Veli-Pekka Viljanen

HE 14/2025 vp laeiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain ja työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 1.4.2025

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistysten velvollisuudesta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä pykälässä luetelluista toiminnoista. Työtaistelu ei saisi ”välittömästi, konkreettisesti ja vakavasta vaarantaa” sääntelyllä suojattujen tehtävien hoitamista. Pykälään sisältyisi 11-kohtainen luettelo toiminnoista, jotka eivät saisi vaarantua (8 d § 1 mom.). Huolehtimisvelvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelu olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää välttämättömien toimintojen vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla (8 d § 2 mom.).

Ehdotusta on tältä osin arvioitava perustuslain 13 §:n yhdistymisvapautta koskevan perustuslainsäännöksen kautta suojaa saavan työtaisteluoikeuden kannalta. Perustuslain 13 §:n 2 momentissa 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. Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näiden lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (esim. PeVL 41/2022 vp, kappale 20).

Työtaisteluoikeudesta on määräyksiä myös Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Euroopan sosiaalisen peruskirjan sopimuspuolet ovat sitoutuneet tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa (6 artiklan 4 kappale). Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen osapuolet ovat niin ikään sitoutuneet takaamaan lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen

valtion lainsäädännön mukaisesti (8 artiklan 1 kappaleen 1 kohta). Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksiin n:o 87 ja 98 on niiden valvontakäytännössä katsottu sisältyvän oikeus työtaisteluun. Työtaisteluoikeutta käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Sen 28 artiklan mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin lakko mukaan lukien (PeVL 41/2022 vp, kappale 21).

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotuksia välttämättömien toimintojen turvaamisesta työtaistelun aikana arvioidaan erityisesti työtaisteluoikeuden rajoitusten tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden (s. 82-84), rajoitusperusteiden hyväksyttävyyden (s. 84-87), rajoitusten oikeasuhtaisuuden (s. 87-89) ja oikeusturvajärjestelyjen (s. 89-91). Lisäksi perusteluissa on laajahkosti tarkasteltu kansainvälisten velvoitteiden mukaisuutta (s. 91-95).

Ehdotettu sääntely poikkeaa luonteeltaan olennaisesti perustuslakivaliokunnan aikaisemmin tarkastelemista tilanteista, joissa oli kyse välttämättömän terveydenhuollon turvaamisesta työtaistelun aikana (ks. PeVL 15/2007 vp, PeVL 41/2022 vp) eli yhdelle yhteiskunnan toimintalohkolle kohdistuvasta sääntelystä. Tuolloin työtaisteluoikeutta rajoittava sääntely kohdistui hyvin yksityiskohtaisesti työtaistelun aikana välttämättömään potilasturvatyöhön, joka rajattiin hyvin täsmällisesti erikseen lueteltuihin työtaistelun aikanakin välttämättömiksi katsottuihin terveydenhuollon tehtäviin.

Nyt työtaisteluoikeuden aikaiset välttämättömät toiminnot pyritään varmistamaan laajalla luettelolla erilaisia ja erityyppisiä toimintoja, joiden turvaamisen taustalla on perusoikeuksien turvaamiseen tai muutoin painavaan yleiseen etuun liittyviä perusteita. Näiden osalta asianomaiselle yhdistykselle asetetaan suoraan laissa huolehtimisvelvollisuus varmistaa työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä välittömän, konkreettisen ja vakavan vaarantumisen estäminen. Luettelo suojattavista toiminnoista on erittäin laaja. Se kattaa jo 1 kohdassa ihmisen hengen tai terveyden turvaamiseksi välttämättömien terveydenhuollon tehtävien lisäksi vastaavin edellytyksin sosiaalihuollon, pelastustoimen, poliisin ja Hätäkeskuslaitoksen tehtävät, potilasturvallisuuden tukitoiminnot ja suljettujen laitosten tehtävät. Luettelon 2 kohta puolestaan tuo suojattavien toimintojen piiriin elinkeinotoiminnan jatkamisen edellytysten kannalta olennaisten koneiden, laitteiden tai muun aineellisen

omaisuuden välttämättömän ylläpidon, korjauksen ja valvonnan eli välittömästi työtaistelun kohteena olevan työnantajan taloudellisten etujen turvaamisen. Luettelo jatkuu muun muassa vaatimuksilla ympäristövahinkojen torjumiseksi, eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi, alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi, laittoman maahantulon estämiseksi, valtion ylimmän päätöksenteon toimivuuden turvaamiseksi, erittäin vakavien rikosten selvittämiseksi tai estämiseksi välttämättömien toimintojen turvaamisella työtaistelun aikana.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 8 d §:n 1 momentti toisin sanoen ainoastaan hyvin yleisin ilmaisuin luetteloi ne toiminnot, jotka kuuluvat huolehtimisvelvollisuuden piiriin. Sinänsä huolehtimisvelvollisuudelle asetetaan korkeat kriteerit eli vaatimus siitä, että työtaistelun rajauksella estetään ”välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti” vaarantamasta luettelossa mainittuja toimintoja. Kyseiset kriteerit ovat kuitenkin varsin tulkinnanvaraisia. Niiden yleisluonteinen ilmaiseminen jättää huolehtimisvelvollisuuden sisällön lakitasolla merkittävän avoimeksi. Ongelmana on kuitenkin se, että huolehtimisvelvoitteen vastaisesti toimeenpantava työtaistelu on 8 d §:n 2 momentissa kategorisesti ”kielletty”, ellei työnantaja voi välttää laissa mainittuja seurauksia kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla.

Nähdäkseni edellä selostettu sääntely, jolla rajoitetaan perustuslain turvaamaa työtaisteluoikeutta, ei täytä perusoikeusrajoitusten täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti asetettuja vaatimuksia. Jos perustuslaissa turvatun työtaisteluoikeuden käyttäminen todetaan joltakin osain kielletyksi, tulee kielletyn toiminnan alan olla riittävän täsmällisesti määritelty ja myös työtaistelun osapuolten näkökulmasta ennakoitavissa.

Lain toimivuutta voi testata jo 8 d §:n 1 momentin 1 kohdan vaatimuksella ulottaa työtaistelun rajaukset tai suojelutyö ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseksi välttämättömien terveydenhuollon ja sosiaalihuollon tehtäviin sekä potilasturvallisuuden tukitoimintoihin. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin edellyttänyt hyvin yksityiskohtaista ja rajattua niiden toimintojen määrittelyä, jotka voitiin lailla osoittaa potilasturvallisuustyön piiriin (ks. PeVL 15/2007 vp, PeVL 41/2022 vp). Nyt lain sanamuoto ei anna oikeastaan mitään tukea sen arvioimiseksi, mitkä kaikki terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toiminnot kuuluvat huolehtimisvelvollisuuden piiriin. Lisäksi rajoitukset kohdistuvat myös potilasturvallisuuden tukitoimintoihin. Vaatimus siitä, että työtaistelu ei saa välittömästi,

konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa esimerkiksi ihmisten terveyden turvaamiseksi välttämättömiä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimintoja ei anna velvoitetulle taholla riittävän täsmällisiä ohjausta sen suhteen, miten työtaistelu on rajattava tai mihin asti suojelutyö on ulotettava. Tämä sama ongelma koskee käytännössä kaikkia 11-kohtaisen luettelon tilanteita.

Vaikka ehdotuksen taustalla näyttää olevan sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusoikeuden turvaamiseen liittyviä tai muita painavia yhteiskunnallisia perusteita (ks. HE, s. 84-87), näyttäytyy ehdotetun 8 d §:n sääntely liian väljältä ja ennakoimattomalta ja sellaisena myös liialliselta eli oikeasuhtaisuuden vastaiselta työtaisteluoikeuden rajoitukselta. Mielestäni ongelma on sääntelymallissa, jossa ei ole pyrittykään yksityiskohtaisesti arvioimaan, miten kussakin tilanteessa työtaistelua olisi rajattava tai suojelutyöstä päätettävä. Tämä olisi edellyttänyt eri soveltamistilanteiden erottamista toisistaan ja niiden edellyttämien rajausten olennaisesti tarkempaa määrittelyä.

Luettelon eri tilanteita on kyllä jossain määrin pyritty täsmentämään hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 61-69). Tältä osin hallituksen esitys antaa vaikutelman ”perusteluilla säätämisestä”, johon perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti suhtautunut kielteisesti.

Olisi voinut olla perustellumpaa yleisen huolellisuusvelvollisuussääntelyn sijasta eriyttää työtaisteluoikeuden rajaamista koskevat kysymykset koskemaan kutakin asiakokonaisuutta erikseen. Esimerkiksi tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 54 §:n mukaan presidentintoimen hoitaminen on turvattava työtaistelutoimenpiteistä huolimatta. Jos työtaistelutoimenpide estää tai olennaisesti haittaa presidentintoimen hoitamista, tulee osapuolten siitä tiedon saatuaan viivytyksettä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sellaisen esteen tai haitan poistamiseksi. Vastaava säännös sisältyy eduskunnan osalta eduskunnan virkamiehistä annetun lain 54 §:ään. Nämä säännökset turvaavat jo nykyisin riittävästi – ja selvästi ehdotettua 8 d §:n 1 momentin 6 kohtaa lievemmin edellytyksin – valtion ylimmän päätöksenteon toimivuuden kannalta välttämättömien tehtävien hoitamisen.

Edellä kuvattua perusoikeusrajoituksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden puutteen ongelmaa ei muuta muuksi se, että lakiehdotus sisältää säännökset huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun väliaikaisesta kieltämisestä (8 e §) ja huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun kieltämisestä (8 f §), jotka osoittavat asianomaisen yhdistyksen huolellisuusvelvollisuuden sisällön viime kädessä tuomioistuimessa työnantajan kanteen

perusteella ratkaistavaksi. Laki ei anna tuomioistuimillekaan tässä ratkaisutilanteessa enempää sisällöllistä tukea kuin asianomaiselle yhdistykselle sen arvioidessa huolehtimisvelvollisuutensa konkreettista sisältöä.

Arvioni mukaan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 8 d § ei nykyisellään täytä perusoikeusrajoituksen täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asetettavia vaatimuksia. Ehdotettua säännöstä olisi sen vuoksi merkittävästi täsmennettävä, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.