

Asia: VN/1195/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot

Yleiset huomiot

Vuosien 2007 ja 2022 erillislakien säätämisen taustat ja tarpeet huomioon ottaen on erittäin myönteistä, että Suomeen esitetään lainsäädäntöä, jossa työntekijä- ja viranhaltijayhdistyksillä olisi velvollisuus työtaistelua toimeenpanneessa huolehtia joko työtaistelua rajaamalla tai suojelutyöllä laissa säädetyistä oikeushyvistä uhalla, että velvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelu on kielletty.

Lakiesitys vaatii huolellista jatkovalmistelua lausuntokierroksen jälkeen. Eräitä säännöksiä tulee täsmentää oikeushyvien suojan toteuttamisen turvaamiseksi ja lakiesityksen sisältämät epäselvyydet tulee poistaa. Havaitut puutteet heikentävät lain toimivuutta ja pahimmillaan vesittävät oikeushyvien suojaa. Lakiin ei saa jäädä säännöksiä, jotka mahdollistaisivat ”kikkailun” työtaisteluilmoituksilla ja joiden lainsäännösten soveltaminen johtaisi ennalta-arvaamattomiin tilanteisiin vaarantamalla myös suojeltavat oikeushyvät. Sääntelyn tulisi toimia ennalta ehkäisevästi siten, että työtaistelujen rajaamisesta ja suojelutyöstä huolehdittaisiin eikä tuomioistuinmenettelyyn tarvitsi turvautua.

Esityksen ongelmakohdat olisi voitu pitkälti välttää, jos päätösvalta erimielisyystilanteessa olisi ollut työnantajalla. KT olisi pitänyt työtaistelun ulkopuolisten kolmansien oikeushyvien suojan kannalta parempana ja sääntelyteknisesti selkeämpänä ratkaisuna sääntelyä, jossa työnantajalle 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. Potilaan tarvitseman hoidon tarpeen arvioinnista, toteutuksesta ja tätä vastaavasta resurssoinnista päättäminen ei saa lipua pois siltä taholta, jolle se laissa on määritelty. Työnantajan

päätösoikeuteen perustuvaa sääntelyvaihtoehtoa on sanktioitunakin kuitenkin pidetty virkamiesesityksessä ongelmallisena suhteessa ILO:n sopimusten valvontakäytäntöön esitysluonnoksen sivulla 39 kuvatulla tavalla.

Kokonaisuutena esitysluonnos on monimutkainen ja herää kysymyksiä, miten erilaiset käytännön soveltamistilanteet, jotka ovat osin ennustamattomiakin, asettuvat esitettyyn sääntelyyn. Säännösten ongelmakohtia käsitellään erikseen asianomaisissa kohdissaan mutta tässä tiivistetysti keskeisimmät puutteet;

- laissa tulisi korostaa työtaisteluiden rajaamisen ensisijaisuutta
- vaikka esitys koskee kaikkia työtaistelutoimia, laissa on säädetty esityksen soveltamisalalla ilmoitusaika vain työnseisauksille.
- työntekijäyhdistyksen velvoitteita tulisi täsmentää
- hyvitysseuraamus on riittämätön laadultaan ja määrältään
- väliaikaisen kiellon pykälä on epäselvä
- työnseisausta koskevasta ilmoituksesta poikkeamista koskeva säännös yhdessä väliaikaista kieltoa koskevan säännön kanssa on epäselvä ja voi johtaa ennalta-arvaamattomiin tilanteisiin oikeushyvien suojan kannalta, ilmoituksesta poikkeamista koskeva säännös tulisi ensisijaisesti poistaa
- hyvitys ilmeisen perusteettomasta väliaikaista kieltoa koskevasta hakemusta on kohtuuton ja soveltamisalaltaan vähintäänkin epätarkka.

Työtaistelujen rajaamista ja suojelutyön tarjoamista koskevaa sääntelyä tärkeiden oikeushyvien suojaamiseksi tarvitaan Suomeen. Tarvittaessa tulee voida harkita lausuntokierroksen jälkeen myös esityksen jättämistä päivitetyn 8 d §:n ja voimassa olevan turvaamistoimimenettelyn varaan.

