Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori 25.3.2025

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖRIITOJEN SOVITTELUSTA JA ERÄIDEN TYÖTAISTELUTOIMENPITEIDEN EDELLYTYKSISTÄ ANNETUN LAIN JA TYÖAIKALAIN 2 JA 19 §:N MUUTTAMISESTA (HE 14/2025 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen 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. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi 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.

Esityksellä pyritään toteuttamaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaus siitä, että hallitus toteuttaa eduskunnan lausuman, jonka mukaan valtioneuvoston tulee selvittää suojelutyötä koskevat kehittämistarpeet ja valmistelee tarvittaessa lainsäädäntöehdotukset, joilla suojelutyön järjestäminen turvataan ristiriitatilanteissa (EV 105/2022 vp).

Esityksen tavoitteena on turvata eräät perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta välttämättömät toiminnot työtaistelutilanteissa. Tavoitteena on, että osapuolet jatkossakin ensisijaisesti sopivat keskinäisissä neuvotteluissaan työtaistelun aikana tarvittavasta suojelutyöstä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyy ehdotusten suhdetta perustuslakiin koskeva jakso. Jaksossa on tarkasteltu esityksen suhdetta tai viitattu perustuslain 7 §:ään (oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen), 13 §:ään (kokoontumis- ja

yhdistymisvapaus), 15 §:ään (omaisuuden suoja), 18 §:ään (oikeus työhön ja elinkeinovapaus), 19 §:n 1 momenttiin (oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon), 19 §:n 3 momenttiin (julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu), 20 §:ään (vastuu ympäristöstä), 21 §:ään (oikeusturva), 22 §:ään (perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite) ja 80 §:n 1 momenttiin (velvollisuus säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan). Lisäksi perustuslakijaksossa on tarkasteltu asiaan kytkeytyviä ihmisoikeusvelvoitteita (etenkin ILOn yleissopimuksia nro 87 ja 98 sekä KP-sopimuksen 22 artiklaa, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklaa, uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 5 ja 6 artiklaa, TSS-sopimuksen 8 artiklaa). Esille tuodaan myös Euroopan unionin perusoikeuskirja.

Esityksessä katsotaan, että ehdotetut lait voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Arviointi

Yleisarvio

Esitykseen sisältyvää perustuslainmukaisuuden arviointia voi pitää laajana ja monin osin asianmukaisena, muttei toisaalta täysin ongelmattomanakaan. Perustuslakijakso kattaa asiassa olennaiset perusoikeudet ja muut perustuslain säännökset. Lisäksi asiaan liittyvää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä on tuotu esiin laajasti. Myös ihmisoikeusarviointi on kattavaa. Tämän vuoksi en katso tarpeelliseksi toistaa kaikkia ehdotusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa olennaisia perusteita ja lähtökohtia. Esitän esitystä täydentäviä näkökohtia ja arviointia esityksen sisältämistä olennaisimmista seikoista sekä kiinnitän huomiota mainitsemiini ongelmiin perustuslainmukaisuuden arvioinnissa. Keskeisesti kyse on ehdotuksen merkitsemän työtaisteluoikeuden perusoikeusrajoituksen arvioinnissa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Perustuslainmukaisuuden arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistykselle asetettavasta velvollisuudesta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä välttämättömistä toiminnoista (1. lakiehdotuksen 8 d §). Työtaistelu ei saisi välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa sääntelyllä suojattavia välttämättömiä toimintoja. Kyse on toiminnoista, joiden keskeytyksetön jatkuminen on ihmisten hengen ja terveyden, elinkeinotoiminnan edellytysten, ympäristön, eläinten hyvinvoinnin, turvallisuuden tai muutoin yleisen edun kannalta välttämätöntä turvata myös työtaistelun aikana. Huolehtimisvelvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää toimintojen välitöntä, konkreettista ja vakavaa vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla.

