Niklas Bruun
Professori emeritus
Hanken
Helsinki 8.4.2025

Asia: Lausunto, HE 14/2025 vp/Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 9.4.2025

Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain ja työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta. Valiokunta on kutsunut allekirjoittaneen kuultavaksi esityksen johdosta. Perehdyttyäni hallituksen esitykseen esitän lausuntonani seuraavaa.

1. Aluksi

Hallituksen esityksessä on kysymys työtaisteluoikeuden rajoittamisesta. Työtaisteluoikeus on turvattu yhdistymisvapauden osana perustuslain 13.2 §:ssä sekä tunnustettu useissa Suomea sitovissa kansainvälissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten myös seikkaperäisesti todetaan tarkasteltavassa hallituksen esityksessä (s.89). Hallituksen esityksen taustalla on vuoden 2022 hoitoalan työtaistelu, jonka seurauksena eduskunta piti tärkeänä, että työtaistelun 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. Eduskunnan näkemyksen mukaan piti arvioida myös mahdollisen erillisen sovittelumenettelyn sekä suojelutyötä koskevan menettelyn kehittämistarpeet.

Hallitus esittää tätä taustaa vasten säädettäväksi työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksen velvollisuudesta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä eräistä välttämättömistä toiminnoista. Tämän ns. huolehtimisvelvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää välttämättömien toimintojen vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla. Ehdotettavan sääntelyn tavoitteena pidetään eräiden perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta välttämättömien toimintojen turvaamista työtaisteluiden aikana. Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös hätätyötä koskevia muutoksia työaikalakiin (872/2019).

Hallituksen esityksen puutteena on, että sen vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon ei ole arvioitu. Tämä on hyvin yllättävää, ottaen huomioon, että esityksen taustalla on naisvaltaisen hoitoalan vuoden 2022 työtaistelu.

2. Esityksen arviointia

2.1. Lainsäädännön soveltamisala

Hallituksen esitys lähtee siitä, että se koskee vain työntekijäpuolen yhdistysten velvollisuuksia huolehtia välttämättömien toimintojen turvaamisesta työtaistelun aikana. Sen sijaan lainsäädäntö ei lainkaan soveltuisi sellaisiin työtaistelutoimiin joihin työnantaja tai työnantajien yhdistys ryhtyisi. Tämä on mielestäni hyvin ongelmallinen lainsäädännön soveltamisalan rajoitus.

Hallituksen esityksessä (HE 14/2025 vp. s 60) perustellaan työnantajien työtaistelutoimenpiteiden rajaamista lain ulkopuolelle muun muassa sillä, että työnantajien ryhtymistä välttämättömiä toimintoja uhkaavaan työsulkuun voidaan pitää varsin epätodennäköisenä ja että työsulut ovat ylipäätään harvinaisia.

Nämä väitteet eivät mielestäni täysin pidä paikkansa. Työsulkuja on Suomessa perinteisesti käytetty varsin yleisesti esimerkiksi rakennusalalla ja 2000-luvulla Suomen työmarkkinoilla on ollut useita merkittäviä työsulkuja, esimerkiksi:

Metsäteollisuus julisti paperiteollisuuden sopimusalalle työsulun toukokuussa 2005. Työsulku lopetettiin 44 päivän jälkeen työehtosopimuksen synnyttyä.

Elintarviketeollisuusliitto aloitti työsulun keväällä 2010, kun Elintarviketyöläisten liitto oli hylännyt työriitaan annetun sovintoesityksen.

Marraskuussa 2017 Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ilmoitti työsulusta, kun työehtosopimusneuvotteluissa Palvelualojen ammattiliitto PAMin kanssa ei päästy yhteisymmärrykseen hiihtokeskus- ja ohjelmapalvelualojen palkankorotuksista.

