

Tuomas Ojanen

1.4.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

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. Huolehtimisvelvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää välttämättömien toimintojen vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla. Ehdotettavalla sääntelyllä turvattaisiin eräät perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta välttämättömät toiminnot työtaisteluiden aikana.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös työnantajan käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista huolehtimisvelvollisuuden vastaisten työtaisteluiden kieltämiseksi tuomioistuimen päätöksellä. 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. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (luku 10, s. 76-96) lakiehdotusta tarkastellaan ennen muuta perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun ammatilliseen yhdistymisvapauteen liittyvän työtaisteluoikeuden, sellaisena kuin työtaisteluoikeus ilmenee perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, kannalta sekä ottaen samalla huomioon työtaisteluoikeutta turvaavat useat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, samoin kuin EU:n perusoikeuskirjan 28 artikla.

Lisäksi merkityksellisiä ehdotetun sääntelyn arvioinnissa ovat esityksen mukaan useat muut perustuslain perusoikeussäännökset, kuten 7 §:ssä turvattu oikeuselämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, 15 §:ssä turvattu

omaisuuden suoja, 19 §:ssä turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, 20 §:n mukainen vastuu ympäristöstä ja 21 §:n oikeusturva ympäristöstä sekä perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta.

Esityksen säätämisjärjestysperustelujen ohella perustuslakiin sekä kv. ihmisoikeusvelvoitteisiin sekä EU-oikeuteen liittyvää tarkastelua on varsin runsaasti muuallakin hallituksen esityksessä (ks. erit. jakso 2.1-2.3, s. 5-33).

Yleisarvio

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jolla turvattaisiin eräät perusoikeuksien tai yleisen edun turvaamisen kannalta merkittävät oikeushyvät työtaistelutilanteissa.

Kuten myös esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tuodaan esiin, ehdotettu sääntely merkitsisi rajoituksia perus- ja ihmisoikeutena turvattuun työtaisteluoikeuteen. Tällöin etenkin 1. lakiehdotuksen 8 d §:n 1 momentin 1-11 kohdissa luetellut toiminnot ja tehtävät ovat keskeisessä asemassa työtaisteluoikeuden perusoikeuteen kohdistuvien rajoitusten määräytymisen kannalta. Nähdäkseni ehdotetussa sääntelyssä on varsinkin kokonaisuutena arvioiden myös kysymys verraten laajasta ja syvälle käyvistä puuttumisesta työtaisteluoikeuteen.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan työtaisteluoikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy olennaisesti tavallisen lain säännöksiin. Lainsäätäjällä on valiokunnan mukaan myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näiden lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 41/2022 vp, 15/2007 vp, 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 (ks. esim. PeVL 41/2022 vp, ks. myös PeVL 15/2007 vp).

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on arvioitu lakiehdotusta perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan ja lailla säätämisen vaatimukseen kiinteästi liittyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen (10.2.1), hyväksyttävyyysvaatimuksen (10.2.2), suhteellisuusvaatimuksen (10.2.3), oikeusturvavaatimuksen (10.2.4) sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuuden vaatimuksen (10.2.5) kannalta. Säätämisjärjestysperustelujen johtopäätelmänä on, että ehdotettu sääntely täyttää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset ja että lakiehdotukset voidaan siksi käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Nähdäkseni ei kuitenkaan voida kaikilta osin yhtyä sen paremmin hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin kuin johtopäätelmiin lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin. Ehdotettuun sääntelyyn liittyy ongelmia ensinnäkin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Lisäksi ehdotettu sääntely ei ole ongelmatonta täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta.

Oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys

Perustuslakivaliokunta on arvioinut jo aiemmin perusteiltaan ja tarkoitukseltaan osin samankaltaisia lakiehdotuksia (ks. PeVL 41/2022 vp ja PeVL 15/2007 vp). Näissä lausunnoissa arvioitavana olleen ehdotetun sääntelyn taustalla oli perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien turvaamiseen tähtääviä erittäin painavia perusteita, jotka liittyivät perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään huolenpitoon jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Oikeus välttämättömään huolenpitoon liittyy myös läheisesti oikeutta elämään ja henkilökohtaista turvallisuutta suojaaviin perustuslain 7 §:n säännöksiin. (Ks. PeVL 41/2022 vp, kappale 3).

Perustuslakivaliokunta painotti mainituissa aiemmissa lausunnoissaan myös julkisen vallan yleistä velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n mukaisesti. Perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen saattaa valiokunnan mukaan edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle (PeVL 41/2022 vp, kappale 5, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 75/I).

Nähdäkseni voidaan yleisellä tasolla yhtyä hallituksen esityksen käsitykseen siitä, että lakiehdotuksella turvattaisiin oikeusjärjestyksen muutoinkin suojaamia merkittäviä oikeushyviä, jotka osin kiinnittyvät perusoikeuksiin ja osin merkittävään yleiseen etuun. (s. 84) Tähän liittyen voidaan yleisellä tasolla perusoikeusjärjestelmän kannalta katsoa, että ehdotettu työtaisteluoikeutta rajoittava sääntely on hyväksyttävää ja yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa.

Silti esityksessä ehdotettavassa sääntelyssä kiinnittää kriittistä huomiota ensinnäkin se, että välttämättömien toimintojen turvaamisesta työtaistelun aikana säätävässä 1. lakiehdotuksen 8 d §:n 1 momentin 1-11 kohdissa luetellut toiminnot kiinnittyvät vain osaksi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin. Esimerkiksi kohdissa 4-6, 8 ja 10 sekä osaksi kohdassa 11 ei ole ainakaan välittömästi kysymys perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta.

Näin ollen ehdotettua sääntelyä voidaan perustella vain osaksi – muttei siis läheskään kaikilta osin - perustuslain 22 §:n mukaisella julkisen vallan velvollisuudella turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tähän liittyen hallituksen esitystä voidaan kritisoida siitä, ettei siinä ole riittävästi tunnistettu ja edelleen eritelty sitä, missä määrin lakiehdotuksen 8 d §:n 1 momentin 1-11 kohdissa luetellut toiminnot kytkeytyvät kiinteästi nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin lopputuloksella, että niitä voidaan perustella perustuslain 22 §:n mukaisella perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteella. Tässä yhteydessä on myös korostettava sitä, että perusoikeuksiin turvaamiseen kiinnittyvillä rajoitusperusteilla on korostettu painoarvo perusoikeuksien rajoitusperusteena lopputuloksella, että niillä voidaan yleensä oikeuttaa pidemmälle

meneviä puuttumisia perusoikeuksiin kuin muilla, perus- ja ihmisoikeuksiin liittymättömillä intresseillä.

Esitykseen liittyy edelleen ongelmia perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissakin todetaan (s. 79), suhteellisuusvaatimukseen sisältyy perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan yhtenä olennaisena osana vaatimus siitä, ettei perusoikeusrajoitus saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. (Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5)

Suhteellisuusvaatimuksen arvioinnissa on näin ollen kysymys perusoikeuden eli tässä tapauksessa yhtäältä työtaisteluoikeuden ja toisaalta tämän perusoikeuden rajoittamisen taustalla olevien intressien painoarvon keskinäisestä punninnasta. Kyse on myös siitä, että mitä enemmän työtaisteluoikeuden perus- ja ihmisoikeutta rajoitetaan jonkin intressin tai oikeushyvän turvaamisen vuoksi, sitä tärkeämmän tätä perus- ja ihmisoikeutta rajoittavan intressin tai oikeushyvän on oltava. Kuten edellä on jo todettu, ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa merkitsevän varsinkin kokonaisuutena verraten laajaa ja syvälleikäyvä puuttumista työtaisteluoikeuteen.

Näistä arvioinnin lähtökohdista huomiota kiinnittää se, että lakiehdotuksen 8 d §:n 1 momentin 1-11 kohdissa luetellut toiminnot *eivät* ole perusoikeusjärjestelmän kannalta tai yhteiskunnallisina intresseinä merkitykseltään ja painoarvoltaan toisiinsa nähden samanarvoisia ja yhteismitallisia perusoikeuden rajoitusperusteita.

Siinä missä 8 d §:n 1 momentin 1 kohdassa luetellut ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseksi toiminnot oikeuttavat mielestäni huomattavan pitkälle meneviä puuttumisia työtaisteluoikeuden perus- ja ihmisoikeuteen, useat muut lakiehdotuksen 8 d §:n 1 momentin 1-11 kohdissa luetellut toiminnot eivät oikeuta niin pitkälle meneviä puuttumisia työtaisteluoikeuden perusoikeuteen kuin 1 kohdassa mainitut tehtävät ja toiminnot. Esimerkiksi kohdissa 2, 4 ja 9 ja 10 mainitut tehtävät ovat toki sinällään tärkeitä ja verraten painaviakin yhteiskunnallisia intressejä, muttei niillä voida kuitenkaan oikeuttaa niin pitkälle meneviä perusoikeusrajoituksia kuin kohdassa 1 mainituilla toiminnoilla, joissa on kysymys sellaisista ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseksi välttämättömistä tehtävistä, joita voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta erittäin hyväksyttävinä ja painavina rajoitusperusteina.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluja voidaankin kritisoida siitä, että siinä on liiaksi käsitelty lakiehdotuksen 8 d §:n 1 momentissa lueteltuja välttämättömiä toimintoja ikään kuin ne olisivat perusoikeusjärjestelmän kannalta ja yhteiskunnallisina intresseinä samanarvoisia ja painoarvoltaan yhteismitallisia suhteessa nyt rajoitettavaan perusoikeuteen, so. ammatilliseen yhdistymisvapauteen sisältyvään työtaisteluoikeuteen, vaikkei näin kuitenkaan ole asian laita.

Vaikka ehdotettua sääntelyä voidaan pitää suhteellisuusvaatimuksen mukaisena siltä osin kuin se olisi viimesijainen keino turvata riittävä henkilöstö työtaistelun aikana ja sääntely tulisi sovellettavaksi vain, mikäli lievemmat keinot eivät osoittaudu riittäviksi, on

kuitenkin kyseenalaista, voidaanko aivan kaikkia lakiehdotuksen 8 d §:n 1 momentin 1-11 kohdissa lueteltuja toimintoja pitää välttämättöminä ja oikeasuhtaisina työtaisteluoikeuden rajoituksina nimenomaan perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan suhteellisuusvaatimuksen tarkoittamalla tavalla. Joka tapauksessa on selvää, että lakiehdotuksen 8 d §: 1 momentissa 1-11 kohdissa luetellut toiminnot eivät ole perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta arvioituna toisiinsa nähden painoarvoltaan yhteismitallisia rajoitusperusteita.

Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus edellyttää sitä, että perusoikeusrajoitus on laissa tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritetty. Rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Sääntelyn tarkkuuden ja täsmällisyyden kannalta on tärkeää, että laista ilmenee riittävän selkeästi, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten silloin on meneteltävä. Laissa olevan sääntelyn tulee kaiken kaikkiaan olla siinä määrin täsmällistä, että sääntelyllä annetaan riittävä ennustettavuus viranomaistoimista. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen noudattaminen edellyttää myös sitä, että laissa käytetyt ilmaisut ja sanonnat ovat täsmällisiä.

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteesta seuraavan, ettei hallituksen esityksen perusteluilla voida esimerkiksi määritellä ja laajentaa sääntelyn soveltamisalaa. Valiokunnan mukaan on myös selvää, että laille ja sen sanamuodolle annetaan lakia tulkittaessa etusija. (PeVL 60/2024 vp, kappale 11; ks. myös PeVL 88/2022 vp, kappale 21).

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta ehdotetussa sääntelyssä on ongelmallista ensinnäkin se, että lakiehdotuksen 8 d §:n 1 momentin 1-11 kohdan luettelo on huomattavan laaja, mikä osaksi liittyy edellä mainittuihin ongelmiin suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Esityksen mukaan toiminnot, jotka olisi välttämätöntä hoitaa myös työtaistelun aikana, on määriteltä ”tyhjentävästi” lain tasolla. (s. 82) ”Tyhjentyvyydessään” 1-11 kohtien luettelo on kuitenkin huomattavan laaja sekä toisiinsa nähden (valtiosääntö)oikeudellisesti yhteismittattomia toimintoja sisältävä. Lisäksi 1-11 kohtien muotoilut ovat väljiä ja osin tulkinnanvaraisia.

Kaiken kaikkiaan alakiehdotuksen 8 d §:n 1 momentin 1-11 kohdissa ehdotettavaa sääntelyä, jolla on keskeinen asema sääntelyn työtaisteluoikeuteen kohdistuvien perusoikeusrajoitusten (aineellisen soveltamisalan) määräytymisen kannalta, ei voida kaikilta osiltaan pitää ongelmattomana perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvien suhteellisuusvaatimuksen ja täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta.