

Lausunto

30.12.2024

Asia: VN/1195/2024

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset huomiot**

Ehdotuksessa on myönteistä palkansaajien yhdistyksille asetettu 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 turvaamistoimimennettelyyn.

Eduskunta on joutunut säättämään 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.

Ei lausuttavaa.

### **3 §**

Ei lausuttavaa.

### **8 c §**

Ei lausuttavaa.

### **8 d §**

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

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. Lakiin ei kuitenkaan pidä ottaa säännöstä neuvotteluvollisuudesta etenkin, kun velvollisuus neuvotella on asetettu yksipuolisesti vain työnantajalle.

Myös työnantajan velvollisuus antaa riittäviä tietoja on ongelmallinen ja tulkinnanvarainen. On ensiarvoisen tärkeää säätää selkeästi, että tiedonantovelvollisuus ei koske liikesalaisuuksia.

### **8 e §**

Työryhmän lakiesityksessä ehdotettu uudenlainen työtaistelun kieltämistä koskeva menettely muistuttaa 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 kieltämistä 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 työtaisteluja koskevien turvaamistoimien yhteydessä.

Ehdotettu uudenlainen menettely olisi lisäksi monimutkaisempi kuin voimassa olevan lain mukainen menettely. Työtaistelun kieltämisen edellytyksenä olisi en-sinnäkin 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 oikeushyviä vaarantuminen.

Nimenomainen velvollisuus esittää neuvotteluista ja käytettävissä olevista muista keinoista selvitys tuomioistuimelle turvaamistoimen määräämisen edellytyksenä johtaa oikeudenkäyntimenettelyn tarpeettomaan monimutkaistumiseen ja pitkittymiseen. Lakiesityksessä jää epäselväksi, millainen näyttö neuvotteluista tai pyrkimyksestä neuvotella katsottaisiin riittäväksi tai kuinka laajalti työnantajan tulisi tällaisen summaarisen prosessin yhteydessä selostaa erilaisia teoreettisia keinoja välttää 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia ja näiden keinojen kohtuullisuutta.

Lisäksi turvaamistoimen epääminen pelkästään sillä perusteella, että työnantajan ja työntekijäyhdistyksen välisistä neuvotteluista ei ole kyetty esittämään riittävää selvitystä, tuntuu kohtuuttomalta, jos turvaamistoimen epääminen 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 menetellä, jos työtaistelu olisi osittain yleisen työrauhavelvollisuuden ja osittain huolehtimisvelvollisuuden vastainen.

#### **8 f §**

Viittaamme edellä 8 e §:n kohdalla esittämäämme lakiesityksessä ehdotettua uudenlaista oikeudenkäyntimenettelyä koskevaan kritiikkiin. Toteamme lisäksi, että työtaistelua koskeva kieltopäätös tultaisiin todennäköisesti antamaan käytännössä lähes poikkeuksetta 8 e §:n perusteella ja 8 f §:n merkitys jäisi todennäköisesti vähäiseksi.

#### **8 g §**

Työnseisausta koskevan ilmoituksen tarkoituksena on sovittelulle varattavan ajan lisäksi antaa työnantajalle mahdollisuus varautua tulossa olevaan työnseisaukseen. Muutokset ilmoitukseen voivat aiheuttaa merkittävää haittaa työnantajalle, ja sen vuoksi niihin tulisi suhtautua erittäin

pidättyväisesti. Pelkkä työnantajan hakemus työtaistelun kieltämisestä laskisi muutoksen tekemisen kynnyksen liian alas.

#### **18 a §**

Ei lausuttavaa.

#### **18 b §**

Suomalaisessa oikeusjärjestyksessä normaali seuraamus perusteettomasta oikeudenkäynnistä on velvollisuus maksaa toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut. Säännösehdotus velvollisuudesta maksaa hyvitys 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 vaikutettaisi neuvotteluasemaan millään tavoin.

Lisäksi hyvityksen enimmäismäärä 150.000 euroa on täysin suhteeton. Koska ilmeisen perusteettoman hakemuksen perusteella ei luonnollisesti annettaisi työ-taistelua 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 samaa työtaistelua koskevien hyvitysten enimmäismäärä voisi nousta yhteensä useaan miljoonaan euroon.

## 18 c §

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 lakiesityksessä ei ole analysoitu huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta eri tahoille koituvia seurauksia ja tarvetta niihin liittyviin seuraamuksiin. Lakiesityksen perusteluissa todetaan ainoastaan lyhyesti, että hyvitysseuraamus ei estäisi vahingonkorvauksen tuomitsemista vahingonkorvauslain tai soveltuvan erityislainsäädännön nojalla, jos huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta olisi aiheutunut korvattavaa vahinkoa. Tätä on tarpeen täsmentää jatkovalmistelussa.

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 nimenomaisesti otettu kantaa siihen, 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. Tuntuisi kovin erikoiselta, jos työntekijäyhdistyksellä ei olisi minkäänlaista korvausvastuuta tällaisista vahingoista 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.

## 18 d §

Ei lausuttavaa

**Lausunnonantajia pyydetään lausumaan siitä, onko työmarkkinoilla kohdattu ongelmia suojelutyöhön liittyen.**

Vakavimmat suojelutyöhön liittyvät vaaratilanteet ovat koskeneet sote-sektoria. Niiden vuoksi on jouduttu kaksi kertaa säätämään väliaikainen potilasturvallisuuslaki. Suojelutyöhön liittyviä ongelmia on esiintynyt aika ajoin myös muilla aloilla, ja niihin on pyritty reagoimaan muun muassa turvaamistoimien kautta.

Suojelutyöhön liittyvät ongelmat ovat lisääntyneet viime aikoina. Nykytilan ongelmallisuutta korostaa se, että laissa ei ole säädetty suojelutyöhön liittyvistä menettelytavoista, vaan palkansaajajärjestöt ovat päättäneet niistä yksipuolisesti jokainen omalla tavallaan. Tämän johdosta menettelytavat eivät ole olleet kohtuullisia ja tasapuolisia työnantajapuolen kannalta, eikä niissä ole otettu huomioon myöskään yhteiskunnan intressiä.

**Onko hätätyötä koskevaa sääntelyä tarpeen muuttaa ottaen huomioon lakiehdotukset ja jos on, millä tavalla?**

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

Epäselvyys liittyy muun muassa siihen, rajoittaako työaikalain 19 §:ssä mainittu hätätyöhön liittyvä ennalta arvaamattomuuden kriteeri hätätyön käyttämisestä, koska työnseisauksen alkamisesta on ilmoitettava pääsääntöisesti kaksi viikkoa etukäteen.

Ennalta arvaamattomuuden kriteerin tarkoituksena on 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.

Hätätyön käytön tulee olla sallittua myös työtaistelun yhteydessä aina, kun muita kohtuudella käytettävissä olevia keinoja turvata oikeushyvät ei ole tarjolla. Hätätyötä 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.

Oikeusministeriötä pyydetään lausumaan erityisesti ehdotettaviin säännöksiin liittyvistä prosessuaalisista kysymyksistä (ml. oikeudenkäymiskaaren ja ulosottokaaren säännösten soveltuminen), ehdotettavien säännösten nojalla oikeudenvastaisesta työtaistelusta aiheutuvien vahinkojen korvaamiseen liittyvistä kysymyksistä (vahingonkorvauslain soveltuminen) sekä kaksoisrangaistavuuden kiellon soveltumisesta tilanteessa, jossa työtaistelu olisi sekä työrauhavelvollisuuden vastainen että ehdotettavien säännösten nojalla oikeudenvastainen.

-

Asianajajaliittoa pyydetään lausumaan erityisesti ehdotettaviin säännöksiin liittyvistä prosessuaalisista kysymyksistä.

-

Äimälä Markus  
Elinkeinoelämän keskusliitto EK