Maaliskuussa lakkokeväänä 2024 muun muassa Teknologiateollisuuden työnantajat ilmoittivat yksipuolisella päätöksellä palkanmaksun lopettamisesta poliittisen lakon vuoksi työtä vaille jääneille työnhaluisille työntekijöille. Toimenpidettä on laajasti pidetty eräänlaisena työsulkuna.

Käsillä olevaa lainsäädäntöhanketta perustellaan kahdella hoitoalan työtaistelulla vuosina 2007 ja 2022. Lisäksi todetaan, että suojelutyön määrittelystä ei ole ilmennyt erityisiä ongelmia ja epäselvyyksiä (s. 35). Tätä taustaa vasten vaikuttaa siltä, että työsulut käytännössä ovat olleet yleisempiä kuin työntekijäpuolen työtaistelujen aiheuttamat ongelmatilanteet.

Työnantajapuolen työtaistelutoimenpiteiden rajaaminen hallituksen esityksen soveltamisalan ulkopuolelle on ongelmallinen sekä Suomen perustuslain että Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten valossa.

Perustuslain 13.2 §:ssä turvattu yhdistymisvapaus koskee tasapuolisesti työnantajia ja työntekijöitä. Ei ole olemassa mitään perusteita väittää, että mainittu säännös turvaisi vain lakko-oikeuden mutta ei työsulkuoikeutta. Päinvastoin Suomea sitovat kansainväliset sopimukset turvaavat yhtäläisesti työntekijä- ja työnantajapuolen työtaisteluoikeuden. Mainittakoon tässä erityisesti nimenomaisesti työtaisteluoikeutta suojaava Euroopan neuvoston uudistettu sosiaalinen peruskirja, jonka art. 6.4 turvaa työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa. Vastaavasti Euroopan Unionin perusoikeuksien peruskirjan art. 28 kirjaa selvästi, että ”työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi työtaistelutoimiin, lakko mukaan lukien”.

Myös muissa Pohjoismaissa lähdetään yhteisestä käsittelystä, Ruotsin perustuslaissa turvataan sekä työnantajien että ammattiyhdistysten työtaisteluoikeus.

Kun lähdetään rajoittamaan perusoikeuksia, se on tehtävä tasapuolisesti ja suhteellisuutta noudattaen. Tässä tapauksessa näin ei ole. Mikäli työnantajapuolen työtaistelutilanteisiin ei liittyisi minkäänlaisia ongelmia asia voisi olla toisin. Työnantajien työsulku voi aiheuttaa samanlaisia ongelmia kuin työntekijäpuolen työtaistelut. Työsulku on työnantajapuolen painostuskeino, jolla estetään tietyn alan yrityksen työntekijät pääsemästä työhön ja keskeytetään heidän palkanmaksunsa.

Työsulut voivat synnyttää tarpeita ”suojata perusoikeuksien ja yleisen edun kannalta merkittäviä oikeushyviä eli ihmisten henkeä ja terveyttä, merkittävää aineellista omaisuutta, ympäristöä, eläimiä, maanpuolustusta, välttämättömien hyödykkeiden saatavuutta, yhteiskunnan toimintojen kannalta välttämättömien tieto- ja viestintäteknisten palvelujen ja yleisen maksuliikenteen toimivuutta sekä valtion ylimmän päätöksenteon toimivuutta” (s. 35). Erityisesti tilanteissa, joissa työnantajapuoli vastaa rajalliseen työntekijäpuolen lakkoon sulkutoimin, sulun laajuus tai kohdentaminen voi johtaa yhteiskunnan toimintojen vaarantumiseen. Valaiseva esimerkki tällaisesta tilanteesta löytyy Norjaa koskevasta ILO:n yhdistymisvapauskomitean ratkaisusta vuodelta 2008. Siinä Norjan rahoitusalalla oli työntekijäjärjestön lakko, joka koski ensin 6020 työntekijää (ja laajennuksen jälkeen sen lisäksi 1573 työntekijää 76 pankissa). Työnantaja vastasi sulkemalla työstä kaikki rahoitusalan jäljellä olevat noin 15.000 työntekijää. Tämän johdosta uhkasi tilanne, jossa Norjan rahoitusalan keskeisiä toimintoja (mm. valuuttavaihdon järjestelmä, eläkkeiden maksatus ja käteisrahan saanti) uhkasivat vaarantua ja Norja kielsi työtaistelut eduskunnan erityislailla. ILO:n yhdistymisvapauskomitea arvosteli Norjaa

siitä, että työtaistelut kiellettiin kokonaan ilman yritystä turvata rahoitusalan vähimmäispalvelut, mikä olisi ollut riittävä toimenpide yhteiskunnan yleisen edun kannalta.[1]

Hallituksen esitys jättää täysin avoimeksi millä tavoin toimitaan, kun työnantajayhdistyksen työsulun käytöstä lakon vastatoimena syntyy tarve turvata yleisen edun kannalta välttämättömiä toimintoja. En pidä suinkaan poissuljettuna, että Suomessa työsulkua käytettäisiin myös julkisella sektorilla esimerkiksi hoito- tai opetusalalla. Onhan työsulku virkaehtosopimuslainsäädännössä nimenomaan sallittu työnantajan työtaistelukeino (ks. valtion virkaehtosopimuslaki 8.3 § ja kunnallinen virkaehtosopimuslaki 8.2 §).

Suomen lainsäädännössä on tähän asti yleensä aina työlainsäädännössä pyritty kohtelemaan työmarkkinaosapuolia tasapuolisesti. Käsite työtaistelu kattaa johdonmukaisesti kummankin työmarkkinaosapuolen painostustoimia. Tämä koskee niin työehtosopimuslakia, virkaehtosopimuslakia kuin myös työriitojen sovittelua koskevaa lainsäädäntöä. Tämä on ollut keskeinen osa työoikeuden ns. pariteettiperiaatetta, jonka mukaan valtion on käsiteltävä työmarkkinaosapuolia tasapuolisesti ja pyrittävä olemaan puolueeton osapuolten kollektiivisissa eturistiriidoissa. Myös eduskunnan antamassa vuoden 2022 toimeksiannossa puhutaan siitä, että suojelutyön järjestäminen turvataan ”ristiriitatilanteissa”.

Tätä taustaa vasten on hyvin yllättävää, että hallitus ei ole noudattanut oikeuskanslerin antamaa ohjetta sisällyttää sääntelyyn myös työnantajapuolen työtaistelutoimet.

Nähdäkseni hallituksen esityksen lähtökohta rikkoo perustuslain yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä on kohdeltava tasapuolisesti ja yhdenmukaisesti, silloin kun on kysymys kollektiiviseen neuvottelutoimintaan liittyvistä asioista. Tämä lähtökohta ilmenee sekä Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista että Suomen työlainsäädännöstä ja vakiintuneesta käytännöstä. Hallituksen esitys on tältä osin mielestäni korjattava ennen lakiesityksen hyväksymistä.

2.2. Suojelutyö

Suomessa monella alalla työtaistelutoimien rajaaminen ei ole ollut ongelma. Muissa maissa järjestöt ovat sopineet asiasta ns. pääsopimuksin (Ruotsi ja Tanksa). Tätä taustaa vasten on valitettavaa, että hallitus ei tarjonnut järjestöille todellista tilaisuutta järjestää tämä asia neuvottelutoimin.

[1] CFA (Committee of Freedom of Association) Definitive Report – Report No 349, March 2008, Case No 2545 (Norway).

On kuitenkin kysyttävä rajoittaako ja millä tavoin esitetty laki työmarkkinaosapuolten toimivaltaa sopia alakohtaisesti suojelutyöstä ja siihen liittyvistä menettelytavoista. Hallituksen esitys on lähtökohtaisesti pakottava, mutta eduskunnassa olisi hyvä täsmentää mikä on työmarkkinaosapuolten toimivalta tai säännöstämiskompetenssi täsmentää alakohtaisesti suojelutyön rajoja ja sopia tähän liittyvistä menettelytavoista.

On asianmukaista, että työnantajan ja palkansaajapuolen yhdistysten on neuvoteltava suojelutyön rajoista ennen alkavaa työtaistelua. Täsmällisenä rajoituskriteerinä olisi kuitenkin neuvotteluvelvollisuus (*on neuvoteltava*) parempi muotoilu kuin esitetty (*on pyrittävä neuvottelemaan,* 8d § 3 mom).

Vuoden 2022 lausunnoissaan eduskunta toivoi, että hallituksen tulisi arvioida erillisen sovittelumenettelyn kehittämistarpeita. Hallituksen esitys ei kuitenkaan sisällä sovittelua koskevia ehdotuksia, ei sen enempää suojelutyön kuin hätätyönkään osalta.

Suojelutyön rajoituskriteerien luettelo on pitkä, olennaisena edellytyksenä on jokaisen kohdalla, että suojattavat oikeushyvät välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantuvat.

2.3. Hätätyö

Työaikalain 19 §:n 1 momentin mukaan työnantaja saa teettää hätätyötä, kun ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen.

Yleensä työtaistelu ei ole sellainen ennalta-arvaamaton tilanne, joka oikeuttaisi hätätyön käyttöön muutoin kuin hyvin poikkeuksellisesti. Tällöin hätätyötä voidaan kuitenkin jo voimassa olevan lain mukaan teettää myös työtaistelun synnyttämässä vaaratilanteessa.

Hallituksen esityksen uudella säännöksellä tätä asetelmaa muutetaan merkittävästi. Jatkossa työtaistelu olisi hätätyön teettämisen peruste riippumatta siitä, onko käsillä tosiasiassa ennalta-arvaamaton ja poikkeuksellinen tapahtuma, kunhan työnantaja voi oman arvionsa perusteella todeta uuden lain 8 d §:n 1 momentin 1–8 tai 11 kohdassa mainittujen toimintojen vaarantuvan. Säännöksessä ei sanamuodon mukaan edellytetä suojelutyötä koskevan oikeusturvamekanismin soveltamista.

Esityksen mukaan hätätyön teettäminen olisi työtaistelutilanteessa viimesijainen keino tilanteessa, jossa työnantaja ei voi estää merkittävien vahinkoseurausten syntymistä laissa säädetyillä tai muillakaan keinoilla. Mikään esitetyssä lainsäädännössä ei estä työnantajaa suojelutyön sijaan teettämään hätätyötä ensisijaisena vaihtoehtona. Lisäksi perustelujen mukaista pakkotilaa ei edellytetä lain sanamuodon perusteella (s 75).

Työnantajan vahva asema hätätyön teettäjänä työaikalain mukaan perustuu siihen, että hätätyön edellytykset ovat tiukat ja hätätyötä yleensä teetetään väliaikaisen vaaratilanteen pelastamiseksi.

Työtaistelutilanteessa työnantaja on työriidan osapuoli. Perusongelma tässä on, että hallituksen esityksessä siirretään toiselle työriidan osapuolelle eli työnantajalle mahdollisuus yksipuolisesti määritellä, mikä on tapauksittain tarvittava hätätyö ja määrätä työtaisteluun osallistuvat työntekijät työhön. Päätös tällaisen lainsäädäntörajoituksen hyödyntämisestä ei voida antaa riidan osapuolelle, vaan muun tahon esim. puolueettoman elimen, jossa osapuolet ovat edustettuina tai viranomaisen pitää tehdä ratkaisu. Nyt hallituksen esityksessä esitelty viranomaisvalvonta (ilmoitusvelvollisuus työsuojeluviranomaisille) ei riitä. Kyse on yksittäisen työtaisteluun osallistuvan työntekijän määräämisestä työhön työnantajan yksipuolisella päätöksellä, jossa lainsäädännön rajoituksia voidaan tulkita hyvinkin väljästi. Tällainen työtaisteluoikeuden rajoitus ei täytä Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita.

Esityksessä oleva neuvotteluvelvollisuus ei mitenkään rajoita työnantajan mahdollisuutta yksipuolisesti määritellä työtaistelun rajoja ristiriitatilanteessa, mikä on selvästi ristiriidassa sen lähtökohdan kanssa, että työtaistelun subjekti määrittelee työtaistelun rajat. Säännösehdotus ei nähdäkseni ole sopusoinnussa kansainvälisten sopimusten kanssa, vaan työntekijäpuolen asemaa ja oikeusturvaa on parannettava, jotta rajoitusperusteet täyttyisivät.

Käytännön esimerkit vuoden 2022 hoitoalan työtaistelusta osoitti, että houkutus teettää runsaasti hätätyötä työtaistelutilanteessa myös voi toteutua. Esimerkiksi Lounais-Suomen aluehallintovirasto teetti 21 kertaa hätätyötä kolmella eri osastolla 4.4-15.4.2022 työntekijän poissaolon vuoksi. Aluehallintovirasto totesi jälkeenpäin, että työnantaja oli teettänyt hätätyötä perusteettomasti toistuvasti ja näin ollen rikkonut johdonmukaisesti työntekijäjärjestön työtaistelutoimenpiteitä.

Perusoikeuksia rajoitettaessa on myös huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä. Ensinnäkin työntekijä on velvollinen noudattamaan työnantajan määräystä hätätyön tekemisestä riippumatta siitä, pitääkö hän määräystä laittomana. Työntekijä, joka ei noudata määräystä voi joutua merkittävään vahingonkorvausvastuuseen määräyksen noudattamatta jättämisestä. Ainoa työnantajaa uhkaavaa sanktio on työaikalain 19 §:n työaikarikkomuksen sakkorangaistus. Tämä rangaistusseuraamus ei kohdistu työnantajaan työriidan osapuolena vaan työnantajan edustajaan yksityishenkilönä. Tämä ei tarjoa työntekijälle tehokasta oikeussuojaa. Työtaistelun subjektina olevalla ammattiyhdistyksellä ei myöskään ole mitään keinoja puuttua tilanteeseen, jossa työnantaja väärinkäyttää hätätyön teettämisen mahdollisuutta.

Työntekijä, joka on laittomasti joutunut tekemään hätätyötä, ei voi vaatia mitään seuraamuksia työnantajalle (vahingonkorvaus ei tule kysymykseen, koska työntekijälle ei normaalitilanteessa ole syntynyt taloudellista vahinkoa).

Mitään tehokkaita oikeussuojakeinoja ei työntekijällä tässä tilanteessa ole. Tämä on ongelma perustuslain 21 §:n kannalta, mutta myös EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan kannalta. Hätätyötä säädellään työaikalaissa, joka on työaikadirektiiviin perustuvaa harmonisoitua kansallista lainsäädäntöä, joten mainittu EU:n peruskirjan 47 artikla on tässä sovellettavaa oikeutta.

Kansainvälisesti on esimerkkejä siitä, että työnantaja joutuu suorittamaan työtaistelun aikana teetetystä suojelutyöstä tai hätätyöstä kaksin- tai kolminkertaisen korvauksen. Tällaisella säännöksellä voi olla ennalta ehkäisevä vaikutus kun työnantaja pohtii suojelutyön tai hätätyön välttämättömyyttä.

Nähdäkseni esitetyn lainsäädännön tavoitteet voidaan saavuttaa muuttamatta työaikalainsäädäntöä. Hätätyötä voidaan silloin kuten nykyisin teettää myös työtaistelutilanteissa, kun muut yleiset teettämisedellytykset täyttyvät.

Jos työtaistelusta sellaisenaan tehdään hätätyön peruste rajoitetaan kuten edellä on käynyt ilmi työtaisteluvapautta tavalla, joka on paitsi kansainvälisten sopimusten kanssa ristiriidassa myös epätarkoituksenmukainen.