



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta työehtosopimuslain, työriitojen sovittelusta annetun lain, työsopimuslain ja merityösopimuslain muuttamisesta

Työrauhalainsäädäntöä koskevan esityksen keskeisistä esityksistä ja vaikutuksista saa hyvän käsityksen. Vaikutusarvioissa on runsaasti numeerisia arvioita sekä pohdintaa arvioihin liittyvistä epävarmuuksista. Ehdotetun sääntelyn vaikutuksia eräiden työntekijäryhmien asemaan tulisi tarkentaa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Vaihtoehtojen kuvauksessa tulisi esittää, voidaanko lainvastaisia lakkoja vähentää vaihtoehtoisin keinoin.
- Esitysluonnoksessa tulisi arvioida vaikutuksia työntekijöille, jotka eivät kuulu työehtosopimuksen piiriin, joilla on epätyypillinen työsuhde tai jotka ovat alentuneesti työkykyisiä.
- Esityksessä tulisi käsitellä vaikutuksia kotitalouksille. Myönteisiä vaikutuksia kotitalouksille voi syntyä esimerkiksi energian saannin ja julkisen liikenteen häiriöttömyydestä. Myös mahdollisia kielteisiä välillisiä vaikutuksia tulisi arvioida.
- Työtaisteluoikeuden rajoittamisella voi olla vaikutuksia työntekijöiden perusoikeuksien toteutumiseen, sillä järjestöt edustavat työntekijöitä. Tätä näkökulmaa tulisi käsitellä esityksessä.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.



Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työehtosopimuslakia, työriitojen sovittelusta annettua lakia, työsopimuslakia ja merityösopimuslakia. Työehtosopimuslakiin ja työriitojen sovittelusta annettuun lakiin esitetään lisättäväksi säännökset eräiden työtaistelutoimien edellytyksistä työsuhteessa. Uudet säännökset koskisivat myötätuntotyötaistelujen edellytyksiä ja poliittisten työtaistelujen enimmäiskestoja sekä ilmoitusvelvollisuutta myötätuntotyötaistelusta ja ehdotettujen rajoitusten rikkomisen seuraamuksia.

Työrauhavelvollisuuden vallitessa ei saisi toimeenpanna myötätuntotyötaistelua siten, että työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa rajoitetaan laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi ja että tästä aiheutuisi työnantajalle taikka tämän pääriidan ulkopuoliselle sopimus- tai sidosryhmäkumppanille sellaisia vahingollisia seurauksia, joita ei selvästi voida pitää tavanomaisina. Jos työrauhavelvollisuus ei ole voimassa, rajoitukset koskisivat vain tilanteita, joissa tuettavan työtaistelun tavoitteena on muu kuin työehtosopimuksen solminen. Poliittisten työtaisteluiden enimmäiskestoja rajoitettaisiin siten, että poliittisten työnseisausten enimmäiskesto olisi enintään 24 tuntia ja muiden työtaistelutoimien enimmäiskesto enintään kaksi viikkoa. Työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen olisi huolehdittava siitä, että sen alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät välttävät suhteettomia myötätuntotyötaisteluita ja enimmäiskeston ylittäviä poliittisia työtaistelutoimenpiteitä.

Työriitojen sovittelusta annetussa laissa säädettäisiin velvollisuudesta ilmoittaa työnseisauksena järjestettävästä myötätuntotyötaistelusta viimeistään seitsemän päivää ennen sen aloittamista.

Esityksessä ehdotetaan työehtosopimuslakiin perustuvan työrauhavelvollisuuden vastaisesta työtaistelusta tuomittavan hyvityssakon määrän korottamista siten, että jatkossa hyvityssakon määrä olisi vähintään 10 000 euroa ja enintään 150 000 euroa. Hyvityssakkoseuraamus koskisi myös lainvastaisia suhteettomia myötätuntotyötaisteluita ja enimmäiskeston ylittäviä poliittisia työtaisteluita.

Työriitojen sovittelusta annetussa laissa säädettäisiin työehtosopimuslain hyvityssakkoa vastaavasta hyvitysseuraamuksesta suhteettoman myötätuntotyötaistelun tai enimmäiskeston ylittävän poliittisen työtaistelun toimeenpanemisesta työrauhavelvollisuuden ulkopuolella. Oikeus hyvityksen vaatimiseen olisi työtaistelun kohteeksi joutuneella työnantajalla tai työntekijällä. Kanne hyvityksen vaatimiseksi olisi nostettava kuuden kuukauden kuluessa sen kalenterikuukauden päättymisestä, jonka aikana oikeus hyvitykseen on syntynyt. Erityisestä syystä hyvityssakko tai hyvitys voitaisiin tuomita vähimmäismäärää pienempänä tai jättää kokonaan tuomitsematta. Työsopimuslakiin ja merityösopimuslakiin lisättäisiin työntekijälle velvoite maksaa työnantajalleen hyvitystä, mikäli hän jatkaisi työntekijäjärjestön toimeenpanemaa tuomioistuimen lainvastaiseksi toteamaa työnseisausta saatuaan tiedon tuomiosta.



2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnos pohjautuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, jossa määritellään työrauhaa parantavat toimenpiteet. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnos on kattava, mutta tiivis kokonaisuus, josta saa käsityksen keskeisistä esityksistä ja tavoitteista sekä asiaa koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kuvaus ulkomaisesta lainsäädännöstä ja Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista. Tässä jaksossa käsitellään seikkaperäisesti niitä sopimuksia, jotka ovat merkityksellisiä työntekijöiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Lisäksi on kuvattu Suomelle olennaisten vertailumaiden käytäntöjä.

Esitysluonnoksen lausuntopalautteessa oli eriäviä näkemyksiä ILO:n yleissopimusten tulkinnasta esimerkiksi poliittisten työtaisteluiden 24 tunnin aikarajoituksesta. **Arviointineuvosto katsoo**, että asiaa tuntemattoman on työstä saada käsitystä eri tulkinnoista ja niiden konkreettisista vaikutuksista työtaistelujen reunaehtoihin. Esityksessä voisi mahdollisuuksien mukaan kuvata tiiviisti, mitä vaikutuksia eri työtaisteluoikeuden tulkinnoilla on.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on numeerisia arvioita vaikutuksista. Arvioihin liittyviä epävarmuuksia on myös tuotu esiin.

Esitysluonnoksessa on arvioitu joitakin vaihtoehtoisia keinoja hallitusohjelmakirjausten toteuttamiseksi. **Arviointineuvosto katsoo**, että hallitusohjelman kirjaus on rajannut ministeriön mahdollisuuksia arvioida eri vaihtoehtoja. Vaihtoehtojen kuvauksesta ei esimerkiksi ilmene, voidaanko lainvastaisia lakkoja vähentää vaihtoehtoisin keinoin. Hallituksen esitysten laatimishojjeiden mukaan vaihtoehtoisia keinoja tavoitteen saavuttamiseksi tulee käsitellä hallituksen esityksessä.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, voiko esityksellä olla yhtymäkohtia hallituksen muihin työelämää koskeviin säädöshankkeisiin. Näiden esitysten yhteisvaikutuksia tulisi mahdollisuuksien mukaan arvioida.¹

¹ Yhteisvaikutusten arviointien tärkeyttä käsitellään esimerkiksi oikeuskanslerin ratkaisussa OKV/1772/10/2023.



2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on tunnistettu olennaisia vaikutuksia yrityksille. Esitysluonnoksessa todetaan, että esitys tukee erityisesti pienten ja keskisuurten työnantajayritysten toimintaedellytyksiä ja parantaa yritysten kilpailukykyä, kun työtaisteluhäiriöt vähentyvät.

Esitysluonnoksen mukaan työnantajalla on velvollisuus ilmoittaa työntekijälle lainvastaiseksi todetusta työtaistelusta. Työnantaja voi joutua myöhemmin tarvittaessa todistamaan, että se on antanut tämän ilmoituksen. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi arvioida tämän ilmoitusvelvollisuuden vaikutuksia yritysten sääntelytaakkaan, jos ilmoitus on annettava jokaiselle työntekijälle henkilökohtaisesti.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi käsitellä vaikutuksia kotitalouksille. Myönteisiä vaikutuksia kotitalouksille voi syntyä esimerkiksi energian saannin ja julkisen liikenteen häiriöttömyydestä. Toisaalta voi mahdollisesti syntyä välillisiä kielteisiä vaikutuksia, jos yhteiskunnallisesti tärkeät palvelut eivät toimi, mikä voi aiheuttaa kustannuksia kotitalouksille.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnokseen sisältyy perustellut arviot menetetyistä henkilötyöpäivistä ja vähäisistä muutoksista bruttokansantuotteeseen. Arvioihin liittyvät epävarmuudet on tuotu esiin. Esityksessä voisi vielä suhteuttaa kokonaishenkilötyöpäivien menetystä esimerkiksi johonkin verrokkimaihin.

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa käsitellään melko vähän vaikutuksia työntekijöille, jotka eivät kuulu työehtosopimuksen piiriin, joilla on epätyypillinen työsuhde (ns. nollatuntisopimus) tai jotka ovat alentuneesti työkykyisiä.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi arvioida, voivatko nämä työntekijäryhmät olla heikommassa asemassa muihin työntekijöiden nähden, jos heidän maksettavakseen tulee perusteettomasti 200 euron hyvitys työnantajalle.²

Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotetut muutokset voivat parantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, kun perusoikeuksia turvaaviin palveluihin kohdistuisi vähemmän laittomista työtaisteluista tai suhteettomista myötätuntotyötaisteluista johtuvia häiriöitä.³ Esitysluonnoksen mukaan ehdotetut muutokset myös turvaavat työnantajayritysten ja niitä omistavien luonnollisten henkilöiden omaisuuden suoja.

² Ehdotetun sääntelyn mukaan työntekijä voi maksaa hyvityksen työnantajalle tai työnantaja voisi kuitata hyvityksen palkasta. Esimerkiksi työehtosopimukseen kuulumattomalle mahdollisen perusteettoman ilmoituksen tai palkasta kuittaamisen kiistäminen eli omien oikeuksien puolustaminen olisi haastavampaa, koska he eivät voisi kääntyä asiassa ammattiliiton puoleen.

³ Esitysluonnoksen mukaan perusoikeuksia turvaavia palveluita ovat muun muassa terveys- ja sosiaalipalvelut, eräät turvallisuuspalvelut sekä vesi- ja ruokahuoltopalvelut.



Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä voisi kuvata tarkemmin edellä mainittuja positiivisia perusoikeusvaikutuksia sekä muita mahdollisia positiivisia perusoikeusvaikutuksia.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan työtaisteluoikeuden rajoittamisella voi olla vaikutuksia työntekijöiden perusoikeuksien toteutumiseen, sillä järjestöt edustavat työntekijöitä. Tätä näkökulmaa tulisi käsitellä esityksessä.⁴

Esitysluonnoksen mukaan työtuomioistuimen työmäärä saattaa olla korkeampi erityisesti jonkin aikaa lain voimaantulon jälkeen ja käsittelyajat pidentyä. **Arviointineuvosto katsoo**, että arvioita työtuomioistuimen työmäärästä ja resursseista voisi mahdollisuuksien mukaan tarkentaa, etenkin kun on todennäköistä, että uusille säännöksille joudutaan hakemaan työtuomioistuimen tulkintaa.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu laeiksi työehtosopimuslain, työriitojen sovittelusta annetun lain, työsopimuslain ja erityösopimuslain muuttamisesta koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: TEM053:00/2023), jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 23.1.2024. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

⁴ KKO tuo esille ratkaisussaan 2023:95, että työtaisteluoikeus ei ole pelkästään perustuslain 13 §:n tarkoittama perusoikeus, vaan myös ihmisoikeus, jota Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset suojaavat. Myös oikeuskansleri kiinnittää huomiota ratkaisussaan OKV/1772/10/2023, että perusoikeuksia rajoitettaessa on otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.



Helsingissä 13. helmikuuta 2024

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, lainsäädännön arviointineuvoston pääsihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.