Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain ja työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta (HE 14/2025 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Kuten perustuslakivaliokunnan samoin kuin ihmisoikeussopimusten valvontaelinten vakiintuneesta käytännöstä ilmenee, perusoikeutena ja ihmisoikeutena suojattuun ammatilliseen järjestäytymisvapauteen kuuluu olennaisena osana työtaisteluoikeus. Korkein oikeus on ratkaisussaan 2023:95 todennut, että lakko-oikeus kuuluu perusoikeussuojaa nauttivan ammatillisen järjestäytymisvapauden ydinalueeseen. Nyt käsiteltävä lakiesitys käyttää käsitettä ’primäärityötaistelu’ työtaisteluista, jotka kohdistuvat työntekijöiden omiin työehtoihin ja jotka kuuluvat työtaisteluoikeuden ydinalueeseen. Työriitojen sovittelua koskevan lain muuttamista tarkoittava lakiehdotus koskee kaikkia työntekijöiden työtaisteluita, myös primäärityötaisteluja niiltäkin osin kuin työrauhavelvoite ei ole voimassa. Lakiehdotus kohdistuu työntekijöiden ammatillisen järjestäytymisoikeuden ytimessä olevaan työtaisteluoikeuteen ja ulottuu myös perusoikeutena ja ihmisoikeutena suojatun työtaisteluoikeuden ytimessä oleviin primäärityötaisteluihin siitä riippumatta onko työrauhavelvoite voimassa vai ei. Ehdotusta on arvioitava erityisen huolellisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Ehdotusta on tarkasteltava perusoikeusrajoituksena, johon on sovellettava perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä., kuten rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä, rajoituksen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta, rajoitussäännösten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, oikeussuojajärjestelyjen riittävyyttä sekä rajoitusten sopusointua Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten kanssa. Rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä ei voida arvioida abstraktisti vaan arviointi on aina kiinnitettävä rajoitettavaan perusoikeuteen. Työntekijöiden perusoikeutena suojatun työtaisteluoikeuden hyväksyttäviä rajoitusperusteita ei voida määritellä ottamatta huomioon ihmisoikeussopimusten valvontaelinten, ennen muuta ILOn toimielinten, käytäntö, joka selventää olennaisten ja vähimmäispalveluiden käsitteitä. Ehdotetun työriitojen sovittelulain 8d §:n 1 momentin luetteloa olisi kohta kohdalta verrattava valvontaelinten käytäntöön. Mikäli tämän luettelon mukaiset rajoitusperusteet eivät täytä olennaisten ja/tai vähimmäispalvelujen kriteerejä, niitä ei voida pitää myöskään perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten tarkoittamalla tavalla hyväksyttävinä.

Tyydyn kommentoimaan ainoastaan 8d §:n 1 momentin 2) kohdan säännösehdotusta. Sen mukaan työntekijäyhdistyksen huolehtimisvelvollisuuteen kuuluisi, ”ettei työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranna … elinkeinotoiminnan jatkamisen edellytysten kannalta olennaisten koneiden, laitteiden tai muun aineellisen omaisuuden välttämätöntä ylläpitoa, korjausta tai valvontaa”. ILOn valvontaelinten käytännön keskeisiä lähtökohtia on, että työnantajalle koituvat taloudelliset vahingot eivät vielä yksin oikeuta rajoittamaan työntekijöiden työtaisteluoikeutta. Tämä onkin ymmärrettävää, työtaisteluiden tehohan perustuu työnantajalle mahdollisesti koituviin taloudellisiin menetyksiin.

Ehdotetun 8 d §:n 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitetun huolehtimisvelvollisuuden vastainen työtaistelu olisi kielletty vain, ellei työnantaja voi välttää 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia ’kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla’. Tämä säännös on olennaisessa asemassa, kun määritellään suojelutyön ja samalla työntekijäyhdistyksen huolehtimisvelvollisuuden laajuutta. Laki ei anna osviittaa siitä mitä ilmauksella ’kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla’ tarkoitetaan. Työntekijäyhdistys joutuu arvioimaan, millaisia keinoja työnantajalla olisi ”kohtuudella käytettävissään” 1 momentissa tarkoitettujen haitallisten seuraamusten välttämiseksi. Samalla se altistuisi riskille, että sen katsottaisiin rikkoneen

huolehtimisvelvollisuuttaan ja että sen maksettavaksi voitaisiin tuomita mittava vahingonkorvaus.

Kuten lakiesityksen perusteluissa on selostettu, suojelutyöstä ei ole voimassa olevassa lainsäädännössä säännöksiä. Suojelutyöstä on pystytty ilman lainsäädännön tukeakin sopimaan työmarkkinakäytännössä, joitakin harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta; perusteluissa viitataan hoitajalakkoihin v. 2007 ja 2022. Suojelutyötä ei ole lainsäädännöllä säännelty myöskään lähimmissä verrokkimaissamme, muissa Pohjoismaissa. Sekä Suomen että verrokkimaiden käytäntö viittaa vahvasti siihen, että perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin niin ikään kuuluva välttämättömyyden vaatimus ei lakko-oikeutta rajoittavan suojelutyön lakitasoisessa sääntelyssä täyty.

Oikeusturvavaatimuksen käsittelyssä huomiota kiinnittää se, että perusteluissa – myös säätämisjärjestysperusteluissa – keskitytään selvittämään työnantajan oikeusturvaa. Lakiehdotus ei kuitenkaan rajoita työnantajan vaan työntekijöiden yhdistysten kautta perusoikeutta, eikä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta olennaista ole työnantajien vaan työntekijöiden ja näiden yhdistysten oikeusturva.

Työmarkkinaoikeuden perustaviin periaatteisiin kuuluu työmarkkinaosapuolten yhdenvertaisuus eli pariteetti. Tätä periaatetta korostaa myös ihmisoikeussopimusten valvontakäytäntö, jossa muun muassa edellytetään, että suojelutyötä koskevat kiistat tulisi ensisijaisesti pyrkiä ratkaisemaan neuvotteluteitse. Suojelutyön alan määritteleminen yksityiskohtaisesti lainsäädännössä siten kuin nyt ehdotetaan on vähintäänkin jännitteisessä suhteessa pariteettiperiaatteeseen ja siihen sisältyvään osapuolten neuvotteluja korostavaan lähtökohtaan. Jännitteisyyttä lisää se, että ehdotettu sääntely näyttää vastaavan yksipuolisesti työnantajapuolen näkemyksiä. Lainsäädäntöä on valmisteltu kolmikantaisesti kokoonpannussa työryhmässä. Lausuntopalautteesta päätellen työntekijäosapuolen näkemykset on kuitenkin sivuutettu. Lausunnot ovat jakautuneet jyrkästi siten, että työnantajia ja yrityksiä edustavat lausunnonantajat puolsivat esitysluonnosta, kun taas palkansaajia edustavat lausunnonantajat vastustivat sitä.

Työmarkkinaosapuolten pariteettia, jota perustelee myös perustuslain 6 §:ssä vahvistettu yhdenvertaisuusperiaate, rikkoo myös työmarkkinaosapuolten

työtaistelutoimien erilainen kohtelu. Hallituksen esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi vain toisen työmarkkinaosapuolen työtaisteluoikeutta lakiehdotuksen 8d §:n 1 momentissa lueteltujen oikeushyvien suojaamiseksi. Näitä oikeushyviä voivat kuitenkin yhtä lailla vaarantaa myös työnantajapuolen työtaistelutoimet. Oikeuskansleri onkin muistuttanut tästä esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa. Hallitus kuitenkin sivuuttaa tämän mahdollisuuden toteamalla, että ”työnantajien ryhtymistä välttämättömiä toimintoja uhkaavaan työsulkuun voidaan pitää varsin epätodennäköisenä”. ja että ”työsulut ovat ylipäätänsä harvinaisia”. Epäjohdonmukaista ja samalla työmarkkinaosapuolten yhdenvertaisuuden vastaista on, että hallituksen esityksessä suojelutyön määrittelyongelmien harvinaisuus ei ole vaikuttanut arvioon välttämättömyydestä rajoittaa työntekijöiden työtaisteluoikeutta, kun samalla työnantajien työtaistelutoimien jättämistä ehdotetun sääntelyn ulkopuolelle on perusteltu suojattavia oikeushyviä vaarantavien työtaistelujen epätodennäköisyydellä.

Sysmässä 31.3.2025

Kaarlo Tuori