi johdonmukainen lisäys tähän periaatteeseen (Vastine 8.4., s. 4).

Ehdotetun sääntelyn 1 momentin 2) kohdan osalta perusteluissa on katsottu, että olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisia seurauksia voisivat olla seuraukset, jotka myötätuntotyötaistelun asianmukaisesta rajaamisesta huolimatta väistämättä aiheutuvat työnantajan toiminnalle, kun työnantajan palveluksessa olevat työntekijät osallistuvat myötätuntotyötaisteluun. Perustelujen mukaan myötätuntotyötaistelut voivat niiden rajaamisesta huolimatta aiheuttaa jonkinlaisia häiriöitä työnantajan toimintaan ja siten tämän sopimuskumppaneille (Vastine 8.4., s. 4).

Katson, että ehdotetuilla muutoksilla on osin tarkennettu ja osin yhdistysten kannalta joustavoitettu myötätuntotyötaisteluihin liittyvää suhteellisuusarviointia. Työtaistelun toimeenpannevan yhdistyksen näkökulmasta ehdotetut muutokset alentavat riskiä siitä, että ennakoon tulisi pystyä tarkkaan arvioimaan myötätuntotyötaistelulla työnantajaan aiheutettujen eri seurausten vaikutuksia. Ehdotettujen pykälien ja niitä koskevien

perustelujen nojalla myötätuntotyötaistelu tulisi pyrkiä kohdentamaan pääriidan työnantajan tuotantotoimintaan, mutta työnantajalla olisi kuitenkin eräänlainen sietämisvelvollisuus siltä osin, että myötätuntotyötaistelu voi aiheuttaa vaikutuksia myös muuhun kuin pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan ja siten myös työnantajan eri sopimuskumppaneille.

Pykälien 1 momenttiin ehdotettu säännös ja sen perustelut jättävät edelleen epäselväksi kysymyksen siitä, mitä kohtuuttomat seuraukset käytännössä voisivat olla. Perustelujen mukaan kohtuuttomuuden tulisi olla niin ilmeistä, että se on kenen tahansa objektiivisesti arvioiden havaittavissa (Vastine 8.4., s. 4). Oikeasuuntainen ja työtaistelun toimeenpanevan yhdistyksen kannalta vanhaa esitystä kohtuullisempi on se perusteluista havaittavissa oleva arviointilähtökohta, jonka mukaisesti myötätuntotyötaistelu tulisi voida järjestää, vaikka sillä olisi laajempia vaikutuksia työnantajan toimintaan. Myötätuntotyötaistelun suhteettomuus voisi koskea näin lähinnä ilmeisesti ja selvästi väärin tai pääosin muuhun kuin pääriidan työnantajan toimintaan kohdennettuja toimenpiteitä.

Pykälien 2 momentin säännöksen perusteella solidaarisuudenosoituksen rajana olisivat pääriitaan nähden suhteettomat vahingolliset seuraukset. Perustelujen mukaan suhteettomia vahingollisia seurauksia olisivat esimerkiksi seuraukset, jotka ovat huomattavan paljon suurempia tai laajempia kuin pääriita. Vahingollisten seurausten suhteettomuuden tulisi tässäkin tapauksessa olla perustelujen mukaan niin ilmeistä, että se olisi kenen tahansa objektiivisesti havaittavissa (Vastine 8.4., s. 5).

Pidän ehdotettujen pykälien 2 momenttia perusteluineen vähemmän onnistuneena kuin 1 momenttia. Pykälien 2 momenttikin on kuitenkin nyt täsmällisempi siltä osin, että laillisuusarvioinnissa kyse olisi pääriitaan nähden aiheutuneista seurauksista. Säännöksen ja sen perustelujen myötä 1 momenttia avoimemmaksi jää 2 momentin arviointikriteeri suhteettomista vahingollisista seurauksista, joka viittaa lähinnä taloudellisiin perusteisiin. Toisaalta myös 2 momentin osalta esitetyt perustelut näyttäisivät viittaavan arvioinnin osalta siihen, että suhteettomuudessa olisi kyse lähinnä selvästi pääriitaan nähden huomattavasti laajempien toimenpiteiden toimeenpanosta.

