

Asia: VN/1195/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi palkansaajien yhdistyksille asetettavasta velvollisuudesta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä eräistä perusoikeuksien ja yleisen edun kannalta merkittävistä oikeushyvistä. Huolehtimisvelvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää oikeushyvien vakavaa vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla muilla keinoilla. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi myös työnantajan käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista huolellisuusvelvollisuuden vastaisten työtaisteluiden kieltämiseksi. Lisäksi esitys sisältää ehdotukset hyvitysseuraamuksesta työnantajan ilmeisen perusteettomasta väliaikaista kieltoa koskevasta hakemuksesta sekä työntekijöiden yhdistykselle ilmeisestä huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta.

Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry (jäljempänä SuPer) edustaa sosiaali-, terveys- ja kasvatusalalla työskenteleviä vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneita jäseniään. Suurin osa SuPerin jäsenistä työskentelee julkisella sektorilla (hyvinvointialueilla ja kunnissa), mutta merkittävä osa myös yksityisellä sektorilla. Valtaosa SuPerin jäsenistä on työsuhteisia.

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. Eriävässä mielipiteessä on arvioitu laajasti valmisteluprosessiin ja esitettyyn sääntelyyn liittyviä ongelmia monista eri näkökulmista, kuten kaavaillun lainsäädännön suhdetta Suomea sitoviin kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin ja perusoikeuksiin. SuPer vastustaa esitysluonnosta kokonaisuudessaan ja yhtyy palkansaajakeskusjärjestöjen eriävässä mielipiteessä esitettyihin näkökohtiin.

SuPer kiinnittää erityisesti huomiota siihen, ettei suojelutyötä koskevan sääntelyn kehittämistarpeita ja ylipäättään sääntelyn tarpeellisuutta ole eduskunnan vuoden 2022 potilasturvallisuuslain säätämisen yhteydessä esittämän lausuman mukaisesti selvitetty, vaikka kyse on perusoikeuden rajoittamisesta ja rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Myöskään muuhun kuin lainsäädäntöön perustuvia vaihtoehtoja, jotka ILO:n valvontakäytännön näkökulmasta ovat ensisijaisia, ei ole lainkaan arvioitu. Julkisella puolella on jo nykyiselläänkin käytössä virkariitalautakuntamenettely, mutta tämän tyyppistä keinoa ei ole esityksen perusteella lainkaan harkittu. Kyse ei SuPerin näkemyksen mukaan ole huolellisesti laaditusta ja tarkoituksenmukaisesta sääntelystä.

Suojelutyötä koskeva laajasti eri oikeushyviä kattava ja epätäsmällinen, osin olemassa olevan lainsäädännön kanssa päällekkäinen ja työtaisteluiden kieltämiselle summaarisessa prosessissa perustuva sääntelyesitys ei ole SuPerin näkemyksen mukaan onnistunut vaan on perusoikeusnäkökulmasta hyvin ongelmallinen ja voi käytännössä johtaa työtaisteluoikeuden merkittävään rajoitukseen ilman hyväksyttävää perustetta. Kansainvälisen oikeuden asettamia reunaehtoja ei riittävällä tavalla huomioida itse sääntelyssä eikä esityksessä ole pystytty perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioiden sääntelemään kaikkien alojen erilaisten työpaikkojen suojelutyön tarpeista riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Esityksen suhdetta muuhun voimassa olevaan sääntelyyn, esitetyn ja voimassa olevan sääntelyn yhteisvaikutuksia eikä kaikilta osin muitakaan vaikutuksia ole esityksessä riittävästi arvioitu. Sääntely ei ole tasapainoista, sillä työntekijöille ei olla säätämässä rajoituksia kompensoimaan mitään keinoja neuvotteluaseman tasapainottamiseksi eikä vastaavaa työtaisteluoikeuden rajoitusta olla säätämässä työnantajien yhdistyksille. Lopputuloksena on esitys, joka voimaantullessaan voisi käytännössä rajoittaa merkittävästi SuPerin edustamien alojen näkökulmasta työntekijöiden käytännön mahdollisuuksia tehokkaiisiin työtaisteluihin omien työehtojensa parantamiseksi.

Erityisesti sosiaali- ja terveysalan näkökulmasta SuPer toteaa, ettei asiakasturvallisuuden vaarantumisen uhka ole sote-alojen työpaikoilla normaaliaikana lainkaan poikkeuksellinen asia siitä huolimatta, että Suomen perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 2 luvun 8 §:n mukaan hyvinvointialueella on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen on huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Myös hankkiessaan palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta hyvinvointialueen on varmistuttava saman lain 3 luvun 15 §:n perusteella siitä, että se pystyy huolehtimaan 8 §:ssä säädetyistä vastuista ja palvelutoiminnan jatkuvuudesta myös mahdollisissa muissa häiriö- ja poikkeusoloissa. Hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan välisessä sopimuksessa on sovittava ainakin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin liittyvästä varautumisesta ja toiminnan jatkuvuuden hallinnasta. Julkisten toimijoiden vastuu ennakkollisesta varautumisesta on suuri, mutta onko varautuminen aina ollut riittävää ja mistä mahdolliset puutteet johtuvat?

Sosiaali- ja terveysalalla on valtava henkilöstöpula ja toiminta on vahvasti alirahoitettua. SuPerin näkemyksen mukaan olennaisempaa kuin puuttua näin pitkälle menevästi työntekijöiden työtaisteluoikeuksiin ja rajoittaa hyvin olennaisesti naisvaltaisen sote-alan työntekijöiden

mahdollisuuksia neuvotella paremmista palkoista ja työehtoista, huomio tulisi kiinnittää enemmän sote-toimijoiden toimintaedellytyksiin ja mahdollisuuksiin turvata potilasturvallisuus jokapäiväisessä työssä. Haasteet sote-palveluiden järjestämisessä johtuvat muista syistä kuin harvoista yksittäisistä erimielisyyksistä suojelutyön määrässä. Suojelutyön antamisessa ei ole hallituksen esitykseenkin kirjatusti yleisesti työmarkkinoilla ilmennyt ongelmia tai epäselvyyksiä. Lisäksi suojelutyöstä virkamiehiä ja viranhaltijoita koskien on jo olemassa lainsäädäntöä ja poikkeuslain säätämismahdollisuus on tilannekohtaisesti olemassa. Hengen ja terveyden suojelua voitaisiin toteuttaa tehokkaammin muuta lainsäädäntöä kehittämällä ja tämän tulisi olla ensisijaista.

