Lausunto

OTT, VTK Seppo Koskinen

Työoikeuden emeritusprofessori

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys HE 130/2022 vp laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana

Yleisiä huomioita ja huomautuksia

Esitys on pitkä ja hyvin yksityiskohtainen. Yleensä tällaisen tarkan lainsäädännön kohdalla voimaantuloaika on useita kuukausia, jotta säännösten riittävän perusteellinen tunteminen mahdollistuisi ennen lain voimaantuloa. Koska tässä tilanteessa voimaantulo on kiireinen, on oikeusturvaloukkausten ja erilaisten tulkintojen riski suuri. Näin nopealla aikataululla joudutaan ottamaan tulkintariskejä, jotka asiakkaiden ja potilaiden henkeä ja terveyttä koskevissa kysymyksissä saattavat olla jopa vaarallisia. Lain tulkintahan tapahtuu ensi sijassa työnantajien toimesta ja pakkokeinot Aluehallintoviranomaisen toimesta ja alkuvaiheessa työnantajien intressit (hätä) luonnollisesti korostuvat. Tällaisen lainsäädännön yhteydessä olisi tarvittu jokin edustuksellinen elin turvaamaan tulkintojen tasapuolisuutta ja yhdenmukaisuutta eri puolilla Suomea. Tämä vaara koskee erityisesti Aluehallintovirastoja.

Lakiehdotus asettaa aluehallintoviranomaisen todella keskeiseksi työtaistelun vaikutusten arvioijaksi ja päätöksentekijäksi uhkasakon määräämisoikeuksineen. Aluehallintovirastolla ei aikaisemmin ole ollut vastaavaa työtaisteluihin ja työtaisteluneuvotteluihin liittyvää tehtävää. Aluehallintovirasto on päällikkövirasto, jossa päätökset tehdään esittelystä. Eri Aluehallintovirastoissa päätöksenteko saattaa olla erilaista esimerkiksi puuttumiskynnysten ja uhkasakkojen asettamisen yhteydessä. Tästä voi seurata merkittäviä yhdenvertaisuusongelmia siten, että joissakin virastoissa puuttuminen työtaisteluun on hyvinkin nopeaa ja suoraviivaista, toisissa taas annetaan järjestöjen kanssa käytäville neuvotteluille niin pitkä aika kuin mahdollista jne.

Mielestäni ainakin Aluehallintovirastoja auttamaan pitäisi nopeasti perustaa usean intressitahon yhteinen lausuntoelin. Tällainen elin voitaisiin perustaa lain voimaantulon jälkeenkin. Näin saataisiin riittävä ja erityisesti riittävän laaja-alainen edustuselin hoitamaan ja varmistamaan näin tärkeää tehtävää. Työtaistelukysymysten merkittävä alistaminen hallintoviranomaisen yksinomaiseen valtaan on huono ratkaisu. Käsitykseni mukaan se yhdistää hallintoviranomaistoiminnan työtaisteluasioiden hoitoon tavalla, jota kansainväliset sopimukset eivät mahdollista.

Mielestäni Aluehallintovirastoja parempi elin suorittamaan tällaista harkintaa olisi ollut käräjäoikeus. Tarkoittamani käräjäoikeustie voisi toteutua turvaamistoimikanteiden kautta. Perustellusti voidaan olla sitä mieltä, että lakia ei edes tarvita, jos nyt jo jätettyjä turvaamistoimikanteita aletaan käsitellä käräjäoikeuksissa. Käsittelen tätä lisää myöhemmin.

Työoikeudellinen käsitykseni korostaa asian perinpohjaisen arvioinnin tärkeyttä ja vasta tämän jälkeen voidaan tarkastella mahdollisen hengen ha terveyden menettämisen vakavan vaaran ja toisaalta työtaisteluoikeuden välistä suhdetta. Jos tässä yksittäistapauksellisessa arvioinnissa päädytään siihen, että henki tai / ja terveys vakavasti vaarantuvat työtaistelun johdosta, kokonaisarvioinnissa on laillista päätyä oikeutukseen puuttua työtaisteluun. Tällöinkin puuttumisen tulee olla mahdollisimman lievää. Esimerkiksi työtaistelussa olevia pitäisi viimeisenä pakottaa töihin. Ymmärrän, että ehdotus pyrkii toteuttamaan juuri näitä lähtökohtia.