Esityksen mukaan kyse on siitä, että työnantaja saa käyttöönsä sen työvoiman, joka on välttämätöntä, jotta työnantaja voi huolehtia vastuistaan, joita välttämättömien toimintojen turvaaminen edellyttää. Huolehtimisvelvollisuudesta vastaisi työtaistelun toimeenpanosta vastuussa

oleva työntekijöiden yhdistys. Huolehtimisvelvollisuus kattaisi koko työtaistelun ajan. Yhdistys voisi täyttää huolehtimisvelvollisuutensa rajaamalla työtaistelua siten, että työnantajan kriittiset toiminnot tai tehtävät jäisivät työtaistelun ulkopuolelle tai jättämällä työnantajan käyttöön sellaisen vähimmäismäärän henkilöstöä, joka on välttämätöntä sääntelyllä suojattavien toimintojenturvaamiseksi.

Työnantajan ja työntekijöiden yhdistyksen olisi neuvoteltava työtaistelun rajoista tai suojelutyöstä toimintojen turvaamiseksi. Jos neuvotteluissa ei päästäisi sopuun, työnantaja voisi hakea väliaikaista kieltoa välttämättömän toiminnon turvaamiseksi. Tuomioistuin voisi työnantajan hakemuksesta väliaikaisesti kieltää työtaistelun, jos olisi todennäköistä, että työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaisi jonkin sääntelyllä suojattavan toiminnon ja että asian kiireellisyys vaatisi väliaikaisen määräyksen antamista. Tuomioistuin voisi tarvittaessa hakijan pyynnöstä lykätä työtaistelua tai keskeyttää jo alkaneen työtaistelun heti hakemuksen vireille tultua. Tuomioistuin voisi työnantajan kanteesta kieltää huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun.

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. Hätätyön teettäminen tulisi kyseeseen vain, jos vahinkoseurausta ei voida esityksessä ehdotettavilla tai millään muillakaan kohtuullisilla keinoilla välttää. Tuomioistuimella olisi mahdollisuus asettaa työtaistelun kieltämistä koskevan päätöksen tehosteeksi uhkasakko.

Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta. Esityksen tavoite turvata eräät perusoikeuksien tai yleisen edun turvaamisen kannalta merkittävät toiminnot työtaisteluiden aikana kytkeytyy sääntelyllä suojattaviin perusoikeuksiin (etenkin perustuslain 7, 15, 18, 19 ja 20 §). Lisäksi ehdotuksilla rajoitettaisiin työtaisteluoikeutta. Ehdotettu sääntely on siten merkityksellistä ennen muuta perustuslain 13 §:ssä turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden kannalta.

Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin 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 (PeVL 41/2022 vp, kappale 20, PeVL 12/2003 vp, s. 2–3, PeVL 3/1998 vp, s. 3). Perusoikeusuudistusta koskevien esitöiden mukaan ammatillinen yhdistymisvapaus merkitsee myös, ettei vapauttaan käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia; siten esimerkiksi osallistuminen lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste työstä erottamiselle tai erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 vp, s. 61).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausuntokäytännössään muun muassa myötätuntotyötaistelujen ja poliittisten työtaistelujen rajoituksia (PeVL 9/2024 vp), erityisten virkamiesryhmien työtaisteluoikeuden rajoittamista (PeVM 6/2015 vp, PeVL 12/2003 vp, PeVL 19/2001 vp) ja vireillä olevin tai pian alkaviksi arvioitujen terveydenhuollon työtaistelutoimenpiteiden

potilasturvallisuuteen kohdistuvien vaikutusten torjuntaa tilapäisiksi tarkoitetuilla säännöksillä (PeVL 41/2022 vp, PeVL 15/2007 vp). Valiokunta on lausuntokäytännössään todennut, että työtaisteluoikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Lainsäätäjällä on valiokunnan mukaan myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näiden lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (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 9/2024 vp, kappale 4, PeVL 41/2022 vp, kappale 7).

Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkille pantavaa, että ehdotettu sääntely koskee kaikenlaisia työtaistelutoimenpiteitä, myös sellaisilla toimialoilla, joille kohdistuvia työtaisteluoikeuden rajoituksia perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut. Tällainen soveltamisalaltaan yleiseksi tarkoitettu sääntely työtaisteluoikeuden rajoituksista on perustuslakivaliokunnan aiempaan tulkintakäytäntöön nähden uudenlainen arviointitilanne. Ehdotettua sääntelyä on aikaisempien arviointitilanteiden erityisyydestä huolimatta arvioitava perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön valossa (ks. myös PeVL 9/2024 vp, kappale 4). Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tätä käytäntöä on esitelty varsin laajasti.

Sääntelyn perustuslainmukaisuutta on arvioitava työtaisteluoikeuteen kiinnittyvistä lähtökohdista ja ennen muuta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Näihin edellytyksiin kuuluu myös ihmisvelvoitteiden mukaisuus. Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja EU-oikeuden näkökulmasta työtaisteluun ryhtyminen sisältyy ammatilliseen yhdistymisvapauteen. En havaitse esityksessä ihmisoikeusvelvoitteisiin liittyviä ongelmia. Tuon seuraavassa esille erikseen muihin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin liittyviä näkökohtia.

Lailla säätäminen

Voimassa olevassa oikeustilassa työtaistelun aikaisesta suojelutyöstä ei ole säädetty laissa, vaan esimerkiksi hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojelemiseksi välttämättömästä suojelutyöstä päättää työtaisteluun osallistunut työntekijöiden yhdistys ja tarvittaessa siitä neuvotellaan työntekijä- ja työnantajapuolen välillä. Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n mukaista yleistä turvaamistoimea koskevan sääntelyn perusteella on haettu työtaistelutoimenpiteiden kieltämistä koskevia päätöksiä yleiseltä tuomioistuimelta.

Ehdotettu lailla säätäminen on asianmukaista perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan lailla säätämisen vaatimuksen mukaisesti. Tätä perustelee osaltaan myös perustuslain 2 §:n 3 momentin mukainen oikeusvaltioperiaate ja 80 §:n 1 momentin säännös siitä, että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Esityksellä täytettäisiin tältä osin myös eduskunnan edellyttämä tarve säätää tarvittaessa lainsäädäntöehdotukset, joilla suojelutyön järjestäminen turvataan ristiriitatilanteissa (EV 105/2022 vp).

Hyväksyttävyys

Esityksessä pyritään turvaamaan eräät perusoikeuksien tai yleisen edun turvaamisen kannalta merkittävät toiminnot työtaisteluiden aikana. Esityksen mukaan työtaistelut voivat aiheuttaa häiriöitä sellaiseen palvelu- ja tavaratuotantoon, jotka ovat perusoikeuksien toteutumisen kannalta kriittisiä (muun muassa terveys- ja sosiaalipalvelut, eräät turvallisuuspalvelut sekä vesi-, energia- ja ruokahuoltopalvelut). Tällaisten palvelujen osalta ehdotuksella turvattaisiin sitä, etteivät työtaistelut aiheuta esimerkiksi ihmisten hengen vaarantumista tai terveyden vakavaa vaarantumista. Ehdotetulla lainsäädännöllä suojataan erityisesti työtaisteluun nähden kolmansien henkilöiden perusoikeuksia. Ehdotuksen vaikutukset kohdistuisivat erityisesti heikommassa asemassa oleviin ihmisiin, jotka ovat sosiaali- tai terveyspalveluiden avun varassa sekä vakavasti sairaisiin, ikääntyneisiin tai apua tarvitseviin vammaisiin ihmisiin. Ehdotetulla lainsäädännöllä suojataan myös työnantajien omaisuutta.

Eräiden perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävien toimintojen turvaamista työtaisteluiden aikana voi pitää hyväksyttävänä ja painavana yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana perusteena rajoittaa perusoikeutta (ks. PeVL 41/2022 vp, kappale 22, PeVL 15/2007 vp). Vaikka perus- ja ihmisoikeusvaikutusten merkitystä vähentääkin se esityksessäkin esille nostettu seikka, että työtaisteluiden aikana on jo nykyisin sovittu suojelutyöstä eikä vakavia vahinkoja perusoikeuksien suojaamille eduille ole siten päässyt aiheutumaan, voi ehdotetun sääntelyn taustalla katsoa olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä tavoite. Esityksen päätavoite on myös yhteensopiva perustuslain 22 §:n kanssa, jossa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ydinalueen suoja

Ehdotettu sääntely koskisi kaikenlaisia työtaistelutoimenpiteitä. Tarkoitettu huolehtimisvelvollisuus soveltuisi lähtökohtaisesti kaikkiin työtaisteluihin, eli primäärityötaisteluihin, myötätuntotyötaisteluihin ja poliittisiin työtaisteluihin, niin työrauhavelvollisuuden sitoessa kuin sen ulkopuolellakin, sekä erilaisten työtaistelutoimien yhteydessä. Sääntely kohdistuisi myös työtaistelutoimenpiteisiin, jotka järjestetään neuvotteluosapuolten välillä käytävien kollektiivisopimusneuvottelujen aikana. Esityksessä on todettu, että primäärityötaisteluita koskevin osin ehdotus liittyy työtaisteluoikeuden keskeiseen sisältöön, mutta ehdotuksella ei kuitenkaan puututtaisi työtaisteluoikeuden ydinalueeseen. Myöskään myötätuntotyötaisteluiden ja poliittisten työtaisteluiden rajoittamisen osalta kyse ei olisi esityksen mukaan työtaisteluoikeuden keskeiseen sisältöön puuttumisesta.

Esityksen perustuslakijaksossa on käsitelty vain lyhyesti ja varsin epämääräisesti kysymystä työtaisteluoikeuden ytimen suojasta. Pidän esitettyä arviointia tältä osin riittämättömänä. Sääntelyn suhdetta työtaisteluoikeuden ydinalueeseen arvioitaessa on mielestäni syytä ottaa huomioon se, että ehdotuksella ei kategorisesti kielletä minkään alan tai ammattiryhmän työntekijöiden työtaisteluoikeutta. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että esityksessä asetettavat velvoitteet koskevat pääasiallisesti työntekijöiden yhdistyksiä ja työnantajia. Esityksessä ei ehdoteta työtaistelutoimenpiteiden kieltoja myöskään tietyille henkilöryhmille. Tästä huolimatta vaikutukset kohdistuisivat myös yksittäisiin työntekijöihin. Hätätyövelvoite kohdentuu puolestaan suoraan yksittäiseen työntekijään. Hätätyö olisi ehdotuksen mukaan viimesijainen keino ja sillä olisi ehdotuksen mukaan suppea käyttöala. Kyse olisi pakkotilaa muistuttavasta

tilanteesta, jossa työtaisteluoikeuteen puuttuminen työnantajan päätöksellä on välttämätöntä välittömästi ja pakottavasti uhkaavan perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävän vahinkoseurauksen torjumiseksi.

Katson, että ehdotettu sääntely jättää varsin laajan mahdollisuuden toteuttaa työtaistelutoimenpiteitä (ks. PeVL 41/2022 vp) eikä siten tyhjennä tämän perusoikeuden merkitystä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on myös tietyin edellytyksin katsottu mahdolliseksi varsin pitkällekin menevää puuttumista työtaisteluoikeuteen (ks. PeVL 41/2022 vp). Mielestäni ehdotettu sääntely ei puutu perustuslain turvaaman työtaisteluoikeuden ydinalueeseen siten, että tällä olisi säätämisjärjestykseen vaikuttavaa merkitystä.

Oikeasuhtaisuus

Esityksessä ehdotettava sääntely koskisi yleisesti sellaisia aloja, joiden työtehtävät ovat välttämättömiä perusoikeuksien tai yleisen edun turvaamiseksi. Esityksessä on todettu, että riittävästä suojelutyöstä on tähän asti pääsääntöisesti saatu sovittua, vaikka lainsäädäntöä ei ole ollut. Sosiaali- ja terveydenhuollon työtaistelutilanteissa on jouduttu kaksi kertaa valmistelemaan lainsäädäntöä hoitoalan ammattiyhdistysten kieltäydyttyä antamasta suojelutyötä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt oikeasuhtaisena myös syvemmälle käyvää rajoitusta työtaisteluoikeuteen (aluehallintoviraston toimivalta työtaistelun siirtämiseen tai keskeyttämiseen), kun se oli sidottu erittäin painaviin perusteisiin, jotka palautuivat hyvin perustavanlaatuisiin perusoikeusnäkökohtiin, potilaiden ja asiakkaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseen. Oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisiä olivat myös määräyksille asetetut säädösperustaiset aikarajat, nimenomaisesti säädetty työntekijäjärjestön kuulemisvelvollisuus ja muutoksenhakumahdollisuus. Valiokunnan mielestä sääntelyn oikeasuhtaisuutta oli syytä parantaa lisäämällä säännökseen aluehallintoviraston toimivallasta joko kieltää tai keskeyttää työtaistelutoimenpide nimenomainen maininta lievemmästä toimivallasta myös rajoittaa työtaistelutoimenpidettä tai antaa muita sen toimeenpanoa vain osittain tai muuten lievemmin rajoittavia määräyksiä. Lisäksi oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä oli sillä, että laissa säädettyjen keinojen käyttäminen on viimesijainen keino turvata riittävä henkilöstö työtaistelun aikana ja sääntely tulee sovellettavaksi vain, mikäli lievemmät keinot eivät osoittaudu riittäviksi. (PeVL 41/2022 vp.)

Kysymys välttämättömyydestä liittyy arvioitavana olevassa esityksessä ensinnäkin ehdotetun sääntelyn yleisluoteisuuteen. Sinänsä eri toimialat kattavalle yleislaille on esitettävissä useita oikeudellisia perusteita, kuten sääntelyn kattavuus ja ennakoitavuus sekä neutraalisuus s eri toimialoihin ja niiden erilaisiin työmarkkinatilanteisiin nähden. Huomio kiinnittyy kuitenkin siihen, että esityksessä on useaan otteeseen todettu, että suojelutyön antamisessa ei ole yleisesti ilmennyt ongelmia, vaikka siitä ei ole ollut lainsäädäntöä. Tämän seikan merkitystä vähentää toisaalta se, että aiemminkin on katsottu voitu toteuttaa työtaisteluita koskevaa sääntelyä vastaisuuden varalle (ks. esim. PeVL 12/2003 vp). Katson, että yleislain säätämiselle on esitetty esityksessä kokonaisuutena arvioiden riittävät perusteet. Pidän tätä sääntelytapaa erityislakien säätämistä tai pelkästään oikeudenkäymiskaaren varaan jäävää sääntelyä parempana vaihtoehtona. Lähtökohta sääntelyn yleisyydestä vastaa myös perustuslakivaliokunnan kantaa siitä, että yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on syytä pyrkiä välttämään (ks. PeVL 41/2022 vp, kappale 9 ja 10, ks. myös PeVL 19/2008 vp, s. 5).