Suojelutyötä koskeva esitys tulisi SuPerin näkemyksen mukaan valmistella uudelleen. Ensisijaisesti sääntely tulee jättää säätämättä, koska tarvetta esitetylle sääntelylle ei ole. Jos huolellisemmin tehtävässä valmistelussa suojelutyöstä arvioidaan eduskunnan edellyttämän sääntelyn tarpeellisuutta koskevan selvityksen jälkeen tarvittavan uutta pysyväluonteista lainsäädäntöä jatkokäsittelyssä erityistä huomiota tulisi kiinnittää valmisteltavan lainsäädännön perustuslain- ja kansainvälisten sopimusten mukaisuuteen. Sääntelyn pitäisi pohjautua mallille, jolla turvattaisiin vähimmäispalveluiden toteutuminen asettamatta yleisiä työtaisteluoikeuden kieltoja. Jo korkeimman oikeuden ratkaisut KKO 2020:50 ja KKO 2023:95, joissa pitkän ajan kuluttua neuvottelu- ja työtaistelutilanteesta, jossa työtaistelu on väliaikaisena turvaamistoimena kielletty, on katsottu, ettei työnantajalla ole ollut oikeutta estää työtaistelua osoittavat, ettei turvaamistoimimekanismi sovellu työtaistelutilanteisiin johtaessaan herkästi työtaisteluoikeuden loukkaamiseen eikä tätä mekanismia pitäisi ottaa myöskään suojelutyötä koskevan lainsäädännön lähtökohdaksi. Sääntely tulisi esitetyn kieltopäätöksen ja tätä koskevan työnantajan oikeusturvamekanismin sijaan rakentaa siten, että ILO:n valvontaelinten vähimmäispalveluedellytysten asettamiskriteerit täyttyvissä palveluissa olisi huolehdittava vähimmäispalveluedellytysten toteuttamisesta ja ristiriitatilanteissa sitova ratkaisu olisi mahdollista saavuttaa itsenäisen ja molempien osapuolten luottamusta nauttivan elimen myötävaikutuksella. Tämänhetkiseen esitykseen kirjattu työnantajille tarjottu lakisääteinen mahdollisuus työtaistelun kieltämiselle ei ole tarpeellinen eikä välttämätön, ja on esitettyssä muodossaan helposti käytettävissä väärin - ei asiakkaiden hengen ja terveyden suojelemiseksi vaan palvelemaan työnantajan omia muita intressejä työriidan osapuolena.

Tämänhetkisestä esityksestä puuttuu myös kokonaan sääntely koskien suojelutyötä tekeville työntekijöille maksettavia korvauksia. Suojelutyön käytön viimesijaisuutta tukemaan ja väärinkäytösten riskiä vähentämään tarvittaisiin SuPerin näkemyksen mukaan velvoite maksaa suojelutyön ajalta korotettua korvausta. Tällaisen korvauksen tulisi olla vähintään kolminkertainen säännölliseltä työajalta maksettavaan palkkaan nähden. Jos työn teettäminen suojelutyönä on halvempaa kuin muulla tavoin, on työnantajalla taloudellinenkin kannustin käyttää suojelutyötä työtaistelun aikana. On huomioitava, että myös vuoden 2022 potilasturvallisuuslain säätämisen yhteydessä korotetusta korvauksesta säätäminen katsottiin perustelluksi.

Ehdotusten suhde voimassa olevaan sääntelyyn

Tällä hetkellä yksityisellä sektorilla ei ole suojelutyötä koskevaa sääntelyä, mutta julkisella sektorilla on. Tästä huolimatta uutta sääntelyä ehdotetaan koskemaan sekä yksityistä että julkista sektoria.

Tämä johtaa päällekkäiseen sääntelyyn sekä epä johdonmukaisuuteen käytettävän käsitteistön osalta. Virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeuteen kohdistuu useita rajoituksia, joiden päällekkäisyyksiä ja ristiriitaisuuksia ei ole lainsäädäntövaiheessa kattavasti käsitelty. Tarkemmin näitä ristiriitaisuuksia on kuvattu palkansaajakeskusjärjestöjen eriävässä mielipiteessä 20.11.2024.

Vaikka yksityisellä sektorilla ei ole ollut suojelutyötä koskevaa sääntelyä, oikeuskäytännössä työtaisteluoikeuden rajoja on selvennetty vuosien aikana erityisesti turvaamistoimia koskevan oikeuskäytännön yhteydessä. Korkein oikeus on katsonut ratkaisukäytännössään, että työtaistelutoimenpide voidaan kieltää turvaamistoimenpiteenä oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n nojalla.

KKO:n ratkaisussa 2023:95 on todettu lakko-oikeuden keskeinen merkitys perusoikeutena suojatun ammatillisen yhdistysoikeuden tehokkaan toteutumisen keinona, korostettu nimenomaisesti ammattiliiton harkintavaltaa lakon laajuuden ja kohdentumisen osalta sekä sitä, että lakon kieltämiseen ja rajoittamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. KKO:n mukaan lakkoa voidaan pitää oikeudenvastaisena vain erityisen painavilla perusteilla, jotka voisivat täytyä lähinnä poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa lakko välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa muiden perusoikeuksien, kuten hengen ja terveyden tai ympäristön suojan toteutumisen. Tämä kriteeristö pohjautuu ILO:n valvontakäytännölle.

Turvaamistoimiasia käsitellään summaarisessa hakemusasian 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). Oikeuskäytännössä, jota on kuvattu lyhyesti yllä ja tarkemmin palkansaajakeskusjärjestöjen 20.11.2024 antamassa eriävässä mielipiteessä työtaisteluiden kieltämistä turvaamistoimihakemuksilla on arvioitu oikeuden ja hyvän tavan vastaisuuden taikka kohtuuttomuuden kautta.

Vaikka turvaamistoimen käyttömahdollisuus on työtaisteluoikeuden perustuslain suojasta johtuen rajattu, liittyy työtaisteluihin liittyvien turvaamistoimien käyttöön ongelma työtaisteluoikeuden toteutumisen näkökulmasta, koska pääasiasiita ei pääsääntöisesti koskaan tule vireille sen jälkeen, kun lakko saadaan estettyä (ennakkonautinta). Jos asian käsittelyä kuitenkin intressin jo poistuttua jatketaan, lopullinen ratkaisu turvaamistoimien lainmukaisuudesta saadaan vasta pitkän ajan kuluttua työriidan päättymisen jälkeen, kun turvaamistoimea koskeva oikeusprosessi on käyty. Tällainen tilanne on haastava perusoikeuksien näkökulmasta. Hakijan vastapuolella eli työntekijöiden yhdistyksellä on oikeussuojan tarve eikä hakijan oikeus hakea pysyvää kieltä kärkeäoikeudesta turvaa tätä tarvetta. Kysymys on oikeudesta saada tutkittua laajassa riita-asian oikeudenkäynnissä, oliko väliaikaiselle kieltämiselle pysyvän kieltämisen perusteita.

Esitysluonnoksessa ei käsitellä myöskään nyt esitetyn sääntelyn suhdetta työ- ja virkaehtosopimuslakien sääntelyyn 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). Jatkossakin virka- ja työehtosopimuslakien rikkomista koskeva asia käsiteltäisiin työtuomioistuimessa, mutta esityksen perusteella säädettäisiin saman työtaistelun tai uhan rajoituksia koskevat suojelutyökysymykset käsiteltäviksi yleisissä tuomioistuimissa. Samaa asiaa koskevat prosessit voisivat siis olla käsittelyssä sekä työtuomioistuimessa että yleisessä tuomioistuimessa. Arvioimatta ovat jääneet tällaisen esityksen sallittavuus ja vaikutukset huomioiden sekä resurssikysymykset että oikeudenkäyntikuluriskin vaikutus.

