Johannes Lamminen
OTT, VT, Yliopisto-opettaja
1.4.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain ja työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta (HE 14/2025 vp)

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan:

Esityksen pääsisältö

Esityksessä esitetään työlainsäädäntöön muutoksia, jotka koskisivat työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksen velvollisuutta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan eräistä välttämättömistä toiminnoista. Työtaistelu ei saisi välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa sääntelyllä suojattavien tehtävien hoitamista. Huolehtimisvelvollisuus tulisi esityksen mukaan toteuttaa työtaistelua rajaamalla tai suojelutyöllä. Huolehtimisvelvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää välttämättömien toimintojen vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla. Hallituksen esityksen perusteella laissa säädettäisiin myös työnantajan oikeussuojakeinoista huolehtimisvelvollisuuden vastaisten työtaistelujen kieltämiseksi sekä tehtäisiin muutoksia työaikalain (872/2019) hätätyötä koskevaan sääntelyyn.

Työtaisteluoikeudesta ja sen rajoittamisesta

Suomessa työmarkkinaosapuolilla on perustuslain (731/1999, PL) 13.2 §:n ammatillisen yhdistymisvapauden osana turvattu työtaisteluoikeus. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen lausuman (HE 309/1993 vp, s. 60–61) mukaan

> ”Vapauttaan käyttävälle ei saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia. Osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä.”

Perustuslakivaliokunta on kannanotoissaan liittänyt työtaisteluoikeuden perustuslain ammatilliseen yhdistymisvapauteen, mutta katsonut oikeuden yksityiskohtaisen sisällön määrittyvän olennaisella tavalla tavallisen lain säännöksin. Perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäätäjällä on oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näiden lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta (PeVL 15/2007 vp, s. 3 ja PeVL 12/2003 vp, s. 2–3).

Työtaisteluoikeutta turvataan laajalti Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa, joissa se tunnetaan paremmin *lakko-oikeuden* (Right to Strike) nimellä. Työtaisteluoikeutta tai lakko-oikeutta on turvattu erityisesti Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimuksia 87 ja 98 koskevassa valvontakäytännössä. Lakko-oikeus on nimenomaisesti mainittu YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus) 8 artiklassa, kun taas kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) osalta suojaa on annettu 22 artiklan mukaisen yhdistymisvapauden nojalla. Pelkästään Euroopan alueella sovelletuissa sopimuksissa molempien työmarkkinaosapuolten työtaisteluoikeus on mainittu Euroopan sosiaalisen peruskirjan (ESP) 6 artiklan 4 kohdassa sekä EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) osalta työtaisteluoikeutta tai lakko-oikeutta on suojattu osana 11 artiklan mukaista yhdistymisvapautta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta.

ILO:n sopimuksista on hahmottunut kansainvälisten sopimusten joukossa yhdistymisvapauden keskeisin tulkintalähde ja tarkemman sisällön määrittäjä. Erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisut *Demir and Baykara v. Turkey* (no. 34503/97, annettu 12.11.2008) ja *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey* (no. 68959/01, annettu 21.4.2009) ovat olleet vahvistamassa ILO:n sopimusten merkitystä. Myös myöhempi EIT:n oikeuskäytäntö on tukenut ILO:n sopimusten vahvistumiskehitystä.

Työtaisteluoikeutta on arvioitava perus- ja ihmisoikeuksia koskevan turvaamisvelvoitteen näkökulmasta (PL 22 §). Kansainvälisten sopimusten perusteella oikeutta työtaistelutoimenpiteisiin turvataan erityisesti kollektiivisen neuvotteluoikeuden käyttämistilanteissa ja kollektiivisopimusneuvotteluiden yhteyteen kuuluvana. Työtaisteluja ja niihin osallistumista turvataan etenkin yhdistysten toimeenpanemien työnseisaustoimenpiteiden kohdalla.

Kansallisessa lainsäädännössä työtaisteluoikeutta ja työntekijöiden osallistumista työtaistelutoimenpiteisiin turvataan myös työsopimuslain (55/2001, TSL) yhdistymisvapautta (TSL 13:1 §) ja irtisanomissuojaa (TSL 7:2.2 §:n 2. kohta) koskevilla säännöksillä. Irtisanomissuojasta on säädetty myös virkamiesten ja viranhaltijoiden osalta (esim. valtion virkamieslaki 25 § ja viranhaltijalaki 35 §) Työnantajan mahdollisuuksia työvoiman käyttöön rajoittaa lisäksi työntekijöiden ns. neutraliteettioikeus. Yrityksen omilla työntekijöillä on oikeus kieltäytyä suorittamasta työtaistelun alaisia töitä. Työntekijään ei voida kohdistaa negatiivisia seuraamuksia (esim. palkan menetyksiä) sen takia, että työntekijä kieltäytyy suorittamasta työtaistelun alaisia töitä. Tästä oikeudesta on säädetty nimenomaisesti virkamiesten ja viranhaltijoiden osalta (valtion virkaehtosopimuslaki 11 §, laki kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista 12 §, kirkon virkaehtosopimuslaki 12 §, laki Suomen Pankin virkamiehistä 48 §, laki tasavallan presidentin kansliasta 53 §).

Korkeimman oikeuden ratkaisut (esim. KKO 2010:93 ja KKO 2016:12) ovat vahvistaneet kansallista tulkintaa työtaisteluoikeudesta nimenomaan yhdistymisvapauden turvaamana työelämän perusoikeutena. Ammattiyhdistystoiminnan ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden yhteydessä osallistuminen työtaisteluun on vahvimmin turvattua.

Työtaisteluoikeuden rajoituksia harkittaessa on huomioitava työtaisteluiden ominaispiirteeksi katsottava painostuksen aiheuttaminen, useimmiten taloudellisen haitan muodossa. Pelkästään se seikka, että työtaistelu aiheuttaa taloudellista vahinkoa, ei oikeuta työtaisteluoikeuden rajoittamista.

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n valvontakäytännön perusteella työtaisteluoikeutta voidaan rajoittaa erityisesti niin sanotuissa *välttämättömissä palveluissa* (suppeassa merkityksessä), akuutin kansallisen tai paikallisen hätätilan aikana sekä julkista valtaa käyttävien virkamiesten kohdalla. Välttämättömät palvelut ovat palveluja, joissa toimenpiteet vaarantavat kansalaisten henkeä, terveyttä tai turvallisuutta (kuten terveydenhoito, sähkönjakelu, vedenjakelu, puhelinyhteyksien ylläpito ja lentoliikenteen valvonta). Sen sijaan esimerkiksi radio- ja televisiopalveluja, polttoaine- ja öljysektoria, pankkipalveluja, yleisiä kuljetuspalveluja, rautatiepalveluja, postipalveluja tai opetussektoria ei ole pidetty suppeassa merkityksessä välttämättöminä. Huomionarvoista on, etteivät työtaistelun taloudelliset tai muut vaihdantaan kohdistuvat negatiiviset seuraukset itsessään tee mistään palvelusta välttämätöntä.

Muissakin kuin välttämättömissä palveluissa, hätätilassa tai julkista valtaa käyttävien virkamiesten kohdalla voi olla mahdollista asettaa *vähimmäispalveluedellytyksiä* (minimum services). Kyse voi olla palveluista, joissa työtaistelun laajuus tai kesto voi aiheuttaa akuutin kansallisen kriisin, joka vaarantaa kansalaisten elinolosuhteet. Vähimmäispalveluedellytys voi tulla kyseeseen myös joissakin perustavanlaatuisissa julkisissa palvelutehtävissä. Lisäksi vähimmäispalveluedellytys voidaan asettaa lähtökohtaisesti kaikissa sellaisissa tapauksissa, joissa vähimmäispalveluilla varmistetaan ihmisten ja laitteiden turvallisuus sekä estetään onnettomuuksien syntyminen.

Työntekijöiden ja työnantajien järjestöillä sekä viranomaisilla tulee olla mahdollisuus osallistua vähimmäispalveluiden tason määrittämiseen. Vähimmäispalveluja koskevat säännökset on asetettava selvästi ja tehtävä ajoissa tunnetuksi niille, joita ne koskevat. Vähimmäispalveluedellytyksellä ei saa poistaa työtaistelun tehokkuutta. Vähimmäispalveluedellytyksessä tulee olla kyse nimenomaan vain vähimmäisvaatimuksista.

Työtaisteluoikeuden peruslähtökohdat ja rajoittamisen edellytykset ovat hallituksen esityksessä esitetty kattavasti. Keskityn tässä lausunnossa vain huomionarvoisimpiin seikkoihin. Tarkastelen seuraavaksi tarkemmin hallituksen esityksessä esitettyjä keskeisiä uudistuksia ja muutoksia.

Välttämättömien toimintojen turvaaminen työtaistelun aikana (TRiitaL 8 d §)

Lakiin työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä (420/1962, TRiitaL) esitetään uutta pykälää (8 d §), jossa asetettaisiin velvollisuus työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksille työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä pitää huolta siitä, ettei työtaistelulla välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranneta sääntelyn soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa. Huolehtimisvelvollisuutta voitaisiin esityksen mukaan soveltaa kaikenlaisissa työtaistelutilanteissa, ja siis myös neuvoteltaessa uudesta kollektiivisopimuksesta eli tilanteissa, joissa työtaisteluoikeus on kaikkein turvatuin. Huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta voisi esityksen mukaan seurata vahingonkorvauslain (412/1974) mukainen tuottamusvastuu henkilö- ja esinevahingoista, mutta ei vastuuta puhtaasta varallisuusvahingoista eli sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon (HE 14/2025 vp, s. 41–42).

Hallituksen esityksessä rajoitusten hyväksyttävyysperusteena esitetään, että ehdotuksella turvattaisiin oikeusjärjestyksen muutoinkin suojaamia merkittäviä oikeushyviä, jotka osin kiinnittyvät perusoikeuksiin ja osin merkittävään yleiseen etuun (HE 14/2025 vp, s. 84–85). Perusoikeudellisia kiinnekohtia olisivat erityisesti PL 7 §:ssä turvattu oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä PL 19 §:ssä säädetty oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Pykälässä turvattujen toimintojen kannalta merkityksellisiä perusoikeuksia olisivat myös PL 15 §:n mukainen omaisuuden suoja sekä PL 18 §:ssä turvattu oikeus työhön ja elinkeinovapauteen. Ympäristön suojaamiseen liittyvien rajoitusten osalta merkitystä olisi PL 20 §:ssä mukaisella ympäristövastuuta koskevalla säännöksellä.

Käytännössä aikaisemmat kansalliset vakavammat esimerkit suojelutyötä koskeneista ristiriitatilanteista ovat koskeneet lähinnä työtaistelutilanteita sosiaali- ja terveydenhuollossa vuosina 2007 ja 2022. Molemmissa tilanteissa säädettiin erillinen laki asiakkaiden ja potilaiden hengen tai terveydentilan vakavan vaarantumisen estämiseksi tarvittavan välttämättömän hoidon ja huolenpidon turvaamiseksi (HE 153/2007 vp ja HE 130/2022 vp). Näiden esimerkkien lisäksi lainsäädäntöä suojelutyöstä on valmisteltu erään rajavartiolaitosta koskeneen työtaistelutilanteen yhteydessä vuonna 2005 (HE 83/2005 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä lähtökohtana on kuitenkin pidetty sitä, että yksittäistapauksellisten lakien säätämistä olisi syytä pyrkiä välttämään (ks. PeVL 19/2008 vp, s. 5/II).

Pykäläesityksessä (8 d §) mainittujen toimintojen luettelo on melko laaja. Toisaalta kaikkien kohtien osalta vähimmäispalveluista huolehtimista voidaan pitää lähtökohtaisesti kansallisen lainsäädäntömme ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä. Luettelossa on kuitenkin myös niin sanottujen välttämättömien palvelujen ulkopuolella olevia toimintoja ja toimintoja, joihin liittyy ilmeisiä taloudellisia

kytköksiä. Käytännössä esitys ei saisi johtaa siihen, että suojelutyötä tai työtaistelun rajauksia koskevat vaatimukset perusteettomasti esimerkiksi ensisijaisesti taloudellisin perustein lisääntyvät. Tältä osin tulee kiinnittää huomiota huolehtimisvelvollisuuden laajuuteen. Kollektiivisopimusta koskevien eturiitojen osalta huolehtimisvelvollisuuden tulisi ilmetä vain hyvin poikkeuksellisissa työriitatilanteissa vain ehdottomien vähimmäispalveluvaatimusten osalta. Tältä osin hallituksen esityksen 8 d §:n eri kohdissa mainittu ”välttämättömyyden” vaatimus täyttää tätä lähtökohtaa koskevan edellytyksen. Tulkintaa tukee hallituksen esityksen lausuma siitä, että työntekijöiden yhdistyksen huolehtimisvelvollisuuden syntymiselle olisi sääntelyn perusteella korkea kynnys (HE 14/2025 vp, s. 88.)

Huolehtimisvelvollisuutta koskevien rajausten asettaminen työtaistelutilanteissa on kansainvälisten sopimusten nojalla perusteltua ensisijaisesti ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta koskevien toimintojen ja vaikutusten osalta. Huolehtimisvelvollisuutta voitaisiin painottaa enemmän, mikäli työtaistelulla on välittömästi ja konkreettisesti nimenomaan ihmisten henkeen, terveyteen ja turvallisuuteen kohdistuvia vaikutuksia. Näihin oikeushyviin kohdistuvat vaikutukset ovat myös lähtökohtaisesti pykälässä mainitulla tavalla vakavia.

Korkein oikeus on arvioinut henkeen ja terveyteen sekä ympäristön suojaan liittyvien oikeushyvien toteutumista suhteessa työtaisteluoikeuteen turvaamistoimitapauksessa KKO 2023:95. Kyseessä oli työtaistelu, jolla oli vaikutuksia myös joihinkin kriittisiin töihin ja toimintoihin. Tässä tapauksessa kyseisiä tehtäviä oli kaukolämpöä tuottavilla voimalaitoksilla ja jätevedenkäsittelyssä kuudella eri paikkakunnalla. Korkein oikeus katsoi, että lakkoa voitaisiin pitää oikeudenvastaisena vain erityisen painavilla perusteilla, jotka voisivat täyttyä lähinnä poikkeuksellisessa tilanteessa. Tällainen tilanne saattoi olla kyseessä, jos lakko välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaisi muiden perusoikeuksien, kuten hengen ja terveyden tai ympäristön suojan toteutumisen. (Ks. KKO 2023:95, kohta 18.) Kyseisessä tapauksessa tällaiset työtaistelun välittömien, konkreettisten ja vakavien vaikutusten vaaran todennäköisyys hengelle, terveydelle tai ympäristölle jäivät lopulta osoittamatta tai epäselviksi. Näin tulkinnassa etusija annettiin työtaisteluoikeudelle. Arvioinnissa merkitystä ei annettu sille, että ammattiliitto oli itse aikaisemmissa työtaistelutilanteissa rajannut turvaamistoimen kohteena olevat kriittiset työt ja toiminnot lakon ulkopuolelle, sillä korkeimman oikeuden mukaan työtaistelun laajuus ja kohdentaminen kuuluivat lähtökohtaisesti ammattiliiton harkintavaltaan riippumatta siitä, miten lakkorajat on aiemmissa työtaisteluissa asetettu. (Ks. KKO 2023:95, kohdat 24–25 ja 29–33.)

Suojelutyökäytäntöjä koskeva ensisijaiset ongelmat hallituksen esityksen mukaan ovat liittyneet osapuolten väliseen tiedonantoon ja suojelutyötä koskevan tilanteen ennakointiin. Ongelmia on voinut seurata myös työnantajan suojelutyöpyynnön yksilöinnissä ja suojelutyöneuvottelujen käytännön aikataulun toteutuksessa. (HE

14/2025 vp, s. 35–36.) Pykäläesityksessä tulisikin kiinnittää huomiota siihen, että näihin ongelmiin linkittyvien velvoitteiden muotoilut oisivat riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Myös pykäläesityksen 8 d §:n 2 momentin mukainen mukaan työnantajan velvollisuus seurausten välttämiseen ”kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla” jää jokseenkin sisällöltään epäselväksi. Hallituksen esityksen mukaan työnantajan velvollisuus toteuttaa muita toimenpiteitä ennen kuin työntekijöiden yhdistykselle asetettava huolehtimisvelvollisuus soveltuisi, olisi käytännössä hyvin rajattu (HE 14/2025 vp, s. 70.) Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi työtaisteluun osallistumattomia virkasuhteisia henkilöitä koskeva suojelutyövelvollisuus olisi ehdotuksessa tarkoitettu työnantajan käytettävissä oleva muu keino, jota työnantajan tulisi ensisijaisesti käyttää (HE 14/2025 vp, s. 40).

Pykälän mukaisen työnantajanvelvoitteen ”hyvin rajattu” tulkinta ei saisi johtaa siihen, ettei ensisijaisia keinoja tilanteesta selviämiseksi työtaisteluoikeutta vähemmän rajoittavin toimin kaikin käytettävissä olevin mahdollisuuksin riittävästi selvitetä. Perusteltua olisi korostaa työnantajan velvoitetta 3 momentin mukaisesti selvittää yhdistykselle riittävän perusteellisesti käytettävissään olevat keinot seurausten välttämiseksi. Sen sijaan 3 momentin mukaista osapuolten välistä neuvotteluvelvoitetta ja työnantajavelvoitetta ”viipymättä” ilmoittaa välttämättömän toiminnon vaarantumisesta voidaan pitää lähtökohtaisesti melko onnistuneena. Kun kuitenkin otetaan huomioon tiedonantoa ja neuvotteluja koskevien velvoitteiden ensisijaisuus huolehtimisvelvollisuuteen nähden, on muotoilultaan ”on pyrittävä neuvottelemaan” pidettävä hieman epätäsmällisenä ja olisi perusteltua harkita myös tiukempaa ja täsmällisempää muotoilua.

Huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun kieltäminen (TRiitaL 8 e § ja 8 f §)

Esityksessä esitetyllä tavalla yleinen 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 myös jo heti hakemuksen vireille tultua (8 e §). Tuomioistuin voisi lopullisessa tuomiossaan työnantajan kanteesta kieltää huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun (8 f §). Hallituksen esityksen mukaan työtaistelun kieltämistä koskeva kieltokanne olisi työnantajan oikeussuojakeino suojelutyötä koskevan riita-asian lopulliseksi ratkaisemiseksi (HE 14/2025 vp, s. 73).

Hallituksen esityksen mukaan menettely väliaikaista kieltoa koskevissa tilanteissa vastaisi monilta osin oikeudenkäymiskaaren (4/1734) turvaamistointa (HE 14/2025 vp, s. 72). Tästä syystä osa turvaamistoimia koskevasta sääntelystä soveltuisi myös

ehdotetussa pykälässä tarkoitettuun väliaikaiseen kieltoon. Väliaikaista kieltoa koskevan 8 e §:n 6 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että väliaikaisen kiellon hakemiseen, määräämiseen ja täytäntöönpanoon sovellettaisiin, mitä oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 4 §:n 1 momentissa, 5 §:n 1 ja 3 momentissa, 6 §:n 1 ja 3 momentissa ja 8–14 §:ssä sekä ulosottokaaren (705/2007) 8 luvun 4, 9 ja 12 §:ssä säädetään turvaamistoimen hakemisesta, määräämisestä ja täytäntöönpanosta. Hakemuksen käsittely olisi myös summaarista, kuten turvaamistoimiasioissa (HE 14/2025 vp, s. 71). Poikkeuksen oikeudenkäymiskaaren mukaisesta turvaamistoimesta muodostaisivat etukäteisnautinnan lähtökohta ja vakuuden asettamisesta poikkeaminen.

Oikeudenkäymiskaaren mukainen turvaamistoimiasia käsitellään summaarisessa menettelyssä, jossa tutkittavana on vain turvaamistoimen edellytysten täyttyminen. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että jos hakija saa turvaamistoimella jo ennen pääasian ratkaisemista sen oikeuden, jonka se on väittänyt sillä vastapuolta vastaan olevan (etukäteisnautinta), on hakijan oikeuden todennäköisyydelle turvaamistoimen myöntämistä harkittaessa asetettava huomattavasti suuremmat vaatimukset kuin saamisen todennäköisyydelle takavarikkoasiassa (esim. KKO 2003:118, KKO 2018:61, KKO 2019:34 ja KKO 2020:50).

Summaarisessa menettelyssä hallituksen esityksessä esitetyn kaltaista etukäteisnautinnan lähtökohtaa voidaan pitää työtaisteluoikeuden kannalta mahdollisesti ongelmallisena. Osin epäselvää on se, missä määrin etukäteisnautinnan ensisijaisuus vaikuttaisi työtaisteluoikeuden toteutumiseen rajoitusedellytysten suhteellisuusvaatimuksen täyttävällä tavalla. Oikeudenkäymiskaaren mukaisen summaarisen menettelyn perusteella korkein oikeus on katsonut, että esimerkiksi myötätuntotyötaisteluja koskevissa tilanteissa lähtökohtana todennäköisyysarvioinnissa olisi oltava työtaisteluoikeuden sallittavuus (KKO 2020:50, kohta 19). Vielä alioikeuksissa ratkaisukäytäntö turvaamistoimiasioissa on ollut melko vaihtelevaa, mutta ei korkeimmassa oikeudessa. Korkein oikeus on katsonut turvaamistoimelle olleen oikeudenvastaisuuden todennäköisyyteen nojaavat perusteet vain ratkaisussa KKO 2018:61, jossa aluksen miehistöön sovellettiin Vietnamin lain mukaan tehtyä työehtosopimusta.

Työtaisteluoikeuden sallittavuuden lähtökohdan voidaan katsoa korostuvan varsinaisissa primääritoimenpiteissä kollektiivisopimusneuvottelujen aikana. Näissä tilanteissa työtaisteluoikeuden tulisi olla pääsääntö, josta poiketaan vain erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa, ensisijaisesti ihmisten hengen, terveyden ja turvallisuuden turvaamiseksi pakottavissa tapauksissa sekä ainoastaan välttämättömien vähimmäisvaatimusten osalta. Työtaistelun rajojen määrittäminen on lähtökohtaisesti yhdistykselle kuuluva oikeus. Korkeimman oikeuden käytännössä merkitystä rajojen arvioinnissa ei ole annettu sillekään, miten lakkorajat on aiemmissa työtaisteluissa asetettu (KKO 2023:95).

Hallituksen esityksen mukaan 8 e §:n 5 momentin väliaikainen kielto voitaisiin määrätä jo ennen 8 f §:ssä tarkoitetun kieltokanteen vireille tuloa. Väliaikaisen kiellon hakeminen ei myöskään edellyttäisi, että myöhemmin, esimerkiksi työtaistelun jo päätyttyä, nostettaisiin kieltokanne tai jo nostetun kieltokanteen ajamista tuomioistuimessa jatkettaisiin. Väliaikainen kielto tuottaisi siis työnantajalle jo edellä mainitun etukäteisnautinnan, eikä työnantajalla hallituksen esityksenkään mukaan välttämättä olisi oikeudenkäynti-intressiä työtaistelun tai sen uhkan jo päätyttyä. Väliaikainen kielto muodostuisi käytännössä pääasialliseksi tavaksi varmistaa, ettei työtaistelulla ole niitä seurauksia, joita ehdotettavalla sääntelyllä pyritään estämään. (HE 14/2025 vp, s. 73.)

Esityksessä esitetyn 8 e §:n osalta tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että pykälän soveltamisen edellytyksenä olevat neuvottelujen ensisijaisuutta ja tiedonantoa koskevat velvoitteet ovat tulleet asianmukaisella tavalla täytetyiksi. Tältä osin voitaisiin pohtia myös todennäköisyysnäytöltä korostettua vaatimustasoa huomioiden kieltokanteiden ilmeneminen pääasiallisesti väliaikaisina. Huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, että 2 momentin mukainen vastapuolen kuulemisvelvollisuus olisi ensisijainen eikä väliaikainen toimenpiteitä koskeva kieltokanne käytännössä tarkoittaisi aina myös kuulematta jättämistä ja toimenpiteiden kieltämistä sakon uhalla jo ennen väliaikaisen kieltokanteen ratkaisua.

Työtaisteluoikeuden toteutumisen mahdollisimman täysimääräiseksi turvaamiseksi asetettu 8 e §:n 4 momentin (ja 8 f §:n 2 momentin) sääntely tuomioistuimen mahdollisuudesta rajata kieltoa siten, että se koskisi vain niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä todennäköisesti aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia voidaan pitää sinänsä perusteltuna ja työtaisteluoikeutta kieltokanteiden yhteydessä turvaavana. Ongelmallisempaa on se, miltä osin tuomioistuimella olisi summaarisessa menettelyssä mahdollista ratkaista tällaisia kysymyksiä. Tämä saattaa johtaa tulkintaan, jossa lähtökohtaisesti toimenpiteitä kielletään laajemmin kuin on välttämätöntä.

Hätätyö (työaikalain 19 §)

Esityksessä ehdotetaan hätätyötä viimesijaiseksi keinoksi TRiitaL 8 d §:ssä säädettyjen välttämättömien toimintojen keskeytymisestä aiheutuvien henkeä, terveyttä, omaisuutta, eläinten hyvinvointia, ympäristöä tai kansallista turvallisuutta koskevien vahinkoseurausten välttämiseksi. Esitetyn työaikalain 19 §:n perusteella hätätyötä voitaisiin teettää, jos TRiitaL 8 d §:ssä mainittujen toimintojen keskeytymisestä aiheutuva vahinkoseurauksen uhka olisi siinä määrin välitön, ettei sen aiheutumista voida mainitussa laissa säädetyillä eikä millään muillakaan kohtuullisilla keinoilla välttää. Ehdotettava säännös tulisi hallituksen esityksen mukaan sovellettavaksi tilanteessa, jossa vahinkoseurausten aiheutuminen näyttäisi väistämättömältä (HE 14/2025 vp, s. 75).

Pykälämuutoksessa kyse olisi hätätyövelvoitteen laajentamisesta TRiitaL:n 8 d §:n mukaisten toimintojen välttämättömän vähimmäistason turvaamiseksi viime sijassa hätätyöllä. Hallituksen esityksen mukaan muutoksessa kyse olisi työaikalain hätätyösääntelyn yhteensovittamisessa hallituksen esityksessä ehdotettavan suojelutyölainsäädännön kanssa (HE 14/2025 vp, s. 40). Hätätyön teettämisellä on mahdollista poiketa joistakin työaikalain säännöksistä enintään kahden viikon ajan. Jo nykylainsäädännön perusteella työnantaja on saanut teettää hätätyötä, jos ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen. Hätätyötä koskevan tulkintakäytännön perusteella hätätyöhön on mahdollista määrätä myös työtaisteluun osallistuvia työntekijöitä ja säännöllisenä työaikana. Hätätyö ei kuitenkaan yleensä sovellu esimerkiksi, jos työtaistelusta on ilmoitettu etukäteen TRiitaL:n nojalla tai työtaistelu ei muutoin ole ennalta-arvaamaton. (TN 1492-22) Toisaalta hätätyön teettäminen on voitu jo nykyisin sallia, vaikka työtaistelua olisi sinänsä pidettävä ennalta-arvattavana, mutta toiminnan keskeytys on voinut johtaa mittasuhteiltaan huomattaviin vahinkoseurauksiin (TN 1304-94), kuten hengen tai terveyden menettämiseen.

Hätätyösääntelyn muutoksessa kyse on työtaisteluoikeuden mahdollisista lisärajauksista vaikuttamalla joissakin TRiitaL:n 8 d §:n mukaisia toimintoja koskevissa työtaistelutilanteissa yksittäisten työntekijöiden työvelvoitteisiin työnantajan hätätyömääräyksellä. Säännösmuutoksen tosiasiallisia vaikutuksia vähentää se, että hätätyöllä olisi TRiitaL:n sääntelyyn nähden viimesijainen käyttöala. Kyse olisi esityksen mukaan pakkotilaa muistuttavasta akuutista vaaratilanteesta, jossa työtaisteluoikeuteen puuttuminen työnantajan päätöksellä on välttämätöntä välittömästi ja pakottavasti uhkaavan perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävän vahinkoseurauksen torjumiseksi. (HE 14/2025 vp, s. 38 ja 89.)

