

Asiantuntijalausunto

OTT, VTK Seppo Koskinen

työoikeuden emeritusprofessori

Asia: Lausunto, HE 14/2025 vp/Sosiaali- ja terveysvaliokunta 1.4.2025

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain ja työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta. Esitän lausuntonani seuraavaa.

1. Tarve

Suojelutyö -sääntely on meillä perustunut työtaisteluun ryhtyneen järjestön omaan ilmoitukseen ja siitä neuvotteluun ennen työtaistelua ja jatkuvasti työtaistelun aikana. Tämä sääntely on toiminut pääpiirteittäin hyvin. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, lailla on jouduttu puuttumaan työtaisteluun vain harvoin. Toki epäselvyyksiä suojelutyön toteuttamisessa asian vaihtelevasta luonteesta (tilannekohtaisuudesta) johtuen väistämättä aina on jonkun verran.

Valtion virkaehtosopimuslaissa (11 §) samoin kuin kuntien ja hyvinvointialueiden virkaehtosopimuslaissa (12 §) on säännelty jo nyt suojelutyövelvollisuus. Virkaehtosopimuslaeissa suojelutyövelvollisuus kuuluu työtaisteluun osallistumattomalle virkamiehelle tai viranhaltijalle. Tätä ei olla nyt muuttamassa. Esimerkiksi sote-aloilla työskentelee sairaanhoitajia ja lääkäreitä myös virkasuhteessa. Esitetty ehdotus uudeksi suojelutyösääntelyksi koskee kaikkia työtaisteluun osallistuvia. Virkasuhteessa olevat ovat tällöin kahden eri sääntelyn piirissä. Uuden sääntelyn mukaan suojelutyövelvoite kuuluu työtaisteluun osallistuvalla.

Uusi sääntely on yksityiskohtainen mutta silti myös tulkinnanvarainen. Esimerkiksi keskeisimmät arviointikriteerit, välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti, voidaan perustellusti tulkita eri tavoin työnantajan ja työtaisteluun osallistuvan yhdistyksen toimesta. Esitys on siinä määrin hankalalla tavalla yksityiskohtainen, että esitystä voisi perustellusti pitää ylisääntelynä (vrt. esim. miten virkaehtosopimuslaeissa suojelutyö on määritelty). Itsekin olin Säätytalon hallitusneuvotteluissa kuultavana ja yhtenä puutteena esitin suojelutyövelvoitteen olemassaoloa vain virkaehtosopimuslaeissa virkamiesten ja viranhaltijoiden osalta. En kuitenkaan osannut aavistaa, kuinka yksityiskohtainen ja laaja-alainen uudesta sääntelystä nyt on tarkoitus tehdä.

Esitykseen sisältyy myös vahingonkorvausvelvollisuus silloin kun suojelutyövelvoitetta on rikottu (HE s. 41-43). Kun kärsijänä voi olla myös välillisesti ns. kolmas taho, kuten työnantajan sopimuskumppani, korvausvastuu voi käytännössä muodostua todella vaikeaksi kysymykseksi ja merkittäväksi riskiksi työtaisteluun ryhtyvälle. Vahingonkorvauskysymykset on käsitelty vain hallituksen esityksessä eikä itse laissa tämä kysymys tule esille.

2. Lainsäädännön soveltamisala

Hallituksen esitys lähtee siitä, että se koskee vain työntekijäpuolen yhdistysten velvollisuuksia huolehtia välttämättömien toimintojen turvaamisesta työtaistelun aikana. Sen sijaan lainsäädäntö ei lainkaan soveltuisi sellaisiin työtaistelutoimiin joihin työnantaja tai työnantajien yhdistys ryhtyisi. Tämä on mielestäni hyvin ongelmallinen lainsäädännön soveltamisalan rajoitus.

Hallituksen esityksessä ei käsitellä suojelutyöasioita kokonaisuudessaan, vaan keskitytään vain työntekijöiden työtaistelutoimiin. Suojelutyö -asia olisi edellyttänyt toteutettua laajempaa tarkastelutapaa.

Hallituksen esityksessä (HE 14/2025 vp. s 60) perustellaan työnantajien työtaistelutoimenpiteiden rajaamista lain ulkopuolelle muun muassa sillä, että työnantajien ryhtymistä välttämättömiä toimintoja uhkaavaan työsulkuun voidaan pitää varsin epätodennäköisenä ja että työsulut ovat ylipäätään harvinaisia.

Nämä väitteet eivät täysin pidä paikkansa. Työsulkuja on Suomessa käytetty varsin yleisesti esimerkiksi rakennus- ja 2000-luvulla Suomen työmarkkinoilla on ollut useita merkittäviä työsulkuja, esimerkiksi: metsäteollisuudessa 2005, elintarviketeollisuudessa 2010, matkailu- ja ravintola-alalla 2017 ja teknologiateollisuudessa 2024.

Lisäksi vielä merkittävämpää on se, että suojelutyö-näkökulmaa ei esityksessä lainkaan liitetä työnantajan suorittamiin lomauttamisiin tai irtisanomisiin. Tämä kysymys on tällä hetkellä erityisen ajankohtainen hyvinvointialueilla näiden vähentäessä henkilökuntaansa säästösyistä.

Käsillä olevaa lainsäädäntöhanketta perustellaan kahdella hoitoalan työtaistelulla vuosina 2007 ja 2022. Lisäksi todetaan, että suojelutyön määrittelystä ei ole ilmennyt erityisiä ongelmia ja epäselvyyksiä (s. 35). Tätä taustaa vasten vaikuttaa siltä, että työsulut käytännössä ovat olleet yleisempiä kuin työntekijäpuolen työtaistelujen aiheuttamat ongelmatilanteet.

Työnantajapuolen työtaistelutoimenpiteiden rajaaminen hallituksen esityksen soveltamisalan ulkopuolelle on ongelmallinen sekä Suomen perustuslain että Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten valossa.

Työsulut voivat synnyttää tarpeita ”suojata perusoikeuksien ja yleisen edun kannalta merkittäviä oikeushyviä eli ihmisten henkeä ja terveyttä, merkittävää aineellista omaisuutta, ympäristöä, eläimiä, maanpuolustusta, välttämättömien hyödykkeiden saatavuutta, yhteiskunnan toimintojen kannalta välttämättömien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen ja yleisen maksuliikenteen toimivuutta sekä valtion ylimmän päätöksenteon toimivuutta” (s. 35). Erityisesti tilanteissa, joissa työnantajapuoli vastaa rajalliseen työntekijäpuolen lakkoon sulkutoimin, sulun laajuus tai kohdentaminen voi johtaa yhteiskunnan toimintojen vaarantumiseen. Esimerkki tällaisesta tilanteesta löytyy Norjaa koskevasta ILO:n yhdistymisvapauskomitean ratkaisusta vuodelta 2008. Siinä Norjan rahoitusalan oli työntekijäjärjestön lakko, joka koski ensin 6020 työntekijää (ja laajennuksen jälkeen sen lisäksi 1573 työntekijää 76 pankissa). Työnantaja vastasi sulkemalla työstä kaikki rahoitusalan jäljellä olevat noin 15.000 työntekijää.

Hallituksen esitys jättää täysin avoimeksi millä tavoin toimitaan, kun työnantajayhdistyksen työsulun käytöstä lakon vastatoimena syntyy tarve turvata yleisen edun kannalta välttämättömiä toimintoja.

3. Suojelutyöstä muutamia yksityiskohtia

Suomessa monella alalla työtaistelutoimien rajaaminen ei ole ollut ongelma. Muissa maissa järjestöt ovat sopineet asiasta ns. pääsopimuksin.

Rajoittaako ja millä tavoin esitetty laki työmarkkinaosapuolten toimivaltaa sopia alakohtaisesti suojelutyöstä ja siihen liittyvistä menettelytavoista? Hallituksen esitys on lähtökohtaisesti pakottava, mutta eduskunnassa olisi hyvä täsmentää työmarkkinaosapuolten toimivaltaa täsmentää alakohtaisesti suojelutyön rajoja.

On asianmukaista, että työnantajan ja palkansaajapuolen yhdistysten on neuvoteltava suojelutyön rajoista ennen alkavaa työtaistelua. Täsmällisenä rajoituskriteerinä olisi kuitenkin neuvotteluvelvollisuus (on neuvoteltava) parempi muotoilu kuin esitetty (on pyrittävä neuvottelemaan, 8 d § 3 mom).

Suojelutyön rajoituskriteerien luettelo on pitkä, olennaisena edellytyksenä on jokaisen kohdalla, että suojattavat oikeushyvät välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantuvat. Näitä kriteereitä konkretisoidaan ja täsmennetään laajasti. Käsitykseni silti on, että viime kädessä kyse on hankalasta tulkinnasta, jossa voidaan esittää käsityksiä puoleen ja toiseen. Esimerkiksi lääkäreiden erikoistumisaloja on noin 50 ja työvoimapulaa on eri tavoin eri erikoistumisaloilla. Työvoimapula on erityisen merkittävä tehohoidossa, jossa esitetty suojelutyöuudistus on keskeinen. Sosiaali-alalla vuorostaan ammattinimikkeitä on runsaasti ja työvoimatilanne erilainen eri tehtävissä.

Hallituksen esityksessä ei ole kokonaisarvioita siitä, kuinka laajasti esitetty uudistus johtaa käytännössä tietyissä ammateissa työtaisteluoikeuden todelliseen ja merkittävään estymiseen. Esimerkiksi perustelut ovat sellaisia, että sote-alallakin näin voisi käydä työvoiman määrän vähentymisen tai työvoimapulan myötä. Erityisen selvästi perusteluista voidaan päätellä, että maan turvallisuuden puolustamisessa työskentelevät voitaisiin määrätä suojelutyöhön lähes koko ajan.

Lakiehdotuksessa ei tässä yhteydessä käytetä voi vaarantaa -ilmaisuja, mutta hallituksen esityksen perusteluissa tällainen lähestymistapa, ehkä ehdotusluonteesta johtuen, on vallitseva.

Lakiehdotuksen 8 d §:n 1 momentin luettelon 11 kohta on epäselvästi kirjoitettu, koska ei ole selvää, mihin kohdan lopussa olevat tieto- ja viestintätekniset palvelut ja tietojärjestelmien toimivuus viittaavat (eli viittaavatko myös kohdan alussa todettuun yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimintaan).

Esitetty malli ei vastaa tilanteisiin, jossa tarvittavan suojelutyön määrä vaihtelee työtaistelun aikana. Uhkana on, että haetaan "varmuuden vuoksi" suojelutyön määriä, viime kädessä oikeuden kautta, vaikka ns. jatkuvan neuvottelun kautta vähempikin suojelutyö olisi riittävää 8 d §:n mukaisten oikeuksien tehokkaaksi suojaamiseksi.

Väliaikaisen kiellon (ja kiellon) hyväksymisen ei pidä olla mahdollista siltä osin, kun hakija ei esitä riittäviä perusteita käräjäoikeudelle kaikelta kieltämäkseen hakemalta osin. Hakemus pitää hylätä siltä osin, kun perusteita 8 d §:n mukaisesta vaarantumisesta ei ole osoitettu, ei hyväksyä.

Työnantajilla ei ole todellista uhkaa seuraamuksista, jos ne käyttävät näitä nyt esitettyjä oikeuksiaan väärin (väliaikainen kiello ja hätätyö).

Ehdottomasti pitäisi olla uhka siitä, että työnantajalle tulee tuntuja seuraamuksia, ja tehokkaat oikeussuojakeinot työntekijäpuolelle sellaisten hakemiseksi, jos tällaista tapahtuu. Vain näin on laissa riittävä ohjaus siihen, että väärinkäytöksiä ei ryhdytä tekemään kevein perustein.

4. Hätätyö työtaistelutilanteissa

Suojelutyö on luonnollinen osa työtaisteluoikeuden käyttöä – on aina ollut. Toisaalta suojelutyön oikeudellinen arviointi rajautuu kollektiiviseen neuvottelu-oikeuden ja työtaisteluoikeuden rajoitusperusteiden arviointiin.

Hätätyössä on kyse yksittäisen työntekijän suojelusta – työaika-suojelusta – eli viime kädessä työsuojelunormistosta (lepoaika-säännökset, oikeus taukoiin, oikeus kieltäytyä lisä- ja ylityöstä ym.).

Hätätyössä on siis kyse suojelutyöhön nähden eri oikeushyvän suojelusta (työntekijän suojele vs. kollektiivinen neuvottelu-oikeus/työtaisteluoikeus) ja aivan erityyppisestä ja eri normiston perusteella tehtävästä sallittavuusarvioinnista.

Mitä Suomessa voi lailla säätää työtaistelun ja hätätyön osalta: HE:ssä on ylipäättään todettu vain EU:n Perusoikeuskirja ja työaikadirektiivi. Tarkastelusta puuttuvat mm. ILO:n yleissopimukset (mm. 14 ja 149), jotka koskevat lepoaikoja + muut kv-sopimukset (esim. uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78/2002) 2 artikla saati että niitä ja nyt tehdyn esityksen suhdetta niihin olisi arvioitu HE:ssä.

Hätätyö on sitten aivan eri asia kuin suojelutyö. Hätätyöllä ei ole mitään teoreettista asiayhteyttä suojelutyön tai ylipäättään työtaisteluiden rajaamisen kanssa. Hätätyö ja suojelutyö täytyy pitää erillään. Tietenkin hätätyön käytön perusteet (ennalta-arvaamaton, äkillinen ja pakottava työn teettämisuhka) voi osua myös työtaistelun aikaan, näin asia on lain mukaan jo nyt.

AVI:n käytänne hätätyön arvioinnissa ei voi olla syy hätätyösäännöksen muuttamiseksi – mitä nyt kiistatta esitetään jo HE:n otsikointia myöten (19 §:n muuttamiseksi) ja 19 §:ään esitetyn uuden sanamuodon mukaan. AVI:n ottamat linjaukset nykyisestä laista voivat olla oikein tai väärin. niiden oikeellisuutta esim. suhteessa EU:n työaikadirektiivin säännöksiin tai ILO:n lepoaikasäännöksiä koskeviin yleissopimuksiin ei ole ratkottu missään (eihän sellaiseen ole edes oikeussuojakeinoja). Lain muuttaminen ei voi perustua tällaiseen, vaan siihen, että huolella selvitetään, mikä on mahdollista ja mikä ei – normaalin lainvalmistelun menettelytapojen mukaisesti ja lähtien siitä, että tunnistetaan kv-sääntely, joka pitää ottaa huomioon. Sitä ei ole nyt tehty.

Myöskään työneuvoston ratkaisut nykyisen työaikalain 19 §:n hätätyön arvioinnissa eivät voi olla syy hätätyösäännöksen muuttamiseksi. Työneuvoston ratkaisuissaan tekemät linjaukset nykyisestä laista voivat olla oikein tai väärin. Niiden oikeellisuutta esim. suhteessa EU:n työaikadirektiivin säännöksiin tai ILO:n lepoaikasäännöksiä koskeviin yleissopimuksiin ole ratkottu missään.

Lain muuttaminen ei voi perustua tällaiseen, mitä AVI:n linja on ollut tai mitä työneuvosto on todennut, vaan siihen, että huolella selvitetään, mikä on mahdollista ja mikä ei – normaalin lainvalmistelun menettelytapojen mukaisesti ja lähtien siitä, että tunnistetaan kv-sääntely, joka pitää ottaa huomioon. Sitä ei näyttäisi olevan tehty.

Esitetyn uuden 19 §:n sanamuoto:

Sanamuoto ei sisällä ennalta-arvaamattomuuden edellytystä – ilmeinen ristiriita hätätyösääntelyn peruslähtökohtien ja työaikadirektiivin 17 artiklan kanssa. Tämän arviointi HE:ssä on täysin puutteellista. EUT:n tuomiot HE:ssä mainitaan, mutta ne esitetään siten kuin niillä ei olisi mitään merkitystä (vähätellään niiden olevan kuluttajaoikeudellista kontekstia) ymmärtämättä, että täysin samasta asiasta niissä on kyse. EUT on lausunut, että poikkeaminen edellyttää ennalta-arvaamattomuutta – eikä työpaikan sisäinen työtaistelu ole sitä.

Sanamuoto on ilmeisessä ristiriidassa lain perusteluiden kanssa. Säännöksen sanamuoto paljon laajempi ja sallivampi kuin perustelut. Sanamuoto ratkaisee, kun ristiriitaa (kuten vientimallissa PeV ja TyV lausuivat) Joten vaikka esim. juuri nyt AVI:ssa olevat virkamiehet arvioisivat, että muutos vastaa nykytilaa – näin ei ole kuin heidän tulkinnassaan, jonka he perustavat lain perusteluihin. Yhtä hyvin AVI voi myöhemmin perustaa kantansa lain sanamuotoon, ja muutos nykyiseen olisi sitten suuri.

Työnantajilla ei ole todellista uhkaa mistään seuraamuksista tilanteissa, jossa ne käyttävät hätätyösäännöstä väärin työtaistelutilanteissa – koska työntekijöiden todelliset (aidosti tehokkaat) keinot saada työnantajat vastuuseen puuttuvat. Rangaistussäännöksiä toki on, mutta ne eivät ole todellisia ja tehokkaita

oikeussuojakeinoja – etenkin työtaistelutilanteissa. Työaikalain rangaistussäännöstä ei ole tarkoitettu työtaistelutilanteiden arviointiin, kuten ei hätätyötäkään.

Mitään tehokkaita oikeussuojakeinoja ei työntekijällä tässä tilanteessa siis ole. Tämä on ongelma perustuslain 21 §:n kannalta, mutta myös EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan kannalta. Hätätyötä säädellään työaikalaisissa, joka on työaikadirektiiviin perustuvaa harmonisoitua kansallista lainsäädäntöä, joten mainittu EU:n peruskirjan 47 artikla on tässä sovellettavaa oikeutta. Kansainvälisesti on esimerkkejä siitä, että työnantaja joutuu suorittamaan työtaistelun aikana teetetystä suojelutyöstä tai hätätyöstä kaksin- tai kolminkertaisen korvauksen. Tällaisella säännöksellä voi olla ennalta ehkäisevä vaikutus, kun työnantaja pohtii suojelutyön tai hätätyön välttämättömyyttä.

Hätätyösäännöksen sukupuolivaikutusten arviointi puuttuu. Sama koskee vaikutusten arviointia. Miksi kummatkin näyttäisivät olevan tekemättä, ainakin hätätyön käyttöalan laajentamisen vaikutusten osalta? Tämä johtunee siitä, että esityksessä hätätyösäännös on välillä ollut mukana ja sitten se on poistettu ja viime vaiheessa se tuli taas takaisin. Esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvosto ei käsitykseni mukaan ole arvioinut viimeisintä esitystä, jossa hätätyösäännös on ollut mukana.

Esitetyn lainsäädännön tavoitteet voidaan saavuttaa muuttamatta työaikalainsäädäntöä. Hätätyötä voidaan silloin teettää myös työtaistelutilanteissa, kun muut yleiset teettämisedellytykset täyttyvät. Jos työtaistelusta sellaisenaan tehdään hätätyön peruste, rajoitetaan työtaisteluvapautta tavalla, joka on kansainvälisten sopimusten kanssa ristiriidassa.