

Asia: VN/1195/2024

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset huomiot**

STTK viittaa palkansaajakeskusjärjestöjen yhteiseen eriävään mielipiteeseen hallituksen esitysluonnoksesta laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta ja täydentää eriävää mielipidettä seuraavin huomioin.

STTK ei hyväksy suojelutyö -työryhmän mietinnössä esitettyjä yleisiä työtaisteluoikeuden rajoituksia. Suojelutyöstä ei tule säätää yleisellä lainsäädännöllä jäljempänä esitetyn perustein. Työmarkkinaosapuolet ovat vakiintuneesti neuvotelleet suojelutyöstä, eikä ongelmia suojelutyön osalta ole pääsääntöisesti ollut. Suojelutyötä koskevien menettelytapoja koskeva kehittämistyö tulee osoittaa työmarkkinaosapuolten kesken neuvoteltavaksi.

Työryhmätyöskentelyn osalta lainvalmisteluun liittyi poikkeuksellisia piirteitä:

- Eduskunnan lausumassa (EV 105/2022) edellytettiin ensisijaisesti selvittämään suojelutyötä koskevat kehittämistarpeet ja vasta tarvittaessa valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen asiassa. Näin ei eduskunnan lausumasta ja palkansaajajärjestöjen pyynnöstä huolimatta toimittu.
- Työryhmätoimeksiantoa laajennettiin koskemaan koko työmarkkinakenttää. Näin tehtiin siitakin huolimatta, että esimerkiksi virkamiesten ja viranhaltijoiden osalta on jo olemassa sääntelyä suojelutyöstä ja erityisiä ongelmia suojelutyöhön liittyen ei ole juuri ollut.
- On epäselvää, minkä vuoksi suojelutyötä koskevaa hallitusohjelmakirjausta ei arvioitu samassa yhteydessä muun työtaisteluoikeuden rajoittamisen kanssa, johon se olennaisesti liittyy.

Palkansaajapuoli edellytti heti työryhmätyön alkaessa eduskunnan lausuman mukaista selvitystä suojelutyön kehittämistarpeista. Rajanvetoa olisi tullut tarkentaa ainakin virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeuteen ja suojelutyövelvoitteisiin, työtaisteluoikeutta koskevaan yleiseen sääntelyyn ja siihen liittyvään oikeuskäytäntöön sekä työtaisteluoikeuden seuraamusjärjestelmää, oikeusturvan takeita ja prosessuaalisia kysymyksiä koskevaan sääntelyyn liittyen.

Koska kattavaa selvitystä sääntelyn pohjaksi ei laadittu, se on johtanut lausunnolla olevan hallituksen esitysluonnoksen merkittäviin rakenteellisiin ongelmiin.

Suomessa ei ole ollut suojelutyötä koskevaa yleistä sääntelyä virkamiehiä ja viranhaltijoita koskevaa sääntelyä lukuun ottamatta, mutta oikeuskäytännössä työtaisteluoikeuden rajoja on hahmoteltu jo vuosien ajan. Näitä kysymyksiä on käsitelty erityisesti turvaamistoimia koskevan oikeuskäytännön yhteydessä.

Tuoreessa ratkaisussa 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. Tältä osin oikeuskäytännön määrittämät rajoitukset ovat Suomessa riittäviä ja kansainvälisten sopimusvelvoitteiden rajaukset tunnistavia, eikä uudelle sääntelylle ole tarvetta.

Suojelutyöstä ei ole myöskään Ruotsin, Tanskan tai Norjan työmarkkinajärjestelmissä säädetty yleislaeilla. Tämä johtunee ainakin asiaan liittyvistä kansainvälisistä sopimusvelvoitteista ja myös siitä, että suojelutyön piiriä on mahdotonta määritellä yleislailla riittävän täsmällisesti koskemaan kaikkia aloja. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa oikein todetaan (mm. s. 44 ja s. 61):

”..tehtäviä, jotka on välttämätöntä rajata työtaistelun ulkopuolelle tai hoitaa suojelutyönä, ei ole lain tasolla mahdollista määritellä ammattikohtaisesti ja tyhjentävästi.”

