

Lausunto

27.12.2024

Asia: VN/1195/2024

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset huomiot**

Juristiliitto – Juristförbundet (rek. Suomen Lakimiesliitto – Finlands Juristförbund ry) yhtyy kaikilta osin palkansaajien keskusjärjestöjen (Akava, STTK ja SAK) 20.11.2024 jättämään eriävään mielipiteeseen, joka koskee hallituksen esitysluonnosta eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta.

Juristiliitto ei hyväksy suojelutyö -työryhmän mietinnössä esitettyjä työtaisteluoikeuden rajoituksia.

#### 1. Suojelutyön nykytilasta ja uuden sääntelyn vaikutuksista

Suojelutyöllä on perinteisesti tarkoitettu työtä, jonka suorittaminen työtaistelun aikana on välttämätöntä kansalaisten hengen tai terveyden vaarantumisen ehkäisemiseksi tai sellaisen omaisuuden suojelemiseksi, mikä erityisesti vaarantuu työtaistelun vuoksi. 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. Suojelutyön järjestämisessä työmarkkinakäytännöt ovat vakiintuneet ja niissä ei ole pääsääntöisesti ollut ongelmia.

Toisin kuin julkisella sektorilla, yksityisellä sektorilla ei ole tällä hetkellä suojelutyötä koskevaa yleistä sääntelyä. Uutta sääntelyä esitetään koskemaan sekä yksityistä että julkista sektoria. Tämä johtaa erityisesti julkisen sektorin kohdalla päällekkäisyyksiin ja ristiriitaisuuksiin jo olemassa olevan sääntelyn kanssa.

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.

Korkein oikeus toteaa ratkaisussaan KKO 2023:95, 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 täyttyminen. 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).

Lisäksi korkein oikeus 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 kuitenkin 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 työriita on jo aikapäiviä sitten ratkennut.

Perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta tilanne on ongelma ja herättää kysymyksen tuomioistuinlaitoksen ongelmista ja valtion viimekätisestä vastuusta. Uudella suojelutyötä koskevalla sääntelyllä luodaan vielä uusi, väliaikaista kieltoa koskeva mekanismi, joka muistuttaa turvaamistoimea. Sääntelyyn liittyy vastaava ennakkonautintaa koskeva ongelma, kuin turvaamistoimissa. Uutta väliaikaista kieltoa voi hakea työnantaja, mutta ei työntekijöiden yhdistys työnantajan työtaistelutoimenpiteen osalta. Sääntely on tältä osin laadittu yksipuolisesti tukemaan työnantajien intressejä.

Lain tavoitteena on vaikuttaa suoraan tällä hetkellä käynnissä olevaan työ- ja virkaehtosopimuksia koskevaan neuvottelukierrokseen, sillä ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

## 2. Esitysluonnoksen ongelmakohdat suhteessa julkisen sektorin voimassa olevaan sääntelyyn

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

Virkaehtosopimuslaeissa on säädetty työehtosopimuslakia vastaavasti sopimuksen voimassaoloon kytketystä työrauhavelvollisuudesta. Sen lisäksi on säädetty pysyvästä työrauhavelvollisuudesta, joka koskee vaikuttamista ei-sopimuksenvaraisiin asioihin. Virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeus sopimuksettoman tilan aikana kohdistuu siis ainoastaan virkaehtosopimuslain mukaisiin sopimuksenvaraisiin asioihin.

Virkamiesten ja viranhaltijoiden sallittuja työtaistelumuotoja ovat lakko, hakukielto ja saarto. Kiellettyjä sen sijaan ovat osittainen lakko, ylityökielto, joukkoirtisanoutuminen, poliittinen työtaistelu ja myötätuntotyötaistelu. Poikkeuksena valtiolla, kuten tasavallan presidentin kanslian työnantajavirkamiehet, on tietyissä viroissa täysi työtaistelukielto.

Lainvalmisteluvaiheessa ei käsitelty kattavasti ja arvioitu ehdotetun sääntelyn suhdetta virkaehtosopimuslaeissa ja työriitalaissa säädettyihin virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeutta koskeviin muihin rajoituksiin. Tällaisia rajoituksia ovat muun muassa yhteiskunnalle vaarallisten työtaistelutoimenpiteiden ehkäiseminen ja virkariitalautakuntamenettely, aiotun työnseisauksen määräaikainen kieltäminen sekä työnseisausta koskevat ennakoilmoitusajat.

Lainvalmisteluvaiheessa ei käsitelty kattavasti esimerkiksi sitä, milloin työnseisauksen katsotaan olevan yhteiskunnalle vaarallinen, milloin se kohdistuu yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin ja vahingoittaa huomattavasti yleistä etua ja milloin kyse on uuden sääntelyn mukaisesta oikeushyvien vaarantumisesta. Kaikki edellä mainitut ovat perusteita, joilla työtaisteluoikeutta ja erityisesti virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin uuden sääntelyn tultua voimaan.

Lainvalmisteluvaiheessa ei myöskään 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 kieltä tai vaatia työtaistelun kieltämistä.

Suojelutyövelvoitteesta on säädetty voimassa olevassa virkaehtosopimuslainsäädännössä. Suojelutyövelvoite koskee työtä, jota työtaistelun piiriin kuulumattoman virkamiehen tai viranhaltijan on tehtävä tavanomaisten virkavelvoitteidensa lisäksi. Työtaistelun piiriin kuuluvalla virkamiehellä ei ole laissa säädettyä velvollisuutta tehdä suojelutyötä, mutta hänellä on siihen oikeus.

Ehdotettu uusi velvollisuus virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksille huolehtia oikeushyvistä on asiallisesti laajempi kuin virkaehtosopimuslainsäädännön suojelutyövelvoite. Lisäksi esimerkiksi hengen ja terveyden suojaamisesta säädetään osin eri tavoin. Nykyisin viranhaltijoiden ja virkamiesten suojelutyövelvollisuudesta on säädetty laissa kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista (669/1979), valtion virkaehtosopimuslaissa (664/1970) sekä laissa evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista (968/1974). Edellä mainituissa laeissa suojelutyöllä tarkoitetaan työtä, jonka suorittaminen työtaistelua toimeenpantaessa on välttämätöntä kansalaisten hengen tai terveyden vaarantumisen ehkäisemiseksi. 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.

Voimassa olevien virkaehtosopimuslakien 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 ja ainoastaan työntekijäpuolelle.

Olennaisena osana ammatilliseen yhdistymisvapauteen kuuluu 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. Virkamiehillä ja viranhaltijoilla on oltava myös oikeus tehokkaaseen työtaisteluun, omien työehtojensa ajamiseksi.

### 3. Kaavaillun sääntelyn ongelmakohdat suhteessa prosessuaalisiin kysymyksiin

Esitetty sääntely koskisi työ- ja virkaehtosopimuksen voimassa ollessa ja sopimuksen voimassaolon ulkopuolella toteutettuja työtaisteluita. Esityksessä ei käsitellä mitenkään nyt esitetyn sääntelyn suhdetta työ- ja virkaehtosopimuslakien sääntelyyn ja sitä koskeviin oikeusprosesseihin työtuomioistuimessa.

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 uhan rajouksia koskevat suojelutyökysymykset yleisissä tuomioistuimissa. Samaan aikaan voisi olla yleisessä ja erityisessä tuomioistuimissa käsittelyssä 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 palkansaajakeskusjärjestöt toteavat, että esitettyjen uusien säännösten mukaisten työtaisteluiden siirtojen suhde virkaehtosopimussääntelyn ja työriitalain 8 §:n mukaiseen siirto-oikeuteen on esityksessä käsittelemättä ja esitys on tältä osin sekava. Ei ole millään muotoa 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 §

Juristiliitto ei pidä perusteltuna sitä, että uusi sääntely koskisi myös virkasuhteessa työskenteleviä. Juristiliitto on jo edellä lausunnossaan tuonut esiin kaavaillun sääntelyn ilmeiset ongelmakohdat

suhteessa julkisen sektorin voimassa olevaan virkasuhteita koskevaan sääntelyyn. 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 §**

Juristiliitto viittaa pykälien 8e§ - 8g§ osalta edellä yleisissä huomioissa esiin tuotuihin huomioihin koskien kaavaillun sääntelyn prosessuaalisia ongelmia ja päällekkäisyyksiä muun lainsäädännön kanssa. Lainsäädännössä jo olevat turvaamistoimia koskevat säännökset ovat riittäviä.

#### **8 f §**

Kts. 8 e §

#### **8 g §**

Kts. 8 e §

#### **18 a §**

Ei lausuttavaa

#### **18 b §**

Juristiliitto pitää hyvänä työnantajille asetettavaa hyvityssakkoa perusteettoman väliaikaista kieltoa koskevan hakemuksen tekemisestä. Koska esityksen perusteet hyvityksen saamiselle on asetettu

ilmeisen korkealle, jäisi säännökselle vain vähäinen merkitys. Oikeuskäytännön saaminen ja sen vakiintuminen, mitä ilmeisen perusteeton tarkoittaa tässä yhteydessä, tulee aiheuttamaan epävarmuutta.

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 §**

Ei ole välttämättömiä syitä eikä perusteita asettaa ammattiliitolle hyvitysvastuuta suojelutyövelvoitteen laiminlyönnistä. 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 täysin 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.**

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?**

Juristiliitto katsoo, että hätätyötä koskevaa sääntelyä ei ole tarvetta muuttaa. Työaikalain mukaan työnantaja saa teettää hätätyötä, jos ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen säännellyn hätätyön syynä on oltava ennalta arvaamaton tapahtuma. Hätätyötä saa teettää säännöllisen työajan lisäksi vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä ja enintään kahden viikon ajan.

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 ei 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.

**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.**

-

Kivelä Petteri  
Juristiliitto - Juristförbundet (rek. Suomen Lakimiesliitto - Finlands  
Juristförbund ry)