Ulla Liukkunen
Professori
1.4.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksille asetettavasta velvollisuudesta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä välttämättömistä toiminnoista. Työtaistelu ei saisi välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa sääntelyllä suojattavia toimintoja. Huolehtimisvelvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää toimintojen välitöntä, konkreettista ja vakavaa vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työnantajan käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista huolehtimisvelvollisuuden vastaisten työtaisteluiden estämiseksi. 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.

Tarkastelen hallituksen esitystä seuraavassa erityisesti Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista käsin. ILO:n yleissopimuksia koskevan tulkintakäytännön ohella tarkasteltavina ovat uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja ja Euroopan ihmisoikeussopimus.

Uudistettu Euroopan sosiaalinen perusoikeuskirja suojaa lakko-oikeutta (6 artiklan 4 kappale), jota voidaan rajoittaa, mikäli rajoitus täyttää peruskirjan G artiklassa asetetut ehdot. Kyseisen artiklan mukaan peruskirjan mukaisiin oikeuksiin ja niiden tehokkaaseen käyttöön kohdistuvien rajoitusten on oltava laissa säädettyjä, palveltava oikeutettua tarkoitusta ja oltava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömiä toisten oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansanterveyden tai moraalin turvaamiseksi. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan lakko-oikeus liittyy erottamattomasti kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen, sillä tämä oikeus edustaa tehokkainta keinoa saavuttaa neuvotteluprosessissa myönteinen lopputulos. Tämän vuoksi oikeudella on erityinen merkitys ammattiliitoille. Lakko-

oikeuden poistaminen vaikuttaa yhteen kollektiivisen neuvotteluoikeuden olennaisista osatekijöistä sellaisena kuin se on määritelty Euroopan sosiaalisen peruskirjan 6 artiklassa. Ilman tätä elementtiä kyseinen oikeus menettää olennaisen sisältönsä ja siten myös tehokkuutensa. Tästä seuraa, että lakko-oikeuden rajoitukset voivat olla hyväksyttäviä vain tietyin edellytyksin (*Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, 2022).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että työtaisteluoikeus kuuluu ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan soveltamisalaan. Artiklassa 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Artiklan 11 kohdan 2 oikeuksien käyttämiselle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käyttäessään näitä oikeuksia. ILO:n yleissopimuksia koskeva tulkintakäytäntö on relevanttia työtaisteluoikeuden rajoitusten määrittämiselle Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnan kannalta. EIT katsoi *Demir and Baykara v. Turkey* -tapauksessa, että sopimusta on tulkittava kansainvälisten asiakirjojen, mukaan lukien ILO:n yleissopimusten, valossa. *Ognevenko v. Russia* -tapauksessa EIT viittasi ILO:n periaatteisiin ja ILO:n yhdistymisvapauskomitean (CFA) kannanottoihin vähimmäispalveluista rajoituksina lakko-oikeudelle tietyin edellytyksin.

ILO:n tulkintakäytännöllä on olennainen rooli työtaisteluoikeuden rajoja määritettäessä. Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet antavat mahdollisuuden turvata vähimmäispalvelut ja yhteiskunnan kriittiset toiminnot työtaistelun aikana, mutta tämän tulee tapahtua ILO:n tulkintakäytännön asettamissa rajoissa. Tästä seuraa, että sääntelyratkaisut on sovitettava yhteen tulkintakäytännön kanssa. Olennaista on kiinnittää huomiota siihen, että tulkintakäytäntö asettaa rajat sille, missä määrin työtaisteluita voidaan rajoittaa.

ILO:n käyttämässä terminologiassa on kyse olennaisten palveluiden (vähimmäispalveluiden) turvaamisesta työtaistelun aikana. Niille on annettu erityinen merkityssisältö, jota vasten käsillä olevan hallituksen esityksen työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava. ILO:n tulkintakäytäntö lähtee siitä, että vähimmäispalveluiden turvaamisen vuoksi lakko-oikeus ei ole absoluuttinen, ja tämän oikeuden rajoitukset tulevat kyseeseen vain tietyissä tilanteissa: i) palveluissa, joiden keskeytyminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan hengen, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden (olennaiset palvelut sanan suppeassa merkityksessä), ii) palveluissa, jotka eivät ole olennaisia sanan suppeassa merkityksessä, mutta joissa tietyn laajuiset ja kestoiset lakot voisivat aiheuttaa akuutin kriisin, joka uhkaa väestön tavanomaisia elinoloja, ja iii) perustavanlaatuisen tärkeissä julkisissa palveluissa**.** Tällaisen palvelun olisi täytettävä ainakin kaksi vaatimusta. Palvelun on oltava aidosti ja yksinomaan vähimmäispalvelu, eli sen on rajoituttava toimiin, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä väestön perustarpeiden tai palvelun vähimmäisvaatimusten tyydyttämiseksi, mutta samalla on säilytettävä painostuksen tehokkuus. Lisäksi, koska tämä järjestelmä rajoittaa yhtä keskeistä painostuskeinoa, joka työntekijöillä on käytettävissään etujensa puolustamiseksi, heidän järjestöjensä olisi voitava halutessaan osallistua tällaisen palvelun määrittelyyn yhdessä työnantajien ja viranomaisten kanssa. Edelleen on otettava huomioon, että

ILO:n tulkintakäytännön mukaan lakko-oikeudelle voidaan asettaa rajoituksia akuutin kansallisen tai paikallisen kriisin yhteydessä. Lakko-oikeutta voidaan tällöin rajoittaa rajoitetun ajan ja siinä määrin kuin on tarpeen tilanteen vaatimusten täyttämiseksi.

Työtaisteluoikeuden rajat ja suojelutyö

Ehdotettua työriitalain 8 d §:ää välttämättömien toimintojen turvaamisesta työtaistelun aikana on arvioitava edellä kerrottuja ILO:n tulkintakäytännön linjauksia vasten. Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntelytapa ei tee eroa olennaisten ja muiden palveluiden välillä, eikä erottele myöskään tilanteita, joissa olisi kyse akuutista kansallisesta tai paikallisesta kriisistä.

Ehdotettu 8 d § on alaltaan suhteellisen laaja, ja 1 momentin luettelo käsittää erilaisia oikeushyviä, joista vain osa on katsottavissa ”olennaisiin palveluihin” liittyviksi. Pykälän kirjoitustapa jättää tulkinnanvaraa ja voi johtaa erimielisyyksiin siitä, mitä on pidettävä pykälässä tarkoitettuina toimintoina ja niitä koskevina tehtävinä. Tietyissä tilanteissa tarvitaan teknistä selvitystä ja arviota tai ajallinen arviointi siitä, milloin ja mitkä toimet ja työtehtävät ovat välttämättömiä. Olennaista on, että työtaisteluoikeutta ei voida rajoittaa pidemmälle kuin mitä Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet mahdollistavat ja sääntelyssä tulisi ottaa huomioon edellä kerrottu ILO:n tulkintakäytäntö.

Ehdotetun työriitalain 8 d §:n 1 momentin kolme kriteeriä, "välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti", saavat hallituksen esityksen perusteluissa laajennetun ja osin sanamuodosta poikkeavan sisällön. Välittömällä tarkoitetaan perusteluissa myös seurausta, joka voi ilmetä vaikutusketjun kautta, vaikka työtaistelun vaikutus ei kohdistuisi suoraan suojattavaan toimintaan. Konkreettisuutta vuorostaan määritellään perusteluissa siten, että vaaran ei tarvitse olla erittäin todennäköinen, vaan jo vähäinen todennäköisyys riittää, jos seuraukset olisivat vakavat. Näiden kriteerien keskinäinen suhde perusteluissa on epäselvä, vaikka lain sanamuodon mukaan ne olisivat rinnasteiset. Pykäläehdotus edellyttää kaikkien kolmen kriteerin samanaikaista täyttymistä. Perustelut ovat ongelmalliset ottaen huomioon, että työtaisteluoikeuden rajoitusten tulee olla täsmällisesti määriteltyjä.

Neuvotteluvelvoitteen puuttuminen

Ehdotetun työriitalain 8 d §:n mukaan saatuaan tiedon työtaistelusta työnantajan on viipymättä pyrittävä selvittämään työtaistelun rajoihin tai suojelutyöhön liittyvät epäselvyydet työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen kanssa. Lisäksi osapuolten on pyrittävä neuvottelemaan siitä, kuinka ehdotetun pykälän 1 momentissa tarkoitetut seuraukset vältetään työtaistelun aikana. Työnantajalle ei siis aseteta neuvotteluvelvollisuutta. ILO:n tulkintakäytäntö kuitenkin korostaa vähimmäistoimintojen turvaamista konkreettisesti niin, että työntekijät voivat osallistua vähimmäispalveluiden määrittämiseen.

Työntekijäjärjestöillä ei olisi hallituksen esityksen mukaan mahdollisuutta saattaa erimielisyyttä työtaistelun rajoitusten sisällöstä riippumattoman elimen tutkittavaksi. Hallituksen esityksen

sääntelytapa korostaa lähtökohtaisesti työnantajan asemaa määritettäessä rajoituksin suojattavien toimintojen ala.

Huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun kieltäminen

Pidän ongelmallisena myös ehdotettua työriitalain 8 e §:ää. Sen sääntely merkitsisi rajoitusta työtaisteluoikeuteen, joka ulottuu laajemmalle kuin 8 d §:n huolehtimisvelvollisuus, vaikka pykälän olisi tarkoitus koskea juuri huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun kieltämistä. Kun toimeenpantavan tai jatkettavan työtaistelun alaa voitaisiin rajata, ”jos se on mahdollista”, tämä merkitsisi väljää sääntelytapaa, vaikka kysymys olisi välittömästi työtaisteluoikeutta rajoittavasta sääntelystä.

Mielestäni summaarisen kieltomenettelyn yhdistäminen 8 d §:n velvoitteeseen johtaisi työtaisteluoikeuden rajoitukseen, joka tuottaa ongelmia myös ILO:n tulkintakäytännön näkökulmasta. Ehdotetussa 8 d §:ssä suojattuja oikeushyviä turvaisi menettely, jonka luonne ei mahdollistaisi käsillä olevan työtaistelun tarkkaa arviointia eikä työntekijöiden osallistumista työtaistelun rajoitusten määrittämiseen.

Työntekijäjärjestöjen mahdollisuus vaikuttaa työtaistelun luonteen arviointiin jäisi huomattavan rajoitetuksi. Työtaistelun väliaikainen kieltäminen tapahtuisi niin, että vastapuolelle varattaisiin tilaisuus tulla kuulluksi.

Katson myös, että ehdotettu 8 e § yhdessä 8 f §:n kanssa aikaansaisi ongelmallista rajankäyntiä tarkoituksenmukaisen tuomioistuinten toimivallan jaon kannalta. Kiellon, jonka voidaan työtaistelutilanteissa niiden luonne huomioon ottaen katsoa olevan lähinnä väliaikainen kielto, määräisi yleinen tuomioistuin, jolla ei ole vastaavaa asiantuntemusta työtaistelutoimista ja kollektiivisesta neuvottelujärjestelmästä kuin työtuomioistuimella.

Hätätyö

Hallituksen esityksen perusteluissa ei kaikilta osin huomioida valmistelun loppuvaiheessa, vasta kolmikantaisen työryhmätyöskentelyn ja lausuntokierroksen jälkeen esitykseen lisättyä hätätyötä koskevaa työaikalain muutosehdotusta. Myöskään ehdotetun muutoksen yhteyttä suojelutyöstä säätämiseen ei ole tarkoin selvitetty. Esityksessä on ylipäänsä esitetty niukalti perusteluita sille, miksi hätätyöstä tulisi säätää ehdotetulla tavalla. Tämä vaikeuttaa hätätyötä koskevan muutosesityksen lisäksi sääntelyratkaisujen kokonaisuuden arviointia.

Hätätyötä koskevan muutosehdotuksen vaikutuksia käsitellään hallituksen esityksessä vajavaisesti. Hallituksen esityksen mukaan muutoksen jälkeen hätätyön käyttöala jäisi ”varsin suppeaksi”. Hätätyötä koskeva säännösehdotus ja sen vaikutukset perusoikeussuojaan olisi mielestäni tullut arvioida erikseen. Tähän liittyy tarve arvioida ehdotusta perustuslain 18 §:n kannalta, koska kyse on työaikasuojelua koskevasta olennaisesta sääntelystä, ja perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava työsuojelusta, mikä pitää sisällään työaikasuojelun. Muutettavaksi

ehdotetun työaikalain 19 §:n perustana on työaikadirektiivin 17 artikla, ja myös EU:n perusoikeuskirja on merkityksellinen.

Hätätyötä koskeva työaikalain sääntely perustuu työaikadirektiivin täytäntöönpanoon, eikä direktiivi anna mahdollisuutta tehdä laajennusta hätätyön alaan direktiivin 17 artiklassa asetetuista edellytyksistä poikkeavasti. Hätätyön saa teettää vain, kun syy on ennalta arvaamaton ja hätätyön teettämättä jättäminen johtaisi työaikalain 19 §:ssä tarkoitettuihin seurauksiin. Hätätyön yhdistäminen muuhun sääntelyyn on tehty hallituksen esityksessä tavalla, joka merkitsee työtaisteluoikeuden rajoittamista hätätyön alan laajentamisen kautta ilman, että sääntelyratkaisu ottaisi huomioon EU-lainsäädännön asettamat vaatimukset.

Lopuksi

Olen tarkastellut edellä hallituksen esitystä erityisesti kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen näkökulmasta ja korostanut ILO:n tulkintakäytännön huomioon ottamista, jotta ehdotetut lainmuutokset olisivat sopusoinnussa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Vaikka hallituksen esitys sinällään tuo esille keskeiset kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja kuvaa varsin yksityiskohtaisesti edellä tarkasteltua ILO:n tulkintakäytäntöä, tästä ei ole tehty oikeudellisia johtopäätöksiä siten, että sääntelyratkaisujen tasolla olisi kiinnitetty riittävästi huomiota tulkintakäytännön asettamiin rajoihin työtaisteluoikeuden rajoittamiselle. Myöskään EU:n työaikadirektiivin asettamia rajoja hätätyöstä säätämiselle ei ole otettu huomioon.

Perusoikeuksia koskevat rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeuksien rajoittamisedellytysten täyttymistä arvioitaessa tulee ottaa rajoitusten tarkkarajaisuus sekä suhteellisuusvaatimus kaikilta osin huomioon. Lisäksi on korostettava perusoikeuksien rajoitusperusteiden suppeaa tulkintaa ja tarvetta ottaa huomioon myös perustuslain 22 §.