Pykälien perustelujen mukaan arvio myötätuntotyötaistelun laillisuudesta tehtäisiin sen hetkisillä tiedoilla, jotka myötätuntotyötaistelun järjestäjällä on ryhtyessään myötätuntotyötaisteluun. Arviossa ei tarvitsisi huomioida sitä, miten työnantajan omat toimenpiteet työtaistelun vaikutusten lieventämiseksi mahdollisesti tulisivat vaikuttamaan (Vastine 8.4., s. 5). Näiltäkin osin perustelut viittaavat siihen arviointilähtökohtaan, että yhdistyksen olisi mahdollista toimeenpanna myötätuntotyötaistelu, vaikka sen seurauksia oman työnantajan toimintaan ja tämän kaikkiin sopimuskumppaneihin ei pystyttäisikään täysin arvioimaan.

Yhteenvetona totean, että arvioni mukaan mikään myötätuntotyötaisteluja koskevista esityksistä ei puutu työtaisteluoikeuden ydinalueelle. Myötätuntotyötaistelujen suhteellisuutta koskeviin kriteereihin ehdotettuja muutoksia voidaan pitää oikeasuuntaisina ja yhdistysten kannalta vähemmän riskejä sisältävänä. Arviointi sisältää työtaistelun toimeenpanevan yhdistyksen kannalta enemmän joustoa ja kielletyt toimenpiteet on rajattu käytännössä selvästi ja ilmeisesti suhteettomaksi katsottavissa oleviin toimenpiteisiin. Arviointi jättää edelleen jokseenkin avoimeksi kysymyksen ”suhteettomista vahingollisista seurauksista”, joka viittaa lähinnä taloudellisiin seikkoihin. Tältä osin esitystä voidaan pitää edelleen jokseenkin ongelmallisena.

Rajoituksia voidaan nähdäkseni työrauhaan liitettynä perustella esityksessä esitetyllä tavalla ILO:n velvoitteet huomioiden. Rajoitukset ovat ongelmallisempia työrauhan ulkopuolella. Esityksen perusteella rajoitukset eivät kuitenkaan koske sellaisia myötätuntotoimenpiteitä, joilla tuetaan sellaista pääriitaa, jossa tavoitteena on työehtosopimuksen solmiminen. Tämä lieventää puuttumista työtaisteluoikeuteen ja myötätuntotoimenpiteiden toimeenpanoon.

Työntekijäkohtainen hyvitys (työsopimuslaki ja merityösopimuslaki)

Työntekijäkohtaista hyvitystä koskevia pykälä on ehdotettu täydennettäväksi. Ehdotetuilla muutoksilla on pyritty huomioimaan erityisesti perustuslakivaliokunnan esittämät huomiot.

Pykälään on ehdotettu muutosta, jonka perusteella työnantajan tulisi ilmoittaa laittomuutta koskevasta tuomiosta kirjallisesti. Lisäksi ilmoituksesta olisi ehdotettujen muutosten mukaan myös käytävä ilmi se, että tuomioistuimien on todennut työnseisauksen lainvastaiseksi. Toinen lisäys pykälään koskee kuittauksia. Pykälän 2 momentin perusteella työnantajalla olisi oikeus kuittauksen muiden edellytysten täytyttyä kuitata hyvitys palkasta vain työntekijän nimenomaisella suostumuksella tai sellaisen lainvoimaisen tuomion perusteella, jolla hyvitys on tuomittu maksettavaksi.

Ehdotetut muutokset ovat oikeasuuntaisia. Ne eivät poista kaikkia yksilövastuuseen liittyviä ongelmia, mutta kuitenkin rajaavat niitä. Kansainvälisten sopimusten ja valtiosäännön kannalta en näe estettä sääntelyn toteutukselle ehdotettujen muutosten jälkeen, vaikkakin näkemykseni muutoksista huolimatta on edelleen se, että johdonmukaisempaa ja kansallisen järjestelmämme kannalta perustellumpaa olisi jättää yksilövastuu kokonaan säätämättä. Näin olen myös aikaisemmin esittänyt sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle (19.3.) että perustuslakivaliokunnalle (20.3. ja 28.3.) antamissani lausunnoissa.