Silti esityksen osalta voidaan esittää monia merkittäviäkin ”haasteita”. Se ei objektiivisesti arvioiden toteuta sitä periaatetta, että työtaisteluun pitää puuttua mahdollisimman vähän. Jäljempänä olevassa pykälä- ja etupäässä lukukohtaisessa tarkastelussa esitän muun muassa, että asiassa ei tarvittaisi lainkaan nyt esitettyä kolmatta lukua, koska riittävä puuttuminen olisi mahdollista saada jo lain 2 luvun perusteella.

Lakiehdotuksen toisessa luvussa esitetään säännökset työntekijäjärjestöjen velvoitteista ja neuvottelumenettelystä, joiden tarkoituksena on varmistaa riittävä suojelutyö. Kun juuri tämä kysymys eli se, että järjestö ei ole jättänyt työtaistelun ulkopuolelle riittävää suojelutyötä tekevää työvoimaa, on työtaisteluun suhtautumisessa keskeisin, olisi lakiehdotuksen 2 luku uhkasakkoineen tämän kysymyksen ratkaisemiseen riittävä keino. Jos joku työntekijä ei noudata suojelutyön tekemistä koskevaa 2 luvun mukaista lopputulosta, hänen asemansa arvioidaan yksilötasoisena palvelussuhteen rikkomisena, koska kieltäytyminen on vastoin 2 luvun mukaisessa neuvottelumenettelyssä saavutettua lopputulosta. Tälle yksilötasoiselle kieltäytymiselle ei ole tällöin myöskään oman järjestön hyväksyntää.

Tällöin laista voitaisiin jättää pois kaikki yksilötasoiset velvollisuudet tulla töihin uhkasakon määräämismahdollisuuksineen. Tällainen karsiminen olisi teknisesti tehtävissä myös valiokunnassa, koska mitään uutta ei tarvita vaan ainoastaan karsimista. Jos lisäksi turvaamistoimikanteet otetaan käsittelyyn, lain tekniselle karsimiselle olisi silloin jopa runsaasti aikaa.

Koska laki ei noudata kansainvälisesti edellytettyä ”minimisääntelyä” tes- ja ves-oikeudellisesti lailliseen työtaisteluun puuttumisessa, sitä tulee mielestäni siis karsia. Näin laista saataisiin samalla selkeä ja jopa niin yksinkertainen, että kaikki sen ymmärtävät ja hyväksyvät. Myös Aluehallintovirastojen kannalta tämä karsiminen helpottaisi työtaakkaa olennaisesti. Karsiminen samalla vähentäisi tulkinta- ja oikeusturvariskejä. Tämä ratkaisu olisi myös poliittisesti käsitykseni mukaan helposti aikaansaatavissa. Miksi pitäisi tehdä laista pidemmälle menevää kuin mitä on tarpeen, kun juuri tämä pidemmälle meneminen aiheuttaa ongelmia. Ongelmia pitäisi olla nykyisen lakiehdotuksen hyväksymiselle myös perustuslain näkökulmasta, kun vähemmälläkin puuttumisella työtaisteluvapauteen tultaisiin toimeen.

Jos tämä vähempi puuttuminen, eli ehdotuksen 2 luvun mukainen puuttuminen, ei toimi, joka nähdään vasta myöhemmin, silloin olisi mahdollista harkita jotakin lisää eli yksilöllisiä työhön kutsumisia. Nämä vain tällä tavoin toteuttaen olisivat todellisesti toissijaisia arvioitaessa asiaa työtaisteluvapauteen mahdollisimman vähäisen puuttumisen näkökulmasta. Kun nämä keinot ovat tässä ehdotuksessa jo valmisteltuja, niiden esittäminen eduskuntakäsittelyyn tapahtuisi myöhemmin tarpeen vaatiessa nopeasti ja hyväksyntäkin olisi helpompi saada, kun ensisijainen keino ratkaista esillä oleva ongelma olisi ensin käsitelty loppuun.

Eräitä yksityiskohtaisia huomautuksia

Totean heti aluksi, että tässä ajassa en ole ehtinyt syvällisesti arvioida lain yksityiskohtia. Siksi seuraavaksi esitettävät huomautukset ja huomiot ovat melko yleisluonteisia.