Tämän vuoksi perusoikeusrajoitusten edellyttämää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta ei ole mahdollista saavuttaa esitettävällä lainsäädännöllä.

Esitetty sääntely vie Suomea myös edelleen kauemmaksi muiden pohjoismaiden työlainsäädäntöperinteestä.

## Vaikutusarviot

ILO:n sopimusten soveltamiskäytännön puitteissa työtaisteluoikeuden rajoittamista koskevissa kysymyksissä lähtökohtana on yhdistymisvapauskomitean (CFA) näkemys, jonka mukaan kaikkien rajoituksia koskevien ehtojen ”tulisi olla kohtuullisia, eivätkä ne missään tapauksessa saisi muodostaa merkittävää rajoitusta ammattiyhdistysjärjestöjen käytettävissä oleville toimintatavoille” (Compilation of Decisions of the Committee on the Freedom of Association, para. 789).

Kuluvan hallituskauden aikana työmarkkinoiden sopimusjärjestelmää on muutettu useilla eri lainsäädäntöhankkeilla, joiden kokonaisvaikutuksia ei ole arvioitu. Eri tavoin työtaisteluoikeuden piiriin vaikuttavia hankkeita ovat olleet esimerkiksi lakko-oikeuden rajoittaminen myötätuntotyötaistelujen ja poliittisten lakkojen osalta, yksilökohtaisesta 200 euron sakosta säättäminen sekä lakkosakkojen korottaminen. Myös valtakunnansovittelijan toimintaedellytyksiä on rajattu (nk. ”työmarkkinamalli”). Suojelutyötä koskeva sääntelyluonnos on taas uusi työtaisteluoikeuden rajaamiseen tähtäävä lainsäädäntöhanke. Esitysluonnos laajentaa lakko-oikeuden rajoituksia siten, että ne kohdistuvat työtaisteluoikeuden keskeiseen sisältöön.

Lisäksi on huomioitava, että kuluvan hallituskauden lainsäädäntöhankkeiden seuraamusjärjestelmät ja prosessuaaliset keinot ovat osin päällekkäisiä ja mahdollistavat useiden erilaisten prosessuaalisten keinojen käyttämisen yksittäisten lakkojen rajoittamiseksi.

Esitettävät rajoitukset yhdessä muiden hallitusohjelman rajoitusten kanssa voivat johtaa lakkojen tehottomuuteen. Lisäksi sääntelyesitys yhdessä muiden hankkeiden kanssa voi muodostaa käytännössä jo tosiasiallisia esteitä työtaisteluoikeuden käyttämiselle etenkin pienempien yhdistysten osalta.

Ehdotettu sääntely ei lisää oikeusvarmuutta työmarkkinoilla, koska suojelutyön piiri on tulkinnanvaraisesti määritelty. Sääntely voi johtaa lisääntyviin oikeusprosesseihin suojelutyön piiristä sekä on jo valmisteluvaiheessa johtanut vaatimukseen lakkorajojen tiukentamisesta.

Yllä kerrotun vuoksi lakiesitykseen tulee sisällyttää kattavat vaikutusarviot suojelutyön ja muiden hallitusohjelman lakko-oikeuteen vaikuttavien lainsäädäntöhankkeiden kokonaisvaikutuksista lakko-oikeuden piiriin ja palkanmuodostukseen. Lisäksi tulee arvioida lakko-oikeuteen vaikuttavien lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutusten suhdetta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja perustuslain säännösten sitoviin normeihin ja periaatteisiin sekä perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiin ja käytäntöön.

Lakiehdotuksen voimaatuloa kaavaillaan tapahtuvaksi mahdollisimman pian. Nopea aikataulu viittaa siihen, että sääntelyllä pyritään puuttumaan käynnissä olevaan neuvottelukierrokseen suoraan lainsäädännöllä.

## Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Suomessa järjestäytymisvapaus on turvattu perustuslain 13 pykälässä, jossa säädetään ammatillisesta yhdistymisvapaudesta ja vapaudesta järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Tähän sääntökseen sisältyy myös työtaisteluoikeus, joka on voimassa perusoikeutena. Ammatillinen järjestäytymisvapaus ja työtaisteluoikeus on turvattu myös useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suojaaman työtaisteluoikeuden rajoittaminen edellyttää, että rajoituksista säädetään lailla ja, että ne ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Perusoikeuksien rajoitusperusteiden tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä sekä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Perusoikeuksien rajoituksia säädetessä on noudatettava vaatimusta perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, mikä tarkoittaa, ettei perusoikeus saa menettää merkitystään.

Perusoikeutta rajoitettaessa on myös huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä, eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan lakiehdotuksen sääntelytekniikan osalta seuraavaa (s. 67):

"Suojelutyötä koskevan lakiehdotuksen sääntelytekniikka lähtee siitä, ettei toimialoja tai tehtäviä, joiden osalta suojelutyöstä on välttämätöntä huolehtia, työtaistelun aikana, lueteltaisi lainsäädännössä. Välttämättömiä työtaistelun rajauksia ja suojelutyötä arvioitaisiin merkittävien oikeushyvien vaarantumisen kautta. Lainsäädännön on tarkoitus soveltua eri toimialoille. Kasuistinen sääntelyratkaisu aiheuttaisi riskin siitä, että jokin toimiala tai tehtävä jäisi sääntelyn

ulkopuolelle. ILO:n valvontakäytännöstä ei ole löytynyt kannanottoja, joissa olisi otettu kantaa juuri ehdotetun kaltaiseen sääntelyyn. "

ILO:n yhdistymisvapauskomitean ja asiantuntijakomitean valvontakäytännön lähtökohtana on lakko-oikeuden tunnustaminen osana yhdistymisvapautta ja työmarkkinaosapuolten autonomia neuvotella oikeuteen aiheelliseksi katsomiaan rajoituksia. Lakko-oikeuteen kohdistuvat kansalliset lainsäädännölliset rajoitukset ovat poikkeuksia näistä lähtökohdista. Olennaisia palveluita ja vähimmäispalveluedellytyksiä on valvontakäytännössä arvioitu tapauskohtaisesti tiettyjä rajattuja aloja ja palveluita koskevana lakko-oikeuden rajoituksina. ILO:n käsitteet eivät ole alisteisia tai riippuvaisia kansallisista määritelmistä ja rajoituksia on tulkittava suppeasti. Lakiehdotuksessa tulkintoja lavennetaan kuitenkin merkittävästi. Lakiehdotusta tulisi sen yleisyyden ja sääntelytekniikan vuoksi arvioida ensisijaisesti yleisiä ja rajaamattomia työtaisteluoikeuteen kohdistuvia rajoituksia koskevan ILO:n yleissopimusten soveltamiskäytännön pohjalta. Tällaiset rajoitukset ovat yhteensopimattomia yleissopimusten kanssa. (Olennaisia palveluja ja vähimmäispalveluedellytysten asettamista koskevien tarkempien kriteerien osalta viitataan palkansaajakeskusjärjestöjen yhteiseen eriävään mielipiteeseen 20.11.2024)

Sääntelytekniikka johtaa myös siihen, että säännökset eivät ole perusoikeusrajoitusten näkökulmasta riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista, vaan saavat keskeistä sisältöään hallituksen esityksen perusteluteksteistä.

Sääntelylle ei ole painavaa yhteiskunnallista tarvetta, koska suojelutyö ei ole aiheuttanut pääsääntöisesti ongelmia. Oikeudenvastaisista ja hyvän tavan vastaisista työtaisteluista on vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Lisäksi virkamiesten ja viranhaltijoiden osalta on jo olemassa olevaa sääntelyä suojelutyön järjestämisestä.

Perusoikeuksien rajoituksiin liittyvien oikeusturvajärjestelyjen osalta hallituksen esitysluonnoksessa on kuvattu perustuslakivaliokunnan aikaisempaa käytäntöä. Esitetyn sääntelyn kannalta olennaisiksi lausunnoiksi kuvataan perustuslakivaliokunnan lausuntoja työtaisteluoikeuden rajoituksista välttämättömän hoidon turvaamiseksi, jotka ovat liittyneet työtaisteluihin 2007 ja 2022. Molemmassa tapauksissa oli kyse määräaikaisesta lainsäädännöstä, jossa oikeusturvan takeista oli säädetty nyt esitettyä sääntelyä kattavammin. Vastaavantyyppisiin määräaikaisiin sääntelyratkaisuihin on turvauduttu muutaman kerran hyvin poikkeuksellisesti myös muissa pohjoismaissa erittäin hankalien työtaistelutilanteiden yhteydessä. Yleislakia tällaisia tilanteita silmällä pitäen on mahdotonta säätää.

## 1 §

Palkansaajajärjestöt esittivät työryhmätyön aikana, että sääntelyhankkeesta luovuttaisiin ja työmarkkinaosapuolia pyydetäisiin neuvottelemaan toimialakohtaisista suojelutyön järjestelyistä

ristiriitatilanteissa. STTK katsoo edelleen, että toimialakohtainen neuvottelu olisi sekä toimivampi ratkaisu suojelutyön järjestämiseksi, että vastaisi paremmin kansainvälisten sopimusten asettamia vaatimuksia suojelutyölle.

### 3 §

Ei lausuttavaa

### 8 c §

STTK ei kannata uuden sääntelyn laajentamista koskemaan myös virkasuhteessa työskenteleviä. Virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeuteen kohdistuvat rajoitukset ovat jo tällä hetkellä liian yleisesti määriteltyjä kansainvälisten sopimusten näkökulmasta. Lisäksi nykysääntely sisältää useita rajoituksia, joiden päällekkäisyyksiä ja ristiriitaisuuksia suhteessa uuteen sääntelyyn ei ole lainvalmisteluvaiheessa kattavasti käsitelty tai arvioitu. Tällaisia rajoituksia ovat muun muassa virkariitalautakuntamenettely, aiotun työnseisauksen määräaikainen kieltäminen sekä työnseisausta koskevat ennakoilmoitusajat.

Esityksessä ei käsitellä mitenkään nyt esitetyn sääntelyn suhdetta työ- ja virkaehtosopimuslakien sääntelyyn ja sitä koskeviin oikeusprosesseihin työtuomioistuimessa.

Viittaukset lain 8 d–8 g, 18 b ja 18 c §:n soveltamiseen virkasuhteessa tulee poistaa.

### 8 d §

Pykälässä kuvattujen turvattavien oikeushyvien listaus ei vastaa ILO:n yleissopimusten olennaisten palveluiden määritelmää. ILO:n käsitteet eivät ole alisteisia tai riippuvaisia kansallisista määritelmistä ja rajoitusedellytyksiä on tulkittava suppeasti. Lakiehdotuksen määrittelyt laventavat kuitenkin tulkintoja merkittävästi. Soveltamiskäytännön mukaan kyse on palveluista, joiden keskeyttäminen vaarantaisi koko väestön tai väestön osan hengen, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan lakiehdotuksen sääntelytekniikan osalta seuraavaa (s. 67):

"Suojelutyötä koskevan lakiehdotuksen sääntelytekniikka lähtee siitä, ettei toimialoja tai tehtäviä, joiden osalta suojelutyöstä on välttämätöntä huolehtia, työtaistelun aikana, luetaisi lainsäädännössä. Välttämättömiä työtaistelun rajauksia ja suojelutyötä arvioitaisiin merkittävien oikeushyvien vaarantumisen kautta. Lainsäädännön on tarkoitus soveltaa eri toimialoille. Kasuistinen sääntelyratkaisu aiheuttaisi riskin siitä, että jokin toimiala tai tehtävä jäisi sääntelyn ulkopuolelle. ILO:n valvontakäytännöstä ei ole löytynyt kannanottoja, joissa olisi otettu kantaa juuri ehdotetun kaltaiseen sääntelyyn. "

ILO:n yhdistymisvapauskomitean ja asiantuntijakomitean valvontakäytännön lähtökohtana on lakko-oikeuden tunnustaminen osana yhdistymisvapautta ja työmarkkinaosapuolten autonomia neuvotella oikeuteen aiheelliseksi katsomiaan rajoituksia. Lakko-oikeuteen kohdistuvat kansalliset lainsäädännölliset rajoitukset ovat poikkeuksia näistä lähtökohdista. Olennaisia palveluita ja vähimmäispalveluedellytyksiä on valvontakäytännössä arvioitu tapauskohtaisesti tiettyjä rajattuja aloja ja palveluita koskevin lakko-oikeuden rajoituksina. ILO:n käsitteet eivät ole alisteisia tai riippuvaisia kansallisista määritelmistä ja rajoituksia on tulkittava suppeasti. Lakiehdotuksessa tulkintoja lavennetaan kuitenkin merkittävästi. Lakiehdotusta tulisi sen yleisyyden ja sääntelytekniikan vuoksi arvioida ensisijaisesti yleisiä ja rajaamattomia työtaisteluoikeuteen kohdistuvia rajoituksia koskevan ILO:n yleissopimusten soveltamiskäytännön pohjalta. Tällaiset rajoitukset ovat yhteensopimattomia yleissopimusten kanssa. (Olennaisia palveluja ja vähimmäispalveluedellytysten asettamista koskevien tarkempien kriteerien osalta viitataan palkansaajakeskusjärjestöjen yhteiseen eriävään mielipiteeseen 20.11.2024)

Sääntelytekniikka johtaa myös siihen, että säännökset eivät ole perusoikeusrajoitusten näkökulmasta riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista, vaan saavat keskeistä sisältöään hallituksen esityksen perusteluteksteistä.

Sääntelylle ei ole painavaa yhteiskunnallista tarvetta, koska suojelutyö ei ole aiheuttanut pääsääntöisesti ongelmia. Oikeudenvastaisista ja hyvän tavan vastaisista työtaisteluista on vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Lisäksi virkamiesten ja viranhaltijoiden osalta on jo olemassa olevaa sääntelyä suojelutyön järjestämisestä.

Perusoikeuksien rajoitukseen liittyvien oikeusturvajärjestelyjen osalta hallituksen esitysluonnoksessa on kuvattu perustuslakivaliokunnan aikaisempaa käytäntöä. Esitetyn sääntelyn kannalta olennaisiksi lausunnoiksi kuvataan perustuslakivaliokunnan lausuntoja työtaisteluoikeuden rajoituksista välttämättömän hoidon turvaamiseksi, jotka ovat liittyneet työtaisteluihin 2007 ja 2022. Molemmissa tapauksissa oli kyse määräaikaisesta lainsäädännöstä, jossa oikeusturvan takeista oli säädetty nyt esitettyä sääntelyä kattavammin. Vastaavantyyppisiin määräaikaisiin sääntelyratkaisuihin on turvauduttu muutaman kerran hyvin poikkeuksellisesti myös muissa pohjoismaissa erittäin hankalien työtaistelutilanteiden yhteydessä. Yleislakia tällaisia tilanteita silmällä pitäen on mahdotonta säätää.

## 8 e §

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 käyttäminen 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).

Työtaisteluoikeuden perustuslainsuojasta johtuu, että turvaamistoimen käyttömahdollisuutta on työtaisteluiden osalta 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.

Tunnistetuista ongelmista huolimatta uudella suojelutyötä koskevalla sääntelyllä ollaan luomassa vielä uusi, väliaikaista kieltoa koskeva mekanismi, joka muistuttaa turvaamistoimea. Sääntelyyn liittyy vastaava ennakkonautintaa koskeva ongelma, kuin turvaamistoimissa. Väliaikaisen kiellon kohteena olleen työntekijöiden yhdistyksen oikeussuojatarpeet ovat esityksessä edelleen ratkaisematta. Kysymys on yhdistyksen oikeudesta saada tutkituksi laajassa riita-asian oikeudenkäynnissä, oliko väliaikaiselle kiellolle tosiasiallisesti pysyvän kieltämisen perusteita.

Uutta väliaikaista kieltoa voi hakea työnantaja, mutta ei työntekijöiden yhdistys työnantajan työtaistelutoimenpiteen osalta. Sääntely on tältä osin laadittu yksipuolisesti tukemaan työnantajien intressejä.



Lainvalmistelun yhteydessä prosessinedellytykseksi kuvattua etukäteisneuvotteluelvoitetta koskeva maininta jää tulkinnalliseksi. Tätä velvoitetta on täsmennettävä. Pykälään tulisi lisätä suora viittaus 8 d§:n 3 momenttiin neuvotteluelvoitteen osalta.

Esitysluonnoksen 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 tarkoitettuja seurauksia. Tältä osin pykälän muotoilu on epäselvä. Tuomioistuinten velvollisuus ”mahdollisuuksien mukaan” asettaa lakolle rajoituksia on tulkinnanvarainen. Tuomioistuimilla ei ole riittäviä edellytyksiä lakkojen rajaamiselle summaarisessa menettelyssä. Sääntelyssä ei myöskään määritellä mahdollisten rajausten piiriä siten, että perusoikeuden suojaamaa lakko-oikeutta rajoitetaan vain sen verran mikä on ehdottoman välttämätöntä.

Lainvalmistelun aikana esillä oli sääntelyvaihtoehto, jonka mukaan ammattiliitolla olisi oikeus toteuttaa työtaistelu rajattuna siten, että oikeushyvät tulevat turvatuiksi. Tämä sääntelytapa on toimivampi lakkorajojen määrittämisen näkökulmasta ja turvaa samalla paremmin lakko-oikeuden toteutumista.

#### **8 f §**

Pykäläluonnokseen liittyy osin vastaavia ongelmakohtia kuin 8e§:n.

Esitysluonnoksen 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 tarkoitettuja seurauksia. Tältä osin pykälän muotoilu on epäselvä. Tuomioistuinten velvollisuus ”mahdollisuuksien mukaan” asettaa lakolle rajoituksia on tulkinnanvarainen. Tuomioistuimilla ei ole riittäviä edellytyksiä lakkojen rajaamiselle summaarisessa menettelyssä. Sääntelyssä ei myöskään määritellä mahdollisten rajausten piiriä siten, että perusoikeuden suojaamaa lakko-oikeutta rajoitetaan vain sen verran mikä on ehdottoman välttämätöntä.

#### **8 g §**

Säännöksen 2 momenttiin esitetty kolmen vuorokauden ilmoitusaika vastaa pituudeltaan 8 §:n 2 momentin ilmoitusaikaa. Tästä ilmoitusajasta ei saa kuitenkaan muodostua ammattiliitolle tosiasiallista estettä työtaistelun toteuttamiseen, jos työnantaja hakee väliaikaista kieltä tai kieltä vasta hyvin lähellä työtaistelun alkuperäistä alkamisajankohtaa.

#### **18 a §**

Ei lausuttavaa

#### **18 b §**

STTK kannattaa hyvitysseuraamuksen säätämistä perusteettomasta väliaikaista kieltoa koskevasta hakemuksesta.

Esitetty lainsäädäntöhanke lisää epävarmuutta työmarkkinoilla ja tulee epäilemättä johtamaan perusteettomien kieltokanteiden nostamiseen. ”Ilmeisen perusteeton” -edellytys nostaa seuraamuskyynnyksen liian korkealle. Seuraamuskyynnystä on laskettava, jotta se tosiasiasa ennaltaehkäisisi oikeusturvamekanismin väärinkäyttöä.

## **18 c §**

Ammattiliiton hyvitysvastuun säätämiseksi suojelutyövelvoitteen laiminlyönnistä ei ole perusteita. Näissä tilanteissa työnantajalla on oikeus hakea väliaikaista kieltoa ja kiello sisältää uhkasakon, joka on riittävä uhka varmistaakseen kiellon noudattamisen. Hyvityksen 150 000 euron enimmäismäärän on lisäksi liian korkea.

Hyvitysseuraamusta arvioitaessa on myös huomioitava muut mahdolliset samaa työtaistelua koskevat seuraamukset sekä oikeudenkäyntikuluriskit, jotka saattavat useiden kantajien tapauksissa nousta erittäin korkeiksi.

Esitysluonnoksen mukaan hyvitysseuraamus ei myöskään estäisi vahingonkorvauksen tuomitsemista vahingonkorvauslain (412/1974) tai soveltuvan erityislainsäädännön nojalla, jos huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta olisi aiheutunut korvattavaa vahinkoa.

Useiden samanaikaisten maksuvelvoitteiden asettaminen samasta työtaistelusta voi johtaa tosiasiasa työtaisteluiden estämiseen kansainvälisten sopimusten vastaisesti.

## **18 d §**

Ei lausuttavaa

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

Kuten hallituksen esitysluonnoksessa oikein todetaan, suojelutyötä koskevia ongelmia ei työmarkkinoilla ole pääsääntöisesti ollut.

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

Työaikalain 5 luvun 19§:n 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. Hätätyötä saa teettää säännöllisen työajan lisäksi vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä ja enintään kahden viikon ajan. Hätätyössä saa poiketa siitä, mitä 8, 17 ja 24–27 §:ssä säädetään. Hätätyön päätyttyä työaika on kuitenkin tasoitettava enintään 18 §:ssä säädettyyn enimmäismäärään ja työntekijälle on annettava korvaava lepoaika 25 §:n 4 momentissa ja 28 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Työaikalain hätätyötä koskeva sääntely perustuu työaikadirektiivin antamiin poikkeamismahdollisuuksiin. Kyse on työaikadirektiivin 17.3 artiklan f) alakohdan mukaisesta poikkeuksesta, joka sallii direktiivin 3, 4, 5, 8 ja 16 artiklasta poikkeamisen työsuojelun puitteiden direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuissa olosuhteissa. Poikkeuksen mukaan direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta säätää työnantajan vastuun poistamisesta tai sen rajoittamisesta tapauksissa, joissa tapahtumat johtuvat epätavallisista ja ennalta arvaamattomista olosuhteista, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa, tai poikkeuksellisista tapahtumista, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimenpiteistä. Työaikadirektiivin poikkeamismahdollisuudet on huomioitu kansallisessa implementaatiossa tältä osin, eikä niiden laajuutta ole mahdollista kasvattaa kansallisesti.

Lain perusteluiden mukaan (HE 158/2018vp) hätätyön edellytykset vastaisivat voimassa olevaa lakia ja niitä olisi jatkossakin tulkittava suppeasti. Hätätyöhön oikeuttavia kriteereitä arvioitaisiin erikseen syyn ennalta arvaamattomuuden ja seurausedellytyksen täyttymisen osalta. Hätätyön teettäminen edellyttäisi siis sitä, että syy on ollut ennalta arvaamaton, ja että hätätyön teettäminen jättäminen johtaisi pykälässä tarkoitettuihin seurauksiin. Hätätyön taustalla on oltava äkillinen syy, jota ei ole voitu ennakolta tietää.

Työtaistelutilanne ei pääsääntöisesti ole sellainen ennalta-arvaamaton tilanne, jota ei olisi voitu ennakoita. Työtaistelut sijoittuvat pääsääntöisesti sopimuksettomaan tilaan, jonka ajankohta on hyvin tiedossa etukäteen. Lisäksi työtaisteluilmoitusta koskevat ilmoitusajat (14pv) ovat Suomessa verrattain pitkiä ja työnseisausta on myös tietyn edellytyksin mahdollista siirtää. Unionin oikeuskäytännössä lakkoa ei ole myöskään pidetty sellaisena työnantajille ennakoimattomana tilanteena, johon ei olisi mahdollista varautua. Kyse ei siten ole pääsääntöisesti sellaisesta ennalta-arvaamattomasta tilanteesta, joka vastaisi työaikalain hätätyösäännöksen käyttöalaa, eikä sääntelyä ole Unionin oikeuden rajoitusten vuoksi mahdollista myöskään väljentää.

Huomionarvoista on, että ILO:n yleissopimusten mukaan työtaistelurajoja koskevaa päätöksentekooikeutta ei voi antaa työnantajalle. Merkitystä ei tämän pääsäännön osalta ole sillä, millä sääntelymekanismilla tavoitteeseen pyritään. Hätätyösäännöksen muuttaminen johtaisi käytännössä työnantajan direktio-oikeutensa puitteissa määrittämiin lakkorajoihin. ILO:n yleissopimusten reunaehtoja työtaisteluoikeuden rajoittamiselle ei ole mahdollista kiertää työaikalain hätätyösääntelyä laventamalla.

Hätätyösääntelyn muuttamiselle ei yllä kerrotun vuoksi ole edellytyksiä.

**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.**

-

Ahtiainen Minna  
STTK ry.