1 §

-

3 §

-

8 c §

-

8 d §

KT pitää 8 d §:ssä luetteloja turvattavista oikeushyvistä sinällään kattavana ja valittua ratkaisumallia kasuistista sääntelymallia toimivampana. Pykälän sääntelyn lähtökohta työtaistelun aikana turvattavista oikeushyvistä joko työtaisteluita rajaamalla tai huolehtimalla suojelutyöstä on

kannatettava. KT esittää kuitenkin harkittavaksi, että säännöstä täsmennettäisiin siten, että se ohjaisi rajaamaan työtaisteluita ensisijaisena huolehtimisvelvollisuuden toimeenpanotapana.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan luettelosta tulee kuitenkin poistaa maininta yksityisen kannalta merkittävää aineellista omaisuutta, ja todeta ainoastaan merkittävää aineellista omaisuutta, koska omistajan oikeudellisella luonteella ei ole tässä merkitystä.

Esityksen perusteluja sivulla 44 tulisi täsmentää siten, että puhuttaisiin edellä mainittuihin hoitoihin liittyvistä lääketieteellisistä tukipalveluista, koska niiden avulla nimenomaan selvitetään hoidon tarvetta. Ei siis välttämättömistä lääketieteellisistä tukipalveluista. Lisäksi perusteluissa tulisi erikseen tuoda ilmi, että työtaistelun rajaamista tai suojelutyön teettämisen tarvetta voi terveydenhuollossa olla esim. välttämättömän hoidon antamisen vuoksi hyvin erilaisissa yksiköissä ja toiminnoissa sekä erikoissairaanhoidossa että perusterveydenhuollossa. KT esittää pohdittavaksi, tulisiko perusteluissa esimerkkeinä mainita myös mielenterveys- ja päihdepalvelut, vaikka poistaminen esimerkkiluettelosta ei olekaan luettavissa siten, että työtaistelun rajaaminen ja suojelutyöstä huolehtimisen velvollisuus olisi sillä poissuljettu, vaan asiaa tulee arvioida pykälässä ja perusteluissa todetulla tavalla seurausten kautta.

Työntekijäyhdistykselle tulee säätää 8 d §:ssä neuvottelu- ja myötävaikutusvelvollisuus. KT kiinnittää huomiota siihen, että vaikka työntekijäyhdistykselle on 8 d §:ssä asetettu velvollisuus huolehtia joka työtaistelua rajaamalla tai suojelutyöllä, että pykälässä mainitut oikeushyvät eivät vaarannu, työntekijäyhdistyksen velvollisuuksista ei tarkemmin säädetä mitään. Työnantajalle on sitä vastoin säädetty neuvottelovelvollisuus ja velvollisuus tietojen antamiseen ja jopa oikeudenkäyntikuluvastuuta, jos väliaikaisen kiellon yhteydessä esitetyt tiedot ovat laajemmat kuin mitä työnantaja on esittänyt suojelutyöneuvotteluissa. Säännöksen tarkoitus ja yhdistysten huolehtimisvelvollisuus huomioon ottaen sääntelemättömyys on ristiriidassa esityksen kanssa, vaikka vastaakin voimassa olevaa asiantilaa. Jos esimerkiksi yhdistyksen edustajat eivät saapuisi lainkaan suojelutyöneuvotteluihin tai osallistuisivat niihin vain asioiden käsittelyä jarruttaen, työnantajan keinona olisi 8 e §:n nojalla säännöksen sanamuodonkin mukaan ”pyrityään neuvottelemaan” hakea huolellisuusvelvollisuuden vastaisen työtaistelun väliaikaista kieltämistä. Järjestön passiivisuudesta tulisi seurata 18 c §:n mukainen hyvitysseuraamus, vaikka työnantajalle olisi myönnetty väliaikainen kieltäminen 8 e §:n nojalla. Vastaavasti 18 c §:n hyvitys tulisi laajentaa tilanteisiin, joissa järjestö esimerkiksi vaikeuttaa suojelutyöneuvotteluita sopimalla suojelutyöstä esimerkiksi kerrallaan vain osaksi aikaa ilmoitettua työnseisausta, vaikka tarve on riidattomasti tiedossa koko työnseisauksen ajaksi. Tällaista toimintaa voi pitää shikaaninomaisena toimintana. Tältä osin 18 c § pitäisi kirjoittaa siten, että se viittaisi uudistettuun 8 d §:ään kokonaisuudessaan.

Huomattavaa on, että hyvinvointialueet ovat Suomen suurimpia työnantajia, joiden palveluksessa voi olla muutama kymmenentuhattakin työntekijää. Työnantajien palveluksessa hoidetaan iso määrä tehtäviä ja palveluja, joiden tekemättä jäämisestä seuraa hengen vaarantumista ja terveyden vakaavaa vaarantumista. Työtaistelujen rajaamista ja suojelutyöstä koskevien neuvottelujen tulisi olla sujuvaa ja perustua riittävään osaamiseen. Kokemuksista tältä osin ks. kohta kokemuksia suojelutyöstä.

KT pitää puutteena, että työtaistelutoimenpiteissä vain työnseisaukseen liittyy laissa säädetty ilmoitusaika. Laissa tulisi säätää yleinen ilmoitusaika kaikille työtaistelutoimenpiteille. Käytännössä esimerkiksi ylityö- ja vuoronvaihtokieltoja 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 vuoronvaihtokielto 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. 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 joukkoirtisanoutumisella, 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.

Säännösehdotuksessa asetetaan työntekijä- ja viranhaltijayhdistyksille velvollisuus työtaistelua toimeenpannessaan huolehtia joko työtaistelua rajaamalla tai suojelutyöllä laissa säädettyistä oikeushyvistä. Säännösehdotus ei ota kantaa yksittäisen työntekijän tai viranhaltijan velvollisuuteen olla työnantajan tavoitettavissa ja tulla suojelutyöhön. Käytännössä on ilmennyt tilanteita, joissa suojelutyöhön ei olla tultu huolimatta siitä, että järjestö on suojelutyöstä työnantajan kanssa sopinut. KT pitää tarkoituksenmukaisena, että vähintään lain perusteluihin kirjattaisiin, että järjestön huolehtiessa suojelutyöstä työtaistelun piirissä olevalla yksittäisellä työntekijällä ja viranhaltijalla on velvollisuus tulla työnantajan kutsusta suojelutyöhön.

8 e §

8 e § ja 8 f väliaikainen kielto ja kielto

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 työntekijäyhdistystä kuulematta jo alkanut työtaistelu huolehtimisvelvollisuuden vastaisena ilman valitusoikeutta, 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

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

KT kiinnittää huomiota myös 8 e §:n 4 momentin epäselvyyteen. Sen mukaan tuomioistuimen on mahdollisuuksien mukaan rajattava väliaikainen kieltositen, että se koskee niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä todennäköisesti aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettu seurauksia. Selvää on, että kieltositen tulee antaa siten, että se koskee tehtäviä ja toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä aiheutuu edellä tarkoitettuja seurauksia, mutta epäselväksi jää mitä tämä mahdollisuuksien mukaan pitää sisällään tässä yhteydessä. Perustelujen mukaan aina rajaaminen ei ole mahdollista. Näin voi olla esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa on kyse yhdestä toiminnosta ja siihen liittyvistä tehtävistä ja on riitaa siitä, minkä verran henkilöstöä toiminnon hoitaminen edellyttää, jotta sääntelyllä suojattavat oikeushyvät eivät vaarantuisi. Kaiketi näissä perustelujen kuvaamissakin tilanteissa väliaikainen kieltositen joko annetaan tai ei anneta. Säännöskohtaa pitää vähintään perustelujen tasolla avata tarkemmin jatkovalmistelussa. Tässä on kuitenkin kysymys sääntelykokonaisuuden aivan keskeisestä pykälästä, johon ei saa jää epäselvyyksiä kiellon hakijalle eikä tuomioistuimelle. Asian luonteen vuoksi sitä ei voi jättää oikeuskäytännön varaan kehittymään.

8 f §

Ks. mitä todettu kohdassa 8 e §.

8 g §

Lakiesityksen mukaan tuomioistuimella on 8 e §:n nojalla oikeus sakon uhalla lykätä työtaistelun alkamista, kunnes väliaikainen kieltositen on ehditty antaa. Yhdistykselle on taas säädetty 8 g §:ssä oikeus poiketa työnseisausta koskevasta ilmoituksesta, jos työnantaja on hakenut 8 e §:ssä tarkoitettua väliaikaista kieltositettä 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.

KT katsoo, että esitetyn pykälän tavoite ja tarve jää epäselväksi ja että se tulisi esityksestä poistaa kokonaan. Tällä hetkellä voimassaolevan lainsäädännön mukaan työntekijäyhdistyksen tulee noudattaa työtaisteluilmoituksessaan ilmoitettua työnseisauksen alkamis- ja kestoaikaa. Työntekijäyhdistykselle on annettu oikeus poiketa alkuperäisestä työnseisausilmoituksesta vain niissä tilanteissa, joissa työnantaja on antanut poikkeamiseen suostumuksensa (lain 7 §) tai tilanteissa, joissa TEM on siirtänyt työnseisausta lain 8 §:n nojalla. Lakiesityksen tavoitteena on turvata eräät perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävät oikeushyvät työtaistelutilanteessa. Tilanteessa, jossa työntekijäyhdistys on ilmoittanut 8 d §:ssä mainittuihin suojeltaviin oikeushyviin kohdistuvan työnseisauksen, ei työntekijäyhdistykselle tule laissa säätää voimassaolevasta lainsäädännöstä poikkeavaa ja laajempaa oikeutta poiketa alkuperäisestä työnseisausilmoituksesta ilman vastapuolen suostumusta.

Mikäli pykälää ei kuitenkaan poisteta, tulee sen sisältöä ja tulkintaa täsmentää siten, että työnantajalle jää kaikissa työnseisaustilanteissa riittävä aika reagoida alkavaan työnseisaukseen (pykälän 2 momentin sanamuoto jättää epäselväksi sen tarkoitetaanko 3 vuorokauden määräaika suhteessa alkuperäisen ilmoituksen mukaiseen työnseisauksen alkamisajankohtaan vai uuden ilmoituksen mukaiseen ajankohtaan). Pykälän tulkinnan tulee olla sen soveltajille selvää huomioiden erityisesti lain tarkoitus, erilaisiin suojeltaviin oikeushyviin kohdistuvat erilaiset työnseisaukset erilaisissa tilanteissa ja ympäristöissä ja lain soveltaminen kiireisessä ja paineistetussa tilanteessa. Selvää on, ettei pykälään turvautuminen toimi minkäänlaisena vaikuttimena työmarkkinaosapuolten välisissä neuvotteluissa.

Pykälä jättää epäselväksi sen, mistä syystä yhdistyksellä on säännösesityksen perusteella oikeus ilman vastapuolen suostumusta siirtää aiotun työnseisauksen aloittaminen myöhäisempään ajankohtaan tai rajoittaa työnseisausta, erityisesti kun oikeus säännösmuotoilun perusteella näyttäisi koskevan myös tilannetta, jossa tuomioistuin on jo määrännyt väliaikaisen kiellon tai kieltänyt työtaistelun toimeenpanon tai jatkamisen. Epäselväksi jää myös mikä on tämän esitetyn oikeuden sisältö, ja minkälaisiin työnseisausilmoituksiin sen ajatellaan liittyvän. Jo ilman erillistä lain määräystäkin lienee selvää, että työntekijöiden yhdistyksellä ei ole velvollisuutta järjestää työnseisausta ilmoittamana ajankohtana tai alun perin ilmoitetun sisältöisenä, jos tuomioistuin olisi joko väliaikaisella määräyksellä tai tuomiolla sen kieltänyt sellaisena kuin se on ollut tarkoitus toteuttaa.

Selvää tulisi olla, että työntekijäyhdistykselle ei voida laissa säätää oikeutta poiketa tuomioistuimen päätöksestä. Tällaisenaan pykälä jättäisi epäselväksi sen voiko työnantaja hakea, tai onko työnantaja jopa velvollinen hakemaan, uutta väliaikaista kieltoa tai kieltoa tämän työntekijäyhdistyksen uuden työtaisteluilmoituksen vuoksi, jos työnantaja katsoo, että uusikin ilmoitus vaarantaa suojeltavien oikeushyvien turvaamisen.

Samassa asiassa tuomioistuimessa prosessaaminen ei vastaa lain tarkoitusta ja on myös prosessioikeudellisesti ja prosessiekonomisesti ongelmallista.

Pykälän perusteluiden viimeisessä kappaleessa (s. 52) on annettu pykälän tulkinnasta esimerkki. Esimerkkinä on esitetty tilanne, jossa työntekijäyhdistys saisi kaksi vuorokautta ennen alkuperäisessä työtaisteluilmoituksessa ilmoitetun työnseisauksen alkamisajankohtaa tietää, että työnantaja on jättänyt väliaikaista kieltoa koskevan hakemuksen. Esimerkin mukaan työntekijäyhdistys voisi tällöin vielä kahden vuorokauden ajan miettiä haluaako se poiketa 8 g §:n nojalla alkuperäisestä ilmoituksesta siirtämällä tai rajoittamalla työnseisausta tai perumalla työnseisauksen. Toisin sanoen, lakiesitys lähtee siitä, että työntekijäyhdistys voisi poiketa alkuperäisestä työtaisteluilmoituksesta vielä juuri ennen kuin työnseisauksen olisi alkuperäisen ilmoituksen mukaan tarkoitus alkaa.

Edellä mainitussa kappaleessa mainittu kahden vuorokauden miettimisaika olisi käytännössä erittäin ongelmallinen. Huomioitavaa on, että työnantajat joutuvat usein valmistautumaan alkavan

työtaistelun seurauksiin jo päiviä ennen ilmoitetun työtaistelun alkamista. Esimerkiksi leikkaustoimintaa voidaan joutua uudelleen arvioimaan ja leikkauksia järjestelemäänkin uudelleen, jos leikkauspotilaiden jatkoahoito (esim. tehohoito) on työtaistelu-uhan alla. Lainsäädännössä ei tulisi antaa suojeltavia oikeushyviä koskevissa työtaisteluissa työntekijäyhdistykselle mitään työtaistelun toimenpanoon liittyviä lisäoikeuksia (esim. siirtäminen), jotka tuovat täysin tarpeetonta lisäepävarmuutta vakavasti sairaiden potilaiden välttämättömään hoitoon. Työtaistelutilanteessakin työnantajalla on vastuu potilaan tarvitseman hoidon tarpeen arvioinnista, toteutuksesta ja tarpeeseen vastaamiseen tarvittavasta resursoinnista viime kädessä. Työnantajilla ei useinkaan ole mahdollisuutta jäädä odottamaan ilmoitetun työnseisauksen mahdollista alkamista tai sitä, että työntekijäyhdistys siirtää työnseisausta toiseen ajankohtaan, vaan työnantajat voivat joutua ryhtymään toimenpiteisiin jo työtaistelu-uhan aikana turvataksaan potilaiden perustuslaillisen oikeuden elämään ja terveyteen.

Edellä mainittujen ongelmakohtien lisäksi KT:lle jäi epäselväksi mikä on ehdotetun pykälän suhde lain 8 §:ään, jonka mukaan TEM voi kieltää aiottuun työnseisaukseen tai sen laajentamiseen ryhtymisen tai sen toimeenpanon enintään 14 vuorokauden ajaksi työtaistelun ilmoitetusta alkamishetkestä lukien. TEMin on annettava kieltö työriidan osapuolille tiedoksi viimeistään kolme vuorokautta ennen aiotun työtaistelun alkamishetkeä tai, viimeksi mainitussa tapauksessa, ennen kieltoajan päättymistä. Lakiesityksessä ei ole käsitelty sitä miten lakia tulkitaan niissä tilanteissa, joissa TEMille on esitetty pyyntö kieltää työnseisaukseen ryhtyminen 8 §:n tarkoittamalla tavalla ja joissa yhtä aikaa työnantaja on työtaistelu-uhan vakavuuden vuoksi ollut pakotettu tekemään väliaikaisen kiellon tai kiellon hakemuksen. Miten toimitaan silloin, jos sekä tuomioistuin että TEM antavat asiassa kiellon? Onko tällaisessakin tapauksessa työntekijäyhdistyksellä oikeus poiketa alkuperäisestä työtaisteluilmoituksestaan 8 g §:ssä tarkoitetulla tavalla? Lakiesitys jättää epäselväksi sen miten lain 8 § ja 8 g § sovitetaan yhteen.

18 a §

Ei lausuttavaa.

18 b §

Säännösehdotuksella 18 b § pyritään estämään perustelujen mukaan se, että väliaikaista kieltoa haettaisiin ilmeisen perusteettomasti. Pykälän perusteluissa on tuotu esiin, että ilmeistä perusteettomuutta osoittaisi se, että tilanteeseen ei selvästi liity sääntelyllä suojattavien oikeushyvien turvaamisintressiä. Kyse voi siis mitä ilmeisemmin olla sekä siitä kuuluuko joku toiminto/työtehtävä suojeltavien oikeushyvien piiriin että myös siitä kuinka paljon työvoimaa ko.toiminnoissa/työtehtävissä tarvitaan.

KT on huolissaan siitä, että se mikä on ilmeisen perusteetonta kussakin tapauksessa jää täysin oikeuskäytännön varaan. Työnantajat joutuvat suojelutyöneuvotteluissa hyvinkin usein toimimaan puutteellisten tietojen ja olettamusten varassa. Työnantajilla ei ole tietoa siitä ketkä aikovat ilmoitettuun työtaisteluun osallistua, koska työnantajilla ei ole tietoa työntekijöiden järjestäytymisestä eivätkä ammattiyhdistykset ilmoita työtaisteluun osallistuvien nimiä. Jokaisella

työntekijällä on myös itsenäinen oikeus olla osallistumatta ammattiliittonsa ilmoittamaan työtaisteluun. Lisäksi työnantaja ei tiedä kuinka moni työntekijä aikoo kieltäytyä työtehtävistä vedoten neutraliteettioikeuteensa. Työnantajalla on kuitenkin velvollisuus turvata suojeltavien oikeushyvien piiriin kuuluvat toiminnot. Väliaikaisen kiellon hakeminen perustuen tällaisiin puutteellisiin tietoihin ei voi johtaa siihen, että työnantajan katsotaan toimineen ilmeisen perusteettomasti säännöksen tarkoittamalla tavalla.

Säännöksen perusteluiden mukaan työnantajalle tuomittavaa hyvitystä voitaisiin erityisistä syistä kohtuullistaa tai se voitaisiin jättää kokonaan tuomitsematta. Koska hyvityskanteen käsittelypaikka olisi sen tuomiopiirin yleinen tuomioistuin, jossa työnantajalla on kotipaikka, jakautuisi hyvityskanteiden käsitteleminen ympäri Suomen. Tämä johtaisi mitä todennäköisemmin erilaisiin laintulkintoihin hyvinkin samankaltaisissa tilanteissa, mikä itsessään aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta. Hyvitysasian käsittelyn oikeuspaikkaa tulisi vielä harkita jatkovalmistelussa yhteen tuomioistuimeen.

Hyvitysseuraamuksen tarvetta ja säännöksen poistamista on syytä harkita jatkovalmistelussa. Sääntelyyn sisältyessään säännöksen käyttöala tulisi rajata siihen käytännössä teoreettiseen tilanteeseen, jossa työnantajan toimintaa voitaisiin pitää lähinnä shikaaninomaisena.

Lainsäädäntöesitys jättää epäselväksi sen miksi vain työntekijöiden yhdistyksen hyvityssakkovastuuta esitetään jaettavaksi (ks.18c §).

KT nostaa esiin myös lain 8 §:n merkityksen 18 b §:n tulkinnassa. Jos työnantaja hakee 8 e §:n mukaista väliaikaista kieltoa ja sen prosessin aikana ministeriö siirtää lain 8 §:n nojalla työnseisauksen alkamista myöhempään ajankohtaan tulisi arvioida, onko tarvetta ko. hakemuksen käsittelystä tältä osin laissa säätää erikseen tai miltä osin viitataan mahdollisiin olemassa oleviin prosessuaalisiin määräyksiin.(ks. myös mitä todettu edellä 8 g§:n kohdalla) Joka tapauksessa tilanne ei saisi johtaa oikeushyvien vaarantumiseen tai siihen, että työnantaja tällä perusteella tuomittaisiin maksamaan 18 b §:n mukaista hyvitystä.

18 c §

Säännösehdotuksen perustelujen mukaan pykälän tarkoituksena on ennalta ehkäistä huolehtimisvelvollisuuden vastaisia työtaisteluja. Tarkoituksena on pyrkiä varmistamaan se, että työntekijöiden yhdistykset arvioisivat huolehtimisvelvollisuutensa toteuttamista huolellisesti ja noudattaisivat velvollisuutta ilman, että työnantaja joutuisi turvautumaan tuomioistuinprosessiin.

Säännös huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta on kuitenkin sisällöltään tulkinnanvarainen. Sekä pykälän sanamuoto että perustelut jättävät epäselväksi sen mitä tarkoitetaan samalla/yhdellä