Ehdotuksen 1 § 1 momentti:

- Liittyykö vakava –edellytys myös hengen vaarantumiseen? Kuuluuko kohta olla … asiakkaiden tai potilaiden henki tai terveys vaarantuvat vakavalla tavalla…? Hengen vaarantuminenkin voi olla monenasteista.

Ehdotuksen 1 § 2 momentti:

Laissa on mielestäni onnistunutta se, että ensimmäiseksi edellytetään järjestön toimenpiteitä tilanteen ratkaisemiseksi ja, jos nämä eivät ole riittäviä, velvoitteita voidaan kohdentaa yksilöihin. (Ks. kuitenkin tältä osin yleisen osan huomautukseni liiallisesta puuttumisesta.) Järjestötoimenpiteet tarkoittavat ensimmäiseksi neuvotteluja. Niiden osalta on syytä todeta, että kunta-alalla jo saavutetussa sopimuksessa sovittiin, että KT ei ole tule hyväksymään esimerkiksi sairaanhoitopiiritason erillisratkaisuja. Tällä KT pakotti Sote ry:n neuvottelemaan itsensä kanssa. Kun nyt työtaistelut on kohdistettu tiettyihin neljään tahoon paikalliseen tahoon, erikoista on se, että näiden kanssa Sote ry ei voi tehdä sopimusta.

Mikäli järjestötasolla ei saavuteta tulosta, yksilövelvoitteet seuraamuksineen koskevat järjestön päätöksellä lailliseen työtaisteluun ryhtynyttä järjestön jäsentä. Aikaisemmin meillä on lähdetty siitä, että lailliseen järjestötyötaisteluun osallistuneeseen jäseneen ei voida kohdistaa haitallisia seuraamuksia (palkanmenetystä ja tiettyjä muita taloudellisia seuraamuksia lukuun ottamatta).

Ehdotuksessa olisi tullut selventää se, voidaanko lakiin turvautua, jos työtaistelun kohde on nostanut OK 7 luvun 3 §:n mukaisen turvaamistoimikanteen. Turvaamistoimikanne ei ole tätä lakia täydentävä vaan se estää lain keinojen käyttämisen ennen kuin turvaamistoimiasia on päättynyt. Jos kanne on nostettu mutta se hylätään, silloin laki tulee käytettäväksi. Jos kanne hyväksytään, lakia ei tarvitse käyttää, koska asetetun uhkasakon määrän voidaan arvioida asetetun niin korkeaksi, että mieluummin järjestö käyttää jotakin muuta keinoa (esimerkiksi neuvottelua).

2 luku

2 -3 §;

Pykälät koskien työntekijäjärjestöön kohdistuvia velvoitteita ja neuvottelumenettely ovat sen verran keskeisiä, että lakiin ei tarvittaisi lainkaan toissijaisia säännöksiä yksilöjen velvoittamisesta tulla tekemään suojelutyötä. Järjestöjen velvoitteiden täyttämistä on ehdotuksessa tehostettu uhkasakolla.

Jos laissa olisivat vain nämä asiasäännökset, se olisi helpompi hyväksyä, koska se ei tarkoittaisi millään tavoin ”pakkolain” säätämistä. Pakkolaki terminä viittaa siihen, että joku yksilö pakotetaan töihin. Jos vain nämä kaksi pykälää säilytettäisiin, kyse olisi vain työntekijäjärjestön velvoitteesta huolehtia riittävästä suojelutyöstä. Mielestäni tämän enempää ei tarvitsisikaan säätää.

2 luvun lisäksi ehdotettua 3 lukua voidaan pitää monestakin syystä juridisesti ongelmallisena. On muistettava erityisesti se jo edellä esitetty seikka, että lailliseen järjestötyötaisteluun osallistumisesta ei tulisi aiheutua haitallisia seuraamuksia, kuten mahdollisuutta joutua uhkasakon alaiseksi. Jos seuraamukset riittämättömästä suojelutyöstä tulisivat vain työntekijäjärjestölle ja uhkasakkoa jatkettaisiin niin kauan, että riittävä suojelutyön määrä tarjotaan, ei yksilötasoisille seuraamuksille olisi tarvetta.

3 luku

Esitän joitakin kommentteja tästä luvusta, vaikka edellä olen päätynyt pitämään yksilötasoisia velvoitteita tarpeettomina ja juridisesti ongelmallisina.

4 §

Ehdotuksen neljäs pykälä on yleinen ja sen voisi ottaa myöhemmin viranhaltijoiden osalta lakiin kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoista ja työntekijöiden osalta sopia KVTESsissä. Se on luonteeltaan pysyvästi tarpeellinen säännös ja sen voimassaoloa ei tulisi rajata vain tämän erityislain voimassaolon mittaiseksi.

5-6 §:

Näiden säännösten toteuttamisesta huolehtii Aluehallintovirasto. Säännökset ovat monin osin erittäin tulkinnanvaraisia. Olen tästä jo edellä huomauttanut.

Esityksen mukaan työhön kutsuttava on nimenomaisesti työtaisteluun osallistuva henkilö. Kunnat ja kuntayhtymät ovat ennen työtaistelua olleet velvollisia toteuttamaan kaikki sellaiset keinot, joilla työtaistelun vaikutukset saataisiin minimoiduiksi. Tämä toiminta perustuu muiden tahojen kanssa tapahtuvaan sopimiseen. Työtaistelun jo alettua ei Aluehallintovirastolla ole oikeutta kutsua töihin muita kuin työtaistelussa olevia ja irtisanoutuneita. Esityksessä on tältä osin omaksuttu lähestymistapa, joka mahdollisimman suuresti rajoittaa työntekijän oikeutta osallistua itseään koskevaan järjestönsä julistamaan tes- ja ves-oikeudellisesti lailliseen työtaisteluun. En pidä tätä ratkaisua laillisena, koska työtaisteluoikeutta olisi voitu rikkoa vähemmänkin siten, että Aluehallintovirasto voisi kutsua töihin myös muita työtaistelun piiriin kuuluvien töiden ammattilaisia ja nimenomaisesti tämä mahdollisuus tulisi olla ensisijainen.

Erityinen ongelma työtaisteluun osallistuvan osalta on se, että nämä henkilöt eivät ole työpuhelimella tai työsähköpostilla tavoitettavissa ja vaikka heidän yksityisten puhelinnumeroiden kertominen tapahtuu työnantajan toimesta Aluehallintovirastolle, heidän nopea tavoittaminen on todella vaikeaa. Kaikkeen tähän työhön menee sen verran aikaa, että paljon nopeampaa olisi kutsua töihin työnantajan jo tiedossa olevia muiden työnantajien palveluksessa olevia alan ammattilaisia. Heidän oma työnantaja voisi ilmoittaa sen, minkä verran tällaisia työntekijöitä on heiltä kutsuttavissa. Lakiehdotuksessa olisi tullut huomata ne käytännön ongelmat, jotka liittyvät työtaistelussa olevan kutsumiseen työhön, ja esittää myös muita vaihtoehtoja.

7-8 §:

Poikkeamiset työaika- ja vuosilomasäännöksistä on säännelty todella tarkkaan ottaen huomioon, että käytännössä nyt tarkoitetun kaltaisissa töissä tapahtuvat työtaistelut ovat lyhytaikaisia. Jos lisäksi työtaisteluun osallistuva määrätään töihin, hän tekee silloin normaalia työtään ymmärtääkseni myös lähes normaalityöajan mukaisesti (edellyttäen, että osaston toimintaa on minimoitu mahdollisimman paljon ja työntekijöitä saatu tätä supistettua toimintaa varten riittävästi). Jos taas vähäisellä työmäärällä pyritään ylläpitämään lähes koko toiminta. tämä ei vastaa periaatetta puuttua työtaisteluun mahdollisimman vähän, eikä ole myöskään asiakas- ja potilasnäkökulmista turvallista.

4 luku

9 §

Yleisenä huomiona totean, että työstä irtisanoutuneet tulisi irtisanomisajan jälkeen arvioida työstä poislähteneinä, vaikka kyse olisi työtaistelusta. Työoikeudellisesti on ongelmallista asettaa tällaiset henkilöt nyt esitetyn kaltaiseen sidonnaisuuteen entiseen työnantajaansa, kun irtisanoutumisaikakin on jo kulunut loppuun. Jos irtisanoutumisaika on vielä kesken, heitä arvioidaan työssä olevina.

Yleensä jos työtaistelu toteutetaan irtisanoutumisina, työtaistelu ehtii jo loppua ennen irtisanoutumisajan päättymistä. Irtisanoutumiset ovat lisäksi aina viime kädessä asianomaisen omia päätöksiä, joten niihin eivät sovellu myöskään lakiehdotuksen 2 luvun säännökset työntekijäjärjestön velvoitteista ja neuvottelumenettelystä. Jos joku on irtisanoutunut ja irtisanoutumisaika on jo kulunut, ei häntä voida entisen järjestönsä (henkilö on voinut siirtyä jo vaikkapa kaupan alan töihin) ja entisen työnantajansa neuvotteluilla takaisin töihin.

Jos lakiehdotuksessa työhöntulokutsut voitaisiin määrätä myös muille kuin työtaisteluun osallistuville, silloin myös irtisanoutuneet olisi mahdollista kutsua suorittamaan suojelutyötä. Irtisanoutuneet ovat myös heti irtisanoutumisajan jälkeen hyvän työtilanteen perusteella jo voineet siirtyä toisen työnantajan palvelukseen, jolloin heitä tulisi arvioida toisen työnantajan työntekijöinä. Nyt heitä ehdotuksen mukaan edelleen pidetään sidonnaisena entiseen työnantajaan.

Pidän tätä säännöstä liiallisena ja esitän sen poistamista. Toinen vaihtoehto olisi laajentaa, kuten edellä esitin, työhöntulomääräyksen ulottamista muihinkin kuin työtaisteluun osallistuviin ja vielä siten, että ensisijaisesti juuri heidät kutsuttaisiin töihin. Tällöin irtisanoutuneet irtisanoutumisajan päättymisen jälkeen olisivat samassa asemassa kuin muutkin toisten työnantajien ammattihenkilöt.

Kun nyt ei ole lakiehdotuksen taustalla olevissa työtaisteluissa kyse irtisanoutumisilla toteutetusta työtaisteluista, vaikuttaa tarpeettomalta ottaa tästä säännöstä lakiin ns. varmuuden vuoksi. Lakiehdotuksessa on tältä osin kyse, kun kuitenkin halutaan puuttua vain uhkaamassa jo oleviin työtaisteluihin, kyse myös laajemmasta puuttumisesta hoitajajärjestöjen työtaisteluihin ja työtaisteluoikeuteen.

5 luku

10-11 §

Olen edellä jo käsitellyt Aluehallintoviraston keskeistä asemaa lakiehdotuksen toteuttamisessa. Tämä keskeinen asema huipentuu valtaan siirtää tai keskeyttää työtaistelu ja valtaan asettaa uhkasakkoja työtaisteluun ryhtyneelle järjestölle ja yksittäisille siihen osallistuville ja työkutsusta kieltäytyville henkilöille.

Olen edellä suhtautunut myönteisesti lain toisessa luvussa työntekijäjärjestölle asetettuihin velvoitteisiin. Tästä syystä suhtaudun myönteisesti myös mahdollisuuteen määrätä uhkasakko juuri tähän lukuun liittyvien velvoitteiden täyttymisen aikaansaamisessa.

Olen edellä tarkoitettujen velvoitteiden takia pitänyt liiallisena työtaisteluun puuttumisena tässä laissa asettaa velvoitteita tulla kutsusta työhön. Riittävä suojelutyö tulee toteutetuksi 2 luvun velvoitteiden ja niihin liittyvien uhkasakkojen avulla. Tästä syystä pidän tarpeettomana ottaa lakiin säännöstä siitä, että uhkasakko voidaan asettaa myös työkutsusta kieltäytyvälle yksilölle. Tämän seuraamusmahdollisuuden juridista ongelmallisuutta kuvastaa mielestäni sekin, että tässä tilanteessa uhkasakko voidaan asettaa. Tällainen lainsäännös sisältäisi monia tulkinta- ja oikeusturvariskejä ottaen huomioon, että määrääjänä on ehdotuksen mukaan päällikköviraston yksittäinen päällikkö työnantajan esityksestä. Tässä yhteydessä esityksestä –ilmaisulla ei voida tarkoittaa päällikölle tehtävää esittelyä.

6 luku

12-14 §

Jos ehdotukseni lain yksinkertaistamisesta ja keskittymisestä vain olennaiseen kysymykseen hyväksyttäisiin, viimeisen luvun säännöksiä tulisi karsia.

Mielestäni lain 2 luvun mukainen menettely pitäisi olla voimassaololtaan jatkuva. Se on yleisesti tarpeellinen ja mielestäni hyvä ”keksintö”.

14.9.2022

Seppo Koskinen

työoikeuden emeritusprofessori