

Asia: VN/1195/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot

Palkansaajakeskusjärjestöt (SAK, STTK ja Akava) ovat jättäneet 20.11.2024 eriävän mielipiteen hallituksen esitysluonnokseen eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta. Kyseisessä eriävässä mielipiteessä on analysoitu kattavasti mm. Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden vaikutusta nyt kaavailtuun lainsäädäntöön. Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry (jäljempänä YKA) yhtyy kaikilta osin eriävässä mielipiteessä esitettyihin näkökohtiin.

YKA ei hyväksy suojelutyö -työryhmän mietinnössä esitettyjä työtaisteluoikeuden rajoituksia. Seuraavassa tarkastellaan vielä tarkemmin esityksen vaikutuksia yleisesti, erityisesti virkasuhteita koskevaan sääntelyyn ja suhdetta prosessuaalisiin kysymyksiin.

1. Suojelutyön nykytilasta ja uuden sääntelyn vaikutuksista

Suojelutyövelvoite on ainoastaan niillä virkamiehillä ja viranhaltijoilla, jotka eivät kuulu työtaistelun piiriin. He ovat tavanomaisten virkavelvollisuuksiensa lisäksi velvollisia tekemään suojelutyötä. Työtaistelun piiriin kuuluva virkamies ja viranhaltija ei ole velvollinen tekemään suojelutyötä. Suojelutyövelvoite ei koske työsopimussuhteisia työntekijöitä. Uutta sääntelyä esitetään koskemaan sekä yksityistä että julkista sektoria. Tämä johtaa sekä päällekkäiseen sääntelyyn että epäjohtonmukaisuuteen käytettävän käsitteistön osalta.

Työntekijöiden yhdistykset päättävät työtaistelun kohdistumisesta ja rajaamisesta. Tarvittaessa työnseisauksen kestäessä voidaan päättää myös suojelutyöstä välttämättömien tehtävien

hoitamiseen. Suojelutyön järjestämisessä työmarkkinakäytännöt ovat vakiintuneet ja niissä ei ole pääsääntöisesti ollut ongelmia.

Vaikka yksityisellä sektorilla ei ole ollut suojelutyötä koskevaa sääntelyä, oikeuskäytännössä työtaisteluoikeuden rajoja on hahmoteltu jo vuosien ajan. Näitä kysymyksiä on käsitelty erityisesti turvaamistoimia koskevan oikeuskäytännön yhteydessä.

Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön mukaan työtaistelutoimenpide voidaan kieltää turvaamistoimenpiteenä oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n nojalla. Edellytyksenä on, että turvaamistoimihakemus liittyy sellaiseen pääasiaan, joka voisi johtaa ulosottokaaren 2 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun työtaistelutoimenpiteen kieltävään ratkaisuun.

Tuoreessa ratkaisussaan KKO 2023:95 korkein oikeus toteaa, että lakkoa voidaan pitää oikeudenvastaisena, jos se välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa muiden perusoikeuksien, kuten hengen ja terveyden tai ympäristön suojan toteutumisen.

Turvaamistoimiasia käsitellään summaarisessa menettelyssä, jossa tutkittavana on vain turvaamistoimen edellytysten täytyminen. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että jos hakija saisi turvaamistoimella jo ennen pääasian ratkaisemista sen oikeuden, jonka se on väittänyt sillä vastapuolta vastaan olevan (etukäteisnautinta), hakijan oikeuden todennäköisyydelle on turvaamistoimen myöntämistä harkittaessa asetettava huomattavasti suuremmat vaatimukset kuin saamisen todennäköisyydelle takavarikkoasiassa (esim. KKO 2018:61, kohta 17, KKO 2019:34, kohta 14 ja KKO 2020:50, kohta 7).

Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä on todettu, että työtaistelutoimenpide on kiellettävissä lähinnä silloin, kun sellaisen toimenpiteen käyttämistä on nimenomaisesti rajoitettu kansallisessa lainsäädännössä tai Euroopan unionin oikeudessa siten, että rajoitukseen voidaan vedota yksityisten välisessä suhteessa. Turvaamistoimi työtaistelutoimenpidettä vastaan voi lisäksi menestyä tilanteessa, jossa työtaistelutoimenpide toteuttamistapansa, päämääriensä tai seuraustensa johdosta olisi oikeuskäytännössä vakiintunein perustein katsottava oikeuden tai hyvän tavan vastaiseksi taikka kohtuuttomaksi (KKO 2000:94, KKO 2018:61, kohta 18 ja KKO 2020:50, kohta 10).

Korkein oikeus on lisäksi todennut, että työtaistelutoimenpiteiden huomattava liiallisuus niillä tavoiteltaviin päämääriin nähden voi joissain tilanteissa antaa aihetta päätelmään, että toimenpiteet ovat hyvän tavan vastaisia tai kohtuuttomia. Korkein oikeus on kuitenkin katsonut, että turvaamistoimen edellytyksiä harkittaessa lähtökohtana tässä arvioinnissa on pidettävä työtaisteluoikeuden sallittavuutta (KKO 2020:50, kohta 19).

Työtaisteluoikeuden perustuslainsuojasta johtuu, että turvaamistoimen käyttömahdollisuutta on rajattu. Työtaistelutoimenpiteisiin liittyvä turvaamistoimenpiteiden käyttö on yleisesti ottaen työtaisteluoikeuden toteutumisen näkökulmasta ongelmallinen, koska pääasiariitaa ei pääsääntöisesti koskaan tule vireille, sen jälkeen, kun lakko saadaan estettyä (ennakkonautinta). Lopulliset ratkaisut turvaamistoimien lainmukaisuudesta saadaan säännöllisesti pitkäkestoisten oikeusprosessien jälkeen, jolloin itse työriita on jo aikapäiviä sitten ratkennut.

Kaavaillulla suojelutyötä koskevalla sääntelyllä luotaisiin vielä uusi, väliaikaista kieltoa koskeva mekanismi, joka muistuttaa turvaamistoimea. Tähän sääntelyyn liittyy vastaava ennakkonautintaa koskeva ongelma, kuin edellä nykylainsäädännön tuntemien turvaamistoimien osalta on todettu. Uutta väliaikaista kieltoa voisi hakea työnantaja, mutta ei työntekijöiden yhdistys työnantajan työtaistelutoimenpiteen (esimerkiksi työsulku) osalta. Sääntely on tältä osin laadittu yksipuolisesti tukemaan työnantajien intressejä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Tavoitteena on siten vaikuttaa suoraan tällä hetkellä käynnissä olevaan työ- ja virkaehtosopimuksia koskevaan neuvottelukierrokseen.

2.Kaavaillun sääntelyn ongelmakohdat suhteessa julkisen sektorin voimassa olevaan virkasuhteita koskevaan sääntelyyn

YKA ei pidä perusteltuna, että uusi sääntely koskisi myös virkasuhteessa työskenteleviä. Virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeuteen kohdistuu jo nyt useita rajoituksia, joiden päällekkäisyyksiä ja ristiriitaisuuksia ei ole lainvalmisteluvaiheessa kattavasti käsitelty tai arvioitu.

Virkaehtosopimuslaeissa on säädetty työehtosopimuslakia vastaavasti sopimuksen voi-massaoloon kytketystä työrauhavelvollisuudesta. Sen lisäksi on säädetty pysyvästä työ-rauhavelvollisuudesta, joka koskee vaikuttamista ei-sopimuksenvaraisiin asioihin. Virka-miesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeus sopimuksettoman tilan aikana kohdistuu siis ainoastaan virkaehtosopimuslain mukaisiin sopimuksenvaraisiin asioihin.

Virkamiesten ja viranhaltijoiden sallitut työtaistelumuodot ovat lakko, hakukielto ja saarto. Kiellettyjä sen sijaan ovat osittainen lakko, ylityökielto, joukkoirtisanoutuminen, poliittinen työtaistelu ja myötätuntotyötaistelu. Valtion, Suomen Pankin ja tasavallan presidentin kanslian työnantajavirkamiesten osalta on säädetty kiellosta ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin.

Valtion sekä kuntien ja hyvinvointialueiden virkaehtosopimusosapuolet voivat saattaa työtaistelutoimenpiteen valtion tai kunnallisen virkariitalautakunnan käsittelyyn, jos ne katsovat, että toimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnot vakavaan häiriötilaan, eikä neuvotteluissa ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen

rajoittamisesta (valtion virkaehtosopimuslaki 12 §, kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annettu laki 13 §). Lautakunnan on päätöksessään kehotettava asianosaisia luopumaan työtaistelutoimenpiteestä osaksi tai kokonaan, jos työtaistelutoimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnot vakavaan häiriötilaan. Kehotus ei ole sitova. Virkariitalautakunnan käsittely lykkää työtaistelutoimenpiteen alkamista tai laajentamista kahdella viikolla.

Lainvalmisteluvaiheessa ei kattavasti käsitelty eikä siten ratkaistu, mikä olisi näiden voimassa olevien säännösten suhde esimerkiksi käräjäoikeudelle ehdotettuun mahdollisuuteen lykätä työnseisauksen alkamishetkeä. Mietinnössä todetaan vain, että virkariitalautakunnan käsittelyllä ei olisi vaikutusta virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksille ehdotettavaan huolehtimisvelvollisuuden soveltamiseen tai työnantajan oikeuteen hakea työtaistelun väliaikaista kieltoa tai vaatia työtaistelun kieltämistä.

Virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksille ehdotettava uusi velvollisuus huolehtia oikeushyvistä on asiallisesti laajempi kuin virkaehtosopimuslainsäädännön suojelutyövelvoite. Lisäksi esimerkiksi hengen ja terveyden suojaamisesta säädetään osin eri tavoin. Viranhaltijoiden ja virkamiesten suojelutyövelvollisuudesta on nykyisin säädetty laissa kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista (669/1979), valtion virkaehtosopimuslaissa (664/1970) sekä laissa evankelisluterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista (968/1974). Edellä on jo tuotu esiin, että näiden lakien mukaan suojelutyöllä tarkoitetaan työtä, jonka suorittaminen työtaistelun aikana on välttämätöntä kansalaisten hengen tai terveyden vaarantumisen ehkäisemiseksi tai sellaisen omaisuuden suojelemiseksi, mikä erityisesti vaarantuu työtaistelun vuoksi.

Ehdotettavan sääntelyn mukaan virkamiesten ja viranhaltijoiden olisi työtaistelua toimeenpannessaan huolehdittava suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu vaaranna ihmisen henkeä tai vakavasti vaaranna ihmisten terveyttä tai aiheuta ihmisille kärsimystä. Lisäksi säädettäisiin useiden muiden oikeushyvien turvaamisvelvollisuudesta työtaisteluiden aikana.

Virkaehtosopimuslaeissa säännökset suojelutyön tekemisestä koskevat myös työnantajien toimeenpanemia saartoja – toisin kuin nyt ehdotettu sääntely. Esitetty uusi sääntely oikeushyvien turvaamiseksi on siten myös epätasapainoinen, kun se asettaa rajoituksia vain työntekijäpuolelle.

Ammatilliseen yhdistymisvapauteen kuuluu olennaisena osana kollektiivinen neuvotteluoikeus. Lainvalmisteluvaiheessa ei ole arvioitu riittävällä tavalla, mitä nämä uudet työtaisteluoikeuden rajoitukset tarkoittavat virkamiesten ja viranhaltijoiden kollektiivisen neuvotteluoikeuden kannalta, kun he tavoittelevat työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluissa parempia työehtoja tai pyrkivät säilyttämään olemassa olevat ehdot. Virkamiehillä ja viranhaltijoilla on oltava myös oikeus tehokkaaseen työtaisteluun, omien työehtojensa ajamiseksi.

3.Kaavaillun sääntelyn ongelmakohdat suhteessa prosessuaalisiin kysymyksiin

Esitetty sääntely koskisi sekä työ- ja virkaehtosopimuksen voimassa ollessa että myös sen voimassaolon päätyttyä toteutettuja työtaisteluita. Esityksessä ei käsitellä mitenkään nyt esitetyn sääntelyn suhdetta työ- ja virkaehtosopimuslakien työraahasääntelyyn ja sitä koskeviin oikeusprosesseihin työtuomioistuimessa.

Työ- ja virkaehtosopimukseen perustuvan työrauhavelvoitteen rikkomisen seuraamukseksi on määrätty yksinomaisena seuraamuksena hyvityssakko, mutta työtuomioistuin ei voi kieltää lain vastaista työtaistelua (KKO 2016:14). Näitä vallitsevia periaatteita ei käsitellä esityksessä lainkaan eikä perustella, miksi vakiintuneista sääntelyn lähtökohdista poiketen nyt säädettäisiin työehtosopimuslain ja virkaehtosopimuslakien vastaiseen työtaisteluun menettelytapasäännökset ja oikeudelle toimivalta kieltää työrauhavelvoitteen vastainen työtaistelu.

Jatkossa työ- ja virkaehtosopimuslakien rikkomista koskeva asia käsiteltäisiin nykyiseen tapaan työtuomioistuimessa, mutta saman työtaistelun (tai sen uhan) rajauksia koskevat suojelutyökysymykset yleisissä tuomioistuimissa. Samaan aikaan voisi siten olla yleisessä tuomioistuimessa ja erityisessä tuomioistuimessa vireillä erilliset prosessit, jotka molemmat koskevat samaa asiaa. Tämä on perusteetonta, ja tulisi joka tapauksessa arvioida tällaisen esityksen sallittavuus ja vaikutukset. Siinä arvioinnissa tulisi huomioida myös asianosaisten ja viranomaisten resurssikysymykset sekä oikeudenkäyntikuluriskin vaikutus.

Virkaehtosopimuslakien suojelutyösäännökset on käsitelty edellä. Niihin liittyvästä prosessuaalisesta puolesta YKA toteaa, että esitettyjen uusien säännösten mukaisten työtaisteluiden siirtojen ja rajausten suhde virkaehtosopimussääntelyyn ja työriitalain 8 §:n mukaiseen siirto-oikeuteen on esityksessä käsittelemättä ja esitys on tältä osin sekava. Ei ole myöskään loogista eikä perusteltua, että työtaistelun piirissä olevien virkamiesten suojelutyökysymykset käsitellään yleisissä tuomioistuimissa, kun työtaistelun ulkopuolella olevien virkamiesten suojelutyömääräysten soveltamiskysymykset käsitellään työtuomioistuimessa.

1 §

Ei lausuttavaa.

3 §

Ei lausuttavaa

8 c §

Lausunnossa on jo edellä tuotu esiin kaavailun sääntelyn ilmeiset ongelmakohdat suhteessa julkisen sektorin voimassa olevaan virkasuhteita koskevaan sääntelyyn. Tästä syystä YKA ei pidä perusteltuna, että uusi sääntely koskisi myös virkasuhteessa työskenteleviä. Täten viittaukset lain 8 d–8 g, 18 b ja 18 c §:n soveltamiseen virkasuhteessa tulee poistaa.

8 d §

Mikäli puheena oleva lakiuudistus toteutetaan ja toteutus koskee myös virkasuhteisia, tulee pykälän vastata sisällöltään muussa lainsäädännössä voimassa olevia suojelutyön kriteerejä. Täten pykälän 1 momentti tulee muuttaa seuraavaan muotoon:

Työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksen on työtaistelua toimeenpannessaan huolehdittava työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu vaaranna ihmisten henkeä, vakavasti vaaranna ihmisten terveyttä tai vakavasti vaaranna tuotannon tai palvelutoiminnan jatkumisen kannalta välttämätöntä taikka muuta yksityisen kannalta merkittävää aineellista omaisuutta.

Mikäli puheena oleva lakiuudistus toteutetaan siten, että se ei koske virkasuhteisia, tulee pykälän vastata sisällöltään muussa lainsäädännössä voimassa olevia suojelutyön kriteerejä. Täten pykälän 1 momentti tulee muuttaa seuraavaan muotoon:

Työntekijöiden yhdistyksen on työtaistelua toimeenpannessaan huolehdittava työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu vaaranna ihmisten henkeä, vakavasti vaaranna ihmisten terveyttä tai vakavasti vaaranna tuotannon tai palvelutoiminnan jatkumisen kannalta välttämätöntä taikka muuta yksityisen kannalta merkittävää aineellista omaisuutta.

8 e §

Pykälien 8e§ - 8g§ osalta YKA viittaa edellä yleisissä huomioissa esiin tuotuihin huomioihin koskien kaavaillun sääntelyn prosessuaalisia ongelmia ja päällekkäisyyksiä muun lainsäädännön kanssa. Lähtökohtaisesti kyseistä mekanismia ei tarvita, vaan lainsäädännössä jo olevat turvaamistoimia koskevat säännökset ovat riittäviä.

8 f §

Ks. 8 e §

8 g §

Ks. 8 e §

18 a §

Ei lausuttavaa.

18 b §

YKA pitää työnantajille asetettavaa hyvityssakkoa perusteettoman väliaikaista kieltoa koskevan hakemuksen tekemisestä hyvänä. Hyvityksen tuomitsemisen perusteet on esityksessä kuitenkin asetettu niin korkealle, että säännökselle jäisi merkitystä vain vähän. On riski sille, että hyvitysvastuu ei konkretisoidu niissä tapauksissa, joissa hakemuksen oikeudelle jättäminen on ollut työnantajan tiedossa olevien seikkojen perusteella hyvin epäasiallinen teko.

Tätä hyvitystä koskevan oikeudenkäynnin oikeuspaikka tulisi olla esityksestä poiketen kantajan eli hyvitystä vaativan työntekijäyhdistyksen oikeuspaikka, jotta alkuperäinen hakemus ja siihen perustuva hyvitys käsitellään samassa käräjäoikeudessa. Tämä on tärkeää jo sen vuoksi, että tuon hakemuksen oikeudenkäyntikuluvastuu käsitellään joka tapauksessa tuossa hakemuksen käsitelleessä käräjäoikeudessa.

18 c §

Ammattiliiton hyvitysvastuun säätämiseksi suojelutyövelvoitteen laiminlyönnistä ei ole välttämättömiä syitä tai muutoinkaan perusteita. Näissä tilanteissa työnantajalla on oikeus hakea väliaikaista kieltoa ja kielto sisältää uhkasakon, joka on riittävä uhka varmistaakseen kiellon noudattamisen.

Hyvityksen 150 000 euron enimmäismäärän on liiallinen. Erityisen liiallinen se on siihen nähden, että samasta työrauhavelvoitteen aikana toteutetusta työtaistelusta voi seurata saman lain toisen säännöksen perusteella enimmäismäärältään samansuuruinen hyvityssakko. Liiallisuutta vielä korostaa se, että nämä kaksi seuraamusta käsiteltäisiin kahden eri tuomioistuimen erillisissä oikeudenkäynneissä, joista molemmista olisi oikeudenkäyntikuluriski hyvityksen pääoman maksuvelvoitteen lisäksi. Esitys asettaa kyseenalaiseksi 18.5.2024 voimaan tulleen hyvityssakon enimmäismäärän valmistelussa tehdyt sallittavuusarviot 150 000 euron suuruisen hyvityksen ankaruudesta suhteessa ILO:n yleissopimusten asettamiin vaatimuksiin.

18 d §

Ei lausuttavaa.

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

Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry:n työssä käyvästä jäsenkunnasta noin 60% työskentelee julkisella sektorilla (mm. valtio, kunnat, hyvinvointialueet, yliopistot, evankelisluterilainen kirkko, KELA, Eduskunta, Suomen Pankki) ja noin 40% yksityisellä sektorilla. Voimassa oleva lainsäädäntö suojelutyötä koskien on vakiintunut ja toimiva. Muutostarpeita suojelutyötä koskevaan sääntelyyn ei ole havaittu.

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

Työaikalaisissa säännellyn hätätyön syynä on oltava ennalta arvaamaton tapahtuma. Hätätyötä voidaan teettää, kun ennalta arvaamaton tapahtuma keskeyttää tai uhkaa keskeyttää työnantajan säännöllisen toiminnan tai uhkaa johtaa siihen, että jonkun henki, terveys tai omaisuus tai ympäristö vaarantuu. Lisäksi edellytyksenä on, että työtä ei ole mahdollista siirtää suoritettavaksi myöhempänä ajankohtana.

Esimerkiksi työsuojeluviranomaisen peruslinja on, että lakkotilanteessa teetettävä työ ei sovellu hätätyöksi, koska kyse ei yleensä ole työaikalain säännöksistä poikkeamisesta, vaan säännöllisen työajan teettämisestä. Lakkoa ei voida pitää hätätyön edellytykset täyttävänä siksikään, koska lakko ole ennalta-arvaamaton, vaan edellyttää työriitalain mukaisten ennakoilmoitusten toimittamista. Samoin edellä todetuin tavoin lakon toteuttamisajankohtaa on tietysin edellytyksin mahdollista siirtää.

Työneuvosto katsoi lausunnossa TN 1453-13, että lakko voisi olla peruste hätätyölle, jos työntekijät ovat laiminlyöneet ilmoitusvelvollisuuden eikä työnantaja ole muutoinkaan ollut tietoinen tulevasta työtaistelusta. Vastaavasti työneuvosto katsoi, että vaikka lakko täyttäisi ennalta arvaamattomuuden kriteerin, ei peruste voi olla voimassa lakon kestäessä pitkään, vaan työnantajan tulee ryhtyä mahdollisuuksinensa mukaan toimiin, jotta hätätyötä tekevät työntekijät voitaisiin korvata muilla työntekijöillä.

YKA ei pidä tarpeellisena, että hätätyötä koskevaa sääntelyä lähdetään tässä yhteydessä muuttamaan. Hätätyön käyttöalaa on luonteva arvioida mahdollisen työaikalain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

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.

-

Rajoo Ainomaija
Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry