Asiantuntijalausunto 8.4.2025
Jari Murto
työ- ja sosiaalioikeuden apulaisprofessori
Helsingin yliopisto

Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokuntalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain ja työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta (HE 14/2025 vp)

1. Aluksi

Hallituksen esityksessä esitetään, että työntekijöiden yhdistyksillä olisi lakisääteinen velvollisuus huolehtia työtaistelun rajauksilla tai suojelutyöllä, että työtaistelulla ei vaaranneta vakavasti esimerkiksi henkeä, terveyttä, työnatajan omaisuutta tai muita laissa säädettäviä oikeushyviä tai kriittisiä toimintoja (työntekijäyhdistyksen huolehtimisvelvollisuus).

Lisäksi esitetään, että työnantaja voi hakea huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun kieltämistä tuomioistuimelta. Edelleen esitetään, että työnantaja voi teettää viimesijaisena keinona työaikalaissa säädettyä hätätyötä.

2. Eturiita – oikeusriita -jako työehtosopimusoikeudessa

Työehtosopimustoiminta jaetaan ajallisesti 1) työehtosopimuksesta neuvottelemiseen ja 2) aikaan, jolloin työehtosopimus on voimassa. Tähän jakoon liittyvät kiinteästi jäsentely eturiitoihin ja oikeusriitoihin.

Eturiita tarkoittaa sitä, kun työehtosopimusneuvotteluiden aikana sopijaosapuolilla on erilainen näkemys neuvoteltavan työehtosopimuksen sisällöstä, käytännössä palkankorotuksista ja muista työehtosopimusneuvotteluissa käsiteltävistä, pääsääntöisesti rahamääräisistä, eduista. Kun työehtosopimus ei ole enää voimassa, ei työehtosopimusosapuolia velvoita työehtosopimuslaissa säädetty työrauhavelvollisuus. Sopimuksettoman tilan aikana on molemmilla osapuolilla mahdollisuus edistää omia neuvottelutavoitteitaan – etuja – työtaistelutoimin.

Oikeusriita tarkoittaa sitä, että sen jälkeen kun työehtosopimus on sovittu, riita kohdistuu työehtosopimuksen pätevyyteen, sopimuskohdan tulkintaan, voimassa oloon tai rikkomiseen. Tällöin työtuomioistuin, työehtosopimusten erityistuomioistuimena, ratkaisee työehtosopimuksen jo voimassa olevaan normiin kohdistuvan oikeusriidan normaalin tuomioistuinprosessin mukaisesti.

Jako eturiitaan ja oikeusriitaan on keskeinen työehtosopimusoikeuden systematiikassa. Keskeinen ero eturiidan ja oikeusriidan välillä on se, että siinä missä eturiitoja käsitellee valtakunnansovittelija, niin oikeusriitoja käsitellään tuomioistuimessa. Kun kyse on työehtosopimuksista, niin oikeusriitoja käsitellään nimenomaan työehtosopimuksiin keskittyvässä erityistuomioistuimessa eli työtuomioistuimessa.

3. Työnantajan tiedonanto- ja neuvotteluvelvollisuus (8 d § momentti)

Ehdotetussa työriitojen sovittelulain 8 d §:n 2 momentissa säädettäisiin, että ”saatuaan tiedon työtaistelusta työnantajan on viipymättä pyrittävä *selvittämään* työtaistelun rajoihin tai suojelutyöhön liittyvät epäselvyydet työntekijöiden […] yhdistyksen kanssa.” Saman pykälän 3 momentin mukaan työnantajan on *pyrittävä neuvottelemaan,* miten työntekijöiden työtaistelun aiheuttama uhka voitaisiin välttää. Jotta neuvottelut voitaisiin käydä, tulee työnantajan viipymättä ilmoittaa toimintojen vaarantumisesta. Tämän lisäksi työnantajan tulee *antaa työntekijöiden yhdistykselle neuvotteluissa tarvittavat välttämättömät tiedo*t 1) henkilöstön tarpeesta, 2) perusteesta henkilöstön tarpeelle ja 3) mitkä ovat työnantajan käytettävissä olevat keinot seurausten välttämiseksi.

Työnantajan tietojenantovelvollisuus käy lainsäädännöstä ilmi riittävällä tarkkuudella. Tosin sitä, jos työnantajan laiminlyö antaa riittävät tiedot, otettaisiin tämä rikkomus huomioon vain oikeudenkäyntikuluja määrättäessä. Mielestäni tämä ei aseta riittävää tehostetta tässä yhteydessä keskeiselle työnantajan velvollisuudelle.

Lain 8 d:ssä työnantajan neuvotteluvelvollisuuden intensiteetti on kuvattu ilmaisulla ”*on pyrittävä neuvottelemaan*”. Sen sijaan lainsäännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa asia ilmaistaan, että työnantajan ”*on* nykykäytäntöä vastaavasti *neuvoteltava*”. (HE 14/2025, s. 70–71) Katson, että tältä osin lain sanamuotoa tulisi tarkentaa siten, että lainsäännössä ja esitöissä työnantajan neuvotteluvelvollisuus ilmaistaan yhdenmukaisella tavalla.

Koska tietojenantamisen ja neuvotteluiden jälkeen työnantaja voi hakea huolellisuusvelvollisuuden vastaisen työtaistelun väliaikaista kieltämistä tuomioistuimelta (8 e §), tulisi sen, milloin työnantaja on täyttänyt tietojenanto- ja neuvotteluvelvollisuutensa olla säädetty lainsäädännössä selkeästi ja yksiselitteisesti. Nyt ehdotetussa lainsäädännössä käytetty ilmaisu ”*pyrittyään neuvottelemaan”* on avoin normi. Tulkinnassa voidaan päätyä jopa siihen, että työnantaja täyttäisi neuvotteluvelvollisuutensa käytännössä vain toimittamalla työntekijäyhdistyksellä laissa säädetyt tiedot ja tekemällä neuvottelualoitteen. Esitöissä ei oteta tarkemmin kantaa siihen, miten pyrittäisiin varmistamaan aidot neuvottelut ennen mahdollista tuomioistuinkäsittelyä.

Lain 8 d § on esitetyssä muodossaan laaja ja osin epäselvä, koska se sisältää velvollisuuksia sekä työntekijöiden yhdistykselle (1 momentti) että työnantajalle (2–3 momentit). Katsonkin, että ehdotettu 8 d § olisi lain selkeyden ja systemaattisuuden parantamiseksi perusteltua jakaa kahteen erilliseen pykälään. Ehdotetussa 8 d §:ssä säädettäisiin vain työntekijäyhdistysten velvollisuudesta välttämättömien toimintojen turvaamisesta työtaistelun aikana.

Lakia selkeyttäisi se, että työnantajan tiedonanto- ja neuvotteluvelvollisuus (ehdotettu 8 § 2–3 momentti) erotettaisiin erillisiksi 8 f §:ksi. Tällainen käytännössä teknisluontoinen täsmennys toisi nykyistä pykälää havainnollisemmin esille sen, että työtekijäyhdistyksen huolehtimisvelvollisuuden vastinparina on työnantajan tiedonanto- ja neuvotteluvelvollisuus. Lisäksi on huomattava, että käytännössä tietojenanto- ja neuvotteluvelvollisuus koskee useita eri työnantajia ja juuri kyseiseen työnantajaorganisaatioon liittyviä erityispiirteitä.

Voidaan todeta, että muualla työlainsäädännössä työnantajan tiedonantovelvollisuudesta on säädetty erikseen, omissa pykälissään mm. Työsopimuslaki 2:4, Työsopimuslaki 5:4, Työsopimuslaki 9:5 ja neuvotteluvelvollisuudesta esim. Laki oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa 11§.

4. Suojelutyön ja hätätyön käsittely: tuomioistuimessa, työsuojeluviranomaisessa vai sovittelijan luona

Hallituksen esityksessä todetaan (HE 14/2025, s. 48–49), että yhtenä sääntelyvaihtoehtona valmistelussa pohdittiin mahdollisuutta perustaa valtakunnansovittelijan toimiston yhteyteen erillinen elin käsittelemään suojelutyön rajoja ja niitä koskevia riitaisuuksia. Kyseisen kaltaisen uuden elimen kehittämistä ei katsottu perustelluksi kustannussyitä.

Valtakunnansovittelija ja sovittelijainstituutio liittyy työehtosopimusoikeuden systematiikassa nimenomaan työehtosopimusneuvotteluihin ja niiden yhteydessä esiintyvien *eturiitojen sovitteluun ja ratkaisemiseen*. Katson, että valtakunnansovittelijan toimiston yhteydessä toimiva elin omaisi paremman asiantuntemuksen työehtosopimustoiminnasta ja erimuotoisten työtaisteluiden toteuttamisesta yleiseen tuomioistuimeen verrattuna. Lisäksi työtaistelun rajojen määrittäminen voinee aiheuttaa turhan riskin tuomioistuinten (työmarkkina)politisoitumiselle, joka voi jopa sopivissa olosuhteissa rapauttaa luottamusta tuomioistuinten puolueettomuuteen.

Edellä käsiteltyyn liittyy myös hallituksen esityksessä ehdotetun hätätyön (TAL 19 §) valvonta. Voimassa olevan työaikalain mukaisesti hätätyöstä tulee ilmoittaa työsuojeluviranomaisille ja työsuojeluviranomainen valvoo hätätyön lakisääteisten kriteereiden täyttymistä.

Katson, että hätätyön teettämisen arviointi tulisi myös kytkeä sovittelijan toimintaan. Nyt ehdotetussa mallissa viranomaisvalvonta tulee kattamaan eturiitoja, mitä ei voida pitää lähtökohtaisesti toivottavana viranomaistoiminnan neutraliteetin näkökulmasta.

5. Suojelutyöstä toisin sopiminen työehtosopimuksella

Suojelutyön rajat on aikaisemmin määritetty työehtosopimusosapuolten kesken. Suojelutyön määrittäminen on liittynyt keskeisesti työehtosopimusosapuolten väliseen toimintaan.

Hallituksessa esityksessä on kuvattu, miten suojelutyön rajoista ja niiden määrittämisestä on sovittu työehtosopimuksin tai muilla työmarkkinajärjestöjen välisillä sopimuksilla Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. (HE 14/2025, s. 50–52) Myös hallituksen esityksessä korostetaan useassa erikohdissa, että ensi sijassa työtaistelun rajat tulisi määrittää työehtosopimusosapuolten välisissä neuvotteluissa, kuten tähän saakkakin on toimittu.

Hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan käsitelty mahdollisuutta, että suojelutyön rajoista ja siihen liittyvistä menettelyistä olisi mahdollista sopia työehtosopimuksella säädettävästä lainsäädännöstä poiketen.

Katson, että säädettävään lainsäädäntöön olisi perusteltua lisätä mahdollisuus siitä että, työehtosopimusosapuolet voivat sopia työehtosopimuksessa suojelutyön rajoista ja menettelytavoista kyseisellä työehtosopimusalalla. Suojelutyön rajojen ja sen määrittämisessä noudatettavien menettelytapojen sopiminen työehtosopimuksessa kunnioittaisi lailla säätämistä paremmin työehtosopimusautonomiaa. Toiseksi suojelutyön rajojen ja menettelytapojen sopiminen työehtosopimuksilla mahdollistaisi työehtosopimusosapuolilla olevan toimialakohtaisen asiantuntemuksen hyödyntämisen, kun arvioidaan, millaiset työtehtävät kuuluisivat suojelutyön piiriin työtaistelutilanteessa. Työehtosopimusten aseman vahvistaminen vastaisi muissa Pohjoismaissa omaksuttuja sääntelyratkaisuja (HE 14/2025, s. 50–52).

Mielestäni valiokunnan tulisi pohtia mahdollisuutta lisätä ehdotettuun työriitojen sovittelulakiin erillinen säännös siitä, että suojelutyöstä ja sen määrittämisen menettelytavoista voidaan sopia toisin työehtosopimuksella.

6. Lopuksi

Tässä lausunnossa en ottanut kantaa listaukseen kriittisiksi arvioiduista toimista vaan tarkastelin ehdotettuja lainsäädäntömuutoksia ennen kaikkea menettelyiden näkökulmasta sekä painottaen työehtosopimusoikeuden keskeisjakoa eturiitaan ja oikeusriitaan. Mielestäni hallituksen esityksessä omaksuttu lähtökohta ei ota riittävässä määrin huomioon eturiidan ja oikeusriidan välistä eroa (riidan syntyminen, riidan kohde ja riidan ratkaiseminen).

Yleisesti katson, että hallituksen esityksessä ei ole otettu riittävässä määrin lähtökohdaksi sitä, että lakkorajat ja suojelutyön määrittäminen on ensi sijassa eturiita eikä tuomioistuimiin kuuluva oikeusriita. Lakkorajojen ja suojelutyön määrittämisen eturiitaluonteen huomioon ottaminen olisi mahdollista vahvistaa lisäämällä ehdotettuun lainsäädäntöön mahdollisuus sopia suojelutyön rajojen määrittämisestä työehtosopimuksella sekä toiseksi sillä, että suojelutyön rajojen määrittämiseen liittyvissä riitatilanteissa asiaa käsiteltäisiin tuomioistuimen sijaan valtakunnansovittelijan tai valtakunnansovittelijan toimiston yhteydessä toimivan elimen/lautakunnan johdolla.