työtaistelutoimella. Pykälän sanamuodon perusteella on mahdollista tulkita, että samalla työtaistelutoimella tarkoitetaan samanlaatuista työtaistelutoimea (esim. työnseisaus), joka kohdistuu useampaan työnantajaan. Pykälän sanamuoto kuitenkin jättää avoimeksi sen pitääkö työtaistelun alkamis- ja loppumisaika tai sisällöllinen kohdentuminen tiettyihin toimintoihin/tehtäviin olla samanlaisia. Pykälän perusteluissa asiaa on täsmennetty siten, että samalla työtaistelutoimella tarkoitetaan samaan ilmoitukseen perustuvaa useisiin työnantajiin kohdistuvaa työtaistelutoimea. KT kiinnittää lainsäätäjän huomiota siihen, että samalla ilmoituksella voidaan ilmoittaa erilaisia (sekä laadultaan, laajuudeltaan, että ajalliselta kestoaltaan) eri työnantajiin kohdistuvia työtaistelutoimia. Näillä ilmoitetuilla työtaistelutoimilla voi olla hyvinkin erilaisia vaikutuksia eri työnantajiin. Koska ehdotetun säännöksen mukaan tuomioistuimen olisi käsiteltävä samaan työtaistelutoimeen perustuvat kanteet yhdessä ja siten odotettava kanneajan loppumista ennen asian käsittelemistä, tulisi saman/yhden työtaistelutoimen käsitettä täsmentää.

Pykälässä säädetyn hyvityksen enimmäismäärä on riittämätön ja lisäksi epäsuhteessa määrältään 18 b §:ssä säädettyyn. 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 säännöksen perustelut jättävät epäselväksi, mikä on pykälän suhde 8 e §:n nojalla asetettuun sakkoon, kun perustelujen mukaan pykälä soveltuisi 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 haitari 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.

18 d §

Ei lausuttavaa.

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

Suojelutyötä koskevat neuvottelut on koettu erittäin vaikeiksi ja aikaa vieviksi silloin, kun luottamusmiehillä ja yhdistysten paikallisilla neuvottelijoilla ei ole käytännössä valtuuksia neuvotella ja sopia suojelutyöstä. He joutuvat viemään suojelutyön tarpeesta tietoja ammattiliittojen

keskustoimistoihin ja toiminta on hidasta ja siinä on jarruttelun makua. Neuvotteluratkaisut jäävät tästä syystä hyvin myöhäiseen vaiheeseen. Päiväkausien ja viikkojen suojelutyöneuvotteluihin on johtanut myös se, että järjestöt saattavat suostua sopimaan suojelutyöstä vain pariksi päiväksi kerrallaan, vaikka tarve on tiedossa koko työtaisteluilmoituksen ajaksi. Silloin kun työtaisteluilmoitus koskee hyvin monenlaisia tehtäviä ja toimintoja, joissa suojelutyötä tarvitaan, menettelyyn joudutaan sitomaan iso joukko eri alojen ammattihenkilöitä, esim. lääkäreitä ja ylihoitajia, tietotarpeiden selvittämiseen ja perustelemiseen neuvotteluja varten. Lisäksi ennakoimattomat tilanteet ovat tyypillisiä esim. tehtävissä joiden tekemättä jättämisestä voi seurata hengen vaarantuminen tai vakava terveyden vaarantuminen, mikä uhka entisestään lisää neuvottelutarpeita.

Suojelutyötä ei annettu vuonna 2007 ja 2022 mikä johti määräaikaisen erillislainsäädännön säätämiseen.

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

Lakiesitysluonnoksessa ei esitetä muutoksia työaikalain hätätyösäännöksen. Sen on tarkoitus näin ollen jäädä ennalleen. Työnantajat ovat joutuneet teettämän 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 todettaisiin, että väliaikaisen kiellon hakematta jättäminen tai se, että kieltoa ei ole vielä ehditty hakea ei sellaisenaan ole este teettää hätätyötä edellytysten täytyessä.

KT korostaa, että esitys ei millään tavalla tee työaikalain hätätyösäännöstä tarpeettomaksi. Esimerkiksi ilmoitusajan puuttuminen muista työtaistelutoimista kuin työnseisauksesta voi johtaa hätätyösäännöksen soveltamiseen.

Hätätyösääntelyä tulisi kehittää suuntaan, jossa ennalta-arvaamattomuuden kriteeriä työtaistelutilanteissa lievennettäisiin nykyisestä, koska kyseessä on tilanne, jossa henkilöstöä on työtaistelutilanteesta johtuen jo sinällään tavanomaista vähemmän käytössä tai ei laisinkaan käytössä. Tässä tulisi kiinnittää huomiota että hätätyötä teetetään suojeltavien oikeushyvien hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumisen estämiseksi.

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.

-

Tossavainen Mirja-Maija
KT Kuntatyöntajat