SuPer katsoo, ettei sääntelyä tulisi ulottaa julkiselle sektorille eikä jo käytettävissä olevan turvaamistoimea koskevan hakemuksen ohelle tulisi säätää toista samantyyppistä mekanismia. Jos erillisestä välikaista kieltoa koskevasta hakemuksesta työtaisteluiden yhteydessä säädetään, tulisi samalla selvittää, miltä osin esitys rajaisi oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n mukaisen turvaamistoimen käyttöalaa huomioiden, että oikeuskäytännössä on muodostunut edellä kuvatusti kriteerejä lakon kieltämisestä turvaamistoimena ja miten meneteltäisiin, jos työnantaja hakisi kieltoa osin suojelutyöperusteella ja osin muilla työtaistelun oikeudenvastaisuutta koskevilla perusteilla. Viitaten edellisessä kappaleessa esitettyyn SuPer katsoo, ettei samanaikaisten oikeusprosessien käyminen eri tuomioistuimissa samoja asioita koskien ole perusteltua.

Tarkemmin vaikutusarviointien osalta

Lainsäädännön arvioidaan esitysluonnoksessa erityisesti pidemmällä aikavälillä vähentävän suojelutyöhön liittyviä riitaisuuksia ja ongelmia työtaistelujen yhteydessä. SuPerin näkemyksen mukaan sääntely sen sijaan voisi lisätä tuomioistuimeen ohjautuvia riitaisuuksia, sillä sääntely on omiaan motivoimaan työnantajia viemään työtaisteluja koskevia asioita entistä herkemmin tuomioistuimen käsittelyyn alasta riippumatta tarjotessaan olemassa olevan keinon (turvaamistoimihakemus) ohelle uuden nimenomaan työtaistelutoimenpiteisiin tarkoitettun keinon pyrkiä estämään työtaistelu tai ainakin hankaloittamaan sen toimeenpanoa. Erityisesti kun huomioidaan se, että riski seuraamuksesta työnantajalle on tällaisen hakemuksen vireille saattamisesta käytännössä olematon, voi tuomioistuimeen ohjautua hakemuksia herkemmin myös työtaisteluissa, jotka olisivat laillisia. Tämä ei ole perusteltua, sillä keskustelulle työtaisteluiden rajauksesta ja suojelutyöstä on alakohtaisesti vakiintuneet menettelytavat ja tällaisen sääntelyn tekeminen voi olla haitallista näille olemassa oleville ja pääosin toimiville käytännöille, joiden tulisi myös jatkossa olla ensisijaisia.

Valitusta laajasta ja yleisestä sääntelytavasta, velvoitteesta mahdollisuuksien mukaan rajata työtaistelu kuin myös oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n mukaisen turvaamistoimen ja esitettävän uuden työtaisteluja koskevan kieltihakemuksen välisen suhteen selvittämättä jättämisestä voi SuPerin näkemyksen mukaan aiheutua myös sääntelyn soveltamisvaikeuksia käytännössä kuin myös oikeudellista epävarmuutta pitkäksi ajaksi. KKO on kuitenkin tähän asti pitänyt turvaamistoimen edellytyksiä harkittaessa lähtökohtana työtaistelun sallittavuutta (KKO 2020:50). Esitys ei myöskään

kokonaan poista tilannekohtaisia tarpeita säätää erityislakia, jolla on operoitu pitkällä aikavälillä katsottuna harvoina yksittäisinä kertoina tähänkin asti.

Eryteisesti työelämään ja työntekijöihin liittyvät vaikutusarvioinnit ovat SuPerin näkemyksen mukaan puutteelliset. Esityksessä on todettu, että ehdotetulla sääntelyllä ei arvioida olevan käytännössä merkittäviä vaikutuksia suurimmalla osalla toimialoista, joilla nykyisinkin on saatu sovittua suojelutyöstä. Syvällisemmin käsittelemättä ja arvioimatta on jäänyt, mikä vaikutus on tätä laajemmin.

Asia on jäänyt huolellisesti arvioimatta työntekijöiden kollektiivisten neuvotteluoikeuksien toteutumisen näkökulmasta ja tarkasteltuna yhdessä muiden jo aiemmin tehtyjen työtaisteluoikeuksien heikennysten näkökulmasta. Mikä vaikutus tällä esityksellä myös yhdessä aiempien heikennysten kanssa arvioituna on ammattiyhdistystoiminnan ja työtaisteluoikeuden toteuttamiseen ja työehdoista sopimiseen esimerkiksi sote-aloilla? Työntekijöillä on oltava oikeus tehokkaaseen työtaisteluun omien työehtojensa parantamiseksi. Toteutuuko tämä, jos työnantaja voi käytännössä ilman riskiä seuraamuksista hakea työtaistelun kieltoa, ja saada työtaistelun kielletyksi summaarisessa prosessissa, jossa asiaa ei riita-asian oikeudenkäynnin laajuudessa tutkita? Turvaamistoimiin liittyvästä ennakonautinnan haasteesta johtuen työtaistelun laillisuus ei tulisi ajantasaisesti eikä suojan tarpeen poistuessa useimmissa tilanteissa myöskään myöhemmin arvioitua, mikä on ongelmallista.

SuPer kiinnittää huomiota myös siihen merkittävään haittaan ja häiriöön työehtojen neuvottelutoiminnalle, minkä mahdolliset oikeusprosessit työtaisteluiden kieltämisestä useiden eri työnantajien toimesta voivat saada aikaan. Uhka työtaisteluista poistuu, jos työriita saadaan sovittua ja työriidan ratkaisukin vaatii resursseja. Toisaalta, jos resursseja joudutaan käyttämään enemmän muuhun, työriidat voivat pitkittyä. SuPer katsoo, että riskit useita eri prosesseja koskevista oikeudenkäyntikuluista ja merkittävistä päällekkäisistä sanktion uhista voivat toimia myös pelotevaikutuksen tavoin ja käytännössä rajoittaa laillista ammattiyhdistystoimintaa laajemmin kuin on hyväksyttävää. Yhdessä esitetyt muutokset ovat SuPerin näkemyksen mukaan omiaan tukahduttamaan myös laillista ammattiyhdistystoimintaa ja muodostamaan jo tosiasiallisia esteitä työtaisteluoikeuden käyttämiselle.

Vaihtoehdoista ja ulkomailla käytetyistä keinoista

Vaihtoehtojen osalta ei käy ilmi, että työryhmässä olisi lainkaan selvitetty sellaista vaihtoehtoa, jossa suojelutyöstä sopiminen jätettäisiin ennakkollisesti työmarkkinaosapuolten välillä toteutettavaksi, jolloin sääntelyä ei ylipäätään tarvitsisi säätää tai sitä ei sovellettaisi, jos työmarkkinaosapuolten välillä saataisiin sovittua esimerkiksi riippumattomasta toimielimestä, joka ratkaisisi mahdolliset riidat. Huomioiden, että suojelutyöstä on jo tähänkin saakka saatu valtaosassa tapauksia sovittua myös tämä malli olisi SuPerin näkemyksen mukaan riittävä huomioiden myös jo olemassa oleva

lainsäädäntö ja käytettävissä olevat keinot estää vakavaa vaaraa merkittäville oikeushyville aiheuttavaksi arvioitu työtaistelu.

Esityksessä on lyhyesti kuvattu muutamien muiden Euroopan maiden lainsäädäntöä suojelutyöhön liittyen. Todettakoon, että missään muussa esitetystä verrokkimaassa ei ole vastaavaa suojelutyön yleissääntelyä. Esimerkiksi Ruotsissa työtaisteluita koskevia määräyksiä on työehtosopimuksissa ja esimerkiksi kunta-alalla työtaistelun voi saattaa keskuslautakunnan ratkaistavaksi. Myös Norjassa ja Tanskassa järjestelyt perustuvat keskeisesti työmarkkinaosapuolten välisiin sopimuksiin kaikkia tilanteita varten ennakolta säädetyn lainsäädännön sijaan. Nyt esitetty malli poikkeaisi siis olennaisesti muiden pohjoismaiden mallista.

Alakohtaisella lautakunnalla voikin SuPerin näkemyksen mukaan olla paremmat edellytykset ala- ja työpaikkakohtaisen suojelutyötarpeen arviointiin. On huomioitava, että myös lainsäädännöllä voidaan puuttua tilanteisiin, jossa elintärkeät yhteiskunnan toiminnot ovat vaarassa työmarkkinariidan takia ja monissa maissa on säädetty tilannekohtaisia lakeja tarvittaessa.

1 §

Ei kommentoitavaa.

3 §

Ei kommentoitavaa.

8 c §

SuPer vastustaa sääntelyn ulottamista virkasuhteisiin. Virkasuhteisten suojelutyöstä on olemassa oma sääntely eikä ole perusteltua säätää useampaa päällekkäistä sääntelyä, joissa myös suojelutyön käsitteet ovat eri sisältöiset. Säännösten suhdetta ei myöskään ole riittävästi esityksessä kuvattu. Tarkemmin päällekkäiseen virkasuhteita koskevaan sääntelyyn liittyvien haasteiden osalta viitataan palkansaajakeskusjärjestöjen eriävään mielipiteeseen 20.11.2024.

8 d §

Sääntely perustuu lähtökohdalle, että huolehtimisvelvollisuuden vastainen työtaistelu on kielletty. Kyse on työtaistelun täydellisestä estämisestä sen sijaan, että arviointi perustuisi vähimmäispalveluiden turvaamiseen. Jo tämä lähtökohta ei vastaa kansainvälisten velvoitteiden asettamia reunaehtoja, vaikka esitysluonnoksessa kansainvälisen oikeuden asettamia reunaehtoja on kohdassa kansainväliset velvoitteet kuvattu, ja esitysluonnoksessa on sinänsä todettu, että suojelutyötä koskevan sääntelyn reunaehdot tulevat keskeisesti ILO:n sopimusten valvontakäytännöstä.

Sääntelytavaksi valittu yleinen sääntelytapa ja turvattavien oikeushyvien listaus on haasteellinen ILO:n valvontaelinten ratkaisukäytännön näkökulmasta, sillä muissa kuin olennaisissa palveluissa mahdollisuutta työtaisteluoikeuden rajoittamiseen ei välittömästi ole. Olennaisia palveluita ei tällöin

voida määritellä laveasti ja avoimin kriteerein. Olennaiset palvelut ovat lähtökohtaisesti vain ne, joiden keskeyttäminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan hengen, turvallisuuden tai terveyden. Sääntelyn soveltamisala tulisi tästä syystä kohdentaa tarkemmin ja sitä tulisi soveltaa suppeasti.

ILO:n valvontakäytännössä on esityksessäkin mainitun mukaisesti edellytetty oikeushyvien vakavan lisäksi välitöntä ja konkreettista vaarantumista. Nämä edellytykset on kirjattu vain perustelujen tasolle, vaikka ne asettavat lisäedellytyksiä vaarantamiselta edellytettävälle laadulle. SuPerin näkemyksen mukaan nämä termit tulisi kirjata suoraan säännösten tasolle. Lisäksi tulisi täsmentää, miten oikeushyvän vakavan vaarantumisen välittömyyttä ja konkreettisuutta arvioidaan.

SuPer huomauttaa myös, ettei turvattavia oikeushyviä koskeva listaus kaikilta muilta osin vastaa ILO:n valvontakäytäntöä. Esimerkiksi hengen osalta lakiluonnokseen on kirjattu ”vaarana ihmisten henkeä”, vaikka ILO:n valvontakäytännön muotoilu edellyttää hengenkin osalta vakavaa vaaraa. ILO:n käyttämä termistö poikkeaa myös muilta osin jo hengen ja terveyden osalta lakiesitykseen kirjatusta sillä kyse tulisi ILO:n näkökulmasta olla edellä kuvatun kaltaisesta vakavasta vaarasta väestön tai sen osan hengelle, henkilökohtaiselle turvallisuudelle ja terveydelle. Esitysluonnoksen henkeä ja terveyttä koskevaan listaukseen sisältyy myös kärsimys, mutta tämän käsitteen sisältöä ei ole mitenkään selvennetty. Hengen ja terveyden kohdalla kynnyksen näyttäisi esityksen perusteella muuttuvan myös suhteessa KKO 2023:95 luotuun kriteeristöön. Kansallisesti olisi noudatettava ILO:n valvontakäytäntöä ja perusoikeuksien rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Tämä huomioiden säännösehdotusta on perusoikeusnäkökulmasta tarvetta muokata.

Esitöiden mukaan huolehtimisvelvollisuus soveltuisi lähtökohtaisesti kaikkiin työtaisteluihin. SuPerin näkemyksen mukaan sääntelyä ei tule ulottaa työntekijöiden osalta ainakaan lakkoa laajemmalle huomioiden myös perusoikeuksien rajoittamista koskeva välttämättömyysvaatimus. Esimerkiksi ylityö- ja vuoronvaihtokiellon osalta on huomionarvoista, että siinä työntekijät suorittavat työnsä työsuhteensa mukaisesti eivätkä jätä miltään osin suorittamatta työsuhteesta johtuvia velvollisuuksiaan. Ylityökiellossa työntekijä ei suostu tekemään ylityötä ja vuoronvaihtokiellossa vaihtamaan työvuoroja. Työnantajan asiakkaidensa hengen ja terveyden suojelun järjestämistä siten, että nämä oikeushyvät jatkuvasti uhkaavat vaarantua, vaikka työntekijät tekisivät sopimusvelvoitteidensa mukaiset työt, ei pidä suojelutyösääntelyn kautta suojata vaan ensisijaisesti tulisi turvata sote-toimijoiden paremmat toimintaedellytykset muulla lainsäädännöllä. Kyse on tilanteesta, jossa työnantaja ei ole palkannut tai saanut palkattua riittävästi työvoimaa, että toiminta saataisiin järjestettyä työntekijöiden ennalta ilmoitettujen työvuorojen ja säännöllisen työajan puitteissa. Työnantajalla on vastuu työvoiman resursoinnista eikä laiminlyönti huolehtia riittävästä työvoimasta, voi kääntyä ammattiyhdistyksen vastuulle seuraamuksen uhalla. Toisaalta myöskään työvoimapula ei johdu työntekijöistä. Työnantajan käytössä on lisäksi ennalta-arvaamattomiin tilanteisiin liittyen hätätyötä koskeva sääntely, minkä on katsottava olevan riittävä. Sääntelyn ulottaminen joukkoirtisanoutumiseen ei myöskään ole perusteltua huomioiden, että joukkoirtisanoutumisia on käytännössä ilmennyt todella harvoin. Kyseessä on toisen tyyppinen toimenpide kuin lakko. Joukkoirtisanoutumisessa työntekijät eivät enää työsuhteensa päättymisen jälkeen ole työsuhteessa ”suojelutyötä” pyytävään tahoon.

Esityksessä on todettu, että huolehtimisvelvollisuuden soveltumiselle olisi korkea kynnyks, eli edellytettäisiin oikeushyviin vakavaa vaarantumista. Kynnyksen tulee olla korkea, sillä työtaisteluoikeutta ei tule rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä huomioiden perusoikeuksien rajoittamisedellytyksenä oleva oikeasuhtaisuuden vaatimus, jota on kuvattu mm. perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 41/2022 (referoitu tämän esityksen s. 60): Lakiehdotuksen oikeasuhtaisuuden kannalta erityistä merkitystä oli perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotuksen säännöksellä, jonka mukaan laissa säädettyjä keinoja sovellettaisiin vain, jos kunnan tai kuntayhtymän käytettävissä olevat muut kuin ehdotetussa laissa säädettyt keinot eivät ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, ja vain siinä laajuudessa, kuin se on mainitussa tarkoituksessa välttämätöntä. Perustuslakivaliokunta painotti viimesijaisuuden merkitystä.

SuPerin näkemyksen mukaan työnantajan velvollisuus käyttää muita keinoja ensisijaisesti ennen suojelutyötä ja suojelutyöhön turvautumisen viimesijaisuus ei kuitenkaan tule riittävän selkeästi esille esityksestä. Viimesijaisuuslähtökohta on pykälätasolla muotoiltu sivulauseeseen seuraavasti ”...ellei työnantaja voi välttää 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia kohtuudella käytettävissä olevilla muilla keinoilla”. Esitöissä sinänsä mainitaan velvollisuus toteuttaa muita toimenpiteitä ennen kuin työntekijöiden yhdistykselle asetettu huolehtimisvelvoite soveltuisi, mutta velvollisuuden kuvataan käytännössä olevan hyvin rajattu. SuPerin näkemyksen mukaan esitöissä ei tule esittää ennakolta kaikkia tilanteita koskevaa näkökantaa, että velvollisuus olisi hyvin rajattu. Sote-alankin osalta STM:n ohjauskirjeissä työtaistelutoimiin varautumisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden turvaamisesta häiriötilanteessa vuodelta 2022 on lueteltu monia keinoja (VN/7780/2022 ja VN/22991/2022), kuten toimijoiden välinen yhteistyö, palveluiden hankkiminen muilta julkisilta toimijoilta, ostopalveluiden ja palvelusetelin hyödyntäminen, henkilöstön rekrytointi, työlainsäädännön mukaiset mahdollisuudet, kuten henkilöstösiirrot ja neuvottelut työntekijöiden kanssa, kiireettömän toiminnan väliaikainen supistaminen kiireellisen hoidon varmistamiseksi, palvelujen muut organisointi ja järjestämismahdollisuudet. Kyseeseen voisivat tulla myös potilaiden siirtäminen sekä suojelutyössä olevien työhön kutsuminen ja virkasuhteisten määrääminen suojelutyöhön tekemään tehtäviä, joita osaavat.

Maininta hyvin rajatusta velvollisuudesta, mikä ei ole linjassa itse pykälän kanssa, ohjaa työnantajia pyytämään suojelutyötä ja hakemaan väliaikaisia kieltoja matalalla kynnyksellä, kun myöskään seuraamuksia koskevaa uhkaa ei käytännössä ole. Tämä voi aiheuttaa paitsi epäselvyyksiä säännöksen soveltamisessa ja epävarmuutta työmarkkinoilla myös muodostaa merkittävän rajoituksen työntekijöiden käytännön mahdollisuuksille tehokkaisiin työtaisteluihin omien työehtojensa parantamiseksi. ILO:n valvontakäytännön näkökulmasta vähimmäispalveluiden määrittäminen ei voida antaa yksin työnantajan tehtäväksi. Esitöillä on kuitenkin haluttu selvästi palvella työnantajan intressiä määrittellä suojelutyön tarve. SuPerin näkemyksen mukaan työnantajalta tulisi esityksessä vielä selkeämmin edellyttää muiden keinojen käyttämistä ennen kuin suojelutyö voi tulla kyseeseen.

Sote-alaa koskien hyvinvointialueiden järjestämisvastuusta ja varautumisvelvollisuuksista on omaa sääntelyä, jota on tuotu lyhyesti esille lausunnon kohdassa yleiset huomiot. SuPerin näkemyksen mukaan tätä sääntelyä ei voida jättää huomioimatta valmisteltaessa sääntelyä suojelutyöstä.

Esityksessä ei ole kuitenkaan sote-alan osalta lainkaan käsitelty sitä, mikä on näiden lainsäädäntöjen suhde esitettävään sääntelyyn, yksityisen toimijan vaatiessa suojelutyötä hyvinvointialueen järjestämisvastuun ja yksityisen suojelutyön suhdetta ja miten esimerkiksi laissa säädetyn varautumisen laiminlyönti missäkin eri tyyppisessä työtaistelutilanteessa tulisi huomioida. Esityksessä on ainoastaan mainittu, että ”yksityisiin toimijoihin kohdistuvissa työtaisteluissa työnantajien saamalla suojelutyöllä on merkitystä hyvinvointialueille ja kunnille myös tilanteessa, jossa kyse on julkisen sektorin järjestämisvastuulla olevasta palvelusta” (s. 29).

Esityksessä on todettu, että huolehtimisvelvollisuudesta säättäminen edellyttää työntekijöiden yhdistyksiltä tarkempaa suojelutyön arviointia. Tämän osalta SuPer haluaa korostaa sitä, että tämä arviointi on osittain riippuvainen työnantajan antamista tiedoista. Työtaistelun aikana turvattavia oikeushyviä koskeva pykäläehdotus sisältääkin perustellusti työnantajaa koskevan neuvotteluelvoitteen ohella myös tiedonantovelvoitteen ammattiyhdistykselle. Esityksen mukaan Työnantajan on -- annettava työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistykselle riittävät tiedot välttämättömän henkilöstön tarpeesta ja sen perusteista sekä käytettävissään olevista muista keinoista 1 momentissa tarkoitettujen seurausten välttämiseksi. Tiedonantovelvoitteeseen tulisi SuPerin näkemyksen mukaan selkeästi lisätä myös velvollisuus antaa riittävät tiedot tekemistään toimenpiteistä sekä selvitystä siitä, miksei muita keinoja voida/ole voitu käyttää tai niiden hyödyntäminen ei ole riittävää. Edellä mainitusti täsmennetty tiedonantovelvollisuus tukisi suojelutyön viimesijaisuuden toteutumista ja vastaisi paremmin suojelutyön antamiseen liittyvistä menettelyistä esityksen s. 30 esitettyä: Työnantajan esittämän suojelutyöpyynnön käsittelyssä merkitystä on myös sillä, voiko työnantaja muilla käytettävissään olevilla kohtuullisilla toimenpiteillä välttää sitä vaaraa, jolla suojelutyön laajentamispyyntöä perustellaan ja onko työnantaja jo ryhtynyt tällaisiin toimenpiteisiin. Suojelutyö on viimesijainen keino estää vahinkoja.

SuPerin näkemyksen mukaan esityksen haasteena on myös se, että vaikka siinä on säädetty tietojenantovelvoitteesta ammattiyhdistykselle, esityksessä ei ole asetettu riittävää kannustinta työnantajalle antaa työntekijöiden yhdistykselle suojelutyöneuvotteluja varten vastaavia tietoja kuin mitä esitettäisiin myöhemmässä oikeuskäsittelyssä. Pelkkä 8 e §:n perusteluissa todettu uhka siitä, että työnantajan esittäessä kattavamman selvityksen vasta tuomioistuimessa, tämä voitaisiin ottaa huomioon oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta arvioitaessa ei ole SuPerin näkemyksen mukaan riittävä. Kuluvastuun selkeämmin kirjattu siirtyminen työnantajalle tai erillinen sanktiouhka puutteellisesta tiedonannosta voisi paremmin ohjata käymään suojelutyöneuvottelut riittävien tietojen valossa ja hillitä asioiden päättymistä turhaan oikeuskäsittelyyn erityisesti, kun työnantajapuolen näkemyksenä nykyisiä menettelyjä kuvaavaan osioon on esitykseen kirjattu, että nykyiset menettelyt eivät ole selkeitä ja toimivia mm. siitä syystä, koska työnantaja joutuu pyytämään suojelutyötä ammattiyhdistyksiltä ja esittämään selvitystä suojelutyön tarpeista.

SuPerin näkemyksen mukaan esityksen tasapainottamiseksi tulisi huolehtimisvelvoite lähtökohtaisesti asettaa myös työnantajalle omien työtaistelutoimiensa käyttöön liittyen, jos huolehtimisvelvollisuus asetetaan lainsäädännöllä työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistykselle. Työnantajat voivat käyttää työriidoissa painostuskeinoina esimerkiksi työsulkua.

Esitetty käräjäoikeuden asettama väliaikainen kieltö on SuPerin näkemyksen mukaan ongelmallisin osa ehdotettua sääntelyä ja SuPer vastustaa työnantajan kieltöhakemukseen pohjaavalle mekanismille rakentuvaa sääntelytapaa voimakkaasti. Esitetyllä sääntelyllä luodaan uusi väliaikaista kieltöä koskeva mekanismi, joka on samantyyppinen kuin oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n mukainen turvaamistoimi. Sääntelyyn liittyy vastaava ennakkonautintaan liittyvä ongelma kuin turvaamistoimissa. Tätä on avattu tarkemmin lausunnon osiossa suhde muuhun sääntelyyn. Ennakkonautinnan kautta voi työnantaja vaikuttaa tehokkaasti työriidan lopputulokseen, ja samalla työntekijöiden neuvotteluasema vastaavasti heikkenee.

Hakijan mahdollisuus saada ennakkonautinta oikeudesta, jota hakijalla ei koskaan ollut ongelma työntekijöiden ammatillisen järjestäytymisvapauden Suomea koskevien säännösten noudattamisessa, mutta tästä huolimatta sääntelyesitys rakentuu kieltöhakemuksen pohjalle. Vaikka riittävää ja lakiesityksen tavoitteet täyttävää olisi, että turvataan vähimmäispalvelut, annetaan työnantajille esitetyllä sääntelyllä mahdollisuus kieltää työtaistelu käytännössä ilman riskiä seuraamuksista neuvoteltuaan työntekijöiden yhdistyksen kanssa ja ollessaan eri mieltä suojelutyön määrästä. Työtaistelutilanne on tyyppillisesti työehtosopimusneuvotteluihin liittyvä intressiristiriitatilanne, jossa työnantaja voi pyrkiä turvaamaan omia muita kuin asiakkaidensa hengen ja terveydensuojeluun liittyviä intressejään. Summaarisesti käsiteltävän kieltöhakemuksen kautta voitaisiin kieltää myös sellaisia työtaisteluja, jotka olisivat olleet riita-asian oikeudenkäynnissä tutkittuna laillisia, mutta työtaisteluiden laillisuus ei pääsääntöisesti tulisi koskaan tutkituksi.

SuPer katsoo, että on positiivista, ettei hakemusta esityksen mukaan voitaisi ratkaista ilman ammattiliiton kuulemista. Tämä ei kuitenkaan ratkaise kiellon kohteena olevan työntekijöiden yhdistyksen oikeussuojan tarpeita. Kysymys on yhdistyksen oikeudesta saada tutkituksi laajassa riita-asian oikeudenkäynnissä, oliko väliaikaiselle kiellolle tosiasiaa pysyvän kieltämisen perusteita. Hakijan oikeus hakea pysyvää kieltöä kanteella käräjäoikeudesta ei ole vastaus sen vastapuolen oikeussuojakeinojen tarpeeseen. Ei etenäkään, kun hakijat eivät tuota oikeuttaan juuri koskaan käyttäisi työtaistelun jo päätyttyä.

Tuomioistuimen väliaikaista kieltöä koskevan ratkaisun osalta on todettu, että tuomioistuimen on ”mahdollisuuksien mukaan rajattava väliaikainen kieltö siten, että se koskee niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä todennäköisesti aiheutuu 8 d §:n mukaisia seuraamuksia”. Ammattiyhdistystoiminnan näkökulmasta katsottuna valta työtaistelun rajojen ja suojelutyön laajuuden määrittämiseen karkaisi sääntelyllä herkästi tuomioistuimen tehtäväksi summaarisessa prosessissa. Summaarisessa prosessissa ei ole kuitenkaan mahdollisuutta tutkia rajaamista koskevaa asiaa ja lähtökohtana sääntelyssä pitäisi olla mahdollisimman laaja ammattiyhdistyksen toimintavapauden kunnioittaminen. Esitetty säännös mahdollistaa sanamuotonsa mukaan tuomioistuimelta väliaikaiset kiellot myös laajemmin, kuin siihen olisi esitettävän lain 8 d §:n mukaan perustetta, mikä on erikoinen lähtökohta. Perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta rajoitustoimien tulee olla perusoikeuksien ristiriitatilanteissa mahdollisimman vähäisiä. Tuomioistuimen mahdollisuuksien mukaan -kynnyksellä tekemälle harkinnalle ei ole perusteita eikä tällainen sääntelytapa vastaa perusoikeusrajoituksen

välttämättömyys- ja täsmällisyysvaatimuksia. SuPerin näkemyksen mukaan tuomioistuimen mahdollisuus rajata työtaistelua tulisi esityksestä edellä mainittujen haasteiden takia poistaa.

Työryhmä harkitsi sääntelyvaihtoehtojen kuvauksen perusteella myös vaihtoehtoa, että väliaikaisen kiellon asettamisesta huolimatta työntekijöiden järjestölle olisi sallittua toteuttaa työtaistelu rajatusti tai muutetusti siten, että suojelutyövelvoite täyttyy. Tämä kunnioittaisi paremmin myös ammattiliiton toiminnan vapautta työtaistelun rajojen ja suojelutyön laajuuden määrittelyssä. Tämä olisi myös paremmin linjassa esityksen vaihtoehtojen arviointia koskevassa kohdassa esitetyn lähtökohdan kanssa, että suojelutyövaatimuksen määrittelyn siirtymistä huomattavassa määrin ulkopuolisen tahon, kuten viranomaisen tai tuomioistuimen, vastuulle on perusteltua mahdollisuuksien mukaan pyrkiä välttämään.

Väliaikaisen kiellon hakemisessa tulisi myös edellyttää työnantajalta hakijavakuuden asettamisvelvoitetta, sillä väliaikaisen kiellon hakemisesta aiheutuu työntekijäjärjestölle taloudellista vahinkoa tai vähintään oikeudenkäyntikuluja, joiden osalta sillä on riski hakemuksen tekijän maksukyvyttömyydestä. Myöskään kieltokannemahdollisuutta ei olla säätämässä työntekijäpuolelle työnantajan työtaisteluiden varalta, mikä niin ikään lisää epätasapainoa työmarkkinaparttien välillä.

8 f §

SuPer viittaa tässä kohden 8 e §:n osalta esitettyyn.

8 g §

SuPerin näkemyksen mukaan ammattiyhdistyksellä täytyy olla mahdollisuus ilman vastapuolen suostumusta siirtää, rajoittaa tai peruuttaa työnseisaus, jos työnantaja hakee väliaikaista kieltoa, nostaa kieltokanteen tai jos tuomioistuin olisi kieltänyt työtaistelun toimeenpanon tai jatkamisen. Näiltä osin SuPer kannattaa esitystä. Tämä on tärkeää siitä näkökulmasta, että työtaisteluilla tavoitellaan tiettyä painostusvoimaan halutun lopputuloksen saavuttamiseksi työehtosopimusneuvotteluissa, ja jos riittävää painostusvoimaa ei rajatummalla työtaistelulla katsota olevan, ei alkuperäisestä suunnitelmasta poikkeavaa työtaistelua tule olla velvollisuutta järjestää. Ammattiyhdistyksen tulee voida käyttää resurssinsa tehokkaisiin työtaisteluihin.

18 a §

Ei kommentoitavaa.

18 b §

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että työntekijöiden yhdistyksellä olisi oikeus saada hyvitystä työnantajalta, joka on hakenut 8 c §:ssä tarkoitettua väliaikaista kieltoa ilmeisen perusteettomasti. Pykäläkohtaisten perusteluiden mukaan ilmeistä perusteettomuutta osoittaisi se, että tilanteeseen ei selvästi liity sääntelyllä suojattavien oikeushyvien turvaamisintressiä.

SuPerin näkemyksen mukaan hyvityssakon tulee käsittää myös 8 f §:n mukaisen kanteen nostamisen. SuPer pitää hyvityssakon mahdollisuuden asettamista työnantajalle välttämättömänä, mutta katsoo, että sanktion kynnyks on asetettu liian korkealla. Hyvitysseuraamukselle asetettu ilmeisyysvaatimus asettaa hyvityksen tuomitsemiskynnyksen niin korkealle, että seuraamuksen käyttöala jäisi lähes olemattomaksi, jos esitys nyky muodossaan etenisi. Tämä tarkoittaisi jo edellä esiin tuodusti, että työnantajat voisivat jatkossa käytännössä ilman riskiä negatiivisista seuraamuksista hakea työtaistelun väliaikaista kieltämistä summaarisessa prosessissa estääkseen työtaisteluiden toteutumisen. Hyvityksiä tuskin voisi tulla sote-alalla koskaan tuomituksi, sillä työnantaja voisi lienee helposti osoittaa uskottavan huolensa huomioiden uhatuksi väitettävän oikeushyvän laatu. Jos sääntely SuPerin vastustuksesta huolimatta etenisi työnantajan kieltomahdollisuuden perustuvalla mallilla, tulisi esityksessä vahvemmin turvata sitä, ettei suojelutyötä pyritä käyttämään väärin ja ettei työtaisteluiden kieltihakemuksia tehdä muilla kuin aidosti 8 d §:n mukaisilla perusteilla. Tehokkaampi raja hyvitysvelvollisuudelle voisi olla kieltohakemuksen hylkäämiseen sitominen.

On myös huomioitava, että esitys sisältää muita kannusteita suojelutyön käyttöön ja väliaikaisten kieltojen hakemiseen sen sijaan, että käytettäisiin muita keinoja, joiden pitäisi olla ensisijaisia. Kuten on jo aiemmin tuotu esille, luonnoksessa ei ole lainkaan esitetty säädettäväksi lailla työntekijälle suojelutyön tekemisestä suoritettavasta korkeammasta korvauksesta. Suojelutyötä voitaisiin siten teettää halvemmalla kuin mitä työn teettäminen muulla tavoin työnantajalle maksaisi. SuPer arvioi, että suojelutyötä aletaan pyytämään ja työtaisteluiden väliaikaisia kieltoja aletaan uuden sääntelyn nojalla hakemaan entistä enemmän, sillä se on työnantajalle paitsi taloudellisesti myös lopulta kieltihakemuksen perusteella ennakkonautinnan ansiosta tuoman vahvemman neuvotteluaseman näkökulmasta kannattavaa. Tämän osalta SuPer kiinnittää huomiota myös siihen, että sääntelyesityksen sisältämä 150 000 euron enimmäissanktio voi myös olla pieni summa isommille yrityksille verrattuna työtaistelusta aiheutuviin taloudellisiin tappioihin.

SuPer toteaa lisäksi, että tätä hyvitystä koskevan oikeudenkäynnin oikeuspaikka tulisi esityksestä poiketen olla kantajan eli hyvitystä vaativan työntekijäyhdistyksen kotipaikka, 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 §

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi hyvitysseuraamus työntekijöiden yhdistykselle, joka on ilmeisellä tavalla jättänyt noudattamatta 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettun huolehtimisvelvollisuutensa. Esitöiden mukaan ilmeisyys edellyttäisi sitä, että työntekijöiden yhdistyksen olisi käytettävissään olevien tietojen perusteella työtaistelua toimeenpanneessaan täytynyt ymmärtää, että työtaistelusta aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia.

Hyvitysseuraamuksen säätämiseksi ei ole SuPerin näkemyksen mukaan esitetty riittäviä perusteita eikä seuraamuksesta säätäminen ole välttämätöntä. Työnantajalla on jo nyky sääntelyn kuin myös

esitettävän sääntelyn nojalla mahdollisuus hakea työtaistelutilanteessa väliaikaista kieltoa. Jos kiello asetetaan, asetetaan sen noudattamisen tehosteeksi uhkasakko, joka on riittävä uhka varmistaa kiellon noudattamisen. Hyvityksen voidaan katsoa olevan myös päällekkäinen seuraamus samasta teosta (lain 18 a §, 8 e §, työehtosopimuslain hyvityssakko työrauhavelvoitteen rikkomisesta).

Myös hyvityksen enimmäismääräksi esitetty 150 000 euroa on liiallinen huomioiden paitsi edellä mainittu päällekkäisten seuraamusten riski, se että työehtosopimuslain hyvityssakkoasiaa ja tässä pykälässä tarkoitettua asiaa käsiteltäisiin eri tuomioistuimissa erillisissä oikeudenkäynneissä omine oikeudenkäyntikuluriskeineen kuin myös se, että hyvityskanteita voisi nostaa lukuisia määriä työnantajia, ja asian hävitessään työntekijäyhdistys olisi velvollinen korvaamaan työnantajien oikeudenkäyntikulut. Esitys asettaakin kyseenalaiseksi 18.5.2024 voimaan tulleen hyvityssakon enimmäismäärän valmistelussa tehdyt sallittavuusarviot 150 000 euron suuruisen hyvityksen ankaruudesta suhteessa ILO:n yleissopimusten asettamiin vaatimuksiin.

Hyvitysseuraamus ei saisi johtaa siihen, että hyvitysvelvollisen toimintaedellytykset lakkaisivat. ILO:n valvontakäytännön periaatteiden mukaan sakot, joita työntekijöiden yhdistyksille voitaisiin määrätä lainvastaisista lakoista, eivät saa olla määrältään sellaisia, jotka todennäköisesti johtaisivat yhdistysten hajoamiseen tai uhkaisivat niiden toimintaa ja estäisivät niiden laillista ammattiyhdistystoimintaa. Edellä mainittujen päällekkäisten ja useita työnantajia koskevien hyvitysseuraamusten uhka on myös omiaan rajoittamaan työtaisteluoikeutta pelotevaikutuksen kautta enemmän kuin on tarkoitus ja tukahduttamaan myös laillista ammattiyhdistystoimintaa. Ehdotukselle ei ole esitetty juuri muita kuin tuomioistuimen työtaakkaan liittyviä ennalta ehkäiseviä syitä. Tämä ei ole kestävä peruste hyvitysseuraamuksesta sääntämiselle. Olennaisempaa tuomioistuimeen ohjautuvuuden vähentämiseksi on turvata työntekijöiden yhdistyksen riittävä tiedonsaanti.

Hyvitysseuraamus on ilmeisesti tarkoitettu koskemaan myös muita työtaistelutoimenpiteitä kuin lakkoa, joihin ei edes liity samanlaista laissa säädettyä ennakoilmoitusaikaa. SuPer katsoo, että hyvitysseuraamuksen uhan liittämistä toimiin, joihin ei liity ilmoitusaikaa, ja joista ei siten etukäteen ole myöskään neuvoteltu, on pidettävä ongelmallisena.

Jos sääntelyä hyvitysseuraamuksesta huolehtimisvelvollisuuden ilmeisestä rikkomisesta olisi tulossa, täytyisi hyvitysvelvollisuuden pykälätasolla rajautua vain tilanteisiin, joissa lakko olisi käytännössä toteutettu lain 7 §:ssä säädettyjä ilmoitusaikaa noudattamatta ja siten, ettei työnantajalle ole jäänyt mahdollisuutta hakea väliaikaista kieltoa työtaistelun nopeasta alkamisesta johtuen tai väliaikaisesta kiellosta huolimatta kiellon mukaisena. Lisäksi olisi huomioitava paremmin, että se, ettei ammattiyhdistys ole antanut suojelutyötä, voi johtua työnantajan laiminlyönnistä antaa riittäviä tietoja. Jos työntekijäyhdistys on saanut vaillinaisemmat tiedot kuin mitä myöhemmin tuomioistuimessa esitetään, ei työntekijöiden yhdistystä tule voida SuPerin näkemyksen mukaan tuomita 18 c §:ssä esitettyyn hyvitykseen huolellisuusvelvollisuuden rikkomisesta, vaikka työtaistelu olisikin toteutettu. Tämä osaltaan palvelisi riittävän tiedonsaannin intressiä.

18 d §

Ei kommentoitavaa.

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

SuPerin näkemyksen mukaan suojelutyön antamisessa ei ole yleisesti ilmennyt ongelmia tai epäselvyyksiä, kuten myös hallituksen esitykseen on kirjattu. Joskus työnantajat ovat pyrkineet käyttämään työtaistelun aikana suojelutyön kautta enemmän työvoimaa kuin muuna aikana on ollut työssä. Työnantajan käytettävissä niissä hyvin harvoissa tilanteissa, joissa suojelutyön määrästä ei ole päästy yksimielisyyteen, on ollut tehokas oikeussuojakeino.

Vuoden 2022 tapahtumat sosiaali- ja terveystalouden osalta ovat harvinainen poikkeus. Korkeampien oikeusasteiden ratkaisuja, joissa vuoden 2022 työtaistelutilanteita olisi käsitelty riita-asian oikeudenkäynnissä ja otettu kantaa siihen, olisiko lakkoja voitu turvaamistoimella oikeudenvastaisina kieltää, ei ole. SuPeria ei lainkaan kuultu ennen v. 2022 sote-alan työtaisteluihin liittyneen käräjäoikeuden väliaikaista turvaamistointia koskevan päätöksen antamista, joten päätös on annettu pelkästään työnantajan antamien tietojen perusteella. Lisäksi tuolloin on työnantajan antamien tietojen perusteella lähdetty säätämään potilasturvallakia. Työtaisteluja on kuitenkin ollut ennen ja jälkeen vuoden 2022, ja tällaiseen erityislakiin on käytännössä turvauduttu hyvin harvoin. Kaikki alatkin huomioiden 2000-luvulla eli vajaa 25 vuoden aikana vain kolme kertaa. Suojelutyöneuvotteluja on myös sote-alalla käyty onnistuneesti vuoden 2022 jälkeen viimeksi keväällä 2024.

Nyt eduskunnan ponnessaan edellyttämästä poiketen selvittämättä välttämättömän tarpeen olemassaoloa suojelutyötä koskevalle sääntelylle harvojen yksittäisten tapausten perusteella ollaan säätämässä laaja-alaista ja pysyväluonteista suojelutyötä koskevaa sääntelyä, joka uhkaa olemassa olevia toimivia käytäntöjä suojelutyön neuvottelussa ja sopimisessa monilla aloilla. Näin ollaan toimimassa siitäkin huolimatta, että vuoden 2022 jälkeen kansallisessa oikeuskäytännössä on oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n väliaikaista turvaamistoimea koskevan prosessin yhteydessä linjattu vielä tarkemmin kansallisesti oikeuden tai hyvätavanvastaisuuden ja kohtuuttomuuden arviointia ja kriteerejä työtaisteluiden yhteydessä myös hengen ja terveyden suojelun näkökulmasta (KKO 2023:95).

Lisäksi yksityissektorin osalta todettakoon, että sote-alan lakoissa on joskus ilmennyt lakon ulkopuolisten työntekijöiden painostamista työnantajan taholta tekemään lakonalaisia töitä sillä perusteella, että kyse on työntekijän työsopimuksen mukaisesta työstä, vaikka työntekijä ei olisi kyseistä työtä tavanomaisesti suorittanut ja suoritettavaksi osoitetun työn laatu olisi poikennut olennaisesti työntekijän tavanomaisesti suorittamasta työstä. SuPer pitääkin positiivisena, että oikeuskirjallisuudessa (Lamminen) tunnustettu työnantajan omien työntekijöiden lakonalaisesta työstä kieltäytymistä koskeva ns. neutraliteettioikeus, on kuvattu esitöissä.

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

Esityksen nykytilan kuvauksessa luetellaan hätätyö ikään kuin suojelutyöstä säätämiseen liittyvänä asiana. Suojelutyö ja hätätyö ovat kuitenkin kaksi eri asiaa. Hätätyöhön teettämisedellytyksiin liittyy olennaisesti ennalta-arvaamattomuuden vaatimus, kun taas suojelutyön tarvetta ennakoidaan. Hätätyötä koskevaa lainsäädäntöä ei ole SuPerin näkemyksen mukaan tarpeen muuttaa. Jos jotain muutoksia oltaisiin tekemässä, ensisijaisesti työnantajan sanktioita laittoman hätätyön teettämisen osalta tulisi tehostaa. Sote-aloilla on käytännössä kokemusta joidenkin työnantajien toimesta hätätyön väärinkäytöstä työtaistelutilanteissa eli siitä, että työtaistelulle ominaista painostusvaikutusta pyritään vähentämään ilman, että käsillä ovat laissa säädetyt hätätyön edellytykset.

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.

-

Kasanen Sini
Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry - Juristi