Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto

26.3.2025

VN/13/2025
Click or tap here to enter text.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

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

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta 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).[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).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti tärkeänä, että käynnissä olevien työtaistelujen päätyttyä selvitetään tarve lainsäädännölle, jolla määritetään tarkemmin ja laaja-alaisemmin ne yhteiskunnan kannalta kriittiset toiminnot, joissa työtaistelutoimet voivat uhata ihmisten henkeä tai vakavasti vaarantaa ihmisten terveyden. Yhteiskunnalla on valiokunnan näkemyksen mukaan laaja-alainen velvollisuus huolehtia siitä, että oikeus elämään turvataan työtaistelutoimista huolimatta ja ihmisten terveyttä ei vakavasti niillä vaaranneta. Valiokunnan näkemyksen mukaan tulee arvioida myös mahdollisen erillisen sovittelumenettelyn sekä suojelutyötä koskevan menettelyn kehittämistarpeet. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa mainitun eduskunnan lausuman ja valmistelee lainsäädännön, jolla turvataan suojelutyön järjestäminen ristiriitatilanteissa.

[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

Lainsäädäntöehdotuksen soveltamisalasta

Ehdotettava sääntely ylittää toimialarajat käsittäen yhteiskunnan kriittisimmät tehtävät ja toiminnot. Yleinen soveltamisala on perusteltu, jotta mahdollinen tarve toimialakohtaisten erityislakien säätämiselle vältetään. Perustuslakivaliokunta on katsonut, 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).

Yleistä soveltamisalaa puoltaa 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.

Useimmilla sääntelyyn piiriin kuuluvilla toimialoilla suojelutyöstä on pääsääntöisesti päästy sopuun eikä merkittäviä vahinkoseurauksia ole aiheutunut. Esimerkiksi valtion virkamiehillä ja turvallisuusviranomaisilla työtaistelut ovat ylipäätänsä varsin harvinaisia.[2] Ehdotettava sääntely turvaa työmarkkinoiden vakautta ja ennakoitavuutta. 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. 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.

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. Velvollisuus edellyttäisi sääntelyllä suojattavien välttämättömien toimintojen välitöntä, konkreettista ja vakavaa vaarantumista työtaistelun seurauksena. Korkein oikeus on käyttänyt vastaavaa kriteeristöä arvioidessaan, voidaanko työtaistelu kieltää turvaamistoimena (esim. KKO 2023:95). Laissa säädetyt keinot olisivat viimesijaisia riittävän henkilöstön turvaamiseksi työtaistelun aikana. Sääntely tulisi sovellettavaksi vain, jos lievemmät keinot eivät osoittaudu riittäviksi.

Esityksessä ehdotetaan työnantajapuolelle velvoitteita, joilla tehostetaan suojelutyöneuvotteluita. Esityksen voidaan arvioida tukevan osapuolten omien neuvottelukäytänteiden kehittämistä.

Arvioidut vaihtoehdot

Esitystä valmisteltaessa vaihtoehtona on arvioitu toimiala- tai tehtäväkohtaista sääntelyä. Yhtenä vaihtoehtona olisi ollut rajoittaa sääntely koskemaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa, koska sosiaali- ja terveydenhuollon työtaisteluiden yhteydessä suojelutyöstä on jouduttu valmistelemaan erityislainsäädäntöä. Valmistelussa on päädytty siihen arvioon, että sääntelyn tulisi olla yleistä, koska työtaisteluiden yhteydessä on voitava turvata muitakin merkittäviä oikeushyviä ja toisaalta hengen ja terveyden turvaamiseksi välttämätön suojelutyö voi liittyä muihinkin tehtäviin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin. Valtiolla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Voimassa olevan lainsäädännön nojalla ei ole riittäviä keinoja puuttua asiaan, jos työntekijöiden yhdistykset eivät anna perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävien toimintojen turvaamisen kannalta välttämätöntä suojelutyötä.

Vaihtoehtona on arvioitu myös uuden elimen, lautakunnan, perustamista valtakunnansovittelijan toimiston yhteyteen suojelutyötä koskevien riitojen ratkaisemista varten. Lautakunta vahvistaisi viime kädessä suojelutyövaatimuksen. Vaihtoehtoon liittyy haasteita, jos lautakunnan tulisi vahvistaa suojelutyövaatimus työpaikkakohtaisesti ja tehtävä- tai henkilötasolla. Erillisen elimen perustaminen mahdollistaisi tuomioistuimia nopeammat prosessit edellyttäen kuitenkin muutoksenhakumahdollisuuden avaamista. Uuden elimen perustamista ei arvioida perustelluksi ottaen huomioon myös siitä aiheutuvat kustannukset. Myöskään muun

[2] Vuonna 2005 rajavartijoiden työtaistelu kuitenkin johti tarpeeseen valmistella lainsäädäntöä lakon ulkopuolisten virkamiesten suojelutyövelvoitteesta (HE 83/2005 vp).

uuden valvontaviranomaisen perustamista ratkaisemaan suojelutyöhön liittyviä kysymyksiä ei arvioida kustannusnäkökulmasta perustelluksi. Muita valmistelussa arvioituja vaihtoehtoja selostetaan tarkemmin esityksessä (HE 14/2025 vp s. 46–48).

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 §

Työriitalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 8 d §, jossa 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:

1) ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseksi välttämättömien terveydenhuollon, sosiaalihuollon, pelastustoimen, meripelastustoimen, poliisin, Hätäkeskuslaitoksen, potilasturvallisuuden tukitoimintojen tai suljettujen laitosten tehtävien hoitamista;

2) elinkeinotoiminnan jatkamisen edellytysten kannalta olennaisten koneiden, laitteiden tai muun aineellisen omaisuuden välttämätöntä ylläpitoa, korjausta tai valvontaa;

3) ympäristövahinkojen torjumiseksi välttämättömien tehtävien hoitamista teollisuus-, voima-, vesi- tai jätteenkäsittelylaitoksissa, jätevedenpuhdistamoissa, maatalouden tuotantoyksiköissä tai vaarallisten aineiden kuljetuksissa taikka muiden ympäristövahinkojen torjumiseksi välttämättömien tehtävien hoitamista;

4) eläinten hyvinvointia siten, että niille aiheutuisi kipua tai kärsimystä välttämättömän huolenpidon, kuljetusten tai eläinten asianmukaisen lopettamisen estymisen vuoksi;

5) Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tai laittoman maahantulon estämiseksi välttämättömien tehtävien hoitamista;

6) valtion ylimmän päätöksenteon toimivuuden kannalta välttämättömien tehtävien hoitamista;

7) ihmisten hengen tai terveyden kannalta välttämättömän energian, lämmön, veden, lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden, elintarvikkeiden tai polttoaineiden saatavuuden varmistamiseksi tarpeellisten tuotanto-, jakelu- tai kuljetustehtävien taikka liikenteenohjauksen tehtävien hoitamista;

8) erittäin vakavien rikosten selvittämistä tai niiden estämistä;

9) tuomioistuinlaitoksen tai syyttäjälaitoksen kiireellisenä hoidettavaksi säädettyjen tehtävien hoitamista ja niihin liittyvää täytäntöönpanoa;

10) digitaalisen maksuliikenteen toimivuuden tai käteisen rahan saatavuuden turvaamiseksi välttämättömien ylläpito- tai huoltotehtävien tai arvokuljetusten hoitamista;

11) yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toiminnan tai 1–10 kohdassa tarkoitetun työn kannalta välttämättömien tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuutta.

Kyse on yhteiskunnan kriittisimmistä tehtävistä, joilla on olennainen merkitys useiden eri perus- ja ihmisoikeuksien ja yleisen edun toteutumisen kannalta. Työtaistelu, joka välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaisi edellä mainitun toiminnon, olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää työtaistelusta aiheutuvaa vaaraa kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan osalta oleellinen on ehdotettavan 8 d §:n 1 momentin 1 kohta, jonka mukaan lain soveltamisalaan kuuluisivat ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseksi välttämättömät terveydenhuollon, sosiaalihuollon, pelastustoimen, meripelastustoimen, poliisin, Hätäkeskuslaitoksen, potilasturvallisuuden tukitoimintojen ja suljettujen laitosten tehtävien hoitamista. Soveltamisalaan kuuluvista tehtävistä mainitaan ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa mm. tehohoito, ensihoito, synnytysten

hoito, hengen ja terveyden kannalta välttämätön sairauksien hoito, tutkimukset ja näytteenotot, kotihoito, sairaskuljetukset, iäkkäiden ja vammaisten hoiva- ja asumispalvelut, lastensuojeluyksiköt ja sosiaalipäivystys. Huolehtimisvelvollisuus koskisi myös potilasturvallisuuden välttämättömiä tukitoimintoja, joita ilman sääntelyn kattamia palveluita ei voida antaa asiakas- ja potilasturvallisesti (esim. siivous ja instrumenttien tai laitteiden välttämätön huolto). Tukitoiminto kuuluisi sääntelyn piiriin vain, jos voitaisiin selkeästi ja konkreettisesti todeta, että tukitoiminnon johtaa hengen tai terveyden kannalta välttämättömän päätoiminnon vaarantumiseen laissa kielletyllä tavalla. Kriittistä toimintaa harjoittavien voidaan lähtökohtaisesti edellyttää varautuvan erilaisiin häiriötilanteisiin, kuten sopimuskumppaneiden työtaisteluihin. Huolehtimisvelvoite ei koskisi tukitoimintoa, jos päätoiminnan harjoittaja voisi työtaistelun aikana korvata tukitoiminnon hankkimalla sen muulta toiminnanharjoittajalta tai hoitamalla tällaiset tehtävät itse. Ehdotuksen 1 kohta kattaa myös poliisin ja pelastusviranomaisten tehtävät, jotka ovat välttämättömiä ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseksi sekä tällaiset tehtävät suljetuissa laitoksissa, kuten vankiloissa ja mielisairaaloissa.

Esimerkeillä ei tarkoiteta, että sellaisissa yksiköissä tai osastoilla, joissa tehdään edellä mainittuja tehtäviä, ei voitaisi ylipäätään järjestää työtaistelua. Kyse on sellaisista tehtävistä, joihin tyypillisesti voi liittyä tarve hoitaa tietyt työt myös työtaistelun aikana, jotta ihmisten henki tai terveys ei vaarannu.

Lisäksi ehdotuksen 7 kohdan mukaan työtaistelun aikana olisi huolehdittava myös siitä, ettei ihmisten hengen tai terveyden kannalta välttämättömien lääkkeiden tai lääkinnällisten laitteiden saatavuus vaarannu. Lääkkeiden tai lääkinnällisten laitteiden saatavuuden vakava vaarantuminen lääkkeiden tuotannon, tukkukaupan tai toimitusketjujen häiriöiden vuoksi voi vaarantaa ihmisten henkeä ja terveyttä keskeyttämällä välttämättömän hoidon jatkumisen. Apteekeissa olisi turvattava välttämätön lääkkeiden vähittäisjakelu sekä lääkeneuvonta henkilöasiakkaille ja terveydenhuollon yksiköille.

Ehdotettavassa lainsäädännössä työntekijäyhdistyksen huolehtimisvelvollisuudelle asetettaisiin korkea kynnys. *Välittömyyden* kriteerillä tarkoitetaan, että toiminnon vaarantuminen johtuu nimenomaan työtaistelusta eikä muusta syystä. *Konkreettisuudella* tarkoitetaan, että vaarantumisen tulee olla todennäköistä. Täysin teoreettinen vaara ei johtaisi huolehtimisvelvollisuuden soveltamiseen. Joissakin tilanteissa sääntelyllä suojattavat toiminnot voisivat konkreettisesti vaarantua vasta työtaistelun pitkittyessä. Vaarantumisen *vakavuudella* viitataan riskin toteutumisesta aiheutuvan vahingon suuruuteen. Jos työtaistelu aiheuttaisi toiminnolle vain vähäistä haittaa, työntekijäyhdistyksen velvoite ei soveltuisi.

Konkreettisuuden ja vakavuuden kriteerien täyttymistä arvioitaessa voitaisiin antaa painoarvoa toiminnan laadulle ja sen häiriöistä johtuvien seurausten merkittävyydelle. Jos riskin toteutumisen seuraukset olisivat huomattavan mittavat, vähäinenkin todennäköisyys riskin toteutumiselle riittäisi siihen, että vaarantamista olisi pidettävä vakavana. Esimerkkinä voidaan mainita ydinvoimalaonnettomuuksien torjunnassa välttämättömät tehtävät.

Työnantajan olisi ensisijaisesti turvattava toiminnot käytettävissään olevilla kohtuullisilla keinoilla, kuten asiakkaiden siirroilla, toiminnan uudelleen organisoinnilla tai lakkoon osallistumattomien työntekijöiden työjärjestelyillä, jos nämä suostuvat suorittamaan työtaistelun alaisia töitä. Virkaehtosopimuslainsäädännön mukaan työtaistelun piiriin kuulumattoman virkamiehen tai viranhaltijan tehtävä tavanomaisten virkavelvoitteidensa täyttämisen lisäksi suojelutyötä. Virkasuhteisten osalta työnantajan tulisi ensisijaisesti selvittää, ovatko toiminnot turvattavissa virkaehtosopimuslainsäädännössä tarkoitetulla suojelutyöllä.

Osapuolten olisi ehdotuksen mukaan pyrittävä neuvottelemaan siitä, kuinka sääntelyn piiriin kuuluvien toimintojen keskeytymistä aiheutuvat vahinkoseuraukset vältetään työtaistelun aikana. Esityksessä ehdotetaan työnantajalle velvoitteita, joilla tehostetaan osapuolten keskinäisiä neuvotteluita. Saatuaan tiedon työtaistelusta työnantajan on viipymättä pyrittävä selvittämään työtaistelun rajoihin tai suojelutyöhön liittyvät epäselvyydet työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen kanssa. Neuvotteluiden käynnistämiseksi työnantajan on viipymättä ilmoitettava yhdistykselle välttämättömän toiminnon vaarantumisesta. Työnantajan on annettava neuvotteluissa yhdistykselle riittävät tiedot välttämättömän henkilöstön tarpeesta ja sen perusteista sekä työnantajan käytettävissä olevista keinoista seurausten välttämiseksi.

Työriitalain 8 e ja f §

Ehdotuksen keskeisenä lähtökohtana on, että osapuolet pääsivät ristiriitatilanteessa sopuun välttämättömien toimintojen turvaamisesta keskinäisissä neuvotteluissaan. Siltä varalta, että yhteisymmärrystä ei löydy, esityksessä turvataan työnantajan oikeussuojakeinot. Työriitalakiin ehdotetaan uutta 8 e §:ää huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun väliaikaisesta kieltämisestä.

Tuomioistuin voi työtaistelun kohteena olevan työnantajan hakemuksesta sakon uhalla väliaikaisesti kieltää työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistystä toimeenpanemasta tai jatkamasta työtaistelua, jos työnantaja pyrittyään neuvottelemaan tai neuvoteltuaan ensin työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen kanssa työtaistelun rajauksesta tai suojelutyöstä saattaa todennäköiseksi, että:

> 1) työtaistelusta aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia, joita työnantaja ei voi kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla välttää; ja
>
> 2) asian kiireellisyys vaatii väliaikaisen kiellon antamista 1 kohdassa tarkoitettujen seurausten estämiseksi.

Hakemusta ei voida hyväksyä varaamatta vastapuolelle tilaisuutta tulla kuulluksi. Ehdotuksessa on huomioitu, että tarve toimintojen turvaamiselle on tyypillisesti varsin kiireellinen. Hakijan pyynnöstä tuomioistuin voisi tarvittaessa heti väliaikaista kieltoa koskevan hakemuksen vireille tultua vastapuolta kuulematta sakon uhalla lykätä työtaistelua tai keskeyttää sen, kunnes väliaikaista kieltoa koskeva asia on ratkaistu. Päätökseen ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

Ehdotettava 8 e § sisältäisi myös säännöksen, jolla turvataan työtaisteluoikeuden mahdollisimman täysimääräistä toteutumista. Jos se on mahdollista, tuomioistuimen olisi rajattava väliaikainen kielto siten, että se koskee vain niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä todennäköisesti aiheutuu lain 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia. Aina rajaaminen ei olisi käytännössä mahdollista. Näin voi olla esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa kyse on yksittäisestä tehtävästä ja riita koskee sen hoitamiseksi tarvittavan henkilöstön määrää.

Väliaikainen kielto voitaisiin määrätä myös ennen 8 f §:ssä tarkoitetun kieltokanteen vireille tuloa. Väliaikainen kielto tuottaisi työnantajalle niin sanotun etukäteisnautinnan, eikä työnantajalla välttämättä olisi oikeudenkäynti-intressiä työtaistelun tai sen uhkan jo päätyttyä. Tyypillisesti tuomioistuimesta saadaan kieltoratkaisu varsin nopeasti. Kun kyse on kriittisistä toiminnoista ja kiellon tarve on työtaistelun alkamisen vuoksi erittäin kiireellinen, ei voida odottaa tuomiota täysimittaisesta oikeusprosessista.

Väliaikaiseen kieltoon liittyvässä menettelyssä sovellettaisiin lisäksi eräiltä osin oikeudenkäymiskaaren ja ulosottokaaren turvaamistoimea koskevaa sääntelyä.

Työriitalain uudessa 8 f §:ssä säädettäisiin huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun kieltämisestä. Kyse olisi täysimittaisesta oikeusprosessista. Kieltokanteen vireillepano ei estäisi työtaistelun alkamista. Kiireellisessä tilanteessa työnantajan olisi tarvittaessa haettava väliaikaista kieltoa. Käytännössä työtaistelua koskevat kieltotuomiot jäänevät harvinaisiksi ottaen huomioon tuomioistuinprosessien kestot ja nopea oikeussuojan tarve työtaistelutilanteessa.

Työtaistelujen äkillisestä alkamisesta ja rajatusta kestosta johtuen 8 e §:n mukainen väliaikainen kielto muodostuisi käytännössä pääasialliseksi tavaksi varmistaa, ettei työtaistelulla ole niitä seurauksia, joita ehdotettavalla sääntelyllä pyritään estämään. Varsinainen kieltotuomio voisi käytännössä realisoitua erityisesti pitkittyneiden työtaisteluiden yhteydessä, koska työnantajan olisi 8 e §:ään ehdotettavan viittaussäännöksen mukaisesti nostettava kieltokanne kuukauden kuluessa väliaikaisen kiellon antamisesta. Jos kieltokannetta ei nostetta, ulosottomiehen olisi vastaajan vaatimuksesta peruutettava väliaikaisen kiellon täytäntöönpano ulosottokaaren 8 luvun 4 §:n mukaisesti.

Työriitalain 8 g §

Työriitalakiin lisättäisiin myös uusi 8 g § työnseisausta koskevasta ilmoituksesta poikkeamisesta. Työriitalakiin perustuva työnseisausilmoitus lähtökohtaisesti sitoo työtaistelun toimeenpanevaa yhdistystä. Ehdotuksella varmistettaisiin, että työtaistelun toimeenpanevalla yhdistyksellä on käytännössä mahdollisuus toteuttaa huolehtimisvelvollisuuttaan esimerkiksi työtaistelua rajaamalla. Ehdotuksen keskeisenä sisältönä olisi, että työtaistelun toimeenpaneva yhdistys saisi ilman vastapuolen suostumusta siirtää työnseisauksen myöhäisempään ajankohtaan, rajoittaa sitä tai peruttaa työseisauksen, jos työnantaja on hakenut työtaistelun väliaikaista kieltämistä tai nostanut kanteen työtaistelun kieltämiseksi tai jos tuomioistuin olisi lain nojalla kieltänyt työtaistelun. Työntekijöiden yhdistyksen olisi työnseisausta siirtäessään tai rajoittaessaan ilmoitettava tästä työnantajalle kolme vuorokautta ennen työnseisauksen aloittamista. Työnseisausta ei saisi tällöin kuitenkaan aloittaa ennen työriitalain 7 §:ssä ja 8 §:n 1 momentissa säädetyn 14 tai 7 vuorokauden määräajan päättymistä.

Työaikalain 19 § (hätätyö)

Esitykseen sisältyy työaikalain 19 §:ää koskeva ehdotus. Ehdotuksella täsmennetään työaikalakiin perustuvan hätätyön ja uuden lainsäädännön keskinäistä suhdetta ja selkeytetään epäselvää oikeustilaa. Työaikalain 19 §:n 1 momenttiin ehdotetaan muutosta, jonka mukaan hätätyötä saisi teettää, jos työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) 8 d §:n 1 momentin 1–8 tai 11 kohdassa tarkoitettujen toimintojen keskeytymisestä johtuva henkeä, terveyttä, omaisuutta, ympäristöä, eläinten hyvinvointia tai kansallista turvallisuutta koskevan vahinkoseurauksen uhka on siinä määrin välitön, ettei sen aiheutumista voida mainitussa laissa säädetyillä eikä millään muillakaan kohtuullisilla keinoilla välttää.

Kyse olisi akuutista tilanteesta, jossa vahinkoseurauksen konkretisoituminen on käsillä, jos työ jää työtaistelun takia tekemättä. Työn teettämisen tarve tulisi vahinkoseurausten välttämiseksi olla äärimmäisen kiireellinen siten, ettei työn teettämistä voisi siirtää myöhempään ajankohtaan

Säännös tulisi sovellettavaksi käytännössä pakkotilaan rinnastuvassa tilanteessa, jossa työtaisteluoikeuteen puuttuminen työnantajan päätöksellä on välttämätöntä välittömästi ja pakottavasti uhkaavan työriitalain 8 d §:n 1 momentin piiriin kuuluvan vahinkoseurauksen torjumiseksi. Vahinkoseurauksen aiheutuminen uhkaisi ajallisesti sillä tavoin välittömästi, ettei työnantajalla olisi tosiasiallista mahdollisuutta neuvotella ammattiyhdistyksen kanssa tai käynnistää tuomioistuinprosessia eikä mitään tosiasiallisia mahdollisuuksia estää vahinkoseurauksen aiheutumista. Tällöin työnantajalla olisi lain 19 §:ää noudattaen viimesijaisena keinona oikeus teettää hätätyötä. Työnantajan olisi turvauduttava muihin käytettävissä oleviin keinoihin kuin hätätyöhön heti, kun se on mahdollista.

Työnantaja ei saisi teettää hätätyötä pelkästään siitä syystä, että neuvottelut työntekijäyhdistyksen kanssa ovat tavalla tai toisella epäonnistuneet. Edellä kuvatulla tavalla kyse tulisi olla akuutista vaaratilanteesta. Hätätyön teettämiselle olisi siten erittäin korkea kynnys ja ehdotettavan säännöksen soveltamisala olisi hyvin suppea. Hätätyöstä olisi voimassa olevan lain mukaisesti ilmoitettava työsuojeluviranomaiselle. Työsuojeluviranomainen voi päätöksellään rajoittaa hätätyön teettämistä tai lopettaa sen. Työsuojeluviranomainen voi ilmoittaa lainvastaisesta hätätyön teettämisestä poliisille. Lainvastainen hätätyön teettäminen on työaikalain 44 §:ssä säädettynä työaikarikkomuksena rangaistava teko.

Esityksen vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöihin

Esityksessä on arvioitu ehdotuksen vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöihin (HE 146/2025 vp, s. 44–46). Ehdotettava huolehtimisvelvoite kohdistuu muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla suojelutyöneuvottelut ja työtaistelun rajaukset ovat työn luonteesta johtuen tavanomaisia eikä ehdotettava lainsäädäntö muuta tätä lähtökohtaa nykytilaan verrattuna. Ehdotus ei myöskään kohdistu pelkästään sosiaali- ja terveydenhuoltoon, vaan yleisesti yhteiskunnan kriittisimpiin toimialoihin. Ehdotuksella ei arvioida olevan kielteisiä vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuoltoalan veto- ja pitovoimaan ja henkilöstön hyvinvointiin. Sääntelystä huolimatta työntekijöille ja niiden yhdistyksille jää laaja työtaisteluoikeus, jolla voi vaikuttaa työehtojen kehittymiseen. Suojelutyövelvoite tai hätätyöhön määrääminen ei vaikuttaisi olennaisesti työtaistelun painostusvaikutuksen ja tarkoituksen toteutumiseen.

Yhteenveto: Mikä muuttuu nykytilaan verrattuna?

Laissa säädettäisiin työntekijäyhdistyksen huolehtimisvelvollisuudesta ja työtaistelun rajoista kriittisissä toiminnoissa. Työntekijäyhdistys päättäisi jatkossakin ensisijaisesti siitä, kuinka se toteuttaa työtaistelun rajauksen tai suojelutyön. Ehdotettu lainsäädäntö lisää oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta työmarkkinoilla. Huolehtimisvelvollisuudesta säätäminen edellyttää työntekijöiden yhdistyksiltä tarkempaa suojelutyön ja työtaistelun rajausten arviointia. Velvoite ei kuitenkaan käytännössä merkitse muutosta työntekijöiden yhdistysten toimintaan. Työtaisteluiden rajausten ja suojelutyötarpeen arviointi on tavanomainen osa työtaistelutoimen suunnittelua. Sääntelyn piiriin kuuluvia toimintoja on pääsääntöisesti nykyisinkin rajattu työtaisteluiden ulkopuolelle.

Esityksen keskeinen lähtökohta on, että ristiriitatilanteessa osapuolet neuvottelisivat toimintojen turvaamisesta kuten nykyisinkin eikä tuomioistuinmenettelylle olisi tarvetta. Ehdotuksella ei puututa osapuolten neuvottelukäytänteisiin, vaan ne voivat järjestää neuvottelut parhaaksi katsomallaan tavalla. Esityksessä kuitenkin säädetään tuomioistuinmenettelystä siltä varalta, että neuvotteluissa ei päästä

yhteisymmärrykseen. Ehdotettava väliaikainen kielto vastaa asiallisesti pitkälti oikeudenkäymiskaaren mukaista turvaamistoimimenettelyä, jota on jossain määrin käytetty niin sanottujen oikeuden tai hyvän tavan vastaisten työtaisteluiden kieltämiseen. Ehdotus kaventaisi turvaamistoimen käyttöalaa työtaistelutilanteissa.

Työnantajapuolelle ehdotettavat velvoitteet tehostavat neuvotteluita. Ehdotuksen voidaan arvioida vastaavan työntekijäyhdistysten kokemiin ongelmiin, jotka liittyvät neuvotteluiden viivytyksettömään käynnistämiseen, työnantajan suojelutyöpyynnön yksilöintiin ja tiedonsaantiin.

Työntekijöiden yhdistyksen näkökulmasta huolehtimisvelvoitteen perusteella tehtävää arviointia helpottaa se, että työnantajalla olisi lakisääteinen velvollisuus antaa yhdistykselle tarpeelliset tiedot työtaistelun rajojen ja suojelutyön määrittämiseksi. Lisäksi työnantajalla olisi velvollisuus selvittää työtaistelun rajoihin liittyvät epäselvyydet viipymättä työtaistelun toimeenpanosta vastaavan yhdistyksen kanssa. Myös neuvottelut välttämättömien toimintojen turvaamisesta olisi työnantajan toimesta käynnistettävä viipymättä. Työnantajan joutuisa menettely erimielisyystilanteissa antaa työntekijöiden yhdistykselle aikaa harkita työtaistelun rajauksia tarvittaessa uudelleen ennen työtaistelun käynnistymistä. Näin voidaan välttää tuomioistuinmenettely ja ajautuminen tilanteeseen, jossa hätätyön teettäminen voisi poikkeuksellisesti tulla kyseeseen.

Tarkoituksena on, että ristiriidat ratkaistaisiin osapuolten kesken hyvissä ajoin ennen työtaistelun alkamista. On oletettavaa, että valtaosa suojelutyökysymyksistä saadaan jatkossakin sovittua osapuolten kesken.

Esitykseen sisältyvä hätätyötä koskeva ehdotus selkeyttää oikeustilaa. Esimerkiksi työsuojeluviranomainen on pitänyt hätätyön käyttöalaa voimassa olevan työaikalain 19 §:n sanamuodosta ja siihen liittyvästä työneuvoston tulkintakäytännöstä johtuen epäselvänä (mm. ennalta-arvaamattomuuskriteeri). 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).

Ehdotus on perusteltu työaikalain 19 §:n ja työriitalakiin ehdotettavan sääntelyn keskinäisen suhteen selkeyttämiseksi. Työaikalakiin perustuva hätätyö olisi poikkeuksellisessa vaaratilanteessa suhteessa työriitalain toimintamahdollisuuksiin viimesijainen keino merkittävien vahinkoseurausten välttämiseksi. Hätätyön teettäminen on voitu jo nykyisin sallia, vaikka työtaistelua olisi sinänsä pidettävä ennalta-arvattavana, mutta toiminnan keskeytys voisi johtaa mittasuhteiltaan huomattaviin vahinkoseurauksiin, kuten hengen tai terveyden menettämiseen (TN 1304-94).

Esitys toteuttaa eduskunnan ponnen (EV 105/2022), luo vakautta ja ennakoitavuutta työmarkkinoille ja tukee osapuolten keskinäisten suojelutyökäytänteiden kehittämistä.

Laati:

Katariina Jämsén
Erityisasiantuntija
Työ- ja elinkeinoministeriö