Hallituksen esityksen mukaan työnantajan olisi vaarantumisen jatkuessa turvauduttava muihin keinoihin kuin hätätyöhön heti, kun se on mahdollista. Lisäksi, jos kyse olisi työntekijöiden yhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimeen osallistumisesta, työntekijälle ei voisi hallituksen esityksen mukaan tulla hätätyöstä kieltäytymisestä muita seuraamuksia kuin palkan menetys työtaisteluun osallistumisen ajalta. Hätätyön teettämistä valvoisi aikaisemman sääntelyn tapaan työsuojeluviranomainen, jolle työnantajan olisi hätätyön teettämistilanteessa tehtävä kirjallinen ilmoitus hätätyöstä. Luottamusmiehelle tai muulle henkilöstön edustajalle olisi ilmoituksen yhteydessä varattava tilaisuus antaa hätätyön teettämisestä lausuntonsa. Työsuojeluviranomaisella olisi mahdollisuus rajoittaa hätätyön teettämistä tai lopettaa se kokonaan. Lisäksi perusteettomaan hätätyön teettämiseen ja pykälässä säädettyjen velvoitteiden rikkomiseen liittyisi työaikalain 44 §:ssä säädetty rangaistusvastuu. (HE 14/2025 vp, s. 76 ja 89.)

Hätätyön teettämisellä työnantaja saattaisi joissakin tilanteissa puuttua yhdistyksen mahdollisuuksiin määrittää työtaistelun rajoja ja näin heikentää työtaistelun mahdollista painostusvaikutusta. Muutetun sääntelyn soveltamisalaa voidaan kuitenkin käytännössä pitää säännöksen ja sen perustelujen nojalla lähtökohtaisesti hyvin suppeana ja rajattuna. Tämä vähentää riskiä mahdollisista perusteettomista puuttumisista. Työntekijöiden oikeusturvaa lisäävät sääntelyn soveltamisen ilmeinen viimesijaisuus suhteessa TRiitaL:n suojelutyölainsäädäntöön, hätätyön soveltamiseen liittyvät valvontamekanismit sekä perusteettoman hätätyön teettämisen mahdollinen rangaistusvastuu.

Yhteenveto

Hallituksen esityksessä ei nähdäkseni esitetä puuttumisia työtaisteluoikeuden ydinalueeseen. Työtaistelujen järjestämistä ei esitetyllä sääntelyllä olla kieltämässä kokonaan minkään alan tai minkään toimintojen osalta. Vähimmäispalveluvelvoitteiden asettamista esitetyissä toiminnoissa voidaan pitää lähtökohtaisesti perusteltuna. Kyse on joitakin työtaistelutilanteita koskevien välttämättömien suojelutyörajojen asettamisesta. Esityksessä on kuitenkin myös joitakin sen sanamuotojen täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevia ongelmia. Sen seurauksena joidenkin velvoitteiden sisältö ja vaikutukset huolehtimisvelvollisuuden laajuuteen jäävät jokseenkin epäselviksi.

Esityksen mukaista huolehtimisvelvollisuutta tulisi pyrkiä tarkemmin rajaamaan esimerkiksi vielä täsmentämällä tiedonantoa ja neuvotteluvelvollisuutta koskevia sanamuotoja sekä työnantajan selvittämisvelvollisuutta kohtuudella käytettävissään olevista keinoista. Täsmennyksillä tulisi pyrkiä korostamaan näiden keinojen ensisijaisuutta, jolloin esitys täyttäisi paremmin rajoitusedellytykset. Perusteltua olisi myös tarkastella vielä väliaikaisen kieltokanteen todennäköisyysarviointiin liittyvää täsmennystä, jolla vähennettäisiin esityksessä esitetyn kaltaisesta pääasiallisesta etukäteisnautinnasta mahdollisesti seuraavia ongelmia. Väliaikaista kieltokannetta koskevissa tilanteissa tulisi kiinnittää myös huomiota vastapuolen kuulemisen ensisijaisuuteen, jotta muun muassa osapuolten välistä tiedonantoa ja neuvotteluja koskevien velvoitteiden tosiasiallinen toteutuminen on mahdollista paremmin turvata.