Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto

25.3.2025

VN/13/2025
VN/13/2025-TEM-28

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain ja työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta (HE 14/2025 vp)**.** Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Lainsäädäntöhankkeen tausta

Työtaistelun aikaisesta suojelutyöstä ei ole työsuhteisten osalta säädetty laissa, vaan työntekijäyhdistykset määrittelevät työtaisteluiden rajat. Tarvittaessa suojelutyöstä on neuvoteltu työntekijä- ja työnantajapuolen välillä.

Vuonna 2022 säädettiin hoitoalan työtaistelun vuoksi määräaikainen laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana (826/2022), jäljempänä potilasturvallisuuslaki.[1] Lain säätämisen yhteydessä eduskunta edellytti, että valtioneuvosto selvittää suojelutyötä koskevat kehittämistarpeet ja valmistelee tarvittaessa lainsäädäntöehdotukset, joilla suojelutyön järjestäminen turvataan ristiriitatilanteissa (EV 105/2022). Eduskunnan lausuma perustuu sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotukseen (StVM 14/2022 vp). Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa mainitun eduskunnan lausuman ja valmistelee lainsäädännön, jolla turvataan suojelutyön järjestäminen ristiriitatilanteissa.

Lainsäädäntöehdotuksen soveltamisalasta

Ehdotettava sääntely ylittää toimialarajat käsittäen yhteiskunnan kriittisimmät tehtävät ja toiminnot. Yleinen soveltamisala on perusteltu, jotta mahdollinen tarve toimialakohtaisten erityislakien säätämiselle vältetään. Perustuslakivaliokunta katsoi potilasturvallisuuslakia arvioidessaan, 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). Valtioneuvoston oikeuskansleri on pitänyt lausunnossaan valittua yleislain mallia perusteltuna lähtökohtana (OKV/2897/21/2024).

[1] Myös vuonna 2007 säädettiin laki potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana (1027/2007).

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Työ- ja elinkeinoministeriö				
PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 2160 +358 9 1606 2160	kirjaamo.tem@gov.fi www.tem.fi

Yleistä soveltamisalaa puoltavat myös sääntelyn ennakoitavuus ja neutraali kohtelu kriittisten toimialojen ja niiden työmarkkinatilanteiden välillä. Yleisen soveltamisalan myötä kriittisten toimialojen työntekijät olisivat yhdenvertaisesti vastaavien rajoitusten piirissä. Yksittäisen kriittisen toimialan työntekijöiden neuvotteluoikeus ei rajoitusten myötä kaventuisi suhteessa muiden vastaavien alojen työntekijöihin.

Laki ulottuisi useille eri toimialoille, mutta sen soveltaminen olisi hyvin rajoitettua. Työtaisteluoikeuden rajoittaminen olisi sallittua vain siinä määrin kuin se on ehdottoman välttämätöntä sääntelyn piiriin kuuluvien toimintojen turvaamiseksi työtaistelun aikana. Kyse olisi laissa asetettavasta vähimmäisvaatimuksesta. Työntekijöiden yhdistyksen huolehtimisvelvollisuuden syntymiselle olisi korkea kynnys. Laissa säädetyt keinot olisivat viimesijaisia riittävän henkilöstön turvaamiseksi työtaistelun aikana. Sääntely tulisi sovellettavaksi vain, jos lievemmät keinot eivät osoittaudu riittäviksi.

Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annettua lakia (420/1962), jäljempänä *työriitalaki* ja työaikalakia (872/2019). Lainsäädäntöä sovellettaisiin työ- ja virkasuhteissa. Ehdotettavat velvoitteet kohdistuisivat pääasiallisesti työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksiin ja työnantajiin.

Työriitalain 8 d §:ssä säädettäisiin välttämättömien toimintojen turvaamisesta työtaistelun aikana. Työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksen olisi työtaistelua toimeenpannessaan huolehdittava työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranna sääntelyn piiriin kuuluvia välttämättömiä toimintoja. Huolehtimisvelvollisuus soveltuisi vain, jos työnantaja ei voisi omilla toimillaan turvata toimintoja. Toissijaisesti osapuolten olisi neuvoteltava toimintojen turvaamisesta. Työnantajapuolelle 8 d §:ssä ehdotettavat ilmoitus- ja tiedonantovelvoitteet tehostavat neuvotteluita vastaten työntekijäyhdistysten neuvotteluissa kokemiin ongelmiin.

Esityksen keskeinen lähtökohta on, että ristiriitatilanteessa osapuolet neuvottelisivat toimintojen turvaamisesta kuten nykyisinkin eikä tuomioistuinmenettelylle olisi tarvetta. Esityksessä kuitenkin säädetään tuomioistuinmenettelystä siltä varalta, että neuvotteluissa ei päästä yhteisymmärrykseen. Työnantajan oikeussuojakeinoina olisi työtaistelun väliaikainen kieltäminen ja kieltokanne (työriitalain 8 e ja 8 f §). Työriitalakiin lisättäisiin myös uusi 8 g § työnseisausta koskevasta ilmoituksesta poikkeamisesta. Ehdotuksella varmistettaisiin, että työtaistelun toimeenpanevalla yhdistyksellä on käytännössä mahdollisuus toteuttaa huolehtimisvelvollisuuttaan esimerkiksi työtaistelua rajaamalla tilanteessa, jossa työnantaja on käynnistänyt tuomioistuinmenettelyn tai tuomioistuin on kieltänyt työtaistelun.

Esitykseen sisältyy myös hätätyötä koskeva ehdotus (työaikalain 19 §:n 1 momentti), jolla selkeytetään hätätyön käyttöalaa työtaistelun yhteydessä.

Hätätyötä koskeva säännös tulisi sovellettavaksi käytännössä pakkotilaan rinnastuvissa olosuhteissa. Kyse olisi akuutista vaaratilanteesta, jossa vahinkoseurauksen konkretisoituminen on käsillä, jos työ jää työtaistelun takia tekemättä. Työn teettämisen tarve tulisi vahinkoseurausten välttämiseksi olla äärimmäisen kiireellinen siten, ettei sitä voisi siirtää myöhempään ajankohtaan. Hätätyötä saisi teettää vain, jos työriitalakiin perustuva neuvottelu- ja tuomioistuinmenettely ei tosiasiassa ole mahdollinen säännöksessä tarkoitettujen vahinkoseurausten torjumiseksi tilanteen kiireellisyydestä johtuen. Työnantaja ei saisi teettää hätätyötä pelkästään siitä syystä, että neuvottelut työntekijäyhdistyksen kanssa ovat tavalla tai toisella epäonnistuneet tai siksi, että tuomioistuin olisi katsonut, että edellytyksiä työtaistelun kieltämiselle ei ole. Hätätyön teettämiselle olisi siten erittäin korkea kynnys ja ehdotettavan säännöksen soveltamisala olisi hyvin suppea. Työsuojeluviranomainen valvoo hätätyön teettämistä. Lainvastainen hätätyön teettäminen on työaikalain 44 §:ssä säädettynä työaikarikkomuksena rangaistava teko.

Esityksessä on arvioitu ehdotettavan sääntelyn ja kuluneen hallituskauden aikana toteutettujen työmarkkinauudistusten vaikutusta perus- ja ihmisoikeutena turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja työtaisteluoikeuteen (HE 14/2025 vp s. 44–45).

Esityksen arviointi perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta

<u>Esityksen kannalta olennaiset perusoikeudet</u>

Esityksen säätämisjärjestysperusteluihin (HE 14/2025 vp s. 76 alkaen) sisältyy arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Lakiehdotus voidaan arvion mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslain näkökulmasta keskeinen tulkintakysymys liittyy siihen, että sääntely puuttuisi työtaisteluoikeuteen myös sellaisilla toimialoilla, joille kohdistuvia työtaisteluoikeuden rajoituksia perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut ja viimesijaisena keinona pakkotilaan rinnastuvissa olosuhteissa hätätyötä teettämällä.

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jolla turvattaisiin eräät perusoikeusjärjestelmään ja yleiseen etuun keskeisesti kytkeytyvät oikeushyvät ja niiden kannalta välttämättömät toiminnot työtaistelutilanteissa.

Ehdotuksessa on kyse perustuslain 13 §:n 2 momentissa säädetyn ammatillisen yhdistymisvapauden ja sen osana turvatun työtaisteluoikeuden rajoituksesta. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan työtaisteluoikeus liittyy ammatilliseen yhdistymisvapauteen, vaikka sitä ei ole nimenomaisesti mainittu perustuslain 13 §:n 2 momentissa (PeVL 41/2022 vp, kohta 20). Ehdotettava sääntely koskee kaikenlaisia työtaistelutoimenpiteitä. Sääntely kohdistuu myös työtaistelutoimenpiteisiin, jotka järjestetään neuvotteluosapuolten välillä käytävien kollektiivisopimusneuvottelujen aikana. Tältä osin ehdotus liittyy myös työtaisteluoikeuden keskeiseen sisältöön (ks. PeVL 9/2024 vp).

Perustuslakivaliokunta on viimeksi arvioinut myötätuntotyötaisteluiden ja poliittisisten työtaisteluiden rajoituksia (PeVL 9/2024 vp). Työtaisteluoikeuden rajoittamista on tarkasteltu myös erityisten virkamiesryhmien osalta (PeVM 6/2015 vp, PeVL 12/2003 vp, PeVL 19/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on suhtautunut pidättyvästi siihen, että lailla annetaan virkaehtosopimusjärjestelmästä riippumattomia säännöksiä työtaistelutoimenpiteiden sallittavuudesta (PeVL 5/1997 vp, PeVL 12/2003 vp). Tästä huolimatta virkaehtosopimusjärjestelmän ulkopuolistakin sääntelyä on pidetty mahdollisena. Esityksessä ei ehdoteta työtaistelutoimenpiteiden kieltoja tietyille ammattiryhmille.

Nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen kannalta olennaisia ovat perustuslakivaliokunnan lausunnot (PeVL 15/2007 vp ja PeVL 41/2022 vp) koskien työtaisteluoikeuden rajoituksia välttämättömän hoidon turvaamiseksi. Lakiehdotukset liittyivät sosiaali- ja terveydenhoitoalan työtaisteluihin vuosina 2007 ja 2022.

Sääntely on merkityksellistä useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Ehdotuksen kannalta merkittäviä ovat perustuslain 7 §:ssä turvattu oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, 15 §:ssä turvattu omaisuuden suoja, 19 §:ssä turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä 20 §:n mukainen vastuu ympäristöstä. Lisäksi merkitystä on perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädetyllä velvollisuudella turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Työtaisteluilla on vaikutuksia myös kolmansiin osapuoliin, joiden perus- ja ihmisoikeuksia valtion on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että työtaisteluoikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy olennaisesti tavallisen lain säännöksin. 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). Arvioinnin kannalta merkityksellisiä kysymyksiä ovat muun muassa työtaisteluoikeuden rajoittamisen hyväksyttävä peruste, rajoitusten oikeasuhtaisuus ja rajoitusten riittävän täsmällinen muotoilu laissa sekä oikeusturva (esim. PeVL 41/2022 vp, kohta 7). Perustuslakivaliokunta totesi perusoikeusuudistuksesta (HE 309/1993 vp) antamassaan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp), että edes ilman nimenomaista lakivarausta tai rajoituslauseketta kirjoitettujakaan perusoikeuksia ei pääsääntöisesti ole tarkoitettu ehdottomiksi oikeuksiksi, vaan kysymys niiden rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaisesti. Ehdotettavan lainsäädännön on arvioitu täyttävän perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset (PeVM 25/1994 vp) jäljempänä selostettavalla tavalla.

Perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten täyttyminen

Laissa säätämisen sekä täsmällisyyden- ja tarkkarajaisuuden vaatimus. Esityksen säätämisjärjestysperusteluista (HE 14/2025 vp, s. 80) tarkemmin ilmenevin perustein lakiehdotusten on arvioitu täyttävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Työriitalakiin ehdotettavassa 8 d §:ssä on määritelty tyhjentävästi ne toiminnot ja tehtävät, joita työntekijäyhdistyksen huolehtimisvelvollisuus koskee.

Velvollisuuden soveltumiskynnys eli toimintojen vaarantumisen aste määriteltäisiin laissa. Esityksessä ehdotettavan hätätyön käyttöala kytkeytyisi lain tasolla yksilöityjen toimintojen keskeytymisestä aiheutuvien vahinkoseurausten välttämiseen. Hätätyön käyttöalaan kuuluvat vahinkoseuraukset määriteltäisiin laissa. Työtaisteluoikeuden rajoitusten olennainen sisältö, edellytykset ja rajoitusten laajuuteen vaikuttavat seikat ilmenevät lain tasolta.

Hyväksyttävyys ja painava yhteiskunnallinen tarve. Esityksellä toteutetaan perustuslain 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Työtaisteluoikeuden rajoitukselle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Lakiehdotus on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja välttämätön. Nykyisin merkittävien oikeushyvien turvaamiseksi ei ole riittäviä keinoja tilanteessa, jossa työntekijöiden yhdistys kieltäytyy niiden kannalta välttämättömästä työtaistelun rajaamisesta tai suojelutyöstä.

Ihmisten hengen ja terveyden turvaaminen liittyy välittömästi ehdotetun työriitalain 8 d §:n 1 momentin 1 ja 7 kohtaan ja välillisesti myös useaan muuhun ehdotettavalla lailla suojeltavaan toimintoon. Sääntelyllä suojellaan myös elinkeinotoiminnan jatkamisen edellytysten kannalta välttämättömiä työnantajan koneita ja laitteita tuhoutumiselta työtaistelun aikana. Ehdotetun 8 d §:n 1 momentin 2 kohdan hyväksyttävyys työtaisteluoikeuden rajoituksena kytkeytyy perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaan sekä perustuslain 18 §:ssä turvattuun oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen.

Sääntelyllä pyritään estämään mittavien ympäristövahinkojen syntymistä ja tarpeettoman kivun ja kärsimyksen aiheutumista eläimille työtaistelun johdosta (8 d §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdat). Ehdotus liittyy perustuslain 20 §:ään. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Suurten ympäristövahinkojen estämisen arvioidaan olevan hyväksyttävä peruste rajoittaa työtaisteluoikeutta. Tämä tavoite kytkeytyy myös oikeuteen elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen (HE 309/1993 vp, s. 66). Perustuslakivaliokunta on todennut, että eläinten tarpeettoman kivun ja kärsimyksen välttäminen on erittäin painava peruste eräiden perusoikeuksien rajoittamiselle. Peruste liittyy myös perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen, vaikka eläinten hyvinvoinnin edistämisessä on kysymys ennemminkin eettisesti kestävästä periaatteesta kuin suoranaisesti perusoikeuksien turvaamisesta (PeVL 2/2013 vp). Eläinten hyvinvoinnin turvaamisen ja niiden tarpeettoman kärsimyksen estämisen arvioidaan olevan hyväksyttävä peruste puuttua ehdotetulla tavalla rajoitetusti työtaisteluoikeuteen.

Ehdotuksen 8 d §:n 1 momentin 5 kohdalla pyritään varmistamaan Suomen alueellisen koskemattomuuden ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömät tehtävät työtaistelun aikana. Sääntelyssä tarkoitetuilla tehtävillä on liittymä valtion suvereenisuuteen sekä perusoikeuksien osalta erityisesti perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen turvallisuuteen. Vaikka oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen ei voida käyttää yleisten rajoitusten asettamiseen muille perusoikeuksille, on sillä kuitenkin merkitystä osana perusoikeuksien välistä punnintatilannetta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä hyväksyttävänä perusteena tietyn perusoikeuden rajoittamiselle on pidetty kansallista turvallisuutta (esim. PeVL 21/1997 vp ja 14/1998 vp). Esimerkiksi laajamittaisen tai välineellistetyn laittoman maahantulon torjuntaan on välttämätöntä varautua myös normaalioloissa. Myös valtion ylimmän päätöksenteon edellytysten turvaamisen kannalta välttämättömillä tehtävillä on liittymä valtion suvereenisuuteen sekä perusoikeuksien osalta erityisesti perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen turvallisuuteen (8 d §:n 1 momentin 6 kohta).

Ihmisten hengen tai terveyden kannalta välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden varmistaminen työtaistelun aikana kytkeytyy erityisesti perustuslain 7 §:ään, mutta välillisesti myös muihin perusoikeuksiin.

Ehdotetulla sääntelyllä turvattaisiin myös erittäin vakavien rikosten selvittämistä ja estämistä sekä tuomioistuinlaitoksen ja syyttäjälaitoksen kiireellisenä hoidettavaksi säädettyjen tehtävien hoitamista ja niihin liittyvää täytäntöönpanoa. Ehdotus liittyy etenkin perustuslain 7 ja 21 §:ään. Vakavan rikollisuuden estämistä on pidetty hyväksyttävänä perusteena tietyn perusoikeuden rajoittamiselle (esim. PeVL 10/2000 vp). Myös turvallisuusviranomaisten tietoteknisten järjestelmien, digitaalisen maksuliikenteen ja käteisen saatavuuden takaaminen kytkeytyy perustuslain 7 §:n takaamaan turvallisuuteen. Maksuliikenteen toimivuus on yhteiskunnan kannalta niin merkittävää, että sillä voi olla vaikutuksia useiden eri perusoikeuksien toteutumiseen sekä oikeuteen riittävään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Esityksessä ehdotettavat työtaisteluoikeuden rajoitukset ovat perusteltuja myös merkittävän yleisen edun kannalta.

Perusoikeuden ydinalueen suojelu. Sääntely liittyisi myös työtaisteluoikeuden keskeiseen sisältöön rajoitusten koskiessa primäärityötaisteluita. Perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittäviä oikeushyviä välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantavien työtaisteluiden ei ylipäätänsä kaikilta osin voida arvioida kuuluvan työtaisteluoikeuden piiriin hyvän tavan tai oikeudenvastaisina tai ainakaan työtaisteluoikeuden ydinalueelle.

Ehdotettu sääntely jättää edelleen laajan mahdollisuuden toteuttaa työtaistelutoimenpiteitä yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla. Työntekijäyhdistyksellä olisi ensisijainen päätösvalta siitä, kuinka se toteuttaa huolehtimisvelvoitteensa työtaistelua rajaamalla tai suojelutyöstä huolehtimalla. Lakisääteiset keinot olisivat viimesijaisia ja porrastettu siten, että työtaisteluoikeuteen puututtaisiin lievimmällä mahdollisella keinolla. Tuomioistuinmenettely tulisi kyseeseen vain, jos neuvotteluissa ei ole päästy toimintojen turvaamisesta yhteisymmärrykseen. Hätätyöllä olisi ehdotuksen mukaan erittäin kapea käyttöala pakkotilaan rinnastuvassa akuutissa vaaratilanteessa, jossa muut keinot eivät tosiasiassa ole mahdollisia työn teettämisen tarpeen äärimmäisen kiireellisyyden takia.

Ehdotettu sääntely ei puutu perustuslain turvaaman työtaisteluoikeuden ydinalueeseen.

Oikeasuhtaisuus. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta erityistä merkitystä voidaan antaa sille, että laissa säädettyjen keinojen käyttäminen on viimesijainen keino turvata riittävä henkilöstö työtaistelun aikana. Sääntely tulee sovellettavaksi vain, mikäli lievemmät keinot eivät osoittaudu riittäviksi (PeVL 41/2022 vp). Kyse on hyvin kapea-alaisista työtaisteluoikeuden rajoituksista, jotka ovat asteittaisia siten, että työtaisteluoikeuteen puuttuminen olisi mahdollisimman vähäistä. Työnantajan olisi ensisijaisesti selvitettävä, voiko se turvata toiminnot käytettävissään olevilla keinoilla (esim. asiakkaiden siirrot, toiminnan uudelleen organisointi, virkaehtosopimuslainsäädäntöön perustuva suojelutyövelvoite).

Ehdotus ei kategorisesti kiellä työtaisteluoikeutta millään toimialalla tai ammattiryhmässä. Työtaisteluoikeutta olisi sallittua rajoittaa vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä hengen ja terveyden, ympäristön ja muiden sääntelyn alaan kuuluvien oikeushyvien ja niiden kannalta välttämättömien toimintojen turvaamiseksi.

Työntekijäyhdistyksen huolehtimisvelvollisuuden syntymiselle olisi korkea kynnys. Velvollisuus edellyttäisi sääntelyllä suojattavien välttämättömien toimintojen välitöntä, konkreettista ja vakavaa vaarantumista työtaistelun seurauksena. Täysin teoreettinen vaara ei johtaisi huolehtimisvelvollisuuden soveltamiseen. Jos työtaistelu aiheuttaisi toiminnolle vain vähäistä haittaa, työntekijäyhdistyksen velvoite ei soveltuisi. Korkein oikeus on käyttänyt vastaavaa kriteeristöä arvioidessaan, voidaanko työtaistelu kieltää turvaamistoimena (esim. KKO 2023:95).

Jos työntekijäyhdistyksen huolehtimisvelvollisuuden kynnys ylittyisi, sille olisi turvattu ensisijainen päätösvalta huolehtimisvelvoitteensa toteuttamisesta. Ristiriitatilanteessa osapuolten olisi neuvoteltava toimintojen turvaamisesta. Jos neuvotteluissa ei päästäisi yhteisymmärrykseen, tuomioistuin voisi työnantajan hakemuksesta kieltää lainvastaisen työtaistelun. Väliaikaisen kiellon edellytyksenä olisi, että työnantaja on vähintäänkin pyrkinyt neuvottelemaan toimintojen turvaamisesta työtaistelun toimeenpanevan yhdistyksen kanssa. Tuomioistuimen olisi pyrittävä rajaamaan väliaikaista kieltoa siten, että työtaisteluoikeuden rajoitus jäisi tosiasiallisesti mahdollisimman vähäiseksi.

Ehdotuksella selkeytetään työneuvoston tulkintakäytäntö huomioiden hätätyön käyttöalaa työtaistelutilanteessa. Työsuojeluviranomainen totesi työryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa (ISAVI/11302/2024), että oikeustilan ja viranomaiskäytännön kannalta on keskeistä, että lainsäätäjä ottaa nimenomaisen kannan hätätyön teettämisestä työtaistelutilanteissa. Myös valtioneuvoston oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että ehdotetun sääntelyn liityntäpintoja mm. työaikalain hätätyösäännökseen tulisi kartoittaa jatkovalmistelun yhteydessä tarkemmin (OKV/2897/21/2024).

Ehdotuksen mukaan hätätyön käyttöala välttämättömiin toimintoihin kohdistuvan työtaistelun yhteydessä olisi huomattavan kapea. Säännös tulisi sovellettavaksi pakkotilaan rinnastuvassa tilanteessa, jossa työtaisteluoikeuteen puuttuminen työnantajan päätöksellä on välttämätöntä välittömästi ja pakottavasti henkeä, terveyttä, omaisuutta, eläinten hyvinvointia, ympäristöä tai kansallista turvallisuutta uhkaavan vahinkoseurauksen torjumiseksi. Vahinkoseurausten konkretisoitumisen uhkan tulisi olla ajallisesti siinä määrin välitön, ettei työnantajalla tosiasiallisesti olisi muita keinoja vahingon välttämiseen. Hätätyön teettäminen ei olisi sallittua, jos työnantaja voisi turvata estää vahinkoseurauksen turvautumalla ehdotettavan lain mukaisiin keinoihin eli neuvotteluun ja tuomioistuinprosessiin tai muihin käytettävissään oleviin kohtuullisiin

keinoihin. Hätätyötä saa teettää vain niin kauan ja siinä määrin kuin se on akuutin vaaran torjumiseksi välttämätöntä. Työnantajan olisi vaarantumisen jatkuessa turvauduttava muihin keinoihin kuin hätätyöhön heti, kun se on mahdollista.

Yleisen sääntelyratkaisun välttämättömyys. Yhteiskunnan kriittisimmät toiminnot käsittävää yleistä sääntelyratkaisua on pidettävä välttämättömänä, vaikka useimmilla sääntelyyn piiriin kuuluvilla toimialoilla suojelutyöstä on pääsääntöisesti päästy sopuun eikä merkittäviä vahinkoseurauksia ole tiettävästi aiheutunut. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla työtaistelu on johtanut vuosina 2022 ja 2007 erityislain säätämiseen ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseksi. Valtion virkamiehillä ja turvallisuusviranomaisilla työtaistelut ovat varsin harvinaisia. Vuonna 2005 rajavartijoiden työtaistelu kuitenkin johti tarpeeseen valmistella lainsäädäntöä lakon ulkopuolisten virkamiesten suojelutyövelvoitteesta (HE 83/2005 vp). Ihmisten hengen ja terveyden kannalta välttämättömiä tehtäviä on myös muilla toimialoilla kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Ehdotettava sääntely kohtelee työtaisteluoikeuden rajoitusten suhteen kriittisiä toimialoja neutraalisti. Toimialarajat ylittävää lainsäädäntöä puoltaa myös perustuslakivaliokunnan kannanotto yksittäistapauksellisten lakien säätämisen välttämisestä (PeVL 41/2022 vp, kohdat 9 ja 10; ks. myös PeVL 19/2008 vp, s. 5/II).

Sääntelemätön tilanne voi lisätä työmarkkinaosapuolten välisiä ristiriitoja. Työmarkkinaristiriidat voivat lisääntyä myös sellaisilla aloilla, joissa niitä tavanomaisesti ei ole ollut. Suojattavien oikeushyvien merkitys huomioiden ei ole tarkoituksenmukaista säätää erityislakia kuhunkin yksittäiseen ristiriitatilanteeseen puuttumiseksi siinä vaiheessa, kun tilanne on jo päässyt kärjistymään. Turvallisuustilanne voi yllättäen heikentyä normaaliolojenkin aikana ja siten on välttämätöntä, että keskeisten turvallisuusviranomaisten työtaistelutilanteisiin varaudutaan lainsäädännöllä. Erityislain säätäminen tai valmiuslain käyttöönotto eivät ole keinoja, joilla esimerkiksi äkilliseen turvallisuustilanteen heikentymiseen työtaistelun aikana pystytään riittävän nopeasti vastaamaan. Työtaistelun keskeyttäminenkään turvallisuustilanteen yllättäen heikentyessä ei välttämättä estäisi niiden seurausten aiheutumista, joita sääntelyllä pyritään välttämään.

Ehdotettava sääntely turvaa työmarkkinoiden vakautta ja ennakoitavuutta. Tätä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty hyväksyttävänä perusteena työtaisteluoikeutta rajoittavalle sääntelylle. Kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuisten palveluiden turvaamisesta (PeVL 9/2024 vp, kohta 7). Perustuslakivaliokunta on katsonut oikeasuhtaisisiksi eräiden eduskunnan kanslian virkamiesten työtaisteluoikeuden rajoitukset, joiden tarkoituksena oli varmistaa eduskunnan toimintakyky kaikissa olosuhteissa. Merkille pantavaa on myös se, että mainittu sääntely toteutettiin vastaisuuden varalle, vaikka tällaisia työtaisteluita ei ollut esiintynyt (PeVL 12/2003 vp).

Oikeusturvajärjestelyt. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 21 §:n kannalta. Ehdotuksen mukaan työnantajan oikeussuojakeinona olisi oikeus hakea väliaikaista kieltoa ja nostaa kieltokanne yleisessä tuomioistuimessa, jos välttämättömien toimintojen turvaamisesta ei päästä sopuun osapuolten keskinäisissä neuvotteluissa. Ehdotus täyttää perusoikeusrajoitusten oikeusturvavaatimukset ja kansainvälisistä sitoumuksista johtuvat velvoitteet. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (mm. PeVL 8/2004 vp) kuuluva vastapuolen kuuleminen toteutuisi väliaikaisen kiellon ja kieltokanteen käsittelyn yhteydessä.

Ehdotettava sääntely työtaistelun väliaikaisesta kieltämisestä kaventaa oikeudenkäymiskaaren turvaamistoimen käyttöalaa työtaisteluiden kieltämisessä (HE 14/2025 vp, s. 88).

Työntekijän oikeusturvan toteutumista hätätyön teettämisen yhteydessä turvaa työsuojeluviranomaisen valvontamenettely. Oikeusturvavaatimuksen täyttyminen ei välttämättä edellytä muutoksenhakuoikeudesta säätämistä (PeVL 7/1997 vp). Työnantajan on työaikalain 19 §:n mukaan ilmoitettava työsuojeluviranomaiselle viivytyksettä hätätyön syystä, laajuudesta ja todennäköisestä kestosta. Koska työtaistelussa on kyse kollektiivisesta toimenpiteestä, on työntekijän oikeusturvan kannalta merkityksellistä, että työnantajan on varattava hätätyötä tekeviä työntekijöitä edustavalle luottamusmiehelle tilaisuus antaa hätätyön teettämisestä työtaistelun yhteydessä lausumansa. Luottamusmiehen lausuma on liitettävä työsuojeluviranomaiselle toimitettavaan hätätyöilmoitukseen. Työsuojeluviranomainen voi lopettaa hätätyön teettämisen työtaistelutilanteessa tai rajoittaa sitä ja ilmoittaa lainvastaisesta hätätyöstä poliisille. Hätätyön lainvastainen teettäminen on työaikalain 44 §:ssä säädettynä työaikarikkomuksena rangaistava teko.

Kansainvälisten velvoitteiden noudattaminen. Suomi on sitoutunut useisiin kansainvälisiin velvoitteisiin, jotka turvaavat ammatillisen yhdistymisvapauden, kollektiivisen neuvotteluoikeuden ja työtaisteluoikeuden. Ehdotuksen kannalta merkityksellisiä ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kohta,

Euroopan neuvoston uudistetun sosiaalisen peruskirjan 5 artikla ja 6 artiklan 4 kohta ja niiden rajoitusedellytykset, Kansainvälisen työjärjestö ILOn yleissopimukset nro 87, 98, 151 ja 154 sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 22 artikla ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimuksen 8 artikla sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artikla. KP- ja TSS-sopimus kytkeytyvät ILOn yleissopimuksen nro 87 mukaiseen suojan tasoon. Perustuslakivaliokunnan vahvistaman ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaatteesta (PeVM 25/1994 vp, PeVL 2/1990 vp) seuraa, että perustuslain 13 §:n 2 momentissa vahvistettua ammatillista yhdistymisvapautta on tulkittava siten, että sen sisältö on sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.

Ehdotuksessa on kyse laissa säädetyistä rajoituksista, jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muun muassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien tai yleisen edun turvaamiseksi.

Keinona välttämättömien toimintojen turvaamiselle ehdotetaan edellä mainittujen kansainvälisten sopimusten valvontakäytännössä hyväksyttyä vähimmäispalveluvelvoitteen asettamista lainsäädännössä. Rajoitusten on arvioitu täyttävän EIS 11 artiklan 2 kohdan ja sosiaalisen peruskirjan G artiklan mukaiset rajoitusedellytykset. Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden antaman harkintamarginaalin kannalta on merkityksellistä, ettei ehdotuksilla puututa ammatillisen yhdistymisvapauden ytimeen, vaan kriittisten toimialojen työntekijöillä on rajoituksista huolimatta varsin laaja työtaisteluoikeus.[2]

Ehdotusta on arvioitu myös ILOn yleissopimusten ja sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännön näkökulmasta (HE 14/2025 vp s. 16-26, 30-31 ja 89).

Kokoavasti voidaan todeta, että ILOn sopimusten valvontakäytännön mukaan ns. *olennaisissa palveluissa suppeassa merkityksessä* (väestön hengen, terveyden ja turvallisuuden kannalta olennaiset toiminnot) työntekijöiden työtaisteluoikeus voitaisiin jopa kieltää kokonaan ja siten on sallittua edellyttää myös vähimmäispalveluita.[3] Lisäksi ILOn valvontakäytännössä on katsottu sallituksi edellyttää *vähimmäispalveluita* eräissä perustavanlaatuisen tärkeissä julkisissa palveluissa sekä palveluissa, joissa tietyn suuruiset ja kestoiset lakot voivat aiheuttaa väestön normaaleja oloja uhkaavan akuutin kriisin (mm. lennonjohto, puhelinpalvelut ja palvelut, jotka vastaavat luonnonkatastrofien seurauksista, sähköpalvelut, vesihuolto, vankilat, kouluikäisten oppilaiden ruokahuolto ja koulujen siivous, tilojen, koneiden ja laitteiden turvallisuuden varmistaminen ja ylläpito).[4]

Ehdotetussa sääntelyssä on kyse *vähimmäispalveluiden* turvaamisesta. Vähimmäispalvelulla tarkoitetaan tässä yhteydessä, että työtaisteluoikeutta ei kielletä tietyltä ammattiryhmältä kategorisesti kokonaan, vaan sääntelyllä varmistetaan, että työnantajalla on käytettävissään vähimmäishenkilöstö, joka on ehdottoman välttämätön kriittisen toiminnon turvaamiseksi. Ehdotettavassa sääntelyssä on kyse ILOn sopimusten velvoitteiden näkökulmasta lievemmästä työtaisteluoikeuden rajoituksesta.

Myös valtion virkamiesten osalta vähimmäispalveluvelvoitteen asettaminen on kansainvälisten sopimusten valossa arvioituna mahdollista. ILOn valvontakäytännön mukaan virkamiesten lakko-oikeus voidaan kieltää tai sitä rajoittaa niiden virkamiesten osalta, jotka käyttävät valtiolle kuuluvaa julkista valtaa (”exercising authority in the name of the State”, esim. oikeushallinnon ja tuomioistuinten virkamiehet). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa sallitaan rajoitusten asettaminen asevoimien, poliisin ja valtionhallinnon virkamiehille. Myös sosiaalisen peruskirjan G artikla ja sitä koskeva valvontakäytäntö sallii

[2] EIT:n ratkaisukäytännöstä 11 artiklan 2 kohdan harkintamarginaalista ks. National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom, 2014 ja Norwegian Transport Workers’ Union (NTF) v. Norway, 2021 sekä Federation of Offshore Workers’ Trade Unions and Others v. Norway, 2002.

[3] (Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 2006, Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association 2018, kohta 836.)

[4] Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, 2018, kohdat 840, 864 ja 865.)

rajoitukset mm. poliisin, armeijan, tuomareiden ja sellaisten virkamiesten osalta, joiden tehtävät välittömästi vaikuttavat muiden oikeuksiin, kansalliseen turvallisuuteen tai julkiseen yleiseen etuun.[5]

Ehdotettavan sääntelyn piiriin kuuluu olennaisia palveluita suppeassa merkityksessä sekä sellaisia toimintoja ja perustavanlaatuisen tärkeitä julkisia palveluita, joissa voidaan ILOn käytännön mukaan edellyttää vähimmäispalveluita. Huolehtimisvelvollisuuden kynnyksen kriteeristössä (*välittömyys, konkreettisuus ja vakavuus*) on huomioitu ILOn valvontakäytännön edellyttämällä tavalla se, että joissain tilanteissa työtaistelu voi vasta tietyn laajuisena tai kestoisena toteutuessaan johtaa väestön normaaleja oloja uhkaavaan akuuttiin kriisiin. Näin voi olla esimerkiksi ihmisten hengen tai terveyden kannalta välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden varmistamisen osalta (HE 14/2025 vp s. 60, 65). Ehdotettavat työtaisteluoikeuden rajoitukset olisivat soveltamisalaltaan hyvin suppeita ja sallittuja ainoastaan siltä osin kuin ne ovat ehdottoman välttämättömiä kriittisen toiminnon turvaamiseksi. Vähimmäispalveluvaatimuksen asettaminen ei siten ILOn valvontakäytännössä kielletyllä tavalla tekisi työtaisteluoikeuden käyttämistä tehottomaksi.

ILOn yleissopimusten ja Euroopan neuvoston uudistetun sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä asetetaan etusijalle osapuolten välinen neuvottelu ja sovinto vähimmäispalveluita määritettäessä. Ristiriitatilanteessa on pidetty sallittuna, että toiminnot turvaavan vähimmäispalvelutason määrittää riippumaton toimielin, kuten tuomioistuin. Ehdotettu sääntely noudattaa valvontakäytännössä asetettuja lähtökohtia.

Esitykseen sisältyvä hätätyötä koskeva ehdotus tarkoittaa työtaisteluun osallistuvan työntekijän määräämistä työhön työnantajan päätöksellä. ILOn yleissopimusten ja sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä ei ole otettu kantaa tilanteeseen, jossa työtaistelun aikana syntyvässä akuutissa vaaratilanteessa työnantaja ei työn teettämisen äärimmäisen kiireellisyyden takia tosiasiallisesti pysty turvaamaan esimerkiksi ihmisen henkeä tai terveyttä yhdistyksen kanssa neuvottelemalla tai tuomioistuinmenettelyllä. Sosiaalinen peruskirja on valvontakäytännön mukaan esteenä lainsäädännölle, joka antaisi työnantajalle yksipuolisen vallan päättää suojelutyöstä ilman minkäänlaisia tapauksen olosuhteisiin liittyviä erityisiä edellytyksiä.[6] Esityksessä ehdotettava lainsäädäntö poikkeaa sosiaalisten oikeuksien komitean arvioimasta tapauksesta. Työntekijäyhdistyksen oikeus määritellä työtaistelun rajat on esityksen mukaan pääsääntö. Ristiriitatilanteessa asian ratkaisisi tuomioistuin. Hätätyö tulisi sovellettavaksi vain pakkotilaan rinnastuvissa olosuhteissa, joissa työnantajan käytettävissä ei ole muita toimintamahdollisuuksia. Työnantajan päätösvaltaa rajoittaa työsuojeluviranomaisen valvontamenettely.

ILOn sopimuksista ja sosiaalisesta peruskirjasta ei voida arvioida johtuvan estettä työtaisteluun osallistuvan määräämiselle hätätyöhön tilanteessa, jossa henkeä, terveyttä, elinkeinotoiminnan jatkamisen kannalta olennaista omaisuutta, eläinten hyvinvointia, ympäristöä tai kansallista turvallisuutta ei voida pakkotilaan rinnastuvissa olosuhteissa muilla keinoin voida suojella. Ehdotusta ei myöskään ole pidettävä ILOn pakkotyön kieltämistä koskevien yleissopimusten nro 29 ja 105 vastaisena (HE 14/2025 vp, s. 92-93).

Hätätyössä saadaan työaikalain 19 §:ssä säädettyjä rajoituksia noudattaen poiketa enimmäistyöajasta ja vähimmäislepoajasta. Tältä osin esityksessä arvioitu myös EU:n työaikadirektiivin[7] velvoitteita ja sen 17 artiklan 3 kohdassa säädettyjä poikkeusmahdollisuuksia. Työaikadirektiivin ei arvioida asettavan estettä ehdotettavalle sääntelylle. Työtaistelutilanteissa hätätyötä teetettäisiin oletettavasti useimmiten työntekijän säännöllisenä työaikana eikä direktiivissä säädetty 48 tunnin viikoittainen enimmäistyöaika (ml. ylityö) ylittyisi. Tällöin hätätyön teettäminen ei kuuluisi direktiivin soveltamisalaan. Työaikadirektiivistä johtuvat työaikasuojeluvelvoitteet olisi turvattu, sillä ehdotuksen mukaan hätätyön teettämisessä olisi noudatettava työaikalain 19 §:ään sisältyviä säännöksiä työajan tasoittamisesta ja korvaavasta lepoajasta, jos hätätyötä teetetään säännöllisen työajan lisäksi.

Katariina Jämsén
Erityisasiantuntija
Työ- ja elinkeinoministeriö

[5] *Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria, Confederation of Labour "Podkrepa" and European Trade Union Confederation v. Bulgaria, Complaint No. 32/2005. Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy, Complaint No. 140/2016.*
[6] Conclusions 2018 - Serbia - Article 6 §.
[7] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/88/EY tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista.