

ERIÄVÄ MIELIPIIDE SUOJELUTYÖN TURVAAMISTA TYÖTAISTELUTILANTEESSA SELVITTÄVÄN TYÖRYHMÄN MIETINTÖÖN

1 Yleistä

Suojelutyön turvaamista työtaistelutilanteessa selvittävän työryhmän tehtävänä on ollut laatia mietintö tarvittavista lainsäädäntömuutoksista, joilla turvataan suojelutyön järjestäminen ristiriitatilanteessa. Työryhmän toimeksianto on perustunut pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman suojelutyötä koskevaan kohtaan.

Valitettavasti työryhmän ehdotus ei toteuta annettua tehtävää vaan jää pahasti puolitiehen.

Ehdotuksessa on sinänsä myönteistä se, että siinä asetetaan palkansaajien yhdistyksille velvollisuus huolehtia, että työtaistelu ei vaaranna keskeisiä oikeushyviä, kuten henkeä, terveyttä, omaisuutta tai ympäristöä.

Ehdotuksesta kuitenkin puuttuvat tehokkaat oikeussuojakeinot turvata suojelutyön järjestäminen silloin, kun palkansaajien yhdistykset eivät noudata huolehtimisvelvollisuuttaan. Ehdotettu uusi turvaamistoimen kaltainen menettely ei tuo käytännössä lainkaan lisäarvoa jo olemassa olevaan turvaamistoimimenettelyyn eikä esimerkiksi hätätyön käyttömahdollisuuksien täsmentämis- ja kehittämistarvetta työtaistelutilanteessa ole selvitetty työryhmän työn aikana.

Eduskunta on joutunut säätämään suojelutyötä koskevan määräaikaisen erityislain vuosina 2007 ja 2022 välttämättömän terveydenhuollon turvaamiseksi työtaistelun aikana. Suojelutyön turvaaminen määräaikaisten erityislakien kautta pysyvän lainsäädännön sijasta ei luonnollisesti ole tarkoituksenmukaista, joten eduskunta edellytti vuoden 2022 erityislain säätämisen yhteydessä (EV 105/2022) hyväksymässään ponnassa, että valtioneuvosto selvittää suojelutyötä koskevat kehittämistarpeet ja valmistelee tarvittaessa lainsäädäntöehdotukset, joilla suojelutyön järjestäminen turvataan ristiriitatilanteissa.

Työryhmän ehdotus ei kuitenkaan poistaisi tarvetta säätää määräaikaisia erityislakeja silloin, kun keskeiset oikeushyvät vaarantuisivat työtaistelun vuoksi samankaltaisesti kuin vuosina 2007 ja 2022. Työryhmän ehdotus ei siten mielestämme ole myöskään eduskunnan ponnien mukainen.

2 Turvattavat oikeushyvät

Työryhmän lakiesityksessä ehdotettu turvattavien oikeushyvien luettelo on oikeasuuntainen, mutta se kaipaava täsmentämistä ja laajentamista. Jatkovalmistelun yhteydessä tulisi käydä vielä perusteellisesti läpi eri toimialojen suojelutyötä koskevat tarpeet ja tehdä niitä koskevat lisäykset lakitekstiin ja/tai perusteluihin.

3 Huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun kieltäminen

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan uudenlaista menettelyä, jota sovellettaisiin huolehtimisvelvollisuuden vastaista työtaistelua kielletessä. Menettely muistuttaisi läheisesti voimassa olevan lain turvaamistoimen hakemista, määräämistä ja täytäntöönpanoa koskevaa menettelyä.

Tällaisen uudenlaisen menettelyn tarpeellisuus on varsin kyseenalainen. Se ei tuo muuta lisäarvoa voimassa olevan lain turvaamistoimia koskevaan menettelyyn kuin ns. hakijavakuudesta luopumisen.

Hakijavakuudesta luopuminen on sinänsä erittäin perusteltua. Vakuuden asettamisvelvollisuus on omiaan estämään tarpeellisten turvaamistoimien hakemisen etenkin silloin, kun hakijana on pieni tai keskisuuri yritys, jolla ei usein ole taloudellisia mahdollisuuksia hankkia vaadittavaa vakuutta riittävän nopeasti. Kun työtaistelun kieltämisestä koskeva turvaamistoimi ei lisäksi tyypillisesti aiheuteta merkittävää vahinkoa turvaamistoimen kohteena olevalle työntekijäyhdistykselle, ei vakuudelle ole tarvetta.

Hakijavakuudesta luopuminen ei kuitenkaan edellytä uudenlaisen turvaamistoimia koskevan menettelyn säätämistä. Vakuudesta luopuminen olisi helppo toteuttaa lakiteknisesti myös siten, että voimassa olevaan sääntelyyn tehtäisiin lisäys, jonka mukaan hakijavakuutta ei vaadita työtaistelua koskevien turvaamistoimien yhteydessä.

Ehdotettu uudenlainen menettely olisi lisäksi monimutkaisempi kuin voimassa olevan lain mukainen menettely. Työtaistelun kieltämisen edellytyksenä olisi ensinnäkin se, että työnantaja on pyrkinyt neuvottelemaan tai neuvotellut ensin työntekijöiden yhdistyksen kanssa työtaistelun rajauksesta tai suojelutyöstä. Sen lisäksi työnantajan pitäisi selvittää työntekijöiden yhdistykselle käytettävissä olevat muut keinot välttää turvattavien oikeushyvien vaarantuminen.

Työnantajan ja työntekijöiden yhdistyksen välinen neuvottelu on luonnollisesti ensisijainen keino muuttaa ilmoitettuja työtaistelun rajoja ja sopia tarvittavan suojelutyön määrästä. Samoin työnantaja toki selvittää myös muut käytettävissä olevat usein hyvin rajalliset keinot kuin suojelutyö välttää oikeushyvien vaarantuminen.

Nimenomainen velvollisuus esittää neuvotteluista ja käytettävissä olevista muista keinoista selvitys tuomioistuimelle turvaamistoimen määräämisen edellytyksenä johtaa kuitenkin oikeudenkäyntimenettelyn tarpeettomaan monimutkaistumiseen ja pitkeytymiseen. Lisäksi turvaamistoimen epäminen pelkäänsä sillä perusteella, että työnantajan ja työntekijäyhdistyksen välisistä neuvotteluista ei ole kyetty esittämään riittävää selvitystä, tuntuu kohtuuttomalta, jos turvaamistoimen epäminen johtaisi esimerkiksi hengen tai terveyden vakavaan vaarantumiseen.

Paitsi että uudenlainen turvaamistoimen kaltainen menettely ei näyttäisi tuovan lisäarvoa voimassa olevaan sääntelyyn, se voisi johtaa hankaliin rajanvetokysymyksiin

nykyisen turvaamistoimimenettelyn ja ehdotetun uuden menettelyn välillä. Työtaistelu voisi tulevaisuudessa olla usein sekä yleisen työrauhavelvollisuuden että ehdotetun huolehtimisvelvollisuuden vastainen. Itse asiassa huolehtimisvelvollisuus on mahdollista nähdä eräänlaisena yleisen työrauhavelvollisuuden erityistapauksena. Yleisen työrauhavelvollisuuden vastaista työtaistelua koskevaa kieltoa pitäisi hakea nykyisen menettelyn mukaisesti ja huolehtimisvelvollisuutta koskevaa kieltoa uuden menettelyn mukaisesti. Lakiesityksessä jää epäselväksi, miten hakijan tulisi menettellä, jos työtaistelu olisi osittain yleisen työrauhavelvollisuuden ja osittain huolehtimisvelvollisuuden vastainen.

4 Hyvitys perusteettomasta hakemuksesta

Työryhmän lakiesityksen mukaan työnantaja olisi velvollinen maksamaan enintään 150.000 euron suuruisen hyvityksen, jos työnantaja hakee tuomioistuimelta väliaikaista työtaistelun kieltoa ilmeisen perusteettomasti.

Suomalaisessa oikeusjärjestyksessä normaali seuraamus perusteettomasta oikeudenkäynnistä on velvollisuus maksaa toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut. Säännösehdotus velvollisuudesta maksaa hyvitys (ilmeisesti oikeudenkäyntikulujen lisäksi) on erittäin poikkeuksellinen ja huonosti harkittu. Se on välttämätöntä poistaa jatkovalmistelun yhteydessä.

Hyvitystä perustellaan työnantajan ja työntekijöiden yhdistyksen aseman tasapainottamisella. Ajatuksena on ilmeisesti, että turvaamistoimia haettaisiin joskus pelkästään neuvottelutaktisista syistä tietoisena siitä, että mitään todellista vaaraa oikeushyvien vaarantumiselle ei ole.

Tämä ajattelutapa on omituinen. Ensinnäkin turvaamistoimen hakemisesta aiheutuu työnantajalle yleensä merkittäviä kustannuksia, joten hakemuksia tehdään vain, kun ne koetaan välttämättömiksi. Toiseksi ”ilmeisen perusteettomalla” hakemuksella, jonka tuomioistuin todennäköisesti hylkäisi saman tien, ei tosiasiallisesti vaikuttaisi neuvotteluasemaan millään tavoin.

Lisäksi hyvityksen enimmäismäärä 150.000 euroa on täysin suhteeton. Koska ilmeisen perusteettoman hakemuksen perusteella ei luonnollisesti annettaisi työtaistelua koskevaa kieltopäätöstä, hakemuksesta ei aiheutuisi muuta vahinkoa työntekijäyhdistykselle kuin mahdolliset oikeudenkäyntikulut, jotka joka tapauksessa tuomittaisiin työnantajan maksettavaksi.

Hyvityksen suhteettomuus ilmenee myös verrattaessa sitä lakiesityksessä ehdotettuun hyvitykseen huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta. Sen enimmäismääräksi ehdotetaan samaa 150.000 euroa. Huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta seuraa kuitenkin hengen, terveyden tai muun keskeisen oikeushyvän vakava vaarantuminen ja pahimmillaan se voi johtaa esimerkiksi ihmishenkien menetykseen tai laajaan ympäristövahinkoon. Kyseessä on siis aivan eri suuruusluokan asia kuin ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta ennen hakemuksen hylkäämistä työntekijäyhdistykselle mahdollisesti aiheutuva vähäinen haitta.

Työryhmän lakiesityksen mukaan jokainen työnantaja joutuisi hakemaan itse kieltopäätöstä omalla hakemuksellaan, vaikka hakemusten taustalla olisi esimerkiksi sama työntekijäyhdistyksen ilmoittama koko toimialaa koskeva työtaistelu, joka kohdistuisi laajaan joukkoon työnantajia. Tämän seurauksena kyseinen 150.000 euron hyvitys voitaisiin ilmeisesti tuomita jokaisesta hakemuksesta, jolloin hyvitysten enimmäismäärä voisi nousta yhteensä useaan miljoonaan euroon.

5 Hyvitys huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta

Työryhmän lakiesityksen mukaan työntekijöiden yhdistys, joka on ilmeisellä tavalla jättänyt noudattamatta huolehtimisvelvollisuutensa, voidaan tuomita maksamaan enintään 150.000 euron hyvitys. Kannatamme esitettyä hyvitysseuraamusta. Hyvityksen suurena ongelmana on kuitenkin se, että jälkikäteisellä seuraamuksella on mahdotonta tai erittäin vaikeaa korvata eräiden oikeushyvien, kuten hengen tai terveyden menettämisen tai laajan ympäristövahingon seurauksia.

Mielestämme hyvitys ei lisäksi ole yksinään riittävä seuraamus huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta. Työryhmän mietinnössä ei ole analysoitu huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta eri tahoille koituvia seurauksia ja tarvetta niihin liittyviin seuraamuksiin.

Ensinnäkin työtaistelun kohteeksi joutuneelle työnantajalle saattaa aiheutua merkittäviä vahinkoja huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta. Ne voivat liittyä esimerkiksi arvokkaan omaisuuden tuhoutumiseen. Näiden vahinkojen suuruus voi hyvinkin ylittää hyvitysseuraamuksen enimmäismäärän 150.000 euroa. Olisi oikeudenmukaista, että työntekijäyhdistyksen olisi korvattava lainvastaisella toiminnalla työnantajalle aiheuttamansa vahinko täysimääräisesti.

Lakiesityksen mukaan hyvitys olisi lisäksi jaettava kaikkien saman työtaistelutoimen perusteella hyvitystä hakevien kesken. Jos tällaisia työnantajia olisi esimerkiksi 20, enimmäishyvitys yhtä työnantajaa kohti olisi vain 7.500 euroa.

Lakiesityksessä ei myöskään ole lainkaan otettu huomioon sitä, että turvattavien oikeushyvien huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta aiheutunut vahinko kohdistuu hyvin usein johonkin muuhun tahoon kuin työnantajaan. Kysymys voi olla esimerkiksi välttämättömän hoidon puutteesta, ympäristövahingosta tai välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden katkeamisesta ulkopuoliselle aiheutuvasta henkilö- tai esinevahingosta. Tuntuu kovin erikoiselta, jos työntekijäyhdistyksellä ei olisi minäänlaista korvausvastuuta tällaisista vahingoista vahingon kärsineille tahoille.

Hyvityksen tulee lisäksi koskea myös huolehtimisvelvollisuuden vastaisella työtaistelulla uhkaamista. Hyvitystä koskevaa säännöstä tulisi tältä osin täsmentää. Huolehtimisvelvollisuuden vastaisella työtaistelulla uhkaaminen aiheuttaa usein vahinkoa työnantajalle, vaikka uhkaus peruttaisiinkin ennen työtaistelun alkamista. Tällainen uhkaus on myös omiaan vaikuttamaan neuvotteluasemaan huomattavasti voimakkaammin kuin esimerkiksi työnantajan tekemä ilmeisen perusteeton väliaikaista kieltoa koskeva hakemus. Myös työehtosopimuslain vastaisella työtaistelulla

uhkaamisesta voidaan tuomita hyvityssakko, joten lainvastaisia työtaisteluita kohdeltaisiin tältä osin johdonmukaisesti.

6 Häätätyö

Työryhmän lakiesitys ei sisällä häätätyötä koskevia ehdotuksia. Tämä on merkittävä puute, joka tulee korjata jatkovalmistelun yhteydessä.

Häätätyön käyttömahdollisuuksia työtaisteluiden yhteydessä on selostettu työryhmän mietinnön nykytilaa koskevassa osassa. Selostuksesta käy ilmi, että nykyinen oikeustila on epäselvä. Siitä vallitsee laaja yhteisymmärrys, että häätätyön käyttö työtaistelun yhteydessä ei ole kokonaan kiellettyä. Sen sijaan käsitykset siitä, milloin häätätyön käyttö tarkalleen ottaen olisi sallittua, vaihtelevat.

Epäselvyys liittyy muun muassa siihen, rajoittaako työaikalain 19 §:ssä mainittu häätätyöhön liittyvä ennalta arvaamattomuuden kriteeri häätätyön käyttämistä, koska työtaistelun alkamisesta on ilmoitettava pääsääntöisesti kaksi viikkoa etukäteen.

Ennalta arvaamattomuuden kriteerin tarkoituksena on kuitenkin velvoittaa työnantaja varautumaan ennalta tiedossa oleviin tapahtumiin käytettävissään olevilla keinoilla, kuten esimerkiksi työaika- tai varahenkilöjärjestelyillä. Myös työtaisteluiden yhteydessä työnantajan tulee ensisijaisesti selvittää käytettävissään olevat keinot estää turvattavien oikeushyvien vaarantuminen. Nämä keinot ovat kuitenkin usein hyvin rajalliset, koska työnantaja ei pysty korvaamaan lakossa olevia työntekijöitä toisilla työntekijöillä.

Häätätyön käytön tulee olla sallittua myös työtaistelun yhteydessä aina, kun muita kohtuudella käytettävissä olevia keinoja turvata oikeushyvät ei ole tarjolla. Häätätyötä koskevaa työaikalain säännöstä voidaan tulkita tämän mukaisesti jo nyt, mutta koska asiasta vallitsee erilaisia käsityksiä oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa, on tarpeen ilmaista tämä nykyistä selvemmin laissa.

7 Lopuksi

Työryhmän tehtävänä on ollut laatia mietintö tarvittavista lainsäädäntömuutoksista, joilla turvataan suojelutyön järjestäminen ristiriitatilanteessa. Nimenomainen maininta ristiriitatilanteista viittaa selvästi siihen, että lainsäädännössä tulee olla riittävät keinot turvata keskeiset oikeushyvät myös silloin, kun työntekijäyhdistys ei siihen jostain syystä suostu omilla toimenpiteillään.

Huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun väliaikainen kieltäminen työryhmän lakiesityksessä ehdotetun menettelyn tai voimassa olevan turvaamistoimia koskevan menettelyn kautta ei täytä tätä vaatimusta. Kuten edellä on todettu, ehdotetulla uudella menettelyllä ei ylipäänsä vaikuta olevan hakijavakuudesta luopumista lukuun ottamatta lisäarvoa verrattuna voimassa olevaan lakiin.

Nämä menettelyt ovat hyödyllisiä lähinnä silloin, kun työtaistelun kohteena olevia työnantajia on korkeintaan muutama, oikeudenkäyntimenettelyn valmisteluun on

riittävästi aikaa ja työnantajan on mahdollista maksaa oikeudenkäyntimenettelyn usein varsin huomattavat kustannukset.

Sen sijaan ne soveltuvat hyvin huonosti esimerkiksi laajaan koko toimialaa koskevaan työtaisteluun, jossa keskeiset oikeushyvät vaarantuvat suuressa joukossa työnantajia. Tällöin jokaisen työnantajan pitäisi tehdä oma kieltopäätöstä koskeva hakemuksensa tuomioistuimelle, jonka puolestaan pitäisi ratkaista kaikki hakemukset usein lähes välittömästi. Tämä ei ole mitenkään realistista.

Erityisesti laajoja työtaisteluita varten tarvittaisiin keino, jolla työtaistelu voitaisiin väliaikaisesti kieltää tai sitä voitaisiin rajoittaa kollektiivisesti siten, että kieltopäätös koskisi kaikkia työtaistelun piirissä olevia työpaikkoja sen sijaan, että jokaisen työnantajan pitää erikseen hakea tuomioistuimesta kieltopäätöstä. Tällaisen kiellon voisi luontevasti antaa esimerkiksi työtuomioistuin, joka on tottunut arvioimaan työtaistelutoimenpiteiden lainmukaisuutta. Valitettavasti työryhmässä ei arvioitu tähän vaihtoehtoon liittyviä näkökohtia kuin vain hyvin ohimennen.

Työnantajalla on velvollisuus huolehtia siitä, että tärkeät oikeushyvät eivät vaarannu työnantajan toiminnassa. Viimesijaisena keinona tulee olla käytössä hätätyö myös työtaistelutilanteessa. Sellainen lainsäädäntö, jonka mukaan työntekijää ei voitaisi hätätilanteessa velvoittaa tekemään työtä, joka on välttämätöntä esimerkiksi hengen pelastamiseksi tai laajan ympäristövahingon estämiseksi, olisi keskeisten oikeusperiaatteiden ja oikeustajun vastaista.