

Ulla Liukkunen
Professori
9.4.2025

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

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

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksille asetettavasta velvollisuudesta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajoituksella tai suojelutyöllä välttämättömistä toiminnoista. Työtaistelu ei saisi välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa sääntelyllä suojattavia toimintoja. Huolehtimisvelvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää toimintojen välitöntä, konkreettista ja vakavaa vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työnantajan käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista huolehtimisvelvollisuuden vastaisten työtaisteluiden estämiseksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös työaikalain sääntelyä hätätyön edellytyksistä. Hätätyön teettäminen olisi esityksen mukaan pakkotilaan rinnastuvassa akuutissa vaaratilanteessa työnantajan viimesijainen keino sääntelyn piiriin kuuluvien perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkittävien vahinkoseurausten estämiseksi.

On huomionarvoista, ettei hallituksen esitys perustu tarpeeseen ratkaista työmarkkinoiden ongelmia, sillä, kuten esityksestä käy ilmi, työmarkkinatilanne ei edellytä lainmuutoksia. Suojelutyöstä on pääosin sovittu järjestöjen kesken. Voidaankin kysyä, miksi sopimisen varassa toimiva järjestelmä siirrettäisiin lain tasolle, kun vallitseva tilanne ei anna tähän aihetta.

Kuten esityksestä käy ilmi, vastaavaa lainsäädäntöä ei ole muissa Pohjoismaissa. Laajemmin kansainvälisesti tarkasteltuna voidaan huomata, että suurin osa EU-valtioista ei ole säätänyt suojelutyöstä ja työtaisteluoikeuden rajoista vastaavasti lainsäädännöllä.

Käsillä oleva esitys muuttaisi hyvin toimivan järjestelmän perustavanlaatuisia ulottuvuuksia työtaisteluoikeutta rajoittamalla. Kyse olisi nimenomaan työntekijäyhdistyksiin kohdistuvista rajoitteista ja velvoitteista.

Ihmisoikeusvelvoitteet

Esityksessä ei mielestäni ole otettu riittävästi huomioon Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita eikä työtaisteluoikeuden suojaa osana ihmisoikeus- ja perusoikeusjärjestelmää. ILO:n yleissopimuksia koskevassa tulkintakäytännössä asetetaan rajat sille, missä määrin ja missä tilanteissa työtaisteluoikeutta voidaan rajoittaa. Tuo tulkintakäytäntö on merkityksellinen myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnalle.

Kyse on olennaisten palveluiden (vähimmäispalveluiden) turvaamisesta. Lakko-oikeuden rajoitukset tulevat ILO:n tulkintakäytännön mukaan kyseeseen vain tietyissä tilanteissa: i) palveluissa, joiden keskeytyminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan hengen, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden (olennaiset palvelut sanan suppeassa merkityksessä), ii) palveluissa, jotka eivät ole olennaisia sanan suppeassa merkityksessä, mutta joissa tietyn laajuiset ja kestoiset lakot voisivat aiheuttaa akuutin kriisin, joka uhkaa väestön tavanomaisia elinoloja, ja iii) perustavanlaatuisen tärkeissä julkisissa palveluissa. Tällaisen palvelun olisi täytettävä ainakin kaksi vaatimusta. Palvelun on oltava aidosti ja yksinomaan vähimmäispalvelu, eli sen on rajoitettava toimiin, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä väestön perustarpeiden tai palvelun vähimmäisvaatimusten tyydyttämiseksi, mutta samalla on säilytettävä painostuksen tehokkuus. Lisäksi, koska tämä järjestelmä rajoittaa yhtä keskeistä painostuskeinoa, joka työntekijöillä on käytettävissään etujensa puolustamiseksi, heidän järjestöjensä olisi voitava halutessaan osallistua tällaisen palvelun määrittelyyn yhdessä työnantajien ja viranomaisten kanssa. Edelleen on otettava huomioon, että ILO:n tulkintakäytännön mukaan lakko-oikeudelle voidaan asettaa rajoituksia akuutin kansallisen tai paikallisen kriisin yhteydessä. Lakko-oikeutta voidaan tällöin rajoittaa rajoitetun ajan ja siinä määrin kuin on tarpeen tilanteen vaatimusten täyttämiseksi.

Tulkintakäytäntö lähtee myös siitä, että puolueeton elin voi ratkaista edellä kerrotun ”olennaisten palveluiden” alan, ja järjestöillä tulisi olla mahdollisuus saattaa erimielisyys rajoitusten sisällöstä riippumattoman elimen tutkittavaksi.

Ehdotettu työriitalain 8 d §

Ehdotettu työriitalain 8 d §:n 1 momentin luettelo olisi tullut yksityiskohtaisesti arvioida edellä tarkastellun ILO:n tulkintakäytännön vaatimuksia vasten. Suojeluobjektien luetteloon liittyy ongelmia, sillä ILO:n tulkintakäytäntö ei mahdollista näin laaja-alaisia ja väljiä rajoituksia työtaisteluoikeudelle. Työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin säännösehdotuksen mukaan sulkemalla sen ulkopuolelle keskenään hyvin erityyppisiä suojeluobjekteja ja toimintoja. Tietyissä tilanteissa on merkitystä työtaistelun kestolla ja laajuudella, mutta tällaisia näkökohtia ei ole otettu huomioon. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa avataan lisäksi varsin tulkinnanvaraisesti 8 d §:n 1 momentin sääntelytapaa ja myös säännöstekstissä käytettyjä määreitä ”välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti”.

Työntekijäjärjestöt eivät voisi osallistua sen määrittämiseen, milloin olisi kyse työtaistelusta, jota voitaisiin rajoittaa. Ehdotettu 8 d § ei aseta työnantajalle velvollisuutta neuvotteluihin, vaan

edellyttää tältä vain pyrkimystä niihin. Järjestöiltä puuttuisi myös mahdollisuus viedä kysymys työtaisteluoikeuden rajoista riippumattoman elimen ratkaistavaksi. Hallituksen esitys korostaa lähtökohtaisesti työnantajan asemaa määritettäessä työtaisteluoikeuden rajoituksia.

Ehdotetut työriitalain 8 e ja f §

Hallituksen esitykseen sisältyy turvaamistoimen kaltainen menettely, jossa olisi kyse työnantajan kanteeseen perustuvasta työtaistelun kieltämisestä, kun kyse on 8 d §:n vastaisesta työtaistelusta. Mikäli työnantaja arvioisi työtaistelun olevan 8 d §:n 2 momentin mukaan kielletty, työnantaja voisi hakea tuomioistuimelta työtaistelun väliaikaista kieltä. Väliaikainen kieltä määrättäisiin 8 e §:n mukaan summaarisessa menettelyssä, mitä voidaan pitää ongelmallisena ottaen huomioon ehdotetun 8 d §:n väljä sääntelytapa ja se, että kyse on työtaisteluoikeuden rajoittamisesta. Ehdotettu sääntelytapa lähtee siitä, että kieltä rajataan vain, ”jos se on mahdollista”, koskemaan niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä ja toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä todennäköisesti aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia. Työntekijöiden kuuleminen toteutuisi kieltokannemenettelyssä ainoastaan varaamalla työntekijäpuolelle tilaisuus tulla kuulluksi.

Mikäli tuomioistuin työnantajan kanteen johdosta kieltäisi 8 f §:n nojalla työtaistelun, kiellon vaikutukset työntekijäyhdistysten kannalta vaikuttaisivat jäävän avoimiksi. Pykälän perusteluiden mukaan työtaistelun kieltämistä koskeva kieltokanne olisi työnantajan oikeussuojakeino suojelutyötä koskevan riita-asian lopulliseksi ratkaisemiseksi. On myös huomattava, että kyse olisi yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvasta erityisestä menettelystä, vaikka asiantuntemus kollektiivisesta järjestelmästä on työtuomioistuimella.

Väliaikaista kieltä ja työtaistelun kieltämistä koskevien säännösten yhdistäminen 8 d §:n 1 momentin mukaiseen huolehtimisvelvoitteeseen johtaisi työtaisteluoikeutta rajoittavaan sääntelytapaan, jota voidaan pitää ongelmallisena tämän oikeuden ihmis- ja perusoikeussuoja huomioon ottaen.

Ehdotettu työaikalain 19.1 §

On merkillä pantavaa, että hätätyötä koskeva työaikalain muutosesitys lisättiin ehdotettuun sääntelykokonaisuuteen vasta kolmikantaisen valmistelun ja lausuntokierroksen jälkeen. Hätätyötä koskevan esityksen valmistelu poikkesi olennaisesti muusta valmistelusta, eikä muutosesityksen vaikutuksia arvioitu normaaliin tapaan.

Työaikalain 19 §:n 1 momenttiin ehdotettua virkettä on verrattava momentin ensimmäiseen virkkeeseen, jossa asetetaan hätätyölle suppea käyttöala ja edellytetään, että käsillä on tilanne, jossa ”ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen”. Hätätyön sääntelyyn liittyy olennaisia työsuojelullisia näkökohtia, ja hätätyötä koskeva sääntely on pakottavaa oikeutta.

Hallituksen esityksessä ei ole kiinnitetty pakottavaan EU-lainsäädäntöön tarpeeksi huomiota. Esityksessä ei ole otettu huomioon työaikadirektiivin 2003/88/EY sääntelyä, joka vaikuttaa siihen, millä tavalla ja missä rajoissa hätätyöstä voidaan säätää. Lisäksi on otettava huomioon EU:n perusoikeuskirjasta seuraavat näkökohdat (Oikeudenmukaiset ja kohtuulliset työolot ja työehdot, 31 artikla).

Ehdotettu työaikalain 19 §:n 1 momentin muutos, joka sallisi hätätyön teettämisen työtaistelun aikana työriitalain 8 d §:n 1 momentin 1–8 ja 11 kohdassa tarkoitettujen toimintojen keskeytyessä, laajentaisi hätätyön teettämisen mahdollisuuksia työtaistelutilanteissa. On tarpeen kiinnittää erityistä huomiota työaikadirektiivin 17(3) artiklan f) kohtaan. Se koskee niin sanotun työsuojelun puitedirektiivin 89/391/ETY artiklan 5(4) tarkoittamia tilanteita, jotka johtuvat epätavallisista ja ennalta arvaamattomista olosuhteista tai poikkeuksellisista tapahtumista, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää kaikista aiheellisista varotoimenpiteistä huolimatta. Työaikadirektiivin 3, 4, 5, 8 ja 16 artiklasta poikkeaminen on mahdollista sanotuissa työsuojelun puitedirektiivin 5(4) artiklassa tarkoitetuissa olosuhteissa. Poikkeaminen on lisäksi mahdollista työaikadirektiivin 17(3) artiklan g) kohdan mukaan, kun on kyse tapaturmasta tai tapaturman vaarasta.

Ehdotetun 19 §:n 1 momentin sääntelytapa poikkeaisi työaikadirektiivin 17(3) artiklan asettamista lähtökohdista, ja myös sääntelytavan yhteys ehdotettuihin työtaisteluoikeuden rajoituksiin hätätyön käytettävyyden laajentamiseksi työtaistelutilanteissa tekee siitä mielestäni problemaattisen.

Lopuksi

Ehdotettujen lainmuutosten oikeudelliset reunaehdot on hallituksen esityksessä hahmotettu vajavaisesti Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja työntekijöiden perusoikeuksien kannalta. Esitys ei ota riittävässä määrin huomioon ILO:n tulkintakäytännön asettamia vaatimuksia. Työaikalain 19 §:n sääntelyssä tulisi ottaa huomioon työaikadirektiivin asettamat vaatimukset.