Välttämättömyyden ja ylipäätään suhteellisuuden kannalta merkille pantavaa on toiseksi, että ehdotetussa 8 d §:n 1 momentissa esitettyjen turvattavien välttämättömien toimintojen luetteloon sisältyy luonteeltaan osin toisistaan poikkeavia ja osin yhteismitattomiksi luonnehdittavia toimintoja. Huomio kiinnittyy etenkin 2 kohtaan työtaistelun aikana turvattavista elinkeinotoiminnan jatkamisen edellytyksistä. Esityksessä ei ole näkemykseni mukaan riittävästi perusteltu, miten ja miksi mainittu kohta kuuluu välttämättä turvattaviin toimintoihin etenkin näin avoimessa muodossa kirjattuna. Huomio kiinnittyy myös siihen, että muissa kohdissa paitsi 8 ja 9 kohdissa on erikseen mainittu välttämättömyys. Ylipäänsä olisi syytä varmistua, että kukin luetelmakohta on välttämätön hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi eikä saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Ehdotuksen tulisi koskea vain yhteiskunnan kriittisimpiä ja useiden eri perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkittäviä toimintoja, joiden turvaamiseen lainsäätäjällä on painava intressi.

Ehdotetun 8 d §:n 3 momentin mukaisen neuvotteluvelvoitteen voi katsoa olevan osaltaan sääntelyn suhteellisuutta vahvistava. Tältä osin kuitenkin huomio kiinnittyy löyhään muotoiluun ”on pyrittävä neuvottelemaan”. Ottaen huomioon myös säännöskohtaiset perustelut tämä ilmaus vähentää säännöksen velvoittavuutta ja jättää työntekijäpuolen kuulemiseen avoimuutta. Ehdotetussa 8 e §:ssä tarkoitetussa tuomioistuimen oikeudessa väliaikaisesti kieltää huolehtimisvelvollisuuden vastainen työtaistelu huomio kiinnittyy vastaavalla tavalla ilmaukseen ”pyrittyään neuvottelemaan”. Kuitenkin 2 momentissa säädettäisiin erikseen, että hakemusta ei voida hyväksyä varaamatta vastapuolelle tilaisuutta tulla kuulluksi. Lisäksi suhteellisuusperiaatteen mukaista on se, että lähtökohtana olisi väliaikaisen kiellon asettaminen. Ehdotetussa sääntelyssä huomio kuitenkin kiinnittyy suhteellisuuden kannalta ongelmallisella tavalla ylipäätään siihen, ettei ehdotukseen sisälly havaintojeni mukaan säädösperustaisiä aikarajoja ja että muutoksenhakumahdollisuutta rajattaisiin. Mainittakoon samalla, että yhteys keskeisten perusoikeuksien suojaamiseen puoltaa väliaikaista kieltoa ja kieltokannetta oikeussuojakeinoina oikeudenkäymiskaaren turvaamistoimimenettelyn sijasta. Työaikalakiin perustuvan hätätyön suhde ehdotettuun lainsäädäntöön aiheuttaa puolestaan epäselvyyttä, myös siltä osin, että poistaako hätätyön mahdollisuus itseasiassa ainakin osan siitä välttämättömyydestä, johon ehdotettu sääntely on nojattu.

Oikeasuhtaisuuden kannalta tulisi ylipäätään varmistua siitä, että laissa säädettyjen keinojen käyttäminen on viimesijainen keino turvata riittävä henkilöstö työtaistelun aikana ja sääntely tulee sovellettavaksi vain, mikäli lievemmät keinot eivät osoittaudu riittäviksi. Tähän nähden esimerkiksi 8 d §:n 2 momentin ilmaus ”ellei työnantaja voi välttää 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla” ja 8 e §:n 4 momentin ilmaus ”jos se on mahdollista” jäävät turhan avoimiksi, myös kun huomioon ottaa yksityiskohtaiset perustelut. Näin ollen ehdotettu sääntely jättää huolehtimisvelvollisuuden syntymisen kynnykseen ja väliaikaisen kiellon rajaamiseen ongelmallista epämääräisyyttä.

Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Eräät edellä jo suhteellisuusperiaatteen mukaisuuden arvioinnissa esille tulleista seikoista muodostavat samalla ongelmia perusoikeutta rajoittavalta sääntelyltä vaadittavan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta. Lisäksi ehdotuksiin sisältyy useita muitakin tällaisia ongelmakohtia. Lakiehdotuksen 8 d §:n 1 momentissa määriteltäisiin ne seuraukset, joita

työtaistelusta ei saisi suojattaville oikeushyville aiheutua. Nähdäkseni säännösehdotuksen useimpiin kohtiin olisi mahdollista tulkinnalla sisällyttää varsin moninaisia asioita eikä niiden sisältö täsmenny tyhjentävästi myöskään esitettyjen perustelujen valossa. Kohdat vaikuttavat lisäksi osin päällekkäisiltä. Vaikka perusteluissa on pyritty varsin laajasti avaamaan kohtia ja säännöksen käsitteistöä, jää kokonaisuuteen kuitenkin epäselvyyttä. Soveltamiskäytännössä voi olla vaikea arvioida esimerkiksi, mitä oikeastaan tarkoitetaan ilmauksella "ettei työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranna" säännöksessä lueteltuja seikkoja. Säännöksen ja sen perustelujen muodostaman kokonaisuuden osalta on syytä huomata, että perustuslain 2 §:n 3 momentistakin johtuu, ettei pelkästään hallituksen esityksen perusteluilla voida esimerkiksi määritellä ja laajentaa sääntelyn soveltamisalaa, vaan lain sisällön tulee ilmetä riittävällä tarkkuudella laista (PeVL 60/2024 vp, kappale 10 ja 11, ks. myös PeVL 88/2022 vp, kappale 21). Asia on merkityksellinen myös perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta, johon sisältyvään lailla säätämisen vaatimukseen kytkeytyy vaatimus täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Pidän esityksessä todettua arviota sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta ongelmallisena. Esityksen perustuslakijakson mukaan (s. 84) "Sääntelyn piiriin kuuluvien tehtävien hoitamiseksi tarvittavan henkilöstön määrää ei ole mahdollista lain tasolla määritellä täsmällisesti, vaan määrittely edellyttää tapauskohtaista arviota, jossa tarvitaan yleensä myös työpaikkatason tietoa ja osaamista." Sääntelyn tarkkarajaisuuden vaatimus ei edellytä tässä sääntely-yhteydessä esimerkiksi tarvittavan henkilöstön määrän yksityiskohtaista määrittämistä. Kuitenkin esityksessä mainittu tapauskohtaisuus on omiaan avaamaan sääntelyä vielä säännöstasolla ilmenevää avoimuutta enemmän. On syytä korostaa, että ehdotetun sääntelyn olennaisen sisällön tulee ilmeitä laista niin täsmällisesti kuin mahdollista. Ylipäätään voinee arvioida, että toimialakohtaisella lainsäädännöllä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset saattaisivat olla toimialarajat ylittävää yleistä lakia helpommin täytettävissä. Kuitenkin myös yleislaissa tulee täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Seurantatarve

Esityksessä on todettu, että siinä on arvioitu kuluvan hallituskauden aikana tehtyjen työmarkkinauudistusten yhteisvaikutuksia perusoikeutena turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja työtaisteluoikeuteen. Esityksen mukaan hallituskauden aikana jo toteutetut ja tässä esityksessä ehdotettavat muutokset rajoittavat tai vähintäänkin välillisesti vaikuttavat perusoikeutena turvattuun ammatillisen yhdistymisvapauden käyttöön ja työtaisteluoikeuteen. Työtaisteluoikeuden rajoittaminen lähtökohtaisesti vahvistaa työnantajapuolen neuvotteluasemaa ja voi johtaa työehtojen heikentymiseen (ks. HE 12/2024 vp, s. 57–58).

Havaintojeni mukaan esityksessä on tuotu esiin varsin niukasti tämän hallituskauden aikana tehtyjen työmarkkinauudistusten yhteisvaikutuksia perusoikeutena turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja työtaisteluoikeuteen. Nähdäkseni on syytä korostaa tarvetta seurata tämän tehtyjen työmarkkinauudistusten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, mukaan lukien niiden yhteisvaikutukset.

Helsingissä 25.3.2025
Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori