

Olli Mäenpää

1.4.2025

Perustuslakivaliokunnalle

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

Työtaisteluoikeuden rajoittaminen

Lakiehdotuksessa määriteltäisiin työntekijöiden yhdistykselle velvollisuus huolehtia työtaistelun rajoituksella tai suojelutyöllä siitä, ettei yhdistyksen toimeenpanema työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranna laissa lueteltuja intressejä. Tämän velvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelu olisi kielletty, ellei työnantaja voi välttää sen haitallisia seurauksia kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla. Tuomioistuimien voisi työnantajan hakemuksesta laissa määritellyin edellytyksin väliaikaisesti tai kokonaan kieltää työntekijöiden yhdistystä toimeenpanemasta tai jatkamasta työtaistelua. Tarvittaessa tuomioistuimien voisi heti lykätä tai keskeyttää työtaistelun. Mahdollisuuksien mukaan tuomioistuimien olisi rajattava väliaikainen työtaistelukiello tehtävittäin tai toiminnoittain.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 13 §:ssä turvattun ammatillisen yhdistymisvapauden kannalta. Perustuslain 13 §:n 2 momentissa on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Työtaisteluoikeutta ei ole säännöksessä nimenomaisesti mainittu, mutta perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut tämän oikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksiin (ks. PeVL 15/2007 vp, s. 3-4; PeVL 12/2003 vp, s. 2-3). Lainsäätäjällä on valiokunnan mukaan myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta.

Ehdotettuja suojelutyön määrittelyä ja siihen liittyviä työtaisteluoikeuden rajoituksia on perusteltua arvioida näiden lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 9/2024 vp, kappaleet 3-4; PeVM 6/2015 vp, s. 4; PeVL 12/2003 vp, s. 2-3). Siten merkityksellisiä kysymyksiä ovat muun muassa työtaisteluoikeuden rajoittamisen hyväksyttävä peruste, rajoitusten oikeasuhtaisuus ja tasapuolisuus sekä rajoitusten riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen muotoilu laissa (ks. esim. PeVL 41/2022 vp).

Vaikka lainsäätäjällä on verraten laaja harkintavalta, sitä käytettäessä on perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti huolehdittava siitä, että rajoitus ei ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVL 25/1994 vp, s. 5). Huomioon on siten otettava myös Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, kuten TSS 8 artiklassa, uudistetun Euroopan sosiaalisen

peruskirjan 6(4) ja perusoikeuskirjan 28 artiklassa määritelty lakko-oikeus, jota edellytetään myös ILO-sopimusten valvontakäytännössä.

Lain soveltamisala

Ehdotettu sääntely määritteli 8 d §:n 1 momentin mukaan perusteet suojelutyölle sekä työtaistelujen kieltämiselle tai rajoittamiselle ainoastaan työntekijäpuolen toimeenpanemien työtaistelujen yhteydessä. Suojelutyön määrittely ja työtaistelun kieltäminen tai rajoittaminen eivät siten tulisi sovellettavaksi työnantajapuolen toimeenpanemissa työtaisteluissa.

Vain mahdollisen työriidan yhteen osapuoleen kohdistuvaa sääntelyä perustellaan sillä, että työnantajien ryhtymistä välttämättömiä toimintoja uhkaavaan työsulkuun voidaan pitää varsin epätodennäköisenä ja työsulut ovat ylipäättänsä harvinaisia (s. 60). Perustelut vaikuttavat verraten heikoilta, sillä tulevaisuuteen suuntautuvalla todennäköisyysarviolla on vaikea esittää luotettavaa vahvistusta. Työtaistelun harvinaisuus tuskin myöskään voi olla sitä koskevan poissuljennan perustana, kun perusteluissa tuodaan esiin useita aloja, joissa myös työntekijäpuolen toimeenpanemat lakot ovat harvinaisia (esim. s. 88).

Ehdotetun yksipuolisen soveltamisalan arvioinnissa on lisäksi olennaista se, että suojelutyön perusteiden määrittelyllä suojataan viime kädessä perusoikeuksia ja yleistä etua. Niitä voidaan vaarantaa yhtä hyvin työntekijöiden kuin työnantajien toimeenpanemalla työtaistelulla. Tältä kannalta lienee selvää, että myöskään työnantajapuolen toimeenpanema työsulku ei saisi aiheuttaa vaaraa perusoikeuksille tai yleiselle edulle. Suojelutyötä koskevan sääntelyn hyväksyttävien perustavoitteiden saavuttamiseksi myös tällaisten työtaistelujen tulisi kuulua sääntelyn soveltamisalasta.

Yhdenvertaisuusperiaatteesta ei ole johdettavissa lainsäätäjälle tiukkoja rajoituksia, jotka estäisivät eri ryhmien ja tahojen kohtelun eri tavalla. Erottelu tulee kuitenkin voida perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla, eivätkä erottelut myöskään saa olla mielivaltaisia tai syrjiviä. Ehdotetulle, varsin pitkälle menevän perusoikeusrajoituksen kohdistamiselle vain työriidan yhden osapuolen työtaisteluoikeuteen ja työriidan toisen osapuolen vapautukselle näistä rajoituksista ei ole esitetty riittävän painavia tai muuten hyväksyttäviä perusteita. Sille ei voida myöskään esittää suojelutyön suojakohteena olevien perusoikeuksien tai yleisen edun turvaamisen kannalta vakuuttavia perusteluja. Kun suojelutyövelvoitteet ja niihin kytkeytyvät työtaisteluoikeuden perusoikeusrajoitukset kohdistuisivat ilman hyväksyttävää perustetta vain työntekijöiden mutta eivät työnantajien toimeenpanemiin työtaisteluihin, ehdotettua sääntelyä ei voida pitää perusoikeuskytkentäiseltä lainsäädännöltä edellytettävällä tavalla tasapuolisena.

Suojelutyön perusteet

Suojelutyötä koskeva sääntely mahdollistaisi puuttumisen perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen sisältyvään työtaiste-

luoikeuteen. Sääntely on merkityksellistä myös sopimusvapauden sekä perustuslain 18 §:n 1 momentin elinkeinovapautta ja oikeutta työhön koskevien säännösten kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut suojelutyötä koskevaa sääntelyä ehdotettua sääntelyä huomattavasti suppeammassa kontekstissa lausunnoissaan PeVL 41/2022 vp ja PeVL 15/2007 vp. Suojelutyötä koskevaa sääntelyä on myös nyt arvioitava työtaisteluoikeuteen kiinnittyvistä lähtökohdista ja ennen muuta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on kiinnitettävä huomiota niiden tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä oikeusturvaan (PeVL 41/2022 vp, kappale 7).

Lakiin lisättäväksi ehdotetussa 8 d:n 1 momentissa määriteltäisiin suojelutyön suojakohteet, joita työtaistelu ei saisi välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa. Momentti sisältää 11 kohtaa, joissa turvaamisperusteet on määritelty laajalaisesti niin, että ne kattaisivat yhteiskunnan keskeisimpiä perustoimintoja. Perusteiden määrittelyn hyväksyttävänä tarkoituksena on työtaisteluoikeuden käyttämistä rajoittavan suojelutyön alan määrittely säännöksessä lueteltujen perusoikeustaustaisten oikeushyvien sekä yhteiskunnan ja talouden välttämättömän toimivuuden kannalta tärkeiden tavoitteiden turvaamiseksi työtaistelun aikana.

Perusteet on määritelty verraten väljästi ja osittain tulkinnanvaraisesti, mutta ne eivät sellaisenaan oikeuttaisi suojelutyötä. Osa näistä perusteista on perusoikeustaustaisia, joten suojelutyöllä turvattaisiin näitä perusoikeuksia rajoittamalla perusoikeutena turvattua työtaisteluoikeutta. Suojelutyön perusteiden soveltaminen edellyttäisi lisäksi laissa säädettäväksi ehdotettujen edellytysten mukaan, että työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaisi laissa lueteltujen perusteiden turvaamisen. Korkein oikeus on käyttänyt vastaavanlaisia edellytyksiä arvioidessaan, voidaanko työtaistelu kieltää turvaamistoimena (esim. KKO 2023:95). Lisäksi 3 momentin mukaan työnantajan sekä työntekijöiden yhdistyksen olisi pyrittävä neuvottelemaan siitä, miten 1 momentissa tarkoitettut seuraukset vältetään työtaistelun aikana. Suojelutyön sääntelyyn ei näin määriteltynä ja sovellettuna ole huomauttamista.

Työtaisteluoikeuden käytön rajoittaminen ja kieltäminen

Suojelutyön määrittelysäännös muodostaisi samalla perusteen perusoikeutena turvatun työtaisteluoikeuden käytön kieltämiselle ja rajoittamiselle sekä lisäksi suoraan lain perusteella kielletyn työtaistelun määrittelylle. Sitä on siten arvioitava myös rajoitusten yhteydessä erikseen perusoikeusrajoitukselta edellytettävän lakiperustaisuuden sekä täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden sekä oikeusturvajärjestelyjen tehokkuuden kannalta. Kiellot ja rajoittava sääntely kohdistuisivat vain työntekijäpuolen toimeenpanemaan työtaisteluun.

Lain nojalla kielletty työtaistelu

1. lakiehdotuksen 8 d §:n 2 momentin mukaan 1 momentissa määritellyn turvaamisvelvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelu olisi kielletty. Kieltoa ei

kuitenkaan sovellettaisi, jos työnantaja voi välttää 1 momentissa tarkoitettuja seurouksia kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla. Työnantajan olisi viipymättä pyrittävä selvittämään työtaistelun rajoihin tai suojelutyöhön liittyvät epäselvyydet työntekijöiden yhdistyksen kanssa.

Perusoikeuden käyttämiseen kohdistuvan lakisääteisen kiellon soveltaminen perustuisi säännösehdotuksen mukaan käytännössä työnantajan toimenpiteisiin, joiden sisältö on määritelty varsin tulkinnanvaraisesti: ”voi välttää”, kohtuudella käytettävissä olevat keinot” ja ”pyrittävä selvittämään”. Käytännössä 2 momentin säännös merkitsisi, että työriidassa työnantajapuoli käyttäisi harkintavaltaa näiden perusteiden arvioinnissa ja tosiasiasa käyttäisi lain perusteella ratkaisuvallaa siitä, onko työntekijöiden toimeenpanema työtaistelu suoraan lain nojalla kielletty. Tätä voidaan pitää yksipuolisuutensa vuoksi hyvin erikoisena työriitaa koskevana sääntelynä, eikä luottamusta tällaisen menettelyn puolueettomuuteen ja tasapuolisuuteen voitane taata. Koska työnantajan toimet asiallisesti ratkaisisivat, onko perusoikeuden käyttäminen kielletty, näihin toimiin sisältyy myös julkisen vallan käyttöä tai menettely rinnastuisi sellaiseen, joten sitä tulisi arvioida myös perustuslain 124 §:n kannalta, mihin tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole edellytyksiä.

Ehdotettu sääntely merkitsisi toisaalta, että kiellon kohteena olevalla työntekijöiden yhdistyksellä olisi vaikea etukäteen käytännössä selvittää, milloin ja missä laajuudessa työtaisteluoikeuden käyttämiseen kohdistuvaa lakisääteistä kieltä on noudatettava, koska kiellon perusteet on määritelty avoimin säännöksin ja selvitysvastuu perusteiden soveltamisesta kuuluisi työnantajalle. Kieltoisäännöksellä puututtaisiin perusoikeuden ydinalueelle kieltämällä kokonaan työtaisteluoikeuden käyttäminen, joten tällaisen perusoikeuskytkentäisen kiellon tulisi olla sisällöltään yksiselitteinen ja ennakoitava, mitä vaatimusta ehdotetun sääntelyn ei voida katsoa täyttävän.

Ehdotetussa muodossa kieltoisääntelyä ei siten voida pitää perusoikeusrajoitukselta edellytettävällä tavalla riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Ehdotettuun kieltoon ei myöskään sisälly minkäänlaista oikeasuhtaisuuden arviointia mahdollistavaa menettelyä, koska säännös perustuu kaavamaisesti ja vaihtoehdottomasti pelkästään siihen, että laissa säädetyin edellytyksin työtaistelu on kielletty. Ehdotetun kieltoisääntelyn suhde kieltotoimivaltaa käyttävän tuomioistuimen toimivaltaan on myös epäselvä. Työntekijöiden toimeenpaneman työtaistelun voisivat käytännössä todeta kielletyksi joko työnantaja tai tuomioistuin, mikä voi aiheuttaa erikoisia tilanteita.

Ehdotetun 2 momentin sääntelyn perusteella on vaikea saada selkoa siitä, miten lain perusteella kielletyn työtaistelun noudattamista olisi tarkoitus valvoa. Kiellon kohteella ei näyttäisi olevan käytettävissään tehokkaita oikeusturvakeinoja tämän perusoikeuden rajoittamista koskevan ehdottoman kiellon sisältävän säännöksen soveltamistilanteissa. Sääntely ei siten mukaudu perusoikeutta rajoittavalle ja erityisesti sen käytön kieltävälle sääntelylle asetettaviin perusvaatimuksiin.

Työtaistelun kieltäminen

Tuomioistuimien voimassa olevien 8 f §:n 1 momentin mukaan työtaistelun kohteena olevan työnantajan kanteesta sakon uhalla kieltää työntekijäyhdistystä toimeenpanemasta 8 d §:n 1 momentissa määriteltyjen turvaamisperusteiden vastaista työtaistelua tai jatkamista siitä. Jos se on mahdollista, tuomioistuimen olisi kuitenkin rajattava kieltä siten, että se koskee vain niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä aiheutuu kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja seurauksia.

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perusoikeusrajoitus on perusoikeuden yleisten rajoittamisedellytysten mukaan sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvilla keinoin (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5). Työtaisteluoikeuteen puuttuva kieltä tai rajoitus voidaan siihen kohdistuvan välttämättömyysvaatimuksesta johtuen asettaa vain, jos suojelutyön tekemistä ei ole mahdollista turvata perusoikeuteen vähemmän puuttuvilla keinoin. Ehdotetun sääntelyn voidaan lähtökohtaisesti katsoa täyttävän tämän vaatimuksen, koska tuomioistuimen tulisi rajata kieltä säännöksessä määritellyn perusteella. Vastaava arvio voidaan samoin perusteella esittää väliaikaisen kiellon määrittämisestä koskevasta 8 e §:stä.

Ongelmana ehdotetussa sääntelyssä on kuitenkin se, että oikeasuhtaisuuden kannalta ensisijainen toimenpidevaihtoehto eli työtaistelun toimeenpanijan velvoittaminen noudattamaan suojelutyön velvoitteita ei kuuluisi tuomioistuimen toimivaltaan. Lisäksi työtaistelun rajoittamisen sääntely olisi tuomioistuimen toimivallan määrittelyn ja perusoikeusrajoitukselta edellytettävän täsmällisyyden ja yksiselitteisyyden vaatimuksen kannalta ongelmallisella tavalla sidottu varsin tulkinnanvaraiseen mahdollisuus-kriteeriin.

Perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimus tulisi käydä säännöspäätöksistä selvemmin esiin niin, että tuomioistuimen ensisijaisena päätösmuotona olisi velvoittaa laissa säädettyjen kriteerien perusteella määräytyvien suojelutyön velvoitteiden noudattamiseen. Mikäli velvoitetta ei noudateta, tuomioistuimella olisi perusteltua olla toimivalta rajoittaa työtaistelua niin, että se koskee vain niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä aiheutuu 8 d §:ssä säännöksessä tarkoitettuja seurauksia. Mikäli tällainen rajoittaminen ei olisi mahdollista, tuomioistuimella olisi vasta viime kädessä toimivalta kieltää työtaistelu.

Työtaisteluoikeuden rajoittamista koskevaan perussääntelyyn olisi myös perusteltua sisältää yleissäännös, josta kävisi selvästi ilmi, että työtaisteluoikeuteen ei tämän lain nojalla saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Säännöksen tulisi ilmentää sitä, että laissa säädettyjen keinojen käyttäminen olisi viimesijainen keino varmistaa välttämätön suojelutyö työtaistelun aikana. Tätä viimesijaisuutta puoltaa oikeasuhtaisuuden lisäksi se perusteluissa

todettu näkökohta, että useimmilla sääntelyyn piiriin kuuluvilla toimialoilla suojelutyöstä on pääsääntöisesti päästy sopuun eikä merkittäviä vahinkoseurauksia ole aiheutunut (s. 88).

Perustuslakivaliokunta on tältä osin painottanut työtaisteluoikeuteen kohdistuvan sääntelyn säännösperustaisen viimesijaisuuden merkitystä (PeVL 41/2022 vp, kohta 8). Lähtökohdiltaan suhteellisuusperiaatteen noudattamista edellyttävä säännös sisältyy perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana annetun lain (2022/826) 1 §:n 2 momenttiin. Tätä säännöstä olisi mahdollista käyttää perustana ehdotettuun lakiin sisällytettävälle säännökselle.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

3. lakiehdotuksen 19 §:ssä tarkoitetun hätätyötä koskevien velvoitteiden rikkomiseen kohdistuu työaikalain 44 §:ssä säädetty rangaistusvastuu. Nämä hätätyövelvoitteet määräytyisivät perusteiltaan 1. lakiehdotukseen sisältyvän 8 d §:n 1 momentin 1–8 tai 11 kohdan perusteella. Lakiehdotusta on siten tältä osin arvioitava myös perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen, erityisesti sen sisältämän rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen, kannalta. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.

Jos rangaistussäännös saa aineellisen sisältönsä sen ulkopuolisesta säännöksestä, kuten tässä tapauksessa 1. lakiehdotuksen 8 d §:stä, myös tämä säännös on muotoiltava rikosoikeudelliselta sääntelyltä edellytettävällä täsmällisyydellä. Tältä osin voidaan kiinnittää huomiota 8 d §:n 1 momentin sisältämän sääntelyn verraten laajaan väljyyteen ja tulkinnanvaraisuuteen. Sääntelyn perusteella on vaikea riittävän yksiselitteisesti ja ennakoitavasti määritellä, milloin hätätyön teettäminen on näiden edellytysten mukaista ja milloin siihen kohdistuu rikosoikeudellinen vastuu. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta tätä voidaan pitää ongelmallisena.