

Janne Salminen

31.3.2025

Perustuslakivaliokunta

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

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annettua lakia ja työaikalakia. Työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetussa laissa säädettäisiin työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksen velvollisuudesta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä eräistä välttämättömistä toiminnoista. Työtaistelu ei saisi välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa sääntelyllä suojattavien tehtävien hoitamista. Tämän vastainen työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää välttämättömien toimintojen vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla. Sääntelyllä turvattaisiin eräät perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta välttämättömät toiminnot työtaisteluiden aikana. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös työnantajan käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös työaikalain sääntelyä hätätyöstä. Hätätyön teettäminen olisi esityksen mukaan pakkotilaan rinnastuvassa akuutissa vaaratilanteessa työnantajan viimesijainen keino sääntelyn piiriin kuuluvien perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkittävien vahinkoseurausten estämiseksi. Hätätyön teettäminen tulisi kyseeseen vain, jos vahinkoseurausta ei voida esityksessä ehdotettavilla tai millään muillakaan kohtuullisilla keinoilla välttää.

2. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

3. Valtioneuvoston käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Se on kuitenkin arvioinut, että asiasta on suotavaa pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto, koska ehdotuksilla puututaan työtaisteluoikeuteen toimialoilla, joille kohdistuvia työtaisteluoikeuden rajoituksia ei ole aiemmin arvioitu.

Arviointia

4. Esityksessä on tehty kattavasti selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta Suomen perustuslakiin ja Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytän-

töä ja myös kansainvälistä tulkintakäytäntöä huomioon ottaen. Yleisellä tasolla esityksestä ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole erityistä lisättävänä.

5. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä useiden perustuslaissa, Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

6. Ehdottava sääntely merkitsee puuttumista erityisesti perustuslain 13.2 §:ssä turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen sisältyvään työtaisteluoikeuteen, samoin kuin perustuslain 7 §:ssä suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen hätätyön osalta. Kuten todettua, niitä on turvattu myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa. Työtaisteluoikeutta perus- ja ihmisoikeutena on käsitelty myös perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. esim. PeVL 15/2007 vp).

7. Suomen perustuslain 13.2 §:n mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Perustuslain mukaan yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Lisäksi perustuslain mukaan ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi on turvattu. Perustuslain esitöiden (tässä tapauksessa perustuslain 13.2 §:ää edeltäneen hallitusmuodon 10 a §:n osalta, HE 309/1993 vp, s. 61) osallistumisesta ammattiyhdistystoimintaan tai esimerkiksi lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei voi olla aiheena ammatillista yhdistymisvapautta käyttäneen haitallisille seurauksille. Tällä perusteella voidaan esittää, että oikeudella lakkoon ja muihin työtaistelutoimenpiteisiin on tietty perustuslain suoja ottaen huomioon, että työtaistelutoimenpiteet ovat tärkeä osa ammatillisten järjestöjen toimintaa.

8. Ammatillisella yhdistymisvapaudella on myös ihmisoikeusulottuvuus niin, että Suomea sitovista ihmisoikeussopimuksista esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11(1) artiklassa ja KP-sopimuksen 22(1) artiklassa on erikseen vahvistettu, että yhdistymisvapauteen kuuluu myös oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Tämän ohella Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimukset täydentävät ammatillisen järjestäytymisvapauden suojaa. Perustuslain 13.2 § ilmaisee myös pyrkimyksen saattaa kotimainen sääntely ihmisoikeusvelvoitteiden tasalle. Ammatillinen järjestäytymisvapaus liittyy myös TSS-sopimuksen 8 artiklaan, jonka mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet takaamaan jokaiselle oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä valintansa mukaan ammattiyhdistykseen taloudellisten ja sosiaalisten etujensa turvaamiseksi; ammattiyhdistyksille oikeuden perustaa kansallisia liittoja tai keskusliittoja ja näille taas oikeuden muodostaa kansainvälisiä ammattiyhdistysjärjestöjä ja liittyä niihin; ammattiyhdistyksille oikeuden toimia vapaasti sekä lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä lakko-oikeutta on pidetty yhtenä keskeisimmistä keinoista turvata ammattiyhdistyksen vapaus suojella jäsentensä ammatillisia etuja (ks. Wilson, *National Union of Journalists and Others v. UK* 2.7.2002). Työtaisteluoikeus saa suojaa myös Euroopan unionin oikeudesta sikäli, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 12 artiklassa turvataan oikeus yhdistymisvapauteen erityisesti poliittisessa, ammattiyhdistys- ja yhteiskunnallisessa toiminnassa. Siihen sisältyy oikeus perustaa yhdessä muiden kanssa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa puolustamiseksi. Työtaisteluoikeutta koskee perusoikeuskirjan 28 artikla, jonka mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiiin, lakko mukaan lukien.

9. Samalla kun työtaisteluoikeus liittyy ammatilliseen yhdistymisvapauteen, sen yksityiskohtainen sisältö määräytyy olennaisesti tavallisen lain säännöksiin.

10. Tämä ilmenee niin, että perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella lainsäätäjällä on oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia onkin arvioitava näiden lähtökohtien valossa ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Tämä ajattelu perustuu suoraan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausunnossaan PeVL 12/2003 vp käsitellyt eduskunnan virkamiehiä koskevia perusoikeusrajoituksia seuraavasti: ”Työtaisteluoikeus liittyy valiokunnan mielestä perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksiin. Lainsäätäjällä on valiokunnan mielestä myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Ehdotettu työtaistelukiello koskee eduskunnan kansliaan kuuluvien eräiden yksikköjen virkamiehiä. Eduskunnan kanslian tehtävänä on eduskunnan työjärjestyksen 74 §:n mukaan luoda eduskunnalle edellytykset hoitaa sille valtioelimenä kuuluvat tehtävät. Kiellolle on ylimpänä valtioelimenä olevan eduskunnan erityisasemaan liittyvät hyväksyttävät ja varsin painavat syyt. Tavoitteena on varmistaa eduskunnan toimintakyky kaikissa olosuhteissa. Kun otetaan huomioon eduskunnan erityinen asema ja työtaistelukiellon rajaaminen koskemaan vain säännöksessä mainittuja eduskunnan kanslian osia, ei sääntely valiokunnan mielestä ylitä rajoituksen suhteellisuuteen kohdistuvia vaatimuksia. Säännös työtaistelukiellosta ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.” (PeVL 12/2003 vp, ks. myös PeVL 19/2001 vp ja PeVL 5/1997 vp.)

11. Myös käsillä olevan ehdotuksen merkitsemiä perusoikeusrajoituksia on tältä pohjalta arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden ohella on kiinnitettävä huomiota etenkin rajoitussääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen, oikeasuhtaisuuteen ja välttämättömyyteen sekä yksityisten oikeusturvaan. Perusoikeuksien turvaaminen perustelee eri perusoikeuksien keskinäisissä punnintatilanteissa toisten perusoikeuksien rajoituksia. Mahdollisessa kollisiotilanteessa tulee etsiä optimaalista tasapainoa jännitteisessä suhteessa keskenään olevien perusoikeuksien välillä. Tämä merkitsee myös sitä, että perusoikeutta ei voida rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä rajoituksen taustalla olevan toisen perusoikeuden tai muun yhteiskunnallisesti painavan intressin turvaamiseksi.

12. Perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen kannalta arvioin, että sääntelyllä on yleisesti ottaen hyväksyttävät muutamiin perusoikeuksiin palautuva ja yleisen edun kannalta merkitykselliset oikeudet työtaisteluiden aikana. Perusteiltaan ajatus siitä, että työmarkkinoilla osapuolet huolehtivat laissa säädetyn huolehtimisvelvoitteensa puitteissa, että työtaistelua toimeenpannessa huolehditaan työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, että myös toisten perusoikeudet tiettyyn rajaan otetaan huomioon, on perusoikeusjärjestelmän kannalta mahdollinen, ja ilmentää tarkoitusta tiettyyn tasapainoon. Tavoite on yleisellä tasolla hyväksyttävä ja myös painava perusoikeusjärjestelmän kannalta. Osin myös perustuslakivaliokunnan käytännöstä saa tukea sille, että vastaavia asetelmia on pidetty perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden näkökulmasta hyväksyttävinä tavoitteina perusoikeuksien rajoittamiselle (ks. PeVL 41/2022 vp, PeVL 15/2007 vp). Kuitenkin osin myös sääntelyn kohdentuminen saattaa kysymyksenalaiseksi kuinka laajaksi rajoitus voidaan muotoilla. Tämä on kuitenkin mielestäni enemminkin kysymys sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta kuin yleisestä hyväksyttävyydestä.

13. Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. On siis arvioitava tavoitteen saavutettavuus perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin.

14. Perusoikeusrajoitus huomioon ottaen laissa säädettyjen keinojen käyttämisen tulisi olla viimesijainen keino turvata riittävä henkilöstö työtaistelun aikana. Huomiota on kiinnitetty myös siihen, että sääntely sovellettavaksi vain, mikäli lievemmat keinot eivät osoittaudu riittäviksi (PeVL 41/2022 vp). Sääntelyehdotuksen kirjoitustapa ei kuitenkaan mielestäni kaikin osin ilmennä huolehtimisvelvollisuuden korkeaa kynnystä, mikä johtuu siitä, että ehdotuksen 8 d §:n sääntely lähtee siitä, että ensin määritellään kielto. Kuitenkin esimerkiksi ehdotuksen 8 d.2 §:ssä on viitteitä tällaisesta oikeasuhtaisuudesta siten, että ”velvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelu on kielletty, ellei työnantaja voi välttää 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla”. Viimesijaisuuden kannalta omaksuttu sääntelytapa, joka etenee 1 mom. kiellosta 2 mom. oikeasuhtaisuusvaatimukseen ja vasta viimeksi 3 mom. neuvotteluvelvoitteeseen ei mielestäni alleviivaa perusoikeusrajoituksen korkeaa kynnystä. Jo sellaiset, osin säädöstekniset, ratkaisut, joilla 8 d §:n rakenne olisi ”käännetty” toisin päin, olisi voinut paremmin ilmentää viimesijaisuutta ja sitä, että voitaisiin yksiselitteisesti todeta, että edelleen sääntelyn tarkoituksena on jättää työntekijäjärjestöille laaja mahdollisuus toteuttaa työtaistelutoimenpiteitä. Tällainen tarkoitus merkitsee sitä, että ehdotuksen tarkoitus ei ole puuttua perustuslain turvaaman työtaisteluoikeuden ydinalueelle. On toki huomattava, että myös neuvotteluvelvollisuus on perusoikeuden ajoitus, mutta lain soveltamisalalla, se on varsin perusteltu. Ehdotuksen 8 e ja f §:n säännökset myös oikeudellistavat tuomioistuimessa erityisellä tavalla tilanteen, mikä alleviivaa näin säädetyn kiellon merkitystä.

15. Omassa tarkastelussani merkittävimmät haasteet perusoikeusarvioinnin kannalta liittyvät kuitenkin käsillä olevan ehdotuksen tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksiin.

16. Perusoikeusrajoituksen tulee olla laissa tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritetty, mikä tarkoittaa sitä, että rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Tämä liittyy myös perustuslain 2.3 §:n säännökseen.

17. Tässä suhteessa ehdotetun 8 d.1 §:n ongelmat ilmenevät kahdessa suunnassa.

18. Ensinnäkin momentin alku, jolla epäilemättä pyritään korostamaan välttämättömien toimien turvaamisen korkeaa kynnystä työtaistelun aikana ja jossa ehdotetaan säädettäväksi, että on ”huolehdittava työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranna”, on mielestäni paitsi säännöksen tekstissä myös perustelujensa valossa tarkasteltuna liian avoin. Toiseksi, muutamat yksittäiset kohdat jäävät niin ikään hyvin avoimiksi. Mielestäni täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus koskee sekä mainitsemaani säännöksen alkuosaa, joka olennaisesti rajaa soveltamisalaa, että yksittäisiä alakohtia (1-11) ehdotuksen 8 d.1 §:ssä. Kun ei erikseen luetella kaikkia niitä tehtäviä, joita on suojelutyöllä huolehdittava kokonaisuus jää alakohtien osalta mielestäni myös Suomessa aikaisemmin toteutuneisiin tilanteisiin nähden todella avoimeksi. Esimerkinomaisesti nostan esiin tältä osin ehdotuksen 2 kohdan, jonka mukaan ”elinkeinotoiminnan jatkamisen edellytysten kannalta olennaisten koneiden, laitteiden tai muun aineellisen omaisuuden välttämättömyyden ylläpitoa, korjausta tai valvontaa”. Lain sanamuoto ei mielestäni ole tältä osin riittävän rajattu, eikä se edes perustelujensa valossa rajaudu riittävästi.

19. Kun pyritään yleiseen sääntelyyn ja samalla vältetään se, että lainsäätäjä yksittäistapauksellisesti puuttuu jo käsillä olevaan tai näköpiirissä olevaan työriitaan (vrt. PeVL 41/2022 vp, PeVL 19/2008 vp), sääntelyn valtiosääntöinen arviointitilanne on suhteellisen vaativa verrattuna yksittäistapauksellisiin tilanteisiin. Valtiosääntöisen arvion kannalta on ollut helpompi tarkastella ehdotusta yleisten rajoitusedellytysten kannalta tuollaisessa tilanteessa. Perusasetelma rajoitusedellytysten arvion kannaltakin muuttuu merkittävästi, mikä osin heikentää sosiaali- ja terveyden huollon työtaistelutoimenpiteitä koskevien aikaisempien perustuslakivaliokunnan lausuntojen käyttöarvoa käsillä olevassa tilanteessa. Käsillä olevassa ehdotuksessa tulisi mielestäni vielä pystyä täsmentämään 8 d.1 §:n ehdotusta, jotta pyrkimys yleisen, moninaiset toimialat ylittävä sääntely täyttäisi perusoikeuksien rajoittamiselta vaatimukset nimenomaan täsmällisyydessä ja tarkkarajaisuudessa.