

20.11.2024

Täydentävä lausuma hallituksen esitykseen luonnokseksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Esityksellä toteutetaan Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa, jossa todetaan, että hallitus toteuttaa eduskunnan lausuman (EV 105/2022) ja valmistelee lainsäädännön, jolla turvataan suojelutyön järjestäminen ristiriitatilanteissa.

Vuosien 2007 ja 2022 erillislakien säätämisen taustat ja tarpeet huomioon ottaen lakiesityksen lähtökohta, että työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistykselle asetetaan velvollisuus huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä eräistä merkittävistä oikeushyvistä kuten hengestä ja terveydestä ja velvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide on kielletty, on erittäin kannatettava.

Lakiesitysluonnokseen työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta sisältyy muun ohella seuraavat säännösehdotukset:

- 8 d § työtaistelun aikana turvattavat oikeushyvät
- 8 e § huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun väliaikainen kieltäminen
- 8 f § huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun kieltäminen
- 8 g § työnseisausta koskevasta ilmoituksesta poikkeaminen
- 18 b § hyvitys ilmeisen perusteettomasta väliaikaista kieltä koskevasta hakemuksesta
- 18 c § hyvin huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta
- 18 d § hyvityksen rahamäärän tarkistaminen

Esitysluonnoksen sisällöstä yleisesti

Säännösehdotuksesta välittyy, että sillä on haluttu turvata suojeltavien oikeushyvien ohella hyvin pitkälle myös työtaisteluoikeuden toteuttamista. Koko ajan pitää kuitenkin muistaa, että esityksen soveltamisalan työtaistelussa on kysymys suojeltavista oikeushyvistä ja yhteiskuntavaarallisiksi luokiteltavista työtaisteluista, joissa työtaistelua tulee rajata tai huolehtia suojelutyön teettämisestä. Vaikka näin toimitaankin pääsääntöisesti työmarkkinoilla, aina ei ole kuitenkaan näin toimittu, mikä on johtanut eduskunnan lausumaan 2022 ja lakiesitysluonnokseen.

Esitysluonnokseen sisältyy verraten yksityiskohtaisia säännösehdotuksia, joiden soveltamiseen voi liittyä erinäisiä, luonteelta pitkälti prosessuaalisiakin kysymyksiä. Kokonaisuutena esitysluonnosta voi pitää verraten monimutkaisena, jolloin herää kysymyksiä, miten erilaiset käytännön soveltamistilanteet, jotka ovat osin ennustamattomiakin, asettuvat esitettyyn sääntelyyn.

KT olisi pitänyt työtaistelun ulkopuolisten kolmansien oikeushyvien suojan kannalta parempana ja sääntelyteknisesti selkeämpänä ratkaisuna sääntelyä, jossa työnantajalla olisi annettu oikeus päättää laissa säädettyjen oikeushyvien turvaamiseksi tarvittavan suojelutyön laajuudesta ja suojelutyön määrästä asiaa koskevien neuvottelujen jälkeen, jos neuvotteluissa työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistysten kanssa ei päästäisi yhteisymmärrykseen. Työnantajalla on vastuu välttämättömien palveluiden järjestämisestä, jotta esimerkiksi potilaiden henki ja terveys eivät vaarannu. Työnantajan päätösvoimaa sääntelyvaihtoehtoa on kuitenkin pidetty virkamiesesityksessä ongelmallisena sanktioitunakin suhteessa ILO:n sopimusten valvontakäytäntöön esitysluonnoksen sivulla 39 kuvatulla tavalla.

Tärkeää on, että sääntelyehdotusta arvioidaan lausuntokierroksella sekä kokonaisuutena että yksittäisten säännösten osalta, jotta varmistetaan mahdollisimman kattavasti ja pitkälle, että esitys

20.11.2024

myös käytännössä tosiasiallisesti turvaisi työtaistelun ulkopuolisten kolmansien suojeltavat oikeushyvät. Ne eivät saa jäädä mahdollisten prosessuaalisten ”kikkailuhoukutusten” tai monimutkaisen lainsäädännön mahdollisten porsaanreikien jalkoihin.

On tärkeää, että Suomeen saadaan asiasta pysyvää lainsäädäntöä. Ei voida kuitenkaan lähteä siitä, että erillislainsäädäntöä ei tarvitsi koskaan enää säätää työtaistelujen vuoksi. Tavoitteena tulee olla, että saadaan lainsäädäntö, jota ei tarvitse lähteä nopealla aikataululla korjaamaan ja joka ohjaa siihen, että järjestöt rajaavat työtaistelut asianmukaisesti tai huolehtivat tarvittavasta suojelutyöstä.

Oikeushyvien turvaaminen ja ilmoitusajoista säätäminen

KT pitää 8 d §:ssä luetteloa turvattavista oikeushyvistä kattavana. KT pitää kuitenkin puutteena, että työtaistelutoimenpiteissä vain työnseisaukseen liittyy laissa säädetty ilmoitusaika. Laissa tulisi säätää yleinen ilmoitusaika kaikille työtaistelutoimenpiteille. Käytännössä esimerkiksi ylityö- ja vuorovaihtokieltoja kuin myös tilapäisen siirron kieltoja on tullut voimaan heti, kun ilmoitus on lähetetty työnantajalle. Ilmoituksissa ei ole aina rajattu suojeltavia oikeushyviä sisältäviä tehtäviä työtaistelutoimien ulkopuolelle. Kunta- ja hyvinvointialueiden työehtosopimusten soveltamispiirissä vuorovaihtokielto ja tilapäisen siirron kielto tarkoittavat kieltäytymistä työnantajan työnjohto-oikeudella antaman määräyksen noudattamisesta, mikä voi vaarantaa yksittäistapauksissa esim. potilasturvallisuuden.

Esitys tarkoittaa tältä osin, että 8 d §:ssä säädettyjä neuvotteluja ei ehditä käydä ennen työtaistelun alkamista ja neuvotella tarvittaessa noudatettavista periaatteista. Tässä mielessä lakiesitys jää puolitiehen huomioiden käytännössä vain työnseisaukset, vaikka lain 8 d §:n huolehtimisvelvollisuus on yleinen ja käytännössä myös muilla työtaistelutoimilla kuin työnseisauksilla voidaan vaarantaa laissa tarkoitettuja oikeushyviä esimerkiksi juuri tilapäisen siirron kiellolla tai vaikka joukkotisanoutumisella, johon liittyy vielä oma problematiikkansa.

Ilmoitusajasta säätäminen voisi vähentää myös tarpeita nostaa kanteita 18 c §:n nojalla tilanteissa, joissa työnantaja on esimerkiksi juuri vuorovaihtokiellon tai tilapäisen siirron kiellon vallitessa joutunut turvautumaan työaikalain nojalla hätätyön teettämiseen. Esimerkiksi vuonna 2022 sotetyönantajat turvautuivat hätätyöhön, josta hätätyöilmoituksia tehtiin reilut 20 kertaa.

Ks. vielä mitä todettu eri lakien säännösten yhteensovittamisesta lausunnon loppupuolella.

Huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun väliaikainen kieltäminen/kieltäminen

Esityksen mukaan työntekijöiden yhdistykselle asetettava huolehtimisvelvollisuus sekä työnantajan oikeus hakea väliaikaista kieltoa ja nostaa 8 f §:ssä tarkoitettu kieltokanne huolehtimisvelvollisuuden toteuttamisen varmistamiseksi asian jäädessä riitaisiksi neuvotteluista huolimatta olisivat työnantajan työkaluja oikeushyvien turvaamiseksi työtaistelun aikana.

Esityksen 8 e §:n mukaan tuomioistuimien voi tarvittaessa heti väliaikaista kieltoa koskevan hakemuksen vireille tultua vastapuolta kuulematta sakon uhalla lykätä työtaistelua, kunnes väliaikaista kieltoa koskeva asia on ratkaistu. Lykkääminen viittaa työtaisteluun, joka ei ole ehtinyt vielä alkaa. Yhtä lailla voi olla tarvetta myös keskeyttää jo alkanut työtaistelu huolehtimisvelvollisuuden vastaisena, kunnes väliaikaista kieltoa koskeva asia on ratkaistu.

Säännöksen perusteella herää myös kysymys siitä, mikä on hylätyn väliaikaisen kiellon hakemuksen oikeusvoima suhteessa uuteen väliaikaisen kiellon hakemukseen. Kysymys koskee erityisesti

20.11.2024

tilannetta, jossa neuvotteluteitse ei ole löytynyt yhteisymmärrystä tarvittavan henkilöstön määrästä työvuoroissa, jotta oikeushyvät tulevat turvatuksi.

Säännös huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta

Säännös huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta (18 c §) on sisällöltään tulkinnanvarainen (työtaistelutoimi), hyvityksen enimmäismäärän suhteen riittämätön ja lisäksi epäsuhteessa määrältään 18 b §:ssä säädettyyn. Säännösehdotuksen perustelujen mukaan pykälän tarkoituksena on ennalta ehkäistä huolehtimisvelvollisuuden vastaisia työtaisteluita. Tarkoituksena on pyrkiä varmistamaan se, että työntekijöiden yhdistykset arvioisivat huolehtimisvelvollisuutensa toteuttamista huolellisesti ja noudattaisivat velvollisuutta ilman, että työnantaja joutuisi turvautumaan tuomioistuinprosessiin.

Sikäli kun sama/yksi työtaistelutoimi määritellään siten, että työntekijöiden yhdistys ilmoittaa samalla asiakirjalla/ilmoituksella useampaan työnantajaan kohdistuvista työtaisteluista, ja tämä siten tarkoittaisi hyvityssakon määrän olevaan yhteensä enintään 150 000 euroa, voisi tämä käytännössä johtaa mahdollisuuteen vähentää hyvityssakkovastuun riskiä vain puhtaasti prosessuaalisin keinoin. Tämä voisi johtaa siihen, että työntekijöiden yhdistykset jatkossa entistä useammin kohdistaisivat työtaistelutoimet yhdellä kertaa useampaan eri työnantajaan eikä esityksen tavoite oikeudenvastaisten työtaisteluiden vähentämisestä toteutuisi. Toisin sanoen hyvitysvastuu tulee olla täysin riippumaton siitä, onko työtaistelutoimista ilmoitettu myös muita työnantajia kohtaan ja onko näistä ilmoitettu samaan vai eri aikaan ja samalla vai eri ilmoituksella.

Esitettyssä muodossaan pykäläehdotus ei vastaa tarkoitustaan. Lisäksi perustelut jättävät epäselväksi, mikä on pykälän suhde 8 e §:n nojalla asetettuun sakkoon, kun perustelujen mukaan pykälä soveltuisi siten niissä tilanteissa, joissa työnantaja ei olisi ehtinyt hakea väliaikaista kieltoa työtaistelun nopean alkamisen vuoksi tai joissa työntekijöiden yhdistys olisi väliaikaisesta kiellosta huolimatta toteuttanut huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun. Esimerkiksi vuonna 2022 käräjäoikeus hyväksyi teho-osastojen koskevia turvaamistoimihakemuksia sakon uhilla, joiden hinta on ollut 500 000 eurosta ylöspäin. Hyvityksen tulee olla eri asia kuin 8 §:n nojalla asetettu sakko. Lisäksi tilanteissa, joissa väliaikaista kieltoa ei ole ehditty hakea, nyt esitetty hyvitys on suuruudeltaan riittämätön ennalta ehkäisevän vaikutuksen näkökulmasta.

Hyvitys ilmeisen perusteettomasta väliaikaista kieltoa koskevasta hakemuksesta

Säännösehdotuksella 18 b § pyritään estämään perustelujen mukaan se, että väliaikaista kieltoa haettaisiin ilmeisen perusteettomasti. Sääntelyn tarvetta ylipäänsä ja sitä kautta pykälän sisältöä on syytä vielä harkita uudestaan esimerkiksi viemällä hyvitysseuraamus suuntaan, jossa työnantajan toimintaa olisi pidettävä sikaaninomaisena.

Mitä tulee taas 18 b §:ään jää epäselväksi miksi vain työntekijöiden yhdistyksen hyvityssakkovastuuta esitetään jaettavaksi.

Säännösten yhteensovittamisesta

Lopuksi pohditaan lyhyesti vielä muutamia näkökohtia esitettyjen säännösten suhteesta voimassa olevaan sääntelyyn.

Lakiesitysluonnoksessa ei esitetä muutoksia työaikalain hätätyösäännöksen. Sen on tarkoitus näin ollen jäädä ennalleen. Työnantajat ovat joutuneet teettämään lain nojalla hätätyötä erityisesti ylityö- ja vuorovaihtokieltojen vallitessa. Työsuojeluviranomainen on sekä hyväksynyt että hylännyt näissä olosuhteissa annettuja hätätyöilmoituksia. Vaikka oikeustilan tarkoitetaan säilyvän ennallaan esityksen perusteella, lakiin olisi selkeyden vuoksi tarkoituksenmukaista lisätä pykälä, jossa

20.11.2024

todettaisiin, että väliaikaisen kiellon hakematta jättäminen tai se, että kieltä ei ole vielä ehditty hakea ei sellaisenaan ole este teettää hätätyötä edellytysten täyttyessä.

Lakiesityksessä käräjäoikeus yleisenä tuomioistuimena ratkaisee 8 e §:n ja 8 f §:n mukaiset hakemukset. Lisäksi 8 e §:n nojalla käräjäoikeudella on myös oikeus sakon uhalla lykätä työtaistelua alkamista kunnes väliaikainen kieltä on ehditty antaa. Yhdistykselle on taas säädetty 8 g §:ssä oikeus poiketa työnseisausta koskevasta ilmoituksesta, jos työnantaja on hakenut 8 e §:ssä tarkoitettua väliaikaista kieltä tai tuomioistuin on sen määrännyt (ja vastaavasti mitä 8 f §:ssä todettu). Säännöksen mukaan yhdistyksen on siirtäessään tai rajoittaessaan työnseisausta ilmoitettava tästä työnantajalle kolme vuorokautta ennen työseisauksen aloittamista. Työnseisausta ei saa tällöin kuitenkaan aloittaa ennen 7 §:ssä säädetyn määräajan päättymistä.

Esitysluonnoksen 8 g § jättää epäselväksi, mistä syystä yhdistyksellä on säännösesityksen perusteella oikeus ilman vastapuolen suostumusta siirtää aiotun työseisauksen aloittaminen myöhempään ajankohtaan, erityisesti kun oikeus säännösmuotoilun perusteella näyttäisi koskevan myös tilannetta, jossa tuomioistuin on määrännyt väliaikaisen kiellon tai kieltänyt työtaistelun toimeenpanon tai jatkamisen. Epäselväksi jää myös, mikä on tämän esitetyn oikeuden sisältö, ja min-käläisiin työtaisteluilmoituksiin sen ajatellaan liittyvän. Selvää lienee, että työntekijöiden yhdistyksellä ei ole velvollisuutta järjestää työnseisausta ilmoittamaan ajankohtana, jos tuomioistuin olisi joka väliaikaisella määräyksellä tai tuomiolla sen kieltänyt sellaisena kuin sen on tarkoitus toteuttaa

Esityksessä ei erikseen käsitellä esitysluonnoksen ja voimassa olevan työriitalain 8 §:n suhdetta. Työriitalain 8 §:ssä säädetään, että työ- ja elinkeinoministeriö voi ajan varaamiseksi sovittelua var-ten ns. yhteiskuntavaarallisissa työtaisteluilmoituksissa kieltää aiottuun työseisaukseen tai sen laajentami- seen ryhtymisen tai sen toimeenpanon enintään 14 vuorokauden ajaksi työtaistelun ilmoitetusta alkamishetkestä lukien ja viranhaltijoiden kohdalla erityisistä syistä kieltää työtaistelun lisäksi enin- tään 7 vuorokauden ajaksi. Kielto on annettava riitapuolille tiedoksi viimeistään kolme vuorokautta ennen aiotun työtaistelun alkamishetkeä tai, viimeksi mainitussa tapauksessa, ennen kieltöajan päättymistä.

Työriitalain 8 §:n ja 8 d §:n soveltamispiireissä on samankaltaisuutta, mutta pykälissä säädetään eri asioista ja niiden tarkoitus on erilainen. Lain 8 §:n aloitteenpanija on valtakunnansovittelija sovit- telutilanteen perusteella ehkä riitaosapuolten tuella ja 8 d §:n soveltamisessa aloitteen tekijä on yksittäinen työnantaja, joka ei voi käytännössä tietää kuten ei myöskään työntajajärjestö hyväk- syykö ministeriö 8 §:n mukaisen siirron. Tästä syystä on tärkeää, että käräjäoikeudella on 8 e §:n nojalla oikeus vastapuolta kuulematta sakon uhalla lykätä työtaistelua, kunnes väliaikaista kieltä koskeva asia on ratkaistu. Toiseksi se, että jos työnantaja hakee 8 e §:n mukaista kieltä ja sen prosessin aikana ministeriö siirtää lain 8 §:n nojalla työseisauksen alkamista myöhempään ajan- kohtaan tulisi arvioida, onko tarvetta ko. hakemuksen käsittelystä tältä osin laissa säätää erikseen tai miltä osin viitataan mahdollisiin olemassa oleviin prosessuaalisiin määräyksiin. Joka tapauk- sessa tilanne ei saisi johtaa oikeushyvien vaarantumiseen tai siihen, että työnantaja tällä perus- teella tuomittaisiin maksamaan 18 b §:n mukaista hyvitystä.

KUNTA- JA HYVINVOINTIALUEYÖNANTAJAT KT

Johtava työmarkkinajuristi

Mirja-Maija Tossavainen