

Asia: VN/1195/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot

Hallitusohjelman mukaan hallitus valmistelee lainsäädännön, jolla turvataan suojelutyön järjestäminen ristiriitatilanteissa. Kirjauksen taustalla on eduskunnan lausuma vuoden 2022 potilasturvallisuuslain valmisteluun liittyen. Siinä eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää suojelutyötä koskevat kehittämistarpeet ja valmistelee tarvittaessa lainsäädäntöehdotukset, joilla suojelutyön järjestäminen turvataan ristiriitatilanteissa. Työryhmävalmistelun aikana suojelutyötä koskevia kehittämistarpeita ei ole hallituksen esityksen perusteella kuitenkaan ilmeisesti juurikaan selvitetty, vaan valmistelussa on edetty perustelemalla säätämisen tarve hallitusohjelmalla. Uuden esitetyn sääntelyn yhteyttä muuhun voimassa olevaan sääntelyyn ei hallituksen esityksen perusteella vaikuttaisi olevan kartoitettu juuri ollenkaan. Puutteellisen selvittämistyön vuoksi suojelutyötä koskeva lakiesitys sisältää päällekkäisyyksiä ja ristiriitaisuuksia erityisesti julkisen sektorin olemassa olevaan sääntelyyn.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry toteaa, että esitetyt lakimuutosten perusteet jäävät luonnoksessa ainakin osittain epäselviksi. Toteutuessaan luonnoksessa esitetyllä tavalla, lakimuutoksilla on mahdollisesti muuhun sääntelyyn päällekkäisyyttä aiheuttava vaikutus, eikä kaikkien muutosten perusteita tai edes muutostarpeita liene pohdittu riittävän perusteellisesti.

On huomattava, että nykytilassaankaan laissa ja sen soveltamiskäytännössä ei lausunnonantajan kokemuksen mukaan ole juuri ongelmia. Mahdollisiin ongelmiin on olemassa ratkaisukeinot jo nykyisin, eikä esitetty lain muutos paranna tai selkeytä tilannetta, vaan pikemminkin luo uusia toimintamalleja ja menettelytapoja nykyisten ratkaisukeinojen rinnalle. Kokonaisuuden hallinta vaikeutuu, prosessuaaliset toimet voivat lisääntyä tuomioistuimissa osittain turhaankin, eikä prosessiekonomian periaatetta ole kokonaisuudessa otettu huomioon.

On myös otettava huomioon, että työntekijäjärjestöt ovat olleet lähes poikkeuksetta erittäin joustavia ja yhteistyöhalukkaita sekä ottaneet työnantajan toiveet ja huomiot huomioon määritellesään työtaistelujen rajoja ja suojelutyötä. Muutaman esillä olleen esimerkin lisäksi ongelmia ei juurikaan ole ollut. Tämän huomioon ottaen raskaiden toimintamallien lisääminen ilman vahvoja perusteita ja perusteluita vaikuttaa ajattelemattomalta. Uutta sääntelyä esitetään koskemaan sekä yksityistä että julkista sektoria. Tämä johtaa sekä päällekkäiseen sääntelyyn että epä johdonmukaisuuteen.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n ja sen yhteisöjäsenliittojen toimintakenttä kattaa laajasti julkisektorin ja julkisrahoitteen toimintaa, jossa tehdään tässä esityksessä tarkoitettua työtä yhteiskunnalle elintärkeiden intressien suojaamiseksi. Tämän vuoksiasialla on JHL:lle ja sen yhteisöjäsenliitoille erityisen suuri merkitys.

Lausunnonantaja ei pidä perusteltuna, että uusi sääntely koskisi myös virkamiehiä ja virkasuhteessa työskenteleviä. Virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeuteen kohdistuu jo nyt rajoituksia, joiden päällekkäisyyksiä ja ristiriitaisuuksia ei vaikuttaisi olevan lainvalmisteluvaiheessa kattavasti käsitelty tai arvioitu. Virkaehtosopimuslaeissa on säädetty työehtosopimuslakia vastaavasti sopimuksen voimassaoloon kytketystä työrauhavelvollisuudesta. 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 sallitut työtaistelumuodot ovat lakko, hakukielto ja saarto. Kiellettyjä sen sijaan ovat osittainen lakko, ylityökielto, joukkoihtisanoutuminen, poliittinen työtaistelu ja myötätuntotyötaistelu. Lisäksi lakon ulkopuolisilla virkamiehillä on velvollisuus tehdä suojelutyötä. Lainvalmisteluvaiheessa ei ole kattavasti käsitelty 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. Myös työriidan sovitteluun osallistuminen on pakollista. Viranhaltijoiden ja virkamiesten työtaisteluoikeus on siis huomattavasti rajatumpaa kuin työntekijöillä ja työnseisausten järjestämiseen liittyy velvoitteita, joita työsuhde puolella ei ole. Tämän takia ehdotetun sääntelyn ulottaminen virkasuhteisiin ei ole perusteltua

