



17.3.2025

OKV/574/22/2025

OKV/574/22/2025-OKV-3

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Viite:

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö 13.3.2025 asiassa HE 14/2025 vp

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain ja työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annettua lakia (jäljempänä työriitalaki) ja työaikalakia.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi palkansaajien yhdistyksille asetettavasta velvollisuudesta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajoituksella tai suojelutyöllä eräistä perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta välttämättömistä toiminnoista. Huolehtimisvelvollisuuden vastainen työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää välttämättömien toimintojen vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työnantajan käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista huolellisuusvelvollisuuden vastaisten työtaisteluiden kieltämiseksi.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös työaikalain sääntelyä hätätyöstä. Hätätyön teettäminen olisi esityksen mukaan pakkotilaan rinnastuvassa akuutissa vaaratilanteessa

työnantajan viimesijainen keino sääntelyn piiriin kuuluvien oikeushyvien kannalta merkittävien vahinkoseurausten estämiseksi.

Esityksen taustalla on vuonna 2022 säädetty määräaikainen laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana (826/2022). Mietintövaliokuntana toimineen eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemyksen mukaan yhteiskunnalla on laaja-alainen velvollisuus huolehtia siitä, että oikeus elämään turvataan työtaistelutoimista huolimatta ja ihmisten terveyttä ei vakavasti niillä vaaranneta (StVM 14/2022 vp). Eduskunta edellytti erityislain säätämisen yhteydessä, että valtioneuvosto selvittää suojelutyötä koskevat kehittämistarpeet ja valmistelee tarvittaessa lainsäädäntöehdotukset, joilla suojelutyön järjestäminen turvataan ristiriitatilanteissa (EV 105/2022). Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa eduskunnan lausuman ja valmistelee lainsäädännön, jolla turvataan suojelutyön järjestäminen ristiriitatilanteissa.

Olen antanut hallituksen esitysluonnoksesta työ- ja elinkeinoministeriölle lausunnon (OKV/2897/21/2024) osana valtioneuvoston oikeuskanslerille perustuslain 108 §:n nojalla kuuluvaa ennakollista perustuslainmukaisuuden valvontaa ja lainvalmistelun laillisuusvalvontaa. Olen lisäksi antanut työ- ja elinkeinoministeriölle esitysluonnoksesta ennakkotarkastusmuistion (OKV/3132/23/2024) ennen hallituksen esityksen esittelemistä valtioneuvoston yleisistunnolle.

Ehdotetun sääntelyn lähtökohtia

Perusoikeusrajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Hallituksen esityksessä on päädytty siihen, että toimiala- tai tehtäväkohtaisen sääntelyn, joka koskisi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoalaa, sijaan sääntelyn tulisi olla yleistä.

Ehdotettu sääntely on näkemykseni mukaan erityislain säätämistä tai pelkästään oikeudenkäymiskaaren varaan jäävää sääntelyä parempi vaihtoehto. Asiallisesti työtaistelutoimenpiteiden toteuttamiseen ja varsinkin suojelutyön laajuuteen kohdistuu lakitasoista sääntelyä nykyisinkin, kun oikeuskäytännössä on työtaistelun rajoihin puututtu esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n yleisen turvaamistoimissäännöksen nojalla.

Hallituksen esityksessä omaksuttu sääntelyn yleisyyttä koskeva lähtökohta vastaa myös perustuslakivaliokunnan tulkintaa. Perustuslakivaliokunta on erillislakia välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana arvioidessaan todennut lähtökohdaksi sen, että yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on syytä pyrkiä välttämään (PeVL 41/2022 vp, kohdat 9 ja 10; ks. myös PeVL 19/2008 vp, s. 5/II). Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella yksittäistapauksellisen lakiehdotuksen antaminen olisi

ymmärrettävää erityislaatuudessa tilanteessa tapahtuman poikkeuksellisen luonteen ja tarvittavien toimivaltuuksien kiireellisyyden perusteella (PeVL 41/2022 vp, kohta 10; PeVL 19/2008 vp).

Ehdotetun sääntelyn vaihtoehtona olisi luonnollisesti tiettyihin merkittäviin oikeushyviin kiinnittyvät toimialakohtaiset lait. Niiden rajatumman sääntelykontekstin johdosta lainsäädännön tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset olisivat toimialarajat ylittävää yleistä lakia helpommin täytettävissä, mutta yleiselle, eri toimialat kattavalle yleislaille on esitettävissä useita oikeudellisia perusteita. Näitä ovat sääntelyn kattavuus ja ennakoitavuus sekä yleislaille ominainen neutraalisuus eri toimialojen ja niiden erilaisten työmarkkinatilanteiden välillä. Pidän myös näistä syistä valittua yleislain mallia perusteltuna.

Perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä

Lakiehdotuksella on sillä suojattavien perus- ja ihmisoikeuksien, kuten ihmisten hengen ja terveyden suojaamisen, lisäksi vaikutusta perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Työtaisteluoikeutta ei ole perustuslain 13 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittu, mutta perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut työtaisteluoikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen ([PeVL 41/2022 vp](#), kohta 20). Ammatillinen järjestäytymisoikeus on turvattu useissa kansainvälisissä sopimuksissa, joihin Suomi on sitoutunut.

Perustuslakivaliokunnan mukaan työtaisteluoikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy olennaisesti tavallisen lain säännöksiin. Lainsäätäjällä on valiokunnan mukaan oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta ([PeVM 6/2015 vp](#), s. 4; [PeVL 12/2003 vp](#), s. 2-3). Siten merkityksellisiä kysymyksiä ovat esimerkiksi työtaisteluoikeuden rajoittamisen hyväksyttävä peruste, rajoitusten oikeasuhtaisuus ja rajoitusten riittävän täsmällinen muotoilu laissa sekä oikeusturva (esim. [PeVL 41/2022 vp](#), kohta 7).

Hallituksen esityksen tavoitteena on turvata eräät perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta välttämättömät toiminnot työtaistelutilanteissa. Esitettyä tavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä ja painavana perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta. Esityksen lähtökohta on oikeudellisesti perusteltu ja hyväksyttävä ottaen myös huomioon perustuslain 22 §, jossa säädetään julkisen vallan yleisestä velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen saattaa edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta

loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle ([HE 309/1993 vp](#), s. 75/I).

Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta erityistä merkitystä on sillä, että laissa säädettyjen keinojen käyttäminen on viimesijainen keino turvata riittävä henkilöstö työtaistelun aikana ja sääntely tulee sovellettavaksi vain, mikäli lievemmät keinot eivät osoittaudu riittäviksi ([PeVL 41/2022 vp](#)).

Olen hallituksen esitysluonnoksesta antamassani lausunnossa korostanut, että perusoikeusrajoituksen tulee olla laissa tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritetty, mikä tarkoittaa sitä, että rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Pelkästään hallituksen esityksen perusteluilla ei siten voida esimerkiksi määritellä ja laajentaa sääntelyn soveltamisalaa ([PeVL 60/2024 vp](#), kappale 11; ks. myös [PeVL 88/2022 vp](#), kappale 21). Myös sosiaali- ja terveysvaliokunta on painottanut, että työtaisteluoikeuteen kohdistuvien rajoitusten tulee olla soveltamisaltaan ja ajallisesti tarkkarajaisia sekä välittömään uhkaan perustuvia ([StVM 14/2022 vp](#)).

Lausunnoilla olleessa esitysluonnoksessa määriteltiin lain tasolla (8 d §:n 1 momentti) ne seuraukset, joita työtaistelusta ei saisi erälle suojattaville oikeushyville aiheutua. Näkemykseni mukaan kyseinen säännösehdotus ei sen avoimen ja osin päällekkäisen muotoilun, ja koska myös suojattavat oikeushyvät ovat hyvin erityyppisiä luonteeltaan, täyttänyt tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusta. Totesin lausunnossani, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluja on tarpeen täydentää tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden lisäksi arviolla ehdotetun sääntelyn suhteesta korkeimman oikeuden ratkaisukäytännöstä johtuviin kriteereihin lakon kieltämisestä tai rajoittamisesta turvaamistoimena.

Hallituksen esityksessä 8 d §:n 1 momenttia on muutettu siten, että säännöksessä määriteltäisiin sääntelyn piiriin kuuluvat toiminnot seurausten sijasta. Pykälässä säädettäisiin nyt välttämättömien toimintojen turvaamisesta työtaisteluiden aikana. Oikeuskanslerin tehtäviin tai toimivaltaan ei kuulu ottaa kantaa ehdotettujen toimintojen aineelliseen sisältöön, mutta katson tehtyjen muutosten täsmentävän säännöksen sisältöä aikaisempaan luonnokseen nähden. Totean myönteisenä seikkana lisäksi, että työntekijäyhdistyksen huolehtimisvelvollisuuden kynnystä on nyt säädöstasolla täsmennetty korkeimman oikeuden turvaamistoimiasioissa käyttämällä kriteeristöllä. Korkeimman oikeuden mukaan lakkoa voidaan pitää oikeudenvastaisena, jos se välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa muiden perusoikeuksien, kuten hengen ja terveyden tai ympäristön suojan toteutumisen ([KKO:2023:95](#)).

Myös säätämisyjärjestysperusteluita on esityksen jatkovalmistelussa laajennettu aiempaa tarkemmalla arviolla kaikkien yleisten rajoitusedellytysten, myös sääntelyn hyväksyttävyyden ja

oikeasuhtaisuuden, toteutumisen kannalta. Säättämisyjärjestysperusteluissa on niin ikään tarkennettu lain soveltamisen rajaamista vain välttämättömään ja laissa säädettyjen keinojen käyttämistä viimesijaisena keinona. Näkemykseni mukaan hallituksen esityksen säättämisyjärjestys –jaksosta käy nyt kokonaisuutena aiempaa huomattavasti selvemmin ilmi se, millä perustein hallitus pitää esitystä oikeudellisesti mahdollisena perustuslain 13 §:n 2 momentin turvaaman työtaisteluoikeuden rajoituksena perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

Perusoikeusrajoitusten täyttyessäkin tulisi, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, olla lähtökohtana se, että työmarkkinajärjestöjen osapuolet ensisijaisesti sopivat keskinäisissä neuvotteluissaan työtaistelun aikana tarvittavasta suojelutyöstä. Osapuolten tulisi ensisijaisesti pystyä keskenään estämään työtaistelun luonteen ylittävä vahinko perusoikeuksille ja yleisen edun kannalta merkittävälle oikeushyville. Tästä syystä on tärkeää varmistaa se, että sääntelyn sisällölliset velvoitteet ja menettelyt ovat riittävän tarkkoja.

Olen esitysluonnoksesta antamassani lausunnossa todennut tarpeen kartoittaa ehdotetun sääntelyn liityntäpintoja vahingonkorvaussäännöksiin samoin kuin selvittää prosessuaaliset kysymykset tarkoin toimivaltaista ministeriötä konsultoiden. Työ- ja elinkeinoministeriöltä saamani tiedon mukaan esitykseen liittyviä vahingonkorvausoikeudellisia ja prosessioikeudellisia kysymyksiä on arvioitu oikeusministeriön asiantuntijoiden kanssa ja esitystä on jatkovalmistelussa täydennetty näiden arvioiden pohjalta (esim. jakso 4.1.1). Totean lisäksi, että eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä on neuvotteluvelvoitteen tehostamiseksi täydennetty työnantajapuolen velvoitteita (8 d §:n 2 ja 3 mom.), mitä pidän sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja yleisen tasapainon edistämisen näkökulmasta perusteltuna.

Hätätyösääntely

Katsoin lausunnossani, että esityksen jatkovalmistelussa tulisi kartoittaa liityntäpintoja myös työaikalain hätätyösäännökseen. Esityksessä ehdotetaan nyt muutettavaksi työaikalain sääntelyä hätätyöstä. Esityksen mukaan hätätyön teettäminen olisi poikkeuksellisessa tilanteessa työnantajan viimesijainen keino estää sääntelyn piiriin kuuluvat perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkittävät vahinkoseuraukset.

Pidän ehdotettavan työriitalain muutoksen ja työaikalakiin perustuvan hätätyön keskinäisen suhteen täsmentämistä aiheellisena. Olen esitysluonnoksesta antamassani ennakkotarkastusmuistiossa katsonut, että ehdotetun työaikalain säännöksen (19 §:n 1 momentti) muotoilu ja perustelut jättivät jossain määrin epäselväksi sen, mitkä työriitalain 8 d §:n 1 momentin luettelossa tarkoitetut toiminnot hätätyö tarkalleen ottaen kattaisi. Tätä on hallituksen esityksessä nyt tarkennettu siten, että hätätyötä saisi teettää, jos työriitalain 8 d §:n 1 momentin 1–8 tai 11 kohdassa tarkoitettujen toimintojen keskeytymisestä johtuva henkeä,

terveyttä, omaisuutta, ympäristöä, eläinten hyvinvointia tai kansallista turvallisuutta koskevan vahinkoseurauksen uhka on siinä määrin välitön, ettei sen aiheutumista voida mainitussa laissa säädettyillä eikä millään muillakaan kohtuullisilla keinoilla välttää.

Muita huomioita

Katsoin hallituksen esitysluonnoksesta antamassani lausunnossa, että lakiehdotuksesta on perusteltua pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto, mutta tuoda täsmällisemmin ilmi ne oikeudelliset kysymykset, joita perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut tai jotka ovat työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tulkinnanvaraisia. Hallituksen esityksestä ilmenee nyt, että lausunto on suotavaa, koska ehdotuksilla puututaan työtaisteluoikeuteen myös sellaisilla toimialoilla, joille kohdistuvia työtaisteluoikeuden rajoituksia perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut ja viimesijaisena keinona hätätyötä teettämällä.

Olen lisäksi pitänyt tärkeänä, että esityksessä arvioitaisiin ehdotetun sääntelyn yhteisvaikutuksia työriitalakia koskeviin muihin muutoksiin nähden. Hallituksen esityksen jakso 4.2.4 sisältää nyt arvion kuluva hallituskauden aikana tehtyjen työmarkkinauudistusten yhteisvaikutuksista perusoikeutena turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja työtaisteluoikeuteen. Pidän tehtyjä tarkennuksia eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta tärkeinä. Niin ikään näkemykseni siitä, että työ- ja elinkeinoministeriön tulisi kerätä seurantaan varten tietoja työmarkkinajärjestöjen lisäksi tuomioistuimilta ja ulosottoviranomaisilta (oikeussuojakeinot), on huomioitu lopullisessa hallituksen esityksessä.

Yhteenveto

Työtaisteluoikeuden perustuslain suojasta tai kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista ei johdu, etteikö työtaisteluoikeuden käyttämistä voitaisi säännellä lailla ja säätää lailla tähän oikeuteen myös rajoituksia. Edellytyksenä kuitenkin on, että rajoitukset täyttävät perusoikeusrajoituksille asetetut yleiset vaatimukset.

Olen hallituksen esitysluonnoksesta antamassani lausunnossa ja ennakkotarkastusmuistiossa arvioinut lakiehdotusta perustuslainmukaisuuden kannalta olennaisimpien näkökohtien ja erityisesti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten sääntelylle asettamien vaatimusten näkökulmasta. Kokoavasti voidaan todeta, että työ- ja elinkeinoministeriö on esityksen jatkovalmistelussa ottanut esittämäni huomiot ja korjaustarpeet asianmukaisesti huomioon.

Pidän kuitenkin edelleen tärkeänä korostaa lähtökohtaa siitä, että ristiriitatilanteessa työriidan osapuolet pyrkisivät ensisijaisesti sopimaan toimintojen turvaamisesta keskinäisissä neuvotteluissaan. Lain soveltamisen kannalta on tärkeää, että työmarkkinaosapuolia kannustettaisiin kehittämään yhteisiä työmarkkinakäytänteitä. Tämä olisi tärkeää etenkin

tilanteessa, jossa suojelutyön tarjoamisessa ei ole yleisesti ilmennyt merkittäviä ongelmia tai epäselvyyksiä, jotka olisivat johtaneet ehdotettavalla sääntelyllä turvattavien perusoikeuksien ja yleisen edun kannalta merkittävien oikeushyvien vakavaan vaarantumiseen (HE, s. 35).

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti