Niklas Bruun
Professori emeritus
Hanken
Helsinki 14.9.2022

Asia: Lausunto, HE 130/2022 vp

Eduskunnan työ- ja tasa-arvo- sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana (HE 130/2022). Valiokunnat ovat kutsuneet allekirjoittaneen kuultavaksi esityksen johdosta. Tämän johdosta esitän kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Esityksen mukaista lakia sovellettaisiin tilanteissa, joissa asiakkaiden tai potilaiden henki vaarantuu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vaarantuu vakavasti kuntien tai kuntayhtymien järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevan työntekijäjärjestön työtaistelun aiheuttaman henkilöstövajauksen vuoksi. Laissa säädettyjä keinoja voitaisiin soveltaa kunnan tai kuntayhtymän järjestämässä terveydenhuollossa tai kotihoidossa vain, jos muut keinot eivät ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, ja vain siinä laajuudessa, kuin se on mainitussa tarkoituksessa välttämätöntä.

Esitys on jouduttu valmistelemaan kiireellisessä aikataulussa sen vuoksi, että ammattijärjestöt Tehy ja SuPer ovat elokuun jälkipuoliskolla antaneet useita lakkovaroituksia työtaistelutoimenpiteistä, jotka kohdistuisivat muun muassa eri sairaaloiden tehohoitopalveluihin.

1. Yleisarvio

Hallituksen esityksessä todetaan, että perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattu oikeus elämään ja laajemmin oikeus terveellisesti turvattuun elämään ainakin niin, ettei kukaan kuole eikä kenenkään terveys vakavasti vaarannu työtaistelun vuoksi on sellainen perusoikeus, että sen turvaamiseksi muut niin ikään perusoikeuksina turvatut oikeudet kuten muun muassa oikeus ryhtyä työtaisteluun väistyisivät.

Voin yhtyä tähän arvioon ja katson, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Hallituksen esitys sisältää kuitenkin ainakin pari vakavaa ongelmakohtaa, joihin on syytä puuttua lain eduskuntakäsittelyssä. Toinen liittyy yksityisen työntekijän vastuuseen työntekijäjärjestöön kohdistuvien velvoitteiden rikkomisesta, toinen liittyy kansainvälisen

työjärjestön ILO:n edellyttämiin ns. kompensatorisiin takeisiin (ks. HE 130/2022 s. 18) silloin kun työtaisteluoikeutta rajoitetaan.

2. Työntekijän vastuu

Suomen työoikeudessa on keskeisenä lähtökohtana pidetty sitä, että laittoman työtaistelun seurauksista vastuun kantaa työtaisteluun ryhtynyt järjestö, eivät sen henkilöjäsenet eli työntekijät. Työntekijä, joka noudattaa ammattijärjestönsä ohjeita, ei joudu seuraamuksiin osallistumisesta järjestön työtaistelutoimenpiteeseen, vaan järjestö kantaa vastuun ja ammattijärjestöön voidaan kohdistaa taloudellisia seuraamuksia.

Tämä periaate ilmenee myös työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 2 momentin 2 kohdasta, jonka mukaan työntekijän osallistumista työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen ei voida pitää työsopimuksen irtisanomisperusteena. Työsopimuslaissa ei myöskään, toisin kuin vuoden 1970 työsopimuslaissa (323/1970) oli säädetty, ole säännöstä, jonka mukaan laittomaan järjestölakkoon osallistuminen voisi olla työsopimuksen purkuperuste. Työsopimuslain tai työehtosopimuslain säännökset perustuvat siihen periaatteelliseen lähtökohtaan, että osallistuminen laittomaan järjestölakkoon ei sellaisenaan voi johtaa työntekijän taloudelliseen korvausvastuuseen.

Nyt tarkasteltava hallituksen esitys sisältää järjestölle määrättävän uhkasakon ohella työhön määrättävään työntekijään kohdistuvan uhkasakkotehosteen (tämä ilmenee 5 ja 11 §§:stä). Uhkasakkolain 9 §:n mukaan järjestölle voidaan määrätä ns. juokseva uhkasakko eikä ole mitään syytä epäillä, etteikö tämä seuraamus olisi hyvin tehokas.

HE:ssä esitetty henkilökohtainen uhkasakkovastuu yksittäiselle työntekijälle ilman määriteltyä rahallista enimmäismäärää on jyrkässä ristiriidassa paitsi työsopimuslain, myös ammatillisen järjestäytymisvapauden perusperiaatteiden kanssa ja tulisi mielestäni poistaa potilasturvallisuuslaista.

Käsitykseni tueksi haluan myös viitata korkeimman oikeuden tuomioon KKO 2010:93. Siinä korkein oikeus lausui.

> ”19. Kuten hovioikeuden tuomiosta ilmenee, perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi annetun hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, ettei lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen osallistuminen ole hyväksyttävä peruste erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 vp s. 61). Näin on todettu myös työsopimuslain yhdistymisvapautta koskevan säännöksen esitöissä (HE 157/2000 vp s. 122). Lisäksi viimeksi mainitussa esityksessä on käsiteltäessä työntekijän irtisanomissuojaa todettu, **että järjestäytyneessä työmarkkinakentässä vastuun laittomasta työtaistelutoimenpiteestä kantaa sen toimeenpannut työntekijöiden rekisteröity yhdistys tai yhdistykset** (lihavoitu tässä). Ehdotetun 7 luvun 2 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan osallistuminen työtaistelutoimenpiteeseen voisi olla

> asiallinen ja painava syy työsopimuksen irtisanomiseen ainoastaan silloin, kun työtaistelutoimenpiteeseen on ryhdytty työehtoihin vaikuttamiseksi ilman työntekijäjärjestön päätöstä tai myötävaikutusta (HE 157/2000 vp s. 99).

Kun työntekijöiden ammattijärjestö päättää lakkorajoista ja siitä mitkä työt ovat lakon piirissä sen tulee myös kantaa vastuu siitä, jos viranomaisen päätöstä lakkorajojen muuttamisesta ei noudateta.

3. Ns. kompensatoriset takeet

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n hallintoneuvoston (yhdistymisvapauskomitea) vakiintuneen käytännön mukaan lakko-oikeutta voidaan rajoittaa tai kieltää lakko yhteiskunnan välttämättömien palvelujen turvaamiseksi (essential services). Tällöin edellytetään kuitenkin, että tällaisten rajoitusten ohella luodaan tarkoituksenmukaiset, puolueettomat ja nopeat sovittelu- ja neuvottelumenettelyt työriidan ratkaisemiseksi (ns. kompensatoriset takeet).

Nyt tarkasteltavassa esityksessä ei ole vaadittavia kompensatorisia takeita. Jonkinlaisia takeita voitaisiin luoda säätämällä, että aluehallintoviraston samalla kun se antaa lain 5 §:n mukaisen määräyksen tulisi ilmoittaa menettelystä valtakunnansovittelijalle, jonka tehtäväksi voitaisiin antaa tilanteeseen sopivan erityisen sovittelumenettelyn käynnistäminen. Tästä olisi syytä lisätä säännös lakiin. Lisäksi hallitus voisi pikaisesti arvioida olisiko tältä osin syytä myös tehdä joitakin muutoksia lakiin työriitojen sovittelusta.