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. Nämä ovat kaikki perusteita, joilla työtaisteluoikeutta ja erityisesti virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin uuden sääntelyn tultua voimaan. Virkamiesten ja viranhaltijoiden työnseisausta voidaan voimassa olevan sääntelyn perusteella siirtää enimmillään yli kuukaudella työnseisauksen aiotusta alkamishetkestä. Asian saattamisella virkariitalautakunnan käsiteltäväksi työtaistelu lykkääntyy 10 vuorokaudella. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö voi sovittelijan esityksestä kieltää aiotun, työriidan takia toimeenpantavan työnseisauksen enintään 14 vuorokauden ajaksi. Näiden lisäksi virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistysten on huolehdittava työnseisauksen toimeenpanemiseen liittyvistä eri ennakoilmoitusajoista.

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

1 §

Mikäli lakia on tarkoitus muuttaa esitetyllä tavalla edes osittain, on esitetty lisäys lain ensimmäiseen pykälään välttämätön. Tähän ei Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:llä ei varsinaista lausuttavaa.

3 §

Ehdotettu muutos on teknisluontoinen ja välttämätön, jos lakia on tarkoitus muuttaa esitetyllä tavalla. Ei lausuttavaa.

8 c §

Tekninen muutos, johon liittyvä substanssi seuraavissa kohdissa. Ei lausuttavaa.

8 d §

Työtaistelun aikana turvattavien oikeushyvien tarkempaa sisältöä ja laajuutta on arvioitava aina ottaen huomioon työtaistelu-oikeuden laajuuden ja perusoikeusluonteen sekä pyrittävä lainsäädännöllä huolehtimaan siitä, ettei oikeutta työtaisteluun rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä. Tiettyjen oikeushyvien luetteloiminen laissa voi helpottaa ainakin huomaamaan, mihin oikeushyviin tulee kiinnittää erityistä huomiota suojelutyötä määriteltäessä.

Oikeushyvien merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon, että turvattavan oikeushyvän täytyy olla välttämätön ja välitön. Turvattavaa oikeushyvää on arvioitava suppeasti, koska muussa tapauksessa rajoitetaan mahdollisesti perusteetta perusoikeusluonteista oikeutta työtaisteluun. Tämän tulisi näkyä laissa tai ainakin sen esitöissä tämänhetkistä esitystä selkeämmin, jotta sillä olisi merkitystä tulevaan oikeuskäytäntöön ja sen pysymiseen Suomea kansainvälisesti sitovien normien mukaisena.

Turvattavien oikeushyvien suhde jo nyt virkamiehiä ja viranhaltijoita rajoittaviin määräyksiin on hallituksen esityksen luonnoksessa haastava. Tätä rajanvetoa ei ole juurikaan käyty läpi, mikä johtanee jo edellä mainittuun päällekkäiseen ja turhaan sääntelyyn sekä epäselvään tilaan käytännön toiminnassa sekä prosesseissa ja myös oikeuskäytännössä.

Eryteisesti haluaisimme nostaa esille maanpuolustuksen käsitteen. Sitä ei ole juurikaan luonnoksessa käsitelty. Maanpuolustus voidaan tässä yhteydessä käsittää hyvin laajasti tai myös suppeasti. JHL:n ja sen yhteisöjäsenliittojen jäseniä työskentelee merkittäviä määriä tehtävissä, jotka ainakin epäsuorasti liittyvät maanpuolustukseen. Lausujan käsityksen mukaan maanpuolustus tulisi tässä

yhteydessä ymmärtää suppeasti ja sillä tulisi tarkoittaa lähinnä maanpuolustukseen liittyvää operatiivista toimintaa, jolla on välitön ja välttämätön vaikutus kansalliseen turvallisuuteen ja puolustukseen. Kaikki esim. Puolustusvoimissa tehtävä työ ei ole automaattisesti sellaista, jolla tulisi olla turvattavan oikeushyvän luonnetta. Tulee myös ottaa huomioon tilanne erilaisissa toimintaympäristöissä, eli poikkeustilanteissa näillä tehtävillä voi olla suurempi merkitys turvattavan oikeushyvän kannalta kuin muutoin.

Lausunnonantaja esittää, että lakiin kirjattaisiin suojeltavien oikeushyvien yhteyteen edellytys välttämättömyydestä ja välittömyydestä. Tällä estettäisiin suojelutyön tulkinnan perusteeton laajentuminen sekä mahdolliset ristiriidat ja siten prosessit kansainvälisessä ympäristössä.

8 e §

Malli huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun väliaikaisesta kieltämisestä tuomioistuimen päätöksellä on käytännössä päällekkäinen suhteessa turvaamistoimien käyttämiseen samassa tarkoituksessa. Lausuja ei näe käytännössä tarvetta uudelle päällekkäiselle sääntelylle.

Tähän pykälään liittyen täytyy erityisesti ottaa huomioon Virkariitalautakunnan merkitys, mikäli lakiin otetaan esitetyn kaltainen pykälä työtaistelun väliaikaisesta kieltämisestä. Esitetyn mukaisesti virkariitalautakunnat olisi tämän pykälän mukaisesta neuvotteluelvoitteesta täysin erillinen menettelytapa. Lausuja nostaakin esille, että virkamiehiin ja viranhaltijoihin liittyen virkariitalautakuntia käyttää tämän pykälän mukaisena neuvottelumenettelynä ennen kuin asiassa voidaan nostaa kanne työtaistelun väliaikaiseksi kieltämiseksi. Tämä hyödyntäisi jo olemassa olevaa lainsäädäntöä ja menettelytapoja tehokkaasti sekä tällä vältettäisiin päällekkäistä sääntelyä ja päällekkäisiä menettelytapoja.

Esitetty hyvityksen enimmäismäärä on joka tapauksessa liian suuri. Toisaalta lausuja kokee hyväksi sen, että myös työntekijäpuolen on mahdollista vaatia vastaavaa hyvitystä tilanteissa, joissa työnantaja on hakenut kieltoa ilman perustetta. Kynnys tämän hyvityksen määräämiseksi on tosin esitetyn perusteella liian korkea.

8 f §

Tähän huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun varsinaiseen kieltämiseen liittyvään pykälään liittyvät soveltuvin osin samat huomiot kuin edelliseen väliaikaista kieltämistä koskevaan pykäläesitykseen.

8 g §

Lausunnonantaja näkee esitetyn hyvänä, mikäli 8§:n muut kohdat säädetään esitetyllä tavalla. Työntekijäjärjestöt pystyvät tarvittaessa reagoimaan välittömästi ja minimoimaan työtaistelusta mahdollisesti aiheutuvia uhkia suojattaville oikeushyville.

18 a §

-

18 b §

Lausunnonantaja pitää esitystä lähtökohtaisesti hyvänä ja sen olevan omiaan estämään lain tilapäisen kieltämisen käyttämisen shikaaninomaisesti rajoittamaan perusteetta työntekijöiden perusoikeuksia. Toisaalta hyvityksen määräämisen kynnyksen tulisi olla tosiallisesti sellainen, että sillä olisi ennalta estävä vaikutus kieltomääräysten perusteettomaan hakemiseen.

18 c §

Lausunnonantajalla ei ole erityistä lausuttavaa tästä.

18 d §

-

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

Suojelutyöhön liittyen ei työmarkkinoilla ole kohdattu juurikaan ongelmia. Työntekijäjärjestöt ovat toimineet vastuuntuntoisesti ottaen sekä yleiset, että myös työnantajan intressit huomioon suunnitellessaan lakkorajoja ja määritellesään suojelutyötä sekä tarvittaessa keskustelleet suojelutyöstä työnantajien kanssa. Ongelmana voitaisiin nähdä ainoastaan työnantajien vaatimukset suojelutyöhön liittyen. Työnantajien yleinen käsitys suojelutyöstä ei vastaa suojelutyön lainsäädännöllistä ja oikeuskäytäntöön perustuvaa laajuutta. Yleisesti ottaen työnantajat käsittävät suojelutyön aivan liian laajasti ja olettavat joskus jopa työnantajan taloudellisten intressien kuuluvan suojelutyön piiriin.

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

Hätätyötä koskevaa sääntelyä ei ole tarpeen muuttaa, kuin ehkä ainoastaan perustella sen erittäin suppeaa tulkintaa entistä tarkemmin.

Hätätyön teettämistarpeella viitataan tapahtumiin, jotka johtuvat epätavallisista tai ennalta arvaamattomista olosuhteista, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa, tai poikkeuksellisista tapahtumista, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimenpiteistä. Hätätyö on mahdollista myös silloin, kun on kyse tapaturmasta tai tapaturman vaarasta.

Työtaistelutoimenpide ei ole ennakoimaton tai poikkeuksellinen olosuhde, eikä oman henkilöstön työtaistelun osalta koskaan täysin työnantajan vaikutuspiirin ulkopuolella

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.

-

Juha Juntunen
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry