Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Vastine

22.4.2025

VN/13/2025
VN/13/2025-TEM-38

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Työ- ja elinkeinoministeriön vastine: hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain ja työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta (HE 14/2025 vp)

Yleistä

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä vastinetta hallituksen esityksestä HE 14/2025 vp saaduista asiantuntijalausunnoista ja perustuslakivaliokunnan asiassa antamasta lausunnosta (PeVL 12/2025 vp). Vastineessa on pyydetty ottamaan kantaa etenkin perustuslakivaliokunnan ja työoikeuden professorien lausunnoissa esitettyihin huomioihin, työmarkkinaosapuolten pääargumentteihin sekä eräisiin hätätyöhön liittyviin kysymyksiin. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää vastineenaan seuraavaa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt huomiot

Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausuntonsa (PeVL 12/2025 vp) 10.4.2025. Perustuslakivaliokunta esittää, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 8 d §:stä ja 8 e §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Valtiosääntöoikeudelliset huomautukset koskevat työriitalain 8 d §:n 3 momentin neuvotteluvelvoitteen tiukentamista ja 8 e §:n täsmentämistä siten, että sääntelystä käy selkeämmin ilmi, että väliaikainen kielto on rajattava vain siihen, mikä on välttämätöntä (kohdat 14 ja 15). Huomautusten taustalla on perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysvaatimus.

Näiden huomautusten johdosta työ- ja elinkeinoministeriö esittää työriitalain 8 d §:n 3 momenttia ja 8 e §:n 4 momenttia täsmennettäväksi vastineen liitteessä ehdotettavalla tavalla.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on esittänyt eräitä huomioita, jotka eivät kuitenkaan ole säätämisjärjestyskysymyksiä. Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta täsmentää 8 d §:n 1 momentin luetelmakohtia esimerkiksi täydentämällä sääntelyä perusteluissa käytetyillä maininnoilla. Lisäksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on syytä vielä arvioida kutakin luetelmakohtaa ILO-sopimusten soveltamiskäytännön kannalta (kohta 12). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että ehdotetussa sääntelykokonaisuudessa jää niin sääntelyn sisällön kuin rakenteenkin puolesta varsin epäselväksi, miten viimesijaisuudesta olisi tarkoitus huolehtia (kohta 13). Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että yhtäältä tuomioistuimen määräämän väliaikaisen kiellon ja 8 f §:n mukaisen kiellon ja toisaalta 8 d §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmeisesti suoraan laista seuraavan kiellon välinen suhde jää sääntelyssä epäselväksi. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tulee pyrkiä selkeyttämään sääntelyä (kohta 16).

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Työ- ja elinkeinoministeriö				
PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 2160 +358 9 1606 2160	kirjaamo.tem@gov.fi www.tem.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut ehdotuksen 8 d §:n 1 momentin luettelon täsmentämiseksi siltä varalta, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää sääntelyn täsmentämistä tarpeellisena. Työtaistelun kiellon viimesijaisuuden turvaamiseksi ja sääntelyn selkeyttämiseksi työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta muutoksia työriitalain 8 d §:n 2 ja 3 momenttiin (liite). Työriitalain 8 d §:n 1 momentin suhdetta ILOn valvontakäytäntöön arvioidaan vastineessa jäljempänä.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös hätätyöehdotuksen suhteeseen työaikalain 19 §:n 1 momentissa muuten säädettyyn ja toisaalta 1. lakiehdotuksessa ehdotettuun. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota hätätyösääntelyn täsmällisyyteen liittyen siihen, että hätätyövelvoite määräytyy työriitalain 8 d §:n 1 momentin 1–8 ja 11 kohdan perusteella, jotka ovat osin väljästi määriteltyjä. Sääntelyn täsmällisyys on valiokunnan mukaan merkityksellistä myös siltä kannalta, että hätätyötä koskevien velvoitteiden rikkomiseen kohdistuu työaikalain 44 §:ssä säädetty työnantajaan tai tämän edustajaan kohdistuva rangaistusvastuu.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hätätyö olisi suhteessa 1. lakiehdotukseen (työriitalaki) viimesijainen, pakkotilaan rinnastuvassa vaaratilanteessa sovellettavaksi tuleva keino. Jos työnantaja voi estää vahingon työriitalain mukaisella menettelyllä (neuvottelu, väliaikainen kielto) hätätyön teettäminen on kielletty. Hätätyöehdotuksen suhdetta nykytilaan käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, ettei hallituksen esityksessä esitetyistä arvioista huolimatta ole poissuljettua, etteikö esimerkiksi työnantajapuolen työsulku saattaisi jossakin tilanteessa aiheuttaa vaaraa sääntelyllä suojattaville toiminnoille. Sanottu on erityisen merkityksellistä 8 d §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettujen toimintojen turvaamisessa. Asiaa olisi hyvän lainvalmistelun periaatteiden vuoksi tullut selvittää ja selostaa perusteluissa yksityiskohtaisemmin. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota soveltamisalan rajauksen poikkeuksellisuuteen nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä (kohdat 21–22). Työsulkuihin liittyvää problematiikkaa käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Työoikeuden professorien lausunnoissa esitetyt huomiot

Lainsäädännön pakottavuudesta

Emeritusprofessorit Bruun ja Koskinen sekä apulaisprofessori Murto ovat esittäneet lausunnoissaan kysymyksen siitä, millä tavoin laki rajoittaa työmarkkinaosapuolten toimivaltaa sopia alakohtaisesti suojelutyöstä ja siihen liittyvistä menettelytavoista. Työriitalakiin ehdotettavassa 8 d §:ssä määritellään ne toiminnot, jotka on vähintään turvattava työtaistelun aikana. Osapuolet eivät voi rajoittaa 8 d §:n 1 momentista johtuvia velvoitteita suppeammaksi sopimalla esimerkiksi siitä, että työtaisteluoikeuden rajoitukset eivät koskisi tiettyä 8 d §:n 1 momentin piiriin kuuluvaa toimintoa.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei sen sijaan näe estettä sille, että osapuolet sopivat keskinäisessä suhteessaan laajemmista työtaisteluoikeuden rajoituksista koskien muitakin kuin 8 d §:ssä mainittuja toimintoja tai esimerkiksi työnantajapuolen työtaistelutoimenpiteitä. Osapuolet voivat lisäksi sopia tarkemmin esimerkiksi suojelutyöhön liittyvistä neuvottelukäytänteistä. Kyse olisi nähdäksemme niin sanotuista velvoitemääräyksistä, joita sovelletaan sopimuksen osapuolten keskinäisessä suhteessa. Työtaisteluoikeuden rajoituksen laajentamisesta ja tarkemmista neuvottelukäytänteistä sopiminen osapuolten kesken on työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan mahdollista ilman nimenomaista lain säännöstäkin. (Saloheimo 2025, s. 117, TT 2019:71)

Osapuolten velvollisuuksista

Emeritusprofessorit Bruun ja Koskinen nostavat lausunnoissaan esiin, ettei työriitalain 8 d §:ssä ehdotettu huolehtimisvelvoite koske työnantajien työsulkua. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että myös työnantajapuolella on lainsäädännön rajoissa oikeus ryhtyä työtaistelutoimiin. Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan ehdotettavan 8 d §:n piiriin kuuluu voimakkaasti säänneltyjä toimialoja. Näiden toimialojen työnantajia koskeva lainsäädäntö ja sen rikkomisesta johtuvat seuraamukset jo itsessään ennaltaehkäisevät riittävästi kriittisiin toimintoihin kohdistuvia työsulkuja ja tosiasiallisesti turvaavat myös työmarkkinaosapuolten tasapuolisen kohtelun. Tiettävästi Suomessa ei ole ollut yhteiskunnan kriittisiin toimintoihin kohdistuvia työnantajapuolen työsulkuja. Oikeuskanslerinvirasto nosti työryhmän mietinnöstä antamassa lausunnossaan esiin kysymyksen työsuluista. Valtioneuvoston oikeuskansleri ei kuitenkaan enää hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan ennakkotarkastusmuistiossa (OKV/3132/23/2024-OKV-3) kiinnittänyt huomiota siihen, ettei sääntely koske työnantajapuolen työtaisteluita.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lisäksi, että jos ehdotettava laki koskisi myös työnantajapuolen työtaistelutoimenpiteitä, olisi ratkaistava, millä taholla on intressi nostaa kanne työnantajan työtaistelutoimen kieltämiseksi. Kyse on ennen kaikkea kolmansien, perusoikeusjärjestelmään ja yleiseen etuun voimakkaasti kytkeytyvien oikeuksien suojelusta. Lähtökohtaisesti työntekijäyhdistyksellä itsellään ei ole intressiä suojella kriittisiä toimintoja. Luontevimmin tällainen intressi on tietyn lainsäädännön ja toiminnan valvonnasta vastaavalla viranomaisella tai mahdollisesti sillä, jonka lainsäädäntöön tai sopimukseen perustuvia oikeuksia työtaistelu loukkaa.

Kuten edellä on todettu, työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan ei ole estettä sille, että osapuolet sopivat keskenään siitä, että välttämättömien toimintojen turvaamiseen liittyvät työtaisteluoikeuden rajoitukset koskevat myös työnantajapuolta.

Emeritusprofessorit Bruun ja Koskinen ja apulaisprofessori Murto ovat kiinnittäneet lausunnoissaan huomiota myös siihen, että työriitalain 8 d §:n 3 momentin sanamuotoa tulisi tiukentaa neuvotteluvelvoitteen osalta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ehdotuksessa on kyse molemminpuolisesta neuvotteluvelvoitteesta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin ehdottaa 8 d §:n 3 momentin sanamuotoa täsmennettäväksi neuvotteluvelvoitteen vahvistamiseksi.

Apulaisprofessori Murto on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota työehtosopimuksiin liittyvien riita-asioiden jaotteluun eturiitoihin (intressiriita) ja oikeusriitoihin. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että 8 d §:ssä ei ole kyse työehtosopimukseen liittyvästä riita-asiasta. Sääntelyllä turvataan ennen kaikkea työtaisteluun ja työehtosopimusneuvotteluihin nähden kolmansien osapuolten etua ja oikeuksia. Kyse on laissa säädettyjen velvoitteiden noudattamiseen perustuvasta oikeudellista riita-asiasta, jota ehdotuksen mukaan voidaan käsitellä yleisessä tuomioistuimessa. Yleinen tuomioistuin ei ota kantaa intressiriitaan tai työehtosopimukseen liittyvään oikeusriitaan.

Apulaisprofessori Murto on lisäksi ehdottanut lausunnossaan, että työnantajien ja työntekijäyhdistyksen 8 d §:ssä säädetyt velvollisuudet jaettaisiin eri pykäliin. Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa 8 d §:n 2 momenttiin täsmennystä, jonka myötä 8 d §:ssä säädettäisiin selkeästi vain osapuolten velvoitteista välttämättömien toimintojen turvaamisessa. Ns. ensivaiheen velvoitteet ennen tuomioistuinprosessia olisivat luettavissa samasta pykälästä, mikä on lainsoveltajan kannalta helpompaa. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena työnantajan ja työntekijäyhdistyksen velvoitteiden eriyttämistä eri pykäliin.

Apulaisprofessori Murto on lausunnossaan katsonut myös, että valtakunnansovittelijan ja sovittelijainstituution rooli suojelutyöhön liittyvien riitojen ratkaisussa olisi perusteltu, koska asia liittyy työehtosopimusta koskevan intressiriidan sovitteluun ja ratkaisuun. Edellä selostetulla tavalla 8 d §:ään liittyvä riita-asia ei koske työehtosopimusta, vaan lain noudattamista. Murron mukaan hätätyön teettämisen arviointi tulisi kytkeä sovittelijan toimintaan. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että työntekijän oikeusturvan takaa parhaiten työsuojeluviranomaisen valvonta, sillä työsuojeluviranomainen valvoo hätätyön teettämistä nykyisinkin. Hätätyössä ei ole kyse intressiriidan ratkaisusta eikä sen käyttöala liity neuvotteluihin, vaan merkittävien oikeushyvien turvaamiseen.

Emeritusprofessori Koskinen oli kiinnittänyt lausunnossaan huomiota siihen, että nyt esitettävä suojelutyölainsäädäntö poikkeaa virkaehtosopimuslainsäädännön suojelutyövelvoitteista. Asiaa on käsitelty tarkemmin hallituksen esityksessä s. 39–40. Jos työnantaja voi turvata 8 d §:ssä tarkoitetut toiminnot virkaehtosopimuslainsäädännössä säädetyn suojelutyövelvoitteen puitteissa, työnantajan olisi turvauduttava siihen ensisijaisesti ennen työriitalain mukaisia keinoja (HE 14/2025 vp s. 70).

Emeritusprofessori Koskinen on esittänyt huomioita myös lomautusten yhteydessä syntyvästä suojelutyötarpeesta. Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että työriitalain 8 d §:ssä ei aseteta työntekijälle velvoitteita, vaan velvoitteet kohdistuvat työntekijäyhdistykseen ja työnantajaan. Lain 8 d §:n 2 momentin mukaan työnantajan on selvitettävä käytettävissään olevat keinot toimintojen turvaamiseksi. Lomautettujen kutsuminen työhön voi olla mahdollinen ensisijainen keino toimintojen turvaamiseksi, jos se on mahdollista toteuttaa työsopimuslain 5 luvun 6 §:n 1 momentissa säädetyn 7 päivän ilmoitusajan puitteissa. On kuitenkin huomattava, että lomautetut työntekijät voivat olla työhön palatessaan työtaistelun piirissä. Työriitalain 8 d §:n 2 momentin osalta työntekijän neutraalioikeus rajoittaa työnantajan mahdollisuutta teettää työntekijällä työtaistelun alaisia työtehtäviä. Työnantajan on arvioitava ja otettava työntekijäjärjestön kanssa käytävissä neuvotteluissa huomioon lomautuksesta johtuva henkilöstövaje.

Emeritusprofessori Koskisen lausunnon johdosta työ- ja elinkeinoministeriö toteaa myös, että 8 d §:n 1 momentin luettelon 11 kohdassa tieto- ja viestintätekniset palvelut sekä tietojärjestelmien toimivuus viittaavat ensinnäkin niihin järjestelmiin, jotka ovat oleellisia yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toiminnan kannalta sekä toisekseen sellaisiin järjestelmiin, jotka ovat välttämättömiä muun 1-10 kohdassa tarkoitetun työn kannalta (esim. digitaalisessa maksuliikenteessä sähköiset tunnistautumisjärjestelmät).

Professori Liukkunen on arvioinut, että työriitalain 8 d §:n osalta hallituksen esitys korostaa työnantajan asemaa määritettäessä työtaisteluoikeuden oikeuden rajoituksia. Liukkusen mukaan ehdotettu 8 d ja 8 e § johtavat työtaisteluoikeutta rajoittavaan sääntelytapaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esitys turvaa tasapainoisella tavalla myös työntekijäyhdistyksen asemaa työtaistelun rajojen määrittämisessä. Työntekijäyhdistyksellä on ensisijainen päätösvalta suojelutyön järjestämisestä ja työtaistelun rajoista. Ristiriitatilanteessa osapuolten olisi neuvoteltava toimintojen turvaamisesta. Lain 8 d §:n 3 momentin neuvotteluvelvoitetta ehdotetaan tiukennettavaksi. Lisäksi sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että työtaistelun kiellon viimesijaisuus ilmenee laista selkeämmin. Tuomioistuinprosessi olisi mahdollinen vain, jos neuvotteluissa ei ole päästy yhteisymmärrykseen. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa tältä osin lisäksi, että 8 e §:n 4 momenttiin ehdotetaan muutosta, jonka mukaan väliaikainen kielto saisi koskea vain välttämättömiä toimintoja. Kielto määrättäisiin asiassa esitetyn selvityksen perusteella. Vastapuolena olevalle työntekijäyhdistykselle olisi 8 e §:n mukaan varattava tilaisuus tulla kuulluksi eli työntekijäyhdistyksellä olisi mahdollisuus lausua muun muassa rajoituksen välttämättömyydestä. Kiellon määräisi tuomioistuin eli osapuolista riippumaton taho.

Hätätyöehdotus

Emeritusprofessori Koskinen on lausunnossaan esittänyt kysymyksen siitä, mikä ehdotetun hätätyösääntelyn myötä muuttuu. Tätä käsitellään vastineessa jäljempänä. Hätätyöehdotuksen perusteluissa on todettu, että hätätyötä voisi teettää myös säännöllisenä työaikana. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tämä vastaa voimassa olevan työaikalain 19 §:n 1 momentin sanamuotoa ja työneuvoston tulkintakäytäntöä (TN 1492-22). Työaikalain 19 §:n 1 momentin sanamuodossa ei ole rajattu säännöllisenä työaikana teetettävää hätätyötä säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Hätätyön teettämistä ei ole työaikalaissa rajoitettu myöskään sen perusteella, syntyykö hätätyön teettämisen tarve työntekijän säännöllisenä työaikana vai sen ulkopuolella. Sen sijaan on säädetty rajoituksista, joita on noudatettava, jos hätätyötä teetetään säännöllisen työajan *lisäksi (*ks. myös HE 158/2018 vp, s. 101).

Työntekijän oikeusturva

Emeritusprofessorit Bruun ja Koskinen sekä eräät palkansaajajärjestöt ovat lausunnoissaan kiinnittäneet huomiota hätätyöhön määrättävän työntekijän oikeusturvaan. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ehdotus huomioi asianmukaisesti työntekijän oikeusturvan toteutumisen.

Työntekijän oikeusturvan toteutumista turvaa työsuojeluviranomaisen valvontamenettely. Työnantajan on työaikalain 19 §:n mukaan ilmoitettava työsuojeluviranomaiselle viivytyksettä hätätyön syystä, laajuudesta ja todennäköisestä kestosta. Koska työtaistelussa on kyse kollektiivisesta toimenpiteestä, on työntekijän oikeusturvan kannalta merkityksellistä, että työnantajan on varattava hätätyötä tekeviä työntekijöitä edustavalle luottamusmiehelle tilaisuus antaa hätätyön teettämisestä työtaistelun yhteydessä lausumansa. Luottamusmiehen lausuma on liitettävä työsuojeluviranomaiselle toimitettavaan hätätyöilmoitukseen. Työsuojeluviranomainen voi lopettaa hätätyön teettämisen työtaistelutilanteessa tai rajoittaa sitä ja ilmoittaa lainvastaisesta hätätyöstä poliisille. Luonnollisesti myös työntekijä itse voi tehdä rikosilmoituksen. Hätätyön lainvastainen teettäminen on työaikalain 44 §:ssä säädettynä työaikarikkomuksena rangaistava teko. Ei ole myöskään poissuljettua, etteikö lainvastainen hätätyön teettäminen voisi täyttää rikoslain 47 luvun 5 §:n tunnusmerkistön ammatillisen järjestäytymisvapauden loukkaamisesta, jos työnantaja lainvastaisella hätätyön teettämisellä pyrkii estämään työntekijän osallistumisen työtaisteluun. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että työnantajan edustajan henkilökohtaista rikosoikeudellista vastuuta on pidettävä varsin painavana seuraamuksena lainvastaisesta hätätyön teettämisestä.

Työsuojeluviranomainen on lausunnossaan nostanut esiin kysymyksen työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksista hätätyön rajoittamisessa ja lopettamisessa. Työsuojeluviranomainen on lisäksi kiinnittänyt huomiota lainvastaisen hätätyön seuraamusjärjestelmän tehostamiseen. Myös eräissä palkansaajajärjestöjen lausunnoissa on vaadittu seuraamusten tehostamista.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei näe estettä sille, että työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettuun lakiin (44/2006) liittyviä täsmentämistarpeita ja seuraamusjärjestelmän tehostamista tarvittaessa tarkastellaan. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin katsoo, että työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksien tehostamisessa on kyse laajemmasta kokonaisuudesta, joka tulisi arvioida erikseen.

Hätätyötä koskevan ehdotuksen suhteesta kansainvälisiin velvoitteisiin

Professori Liukkunen, emeritusprofessorit Bruun ja Koskinen sekä palkansaajajärjestöt ovat lausunnoissaan nostaneet esiin hätätyötä koskevan ehdotuksen suhteen Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin.

Työaikadirektiivin[1] ei arvioida asettavan estettä ehdotettavalle sääntelylle. Hätätyön teettämiselle asetetut kriteerit johtavat käytännössä siihen, että työtaistelutilanteessa hätätyön teettäminen olisi mahdollista vain hyvin lyhytaikaisesti akuuttiin vaaratilanteeseen vastaamiseksi. Siten työaikadirektiivissä säädetty 48 tunnin viikoittainen enimmäistyöaika (ml. ylityö) ei olettavasti useimmiten ylittyisi.

Hätätyössä saadaan työaikalain 19 §:ssä säädettyjä rajoituksia noudattaen poiketa enimmäistyöajasta ja vähimmäislepoajasta. Esityksessä on tähän liittyen arvioitu myös työaikadirektiivin velvoitteita ja sen 17 artiklan 3 kohdassa säädettyjä poikkeusmahdollisuuksia. Työaikadirektiivin 17 artiklan 3 kohdassa sallitaan ensinnäkin eräissä ammattiryhmissä poikkeukset direktiivin 3, 4, 5, 8 ja 16 artiklan velvoitteista. Poikkeusmahdollisuutta voidaan käyttää esimerkiksi, kun on kyse turvallisuus- ja valvontatoiminnasta, joka edellyttää jatkuvaa läsnäoloa omaisuuden tai henkilöiden suojelemiseksi (b alakohta) tai jatkuvien palveluiden tarpeesta (c alakohta). Direktiivin 17 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan poikkeukset ovat sallittuja erityisesti direktiivissä mainittujen ammattiryhmien osalta (mm. sairaalat, vankilat, sairaankuljetus, palosuojelu, energian ja veden tuotanto, keskeytyksetöntä toimintaa vaativat teollisuuden alat). Ei kuitenkaan ole poissuljettua, etteikö poikkeuksista voitaisi säätää muidenkin kuin direktiivin luettelossa nimenomaisesti mainittujen ammattiryhmien osalta, jos kyse on jatkuvan palvelun tarpeesta. Lisäksi poikkeukset ovat direktiivin 17 artiklan 3 kohdan mukaan sallittuja työsuojelun puitedirektiivin[2] 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuissa olosuhteissa (f alakohta) tai kun on kyse tapaturmasta tai tapaturman vaarasta (g alakohta).

Poikkeukset työaikadirektiivistä ovat mahdollisia työsuojelun puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa, jossa tapahtuma johtuu epätavallisista ja ennalta arvaamattomista olosuhteista, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa, tai kun on kyse poikkeuksellisista tapahtumista, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimenpiteistä.

Työ- ja elinkeinoministeriön tiedossa ei ole EUT:n oikeuskäytäntöä, joka liittyy työaikadirektiivin 17 artiklan 3 kohdan tai työsuojelun puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdan tulkintaan työtaistelutilanteessa. Emeritusprofessori Koskisen ja SAK:n lausunnossa esiin nostetut EUT:n ratkaisut[3] koskevat matkustajan oikeutta unionin lainsäädäntöön perustuvaan korvaukseen lennon viivästymisestä. EUT katsoi, että työtaistelua ei voinut pitää ennalta-arvaamattomana tapahtumana, joka oikeutti lentoyhtiön olemaan maksamatta asiakkailleen viivästyskorvausta. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan täysin eri kontekstissa annetusta ja unionin kuluttajansuojalainsäädäntöä koskevasta EUT:n ratkaisusta ei voida tehdä johtopäätöksiä siitä, kuinka työaikadirektiivin poikkeusmahdollisuuksia tulisi tulkita tilanteessa, jossa esimerkiksi ihmishenki on akuutissa vaarassa työtaistelun aikana.

Työtaisteluoikeus on turvattu EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklassa. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että perusoikeuskirjan selitysten mukaan yhteistoimien, kuten lakon, toteuttamista koskevien menettelyjen ja rajoitusten osalta noudatetaan kansallisia lainsäädäntöjä ja käytäntöjä. Lausuma liittyy SEUT 153 artiklan 5 kohtaan, jonka perusteella 153 artiklan määräyksiä unionin toimivallasta tukea ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa tietyillä sosiaalipolitiikkaa koskevilla aloilla ei sovelleta palkkoihin, järjestäytymisoikeuteen, lakko-oikeuteen eikä oikeuteen määrätä työsulusta. Jäsenvaltioiden työtaisteluoikeutta koskevien seikkojen määrittäminen ei siis lähtökohtaisesti kuulu unionin toimivallan piiriin.[4]

Työaikadirektiivistä ja muista Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuvat työaikasuojeluvelvoitteet olisi turvattu, sillä ehdotuksen mukaan hätätyön teettämisessä olisi noudatettava työaikalain 19

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/88/EY tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista.
[2] Direktiivi 89/391/ETY.
[3] C-28/20, Airhelp ja C-613/20, Eurowings.
[4] Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 90–91.

§:ään sisältyviä säännöksiä työajan tasoittamisesta ja korvaavasta lepoajasta, jos hätätyötä teetetään säännöllisen työajan lisäksi.

Hätätyöehdotus tarkoittaa työtaisteluun osallistuvan työntekijän määräämistä työhön työnantajan päätöksellä. ILOn yleissopimusten ja Euroopan neuvoston uudistetun sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä asetetaan etusijalle osapuolten välinen neuvottelu ja sovinto vähimmäispalveluita määritettäessä. Ristiriitatilanteessa on pidetty sallittuna, että toiminnot turvaavan vähimmäispalvelutason määrittää riippumaton toimielin, kuten tuomioistuin. Ehdotettu sääntely noudattaa valvontakäytännössä asetettuja lähtökohtia.

ILOn yleissopimusten ja sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä ei ole otettu kantaa tilanteeseen, jossa työtaistelun aikana syntyvässä akuutissa vaaratilanteessa työnantaja ei työn teettämisen äärimmäisen kiireellisyyden takia tosiasiallisesti pysty turvaamaan merkittäviä oikeushyviä esimerkiksi yhdistyksen kanssa neuvottelemalla tai tuomioistuinmenettelyllä. Sosiaalinen peruskirja on valvontakäytännön mukaan esteenä lainsäädännölle, joka antaisi työnantajalle yksipuolisen vallan päättää suojelutyöstä ilman minkäänlaisia tapauksen olosuhteisiin liittyviä erityisiä edellytyksiä.[5] Esityksessä ehdotettava lainsäädäntö poikkeaa sosiaalisten oikeuksien komitean arvioimasta tapauksesta.

Työntekijäyhdistyksen oikeus määritellä työtaistelun rajat on esityksen mukaan pääsääntö. Ristiriitatilanteessa asian ratkaisisi tuomioistuin. Hätätyö tulisi sovellettavaksi vain pakkotilaan rinnastuvissa olosuhteissa, joissa työnantajan käytettävissä ei ole muita toimintamahdollisuuksia. Hätätyön sijasta työnantajan olisi turvauduttava muihin keinoihin (työntekijäyhdistyksen kanssa neuvottelu, tuomioistuinmenettely) niin pian kuin mahdollista akuutin vaaratilanteen väistyttyä. Työnantajan päätösvaltaa rajoittaa työsuojeluviranomaisen valvontamenettely.

ILOn sopimuksista ja sosiaalisesta peruskirjasta ei voida arvioida johtuvan estettä työtaisteluun osallistuvan määräämiselle hätätyöhön tilanteessa, jossa henkeä, terveyttä, elinkeinotoiminnan jatkamisen kannalta olennaista omaisuutta, eläinten hyvinvointia, ympäristöä tai kansallista turvallisuutta ei voida pakkotilaan rinnastuvissa olosuhteissa muilla keinoin voida suojella. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan huomiota siihen, ettei perustuslakivaliokunnalla ollut huomautettavaa tästä arviosta (PeVL 12/2025 vp, 19 kohta).

Muut huomiot kansainvälisistä velvoitteista

Professori Liukkunen on tuonut esiin, että 8 d §:n luetteloa välttämättömistä toiminnoista tulisi arvioida ILOn tulkintakäytännön vaatimuksiin nähden. ILOn tulkintakäytäntöä on arvioitu hallituksen esityksessä (HE 14/2024 vp, s. 22–25). ILOn tulkintakäytäntöä suhteessa 8 d §:n luetteloon voidaan hahmottaa seuraavasti.

ILOn valvontakäytännössä tarkoitetulla tavalla ehdotuksen 1 kohta, 3 kohta, 5–9 kohta lukeutuvat lähtökohtaisesti olennaisiin palveluihin suppeassa merkityksessä. Näihin voivat kuulua esimerkiksi lennonjohto, puhelinpalvelut ja palvelut, jotka vastaavat luonnonkatastrofien seurauksista sekä palontorjuntapalvelut, terveys- ja ambulanssipalvelut, sähköpalvelut, vesihuolto, puhelinpalvelut, poliisi ja asevoimat, palopelastustoimi, julkiset ja yksityiset vankilat, kouluikäisten oppilaiden ruokahuolto ja koulujen siivous.[6] Julkista valtaa käyttävien virkamiesten tehtäviä koskevat erityisesti 5 ja 6 sekä 8 ja 9 kohdat. ILOn valvontakäytännön mukaan virkamiesten lakko-oikeus voidaan kieltää tai sitä rajoittaa vain niiden virkamiesten osalta, jotka käyttävät valtiolle kuuluvaa julkista valtaa (exercising authority in the name of the State) tai sellaisten virkamiesryhmien osalta, joiden toiminnan keskeytyminen voisi vaarantaa ihmisten hengen, terveyden tai väestön terveyden tai turvallisuuden (olennaiset palvelut suppeassa merkityksessä).[7] Myös Euroopan neuvoston uudistetun sosiaalisen peruskirjan G artikla ja sitä koskeva valvontakäytäntö sallii rajoitukset

[5] Conclusions 2018 - Serbia - Article 6 §.
[6] Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 2006, Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association 2018, kohta 840.)
[7] Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association 2018, kohta 828.

mm. poliisin, armeijan, tuomareiden ja sellaisten virkamiesten osalta, joiden tehtävät välittömästi vaikuttavat muiden oikeuksiin, kansalliseen turvallisuuteen tai julkiseen yleiseen etuun.[8]

Yhteenvetona voidaan todeta, että ILOn valvontakäytäntö lähtökohtaisesti sallii esityksessä ehdotettua pidemmällekin menevät työtaisteluoikeuden rajoitukset 1, 3 ja 5–9 kohdassa tarkoitettujen toimintojen osalta. Vaihtoehtona työtaistelun kieltämiselle tai laajamittaiselle rajoittamiselle voidaan ILOn valvontakäytännön mukaan edellyttää vähimmäispalvelua eli käytännössä suojelutyötä.

Esityksessä on kyse kaikkien 8 d §:n piiriin kuuluvien toimintojen osalta vain *vähimmäispalveluiden* turvaamisesta. Vähimmäispalvelulla tarkoitetaan tässä yhteydessä, että työtaisteluoikeutta kielletä tietyltä ammattiryhmältä kategorisesti kokonaan tai laajamittaisesti, vaan sääntelyllä varmistetaan, että työnantajalla on käytettävissään vähimmäishenkilöstö, joka on ehdottoman välttämätön kriittisen toiminnon turvaamiseksi. Ristiriitatilanteessa osapuolten olisi ensisijaisesti neuvoteltava suojelutyöstä. Ehdotettavassa sääntelyssä on kyse ILOn sopimusten velvoitteiden näkökulmasta lievemmästä työtaisteluoikeuden rajoituksesta.

Eräiden 8 d §:n piiriin kuuluvien toimintojen osalta työtaisteluoikeuden täysimittainen kieltäminen olisi ILOn valvontakäytännön mukaan pääsääntöisesti kiellettyä, mutta vähimmäispalveluvelvoitteen asettamista voidaan lähtökohtaisesti pitää sallittuna. Näitä ovat ehdotuksen 2 kohta (koneet ja laitteet), 4 kohta (eläinten hyvinvointi), 10 kohta (digitaalinen maksuliikenne ja käteisen rahan saatavuus) ja 11 (välttämättömät tietojärjestelmät).

Ehdotetun 2 kohdan (koneet ja laitteet) osalta merkityksellinen on ILOn valvontakäytännön linjaus siitä, että tilojen turvallisuuden sekä laitteiden ylläpidon varmistaminen tunnustetaan toiminnoksi, jossa voidaan aina vaatia vähimmäispalvelua riippumatta siitä, onko toiminnossa kyse olennaisesta palvelusta termin suppeassa merkityksessä vai ei.[9]

Ehdotetun 4 kohdan (eläinten hyvinvointi) kannalta merkityksellinen on yhdistymisvapauskomitean arvio siitä, että vähimmäispalveluiden asettaminen on ollut sallittua esimerkiksi eläinten terveyteen liittyvissä tehtävissä herkästi tarttuvan taudin leviämisen yhteydessä.[10]

Ehdotuksen 10 kohdan osalta voidaan todeta, että vähimmäispalveluvelvoitteen asettaminen pankkitoiminnoissa on katsottu sallituksi.[11]

Ehdotuksen 11 kohdan osalta ILOn valvontakäytännöstä ei ole löydettävissä suoraan vastaavaa välttämättömiä tietojärjestelmiä koskevaa ratkaisua. Kun otetaan huomioon se, että kyse olisi vain turvallisuusviranomaisten toiminnan tai 1–10 kohdan toimintojen kannalta välttämättömistä järjestelmistä, voidaan vähimmäispalveluiden edellyttämistä pitää ILOn yleissopimusten näkökulmasta sallittuna.

ILOn valvontakäytännön osalta on huomioitava, että kyse ei ole tyhjentävästä listauksesta, vaan kannanotoista yksittäistapauksiin.

Liukkunen on huomauttanut ILOn tulkintakäytännön osalta myös, että tietyissä tilanteissa on merkitystä työtaistelun kestolla ja laajuudella. Tämä on huomioitu huolehtimisvelvollisuuden kynnyksen kriteeristössä (*välittömyys, konkreettisuus ja vakavuus*). Joissain tilanteissa työtaistelu voi vasta tietyn laajuisena tai kestoisena toteutuessaan johtaa väestön normaaleja oloja uhkaavaan akuuttiin kriisiin. Näin voi olla esimerkiksi ihmisten hengen tai terveyden kannalta välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden varmistamisen osalta (HE 14/2025 vp s. 60, 65). Ehdotettavat työtaisteluoikeuden rajoitukset olisivat soveltamisalaltaan hyvin suppeita ja sallittuja ainoastaan siltä osin kuin ne ovat ehdottoman välttämättömiä kriittisen toiminnon turvaamiseksi. Kyse on vähimmäispalveluvaatimuksen asettamisesta, joka ei ILOn valvontakäytännössä kielletyllä tavalla tekisi työtaisteluoikeuden käyttämistä tehottomaksi.

Työmarkkinaosapuolten pääargumentit

---

[8] Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria, Confederation of Labour “Podkrepa” and European Trade Union Confederation v. Bulgaria, Complaint No. 32/2005. Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy, Complaint No. 140/2016.

[9] Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association 2018, s. 156–160, Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012 s. 55-57, Direct Request (CEACR) - adopted 2013, published 103rd ILC session (2014), Bosnia ja Herzegovina.

[10] HE 14/2025 vp s. 26 ja tapaus: CFA 331st Report, Case No. 2209, para. 734.

[11] Compilation 2018, kohdat 895, 896.

Palkansaajat

Työriitalain 8 d § ja tuomioistuinprosessi

Palkansaajajärjestöt vastustavat lakiehdotusta ja pitävät sen yleistä soveltamisalaa tarpeettomana. Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa tältä osin valiokunnalle 18.3.2025 toimitettuun lausuntoon. Lisäksi kiinnitetään valiokunnan huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että ehdotetun yleislain säätäminen on perusteltua. Lakiehdotukselle on osoitettavissa hyväksyttäviä perusteita. (PeVL 12/2025 vp, kohta 6 ja 8)

Eräissä palkansaajajärjestöjen lausunnoissa on pidetty 8 d §:n luetteloa välttämättömistä toiminnoista sääntelytavaltaan väljänä ja tulkinnanvaraisena. Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut 8 d §:ää koskevan täsmennysehdotuksen siltä varalta, että valiokunta pitää luettelon täsmentämistä tarpeellisena.

Palkansaajajärjestöjen lausunnoissa suhtaudutaan kielteisesti myös ehdotukseen työtaistelun väliaikaisesta kiellosta (8 e §). Kritiikki kohdistuu esimerkiksi siihen, että työriitalain 8 e §:ssä ehdotettava väliaikainen kielto tuottaisi työnantajalle niin sanotun etukäteisnautinnan, eikä työnantajalla välttämättä olisi oikeudenkäynti-intressiä työtaistelun tai sen uhkan jo päätyttyä. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa tältä osin, että kun kyse on kriittisistä toiminnoista ja kiellon tarve on työtaistelun alkamisen vuoksi erittäin kiireellinen, ei voida odottaa tuomiota täysimittaisesta oikeusprosessista. Tyypillisesti tuomioistuimesta saadaan summaarisessa menettelyssä ratkaisu varsin nopeasti. Myös työntekijäyhdistyksen intressien mukaisena voidaan pitää sitä, että se pääsee aloittamaan työtaistelun tuomioistuinkäsittelyn jälkeen nopeasti siten, että välttämättömät toiminnot tulevat turvatuiksi.

Palkansaajapuolen (mm. Tehy) kritiikki koskee myös sitä, että esitetty 8 e § (väliaikainen kielto) veisi työnantajalta intressin neuvotella työntekijäyhdistyksen kanssa, 8 e §:ään sisältyvää lykkäämismahdollisuutta ja sitä, että kielto muodostuisi tarpeettoman laajaksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa täsmennettäväksi osapuolten neuvotteluvelvoitetta (8 d §:n 2 momentti) ja 8 e §:n 4 momenttia siten, että kielto saisi koskea vain välttämättömiä toimintoja. Tuomioistuin arvioisi tätä asiassa esitetyn selvityksen perusteella. Väliaikaista kieltoa ei saisi antaa varaamatta vastapuolena olevalle työntekijäyhdistykselle tilaisuutta tulla kuulluksi eli työntekijäyhdistyksellä olisi mahdollisuus lausua käsityksensä muun muassa työtaistelun rajoista, suojelutyön tarpeesta ja turvattavien toimintojen välttämättömyydestä. Lykkäämismahdollisuus on suojeltavien oikeushyvien kriittisyyden ja tilanteen mahdollisen kiireellisyyden takia välttämätön. Lykkääminen on tuomioistuimen harkinnassa.

Virkaehtosopimuslainsäädäntö

Palkansaajajärjestöistä muun muassa Akava, STTK ja Juko ovat kritisoineet sitä, että sääntely ulottuu myös virkasuhteisiin. Voimassa olevasta virkaehtosopimuslainsäädännöstä johtuva suojelutyövelvoite koskee vain lakkoon osallistumattomia virkamiehiä. Virkasuhteissa hoidetaan useita 8 d §:n turvaamien oikeushyvien suojelun kannalta välttämättömiä tehtäviä. Lakiehdotus kohtelisi tasapuolisesti kriittisissä tehtävissä työskenteleviä henkilöitä palvelussuhdemuodosta riippumatta.

Lisäksi Poliisihallitus on nostanut esiin kysymyksen virkaehtosopimuslainsäädännön ja ehdotettavan lainsäädännön keskinäisestä suhteesta. Virkaehtosopimuslainsäädännöstä johtuvaa suojelutyövelvoitetta ja sen suhdetta ehdotettavaan lakiin on käsitelty tarkemmin hallituksen esityksessä s. 39–40.

Virkaehtosopimuslainsäädäntöön perustuva suojelutyövelvoite olisi ensisijainen suhteessa työriitalain keinoihin. Virkaehtosopimuslainsäädännön mukaan työtaistelun piiriin kuulumattoman virkamiehen tai viranhaltijan tehtävä tavanomaisten virkavelvoitteidensa täyttämisen lisäksi suojelutyötä. Työriitalain 8 d §:n 2 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa (HE 14/2025 vp, s. 70) todetaan, että virkasuhteisten osalta työnantajan tulisi ensisijaisesti selvittää, ovatko toiminnot turvattavissa virkaehtosopimuslainsäädännössä tarkoitetulla suojelutyöllä.

Eräissä palkansaajajärjestöjen lausunnoissa on todettu, ettei virkaehtosopimuslainsäädäntöön perustuvien virkariitalautakuntien roolia työtaistelutilanteissa olisi arvioitu (JHL). Asiaa on arvioitu esityksessä (HE 14/2025 vp s. 36). Virkariitalautakunta voi kehottaa osapuolta luopumaan yhteiskuntavaarallisesta työtaistelutoimenpiteestä, mutta kehotus ei ole oikeudellisesti sitova. Työtaistelutoimenpiteen lykkääminen virkariitalautakunnan käsittelyn ajaksi ei riitä varmistamaan oikeushyvien turvaamista. Siten virkariitalautakuntakäsittely ei riittävällä tavalla turvaa suojeltavia oikeushyviä.

Eräissä palkansaajapuolen lausunnoissa on lisäksi kiinnitetty yleisellä tasolla huomiota virkasuhteisten työtaisteluoikeuden rajoituksiin (mm. Akava, Juko). Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että työtaisteluoikeuden rajoitusten laajuus virkasuhteissa on laajempi kokonaisuus, josta säädetään pääasiallisesti valtiovarainministeriön toimivaltaan kuuluvassa virkaehtosopimuslainsäädännössä.

Hätätyö

Palkansaajajärjestöt vastustavat hätätyösääntelyn muuttamista. Eräissä palkansaajajärjestöjen lausunnoissa (esim. Tehy, SAK) on todettu, että hätätyösäännös antaisi työnantajille mahdollisuuden päästä eroon raskaiksi kokemistaan suojelutyöneuvotteluista ja tuomioistuinprosessin sivuuttamisen. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei ehdotus anna työnantajille tällaista mahdollisuutta. Ehdotuksella nimenomaisesti varmistetaan, että hätätyön teettämisellä ei ohitettaisi työriitalain mukaisia keinoja. Työriitalain 8 d – e §:ään perustuvat keinot olisivat aina ensisijaisia ja hätätyö tulisi kyseeseen vain, jos työn teettämisen äärimmäisen kiireellisyyden vuoksi työriitalain keinot eivät tosiasiassa ole mahdollisia. Hätätyötä ei saisi teettää pelkästään siitä syystä, että suojelutyöneuvottelut olisivat syystä tai toisesta epäonnistuneet tai tilanteessa, jossa työnantajan väliaikaisen kiellon hakemus ei olisi menestynyt tuomioistuimessa.

Eräissä palkansaajajärjestöjen lausunnoissa on esitetty, että hätätyöstä tulisi maksaa korotettua korvausta. Lausunnoissa on vedottu mm. siihen, että vuoden 2022 potilasturvallisuuslakiin[12] sisältyi korotettu korvaus potilasturvallisuustyöstä. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa tältä osin, että potilasturvallisuuslaki käsitti myös yksilön vapauteen huomattavasti voimakkaammin puuttuvia toimenpiteitä kuin nyt ehdotettava laki. Potilasturvallisuuslaki mahdollisti äärimmillään jopa irtisanoutuneen sote-alan ammattihenkilön määräämisen potilasturvallisuustyöhön.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lisäksi, että lakisääteinen korotettu korvaus voi muodostua ongelmalliseksi työntekijöiden yhdenvertaisuuden kannalta. Korotetun korvauksen maksaminen sellaiselle työntekijälle, joka määrätään työtaisteluun osallistumisen sijasta hätätyöhön, asetettaisi erilaiseen asemaan ne työntekijät, jotka ammatillisen yhdistymisvapautensa nojalla päättävät olla osallistumatta työtaisteluun ja suorittavat työsopimuksen mukaiset työtehtävänsä. Työntekijällä on oikeus olla osallistumatta työtaisteluun eikä se saisi johtaa erilaiseen kohteluun työstä maksettavien korvausten suhteen. Hätätyöstä maksettavalle korotetulle korvaukselle ei ole perusteita siitäkään syystä, että useimmiten kyse olisi työntekijän tavanomaisten työvelvoitteiden suorittamisesta. Hätätyötä saisi teettää vain työntekijän työsopimuksen mukaisissa työtehtävissä ja se voisi tulla kyseeseen myös työntekijän säännöllisenä työaikana. Jos kyse on ylityöstä, työntekijälle olisi joka tapauksessa maksettava työaikalain 20 §:n tai työehtosopimuksen mukainen korotettu korvaus.

Palkansaajapuolen lausunnoissa on lisäksi kiinnitetty huomiota työaikasuojelun toteutumiseen hätätyötä teetettäessä. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa tältä osin, että hätätyötä teetettäessä olisi noudatettava työaikalain 19 §:n 2 momenttia, jonka mukaan hätätyötä saa teettää säännöllisen työajan lisäksi vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä. Työaikalain 19 §:n 1 momenttiin ehdotettava säännös olisi tarkoitettu vain akuutteihin vaaratilanteisiin ja työnantajan olisi siirryttävä työriitalain mukaisiin toimenpiteisiin heti, kun se on mahdollista. Siten työaikalain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu kahden viikon enimmäiskesto ei käytännössä voisi tulla sovellettavaksi. Hätätyön päätyttyä työntekijän työaika on tasoitettava enintään työaikalain 18 §:ssä säädettyyn enimmäismäärään ja työntekijälle on annettava korvaava lepoaika 25 §:n 4 momentissa ja 28 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla. Ottaen lisäksi huomioon ehdotetun hätätyösäännöksen erittäin marginaalisen käyttöalan, ei ehdotuksella työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan ole olennaisia työntekijän työaikakuormitusta lisääviä vaikutuksia eikä se myöskään vaikeuta työntekijän työ- ja perhe-elämän yhdistämistä.

Palkansaajien lausunnoissa on esitetty huomioita myös ehdotuksen suhteesta Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Tätä on käsitelty edellä.

Ehdotuksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaikutukset

Eräissä palkansaajapuolen sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutettujen lausunnoissa on kiinnitetty huomiota myös lakiehdotuksen vaikutuksiin sukupuolten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Työ- ja

[12] Laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana (826/2022).

elinkeinoministeriö toteaa, että ehdotuksen tasa-arvo ja yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi edellyttää erilaisten vaikutusmekanismien tarkempaa jäsentelyä.

Ehdotettu sääntely vaikuttaa työtaisteluoikeutta rajaavasti silloin, kun työtaistelu vaarantaa laissa tarkoitettuja oikeushyviä eikä työntekijäyhdistys ilman sääntelyä muutoin rajaisi työtaisteluaan. Viimeisen 20 vuoden aikana tällaisia tilanteita on koettu kahdesti: kaksi kertaa naisvaltaisella sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla ja yhden kerran miesvaltaisella rajavartiolaitoksen toimialalla.

Työtaistelulla pyritään mahdollisimman hyvään painostusvoimaan työehtosopimusneuvotteluiden vauhdittamiseksi. Joillakin aloilla työtaistelulla on mahdollista tavoitella äärimmäistä painostusvoimaa toteuttamalla työtaistelu sellaisissa toiminnoissa tai tehtävissä, jotka ovat perusoikeuksien tai yhteiskunnan kannalta välttämättömiä. Ala voi myös olla luonteeltaan sellainen, ettei työtaistelulla voi edes tuottaa tällaista vaikutusta. Useimmiten kriittisillä toimialoilla on huolehdittu työtaistelun välttämättömistä rajauksista. Tässä mielessä ehdotetut muutokset merkitsevät alojen välillä parempaa yhdenvertaisuutta neuvotteluvoiman suhteen. Millään alalla työtaistelun painostusvoimaa ei voitaisi hakea lakiehdotuksessa tarkoitettujen kriittisten toimintojen ja niillä suojattavien oikeushyvien vaarantamisen kautta.

Niillä aloilla, joilla äärimmäistä painostusvoimaa on tavoiteltu, neuvotteluvoima tosiasiassa jonkin verran ehdotuksen myötä heikkenee. Jos tarkastelee verrokkiajanjaksona mennyttä 20 vuotta, tämä vaikutus olisi kohdistunut naisvaltaiseen sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaan. Toisaalta yhteiskunta on molemmilla kerroilla joutunut puuttumaan sääntelyllä työtaistelutilanteeseen. On siis huomattava, että nyt ehdotetun sääntelyn vaihtoehtona luultavasti olisi, että kriittisiä perusoikeuksia ja oikeushyviä vaarantavia työtaisteluita jouduttaisiin joka tapauksessa rajaamaan yksittäistapauksellisten lakien avulla.

Ehdotetulla lainsäädännöllä suojataan erityisesti työtaisteluun nähden kolmansien henkilöiden perusoikeuksia. Ehdotettu sääntely turvaa sosiaali- ja terveyspalveluiden varassa olevien henkilöiden ja heikommassa asemassa olevien ihmisryhmien, kuten vakavasti sairaiden, ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista työtaistelun aikana.

Työnantajat

Tuomioistuinprosessi

Työantajapuolen lausunnoissa esitettiin kannanottoja muun muassa tuomioistuinprosessista.

EK:n mukaan lakiesityksessä jää epäselväksi, miten hakijan tulisi menetellä, jos työtaistelu olisi osittain yleisen työrauhavelvollisuuden ja osittain huolehtimisvelvollisuuden vastainen. Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan olisi todennäköisesti varsin harvinaista, että sama työtaistelu kuuluisi ehdotetun sääntelyn piiriin ja olisi lisäksi yleisen työrauhavelvollisuuden vastainen. Tällaisessa tilanteessa hakija voisi samassa hakemuksessa vaatia työtaistelun kieltämistä sekä ehdotetun lain että oikeudenkäymiskaaren turvaamistoimen nojalla. Työtaistelun kieltäminen turvaamistoimena perustuu korkeimman oikeuden ratkaisukäytännöstä seuraavaan oikeusohjeeseen. Ehdotettava sääntely kaventaa oikeudenkäymiskaaren turvaamistoimen käyttöalaa työtaisteluiden kieltämisessä. Sääntelyn piiriin kuuluva työtaistelu olisi kiellettävissä tuomioistuimen määräämällä väliaikaisella kiellolla. Oikeudenkäymiskaaren turvaamistoimen käyttöala rajautuisi käytännössä muihin yleisen työrauhavelvollisuuden vastaisiin työtaisteluihin, kuten työnantajan painostamiseen oikeudenvastaisiin velvoitteisiin.

Lisäksi EK:n mukaan etenkin laajoja työtaisteluita varten tarvittaisiin keino, jolla työtaistelua voitaisiin rajoittaa kollektiivisesti siten, ettei jokaisen työnantajan pitäisi hakea erikseen tuomioistuimesta kieltopäätöstä. EK:n mukaan tällaisen kiellon voisi antaa esimerkiksi työtuomioistuin. Valmistelussa on oikeussuojakeinojen osalta yhtenä toteuttamisvaihtoehtona arvioitu sitä, että työnantajien yhdistykselle säädettäisiin oikeus hakea väliaikaista kieltoa ja nostaa kieltokanne lainvastaisen työtaistelun kieltämiseksi. Oikeusministeriön asiantuntijoiden kanssa käytyjen keskustelujen perusteella valmistelussa todettiin, ettei edellytyksiä edistää vaihtoehtoa ole. Oikeusministeriön asiantuntijanäkemyksen mukaan vaihtoehtoon liittyisi prosessuaalisia ongelmia, jotka koskevat erityisesti kanneoikeutta ja ratkaisun sitovuutta. Ehdotettu ratkaisu poikkeaisi merkittävästi pääsäännön mukaisesta systematiikasta ja avaisi mahdollisuuden keskenään ristiriitaisille ratkaisuille. Oikeusministeriön asiantuntijanäkemyksen mukaan hyödyt, jotka

työnantajien yhdistyksen kanneoikeudella saataisiin, saataisiin aikaan voimassa olevaa valtuutus- ja kumulaatiosääntelyä soveltamalla.

Valtion työmarkkinalaitoksen lausunnossa on tuotu esiin, että valtion virkaehtosopimuslakiin perustuvaan suojelutyön käytön laillisuuteen liittyvä asia voidaan saattaa työtuomioistuimen käsiteltäväksi. Lausunnossa katsotaan, että työtaistelutilanteihin liittyvissä oikeuskysymyksissä paras ratkaisija olisi työtuomioistuin.

Työtuomioistuimen ja yleisen tuomioistuimen välinen toimivallanjako on laajempi kysymys, jota olisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan arvioitava omana kokonaisuutenaan. Asiaa ei ole ollut mahdollista arvioida tämän lakihankkeen yhteydessä eikä tuomioistuimen toimivallanjaon pistemäisiä muutoksia voida ylipäätänsä pitää tarkoituksenmukaisena. Ehdotettava lainsäädäntö koskee myös tilanteita, joissa osapuolten välillä ei ole työehtosopimusta. Työtuomioistuimen erityisluonne ja muutoksenhakukysymys huomioiden työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti työrauhahankkeen yhteydessä perusteltuna pitäytyä lähtökohdassa, jonka mukaan työ- ja virkaehtosopimus muodostaa ehdottoman edellytyksen työtuomioistuimen toimivalle (TyVM 4/2024 vp, kohta 33, ks. myös LaVL 8/2024 vp).

Työantajapuolen lausunnoissa hätätyösääntelyn täsmentämistä pidettiin perusteltuna. Työnantajat katsovat, ettei kyse olennaista muutoksesta nykytilaan nähden. KT:n lausunnossa nostettiin esiin kysymys siitä, miten työnantajan tulisi toimia suhteessa työriitalakiin, jos se on joutunut hätätyötä kerran teettämään. KT katsoo, että jos työnantajan on käynnistettävä työriitalain 8 d §:n mukaiset neuvottelut ja haettava tarvittaessa väliaikaista kieltoa hakemuksen hylkäämisen uhallakin, jotta työnantaja säilyttää tarvittaessa mahdollisuuden teetättää uudelleen hätätyötä, ei lakiesitystä voi pitää välttämättömien toimintojen suojan kannalta tyydyttävänä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hätätyön teettämisen edellytyksiä tarkastellaan tapauskohtaisesti. Hätätyön teettäminen olisi sallittua vain, jos työriitalain mukaiset toimet (neuvottelu, väliaikaisen kiellon hakeminen) eivät tosiasiassa ole työnantajan käytettävissä tilanteen äärimmäisestä kiireellisyydestä johtuen. Se, että työnantaja olisi kertaalleen neuvotellut ja mahdollisesti hakenut väliaikaista kieltoa, ei siis itsessään säilyttäisi työnantajalla mahdollisuutta teettää hätätyötä uudelleen toisessa tapauksessa. Jokaisen yksittäisen tilanteen osalta neuvottelu ja tarvittaessa tuomioistuinprosessi olisivat ensisijaisia keinoja, jos ne vain ovat mahdollisia.

SY katsoo, että väliaikaisen kiellon kynnys voi esityksen myötä muodostua kohtuuttoman korkeaksi etenkin pienille ja keskisuurille yrityksille. Kiellon kustannukset voivat osoittautua yritykselle niin suuriksi, ettei prosessin käynnistäminen ole tosiasiallisesti mahdollista. SY katsoo, että tällöin ehdotettu sääntely voi johtaa siihen, ettei suojelutyötä käytännössä pystytä järjestämään työriitalain mukaisilla keinoilla ilman hätätyöhön turvautumista.

Työ- ja elinkeinoministeriö painottaa, että tuomioistuinprosessin vaatimat kustannukset ja resurssit eivät ole syy, joka oikeuttaisi teettämään hätätyötä. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa lisäksi, että pienten yritysten asemaa helpottaa se, ettei väliaikaisen kiellon hakeminen edellyttäisi vakuuden asettamista, kuten oikeudenkäymiskaaren mukaisessa turvaamistoimiprosessissa.

Eräissä työnantajien lausunnoissa oli nostettu esiin kysymys hätätyön velvoittavuudesta. Tätä käsitellään vastineessa jäljempänä.

Valiokunnan esittämät kysymykset hätätyöstä

<u>Mistä syystä hätätyötä koskevat ehdotukset on sisällytetty esitykseen?</u>

On mahdollista, että työtaistelun aikana syntyy poikkeuksellinen vaaratilanne, jossa esimerkiksi ihmishenki tai muu merkittävä oikeushyvä on sillä tavoin välittömässä vaarassa, ettei työnantajan ole tosiasiassa mahdollista estää vahingon aiheutumista muilla keinoin. Ehdotuksella katettaisiin työriitalakiin perustuvien ensisijaisten keinojen jättämät katvealueet tilanteessa, jossa työnantaja ei voisi turvautua niihin työn teettämisen tarpeen äärimmäisen kiireellisyyden vuoksi. Ehdotuksella nimenomaisesti varmistetaan, että hätätyön teettämisellä ei ohitettaisi työriitalain mukaisia keinoja. Ehdotuksen mukaan työriitalain 8 d – e §:ään perustuvat keinot tai muut työnantajan käytettävissä olevat kohtuulliset keinot olisivat aina ensisijaisia.

Työsuojeluviranomainen totesi työryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa (ISAVI/11302/2024), että oikeustilan ja viranomaiskäytännön kannalta on keskeistä, että lainsäätäjä ottaa nimenomaisen

kannan hätätyön teettämisestä työtaistelutilanteissa. Myös valtioneuvoston oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että ehdotetun sääntelyn liityntäpintoja mm. työaikalain hätätyösäännökseen tulisi kartoittaa jatkovalmistelun yhteydessä tarkemmin (OKV/2897/21/2024). Poliittinen päätöksentekijä on pitänyt perusteltuna, että hätätyön käyttöalaa työtaistelutilanteessa selkeytetään.

Mikä on esitetyn sääntelyn suhde nykyiseen hätätyön teettämistä koskevaan sääntelyyn ja käytäntöön?

Ehdotettu hätätyösääntely poikkeaa eräiltä osin nykyisestä. Sääntely olisi ensinnäkin rajattu vain tiettyjen työriitalain 8 d §:ssä tarkoitettujen toimintojen keskeytymiseen. Toisekseen voidaan todeta, että ehdotetun säännöksen sanamuoto asettaa hätätyön teettämisen kynnyksen huomattavan korkealle (”*vahinkoseurauksen uhka on siinä määrin välitön, ettei sen aiheutumista voida mainitussa laissa säädetyillä eikä millään muillakaan kohtuullisilla keinoilla välttää*”). Ehdotetun hätätyösääntelyn käyttöala olisi nykytilaa vastaavasti suppea ja rajattu poikkeuksellisiin tilanteisiin. Nykytilaan nähden eräänlaisena laajennuksena voidaan kuitenkin pitää sitä, että hätätyöllä voisi estää myös vahinkoseurauksia, jotka liittyvät eläinten hyvinvoinnin tai kansallisen turvallisuuden vaarantumiseen. Näitä tilanteita ei ole nimenomaisesti mainittu voimassa olevassa työaikalaissa.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu hätätyötä koskeva sääntely ei kuitenkaan merkittävällä tavalla eroa voimassa olevan lain perusteella sallitusta hätätyöstä. Hätätyö voisi työtaistelutilanteessa tulla kysymykseen jo nykyisen lainsäädännön puitteissa, kuten hallituksen esityksestä s. 12–14 ilmenee.

Hallituksen esityksen mukaan hätätyön teettäminen tulisi kyseeseen vain, jos vahinkoseurausta ei voida esityksessä ehdotettavilla tai millään muillakaan kohtuullisilla keinoilla välttää. Tämä ilmenee suoraan ehdotetun pykälän sanamuodosta. Kynnystä on säännöskohtaisissa perusteluissa kuvattu mm. seuraavin ilmaisuin:

- Hätätyö tulisi sovellettavaksi tilanteessa, jossa vahinkoseurausten aiheutuminen näyttää väistämättömältä.
- Kyse olisi akuutista tilanteesta, jossa vahinkoseurauksen konkretisoituminen on käsillä, jos työ jää työtaistelun takia tekemättä.
- Kyse on pakkotilaa lähentyvästä tilanteesta, jossa työtaisteluoikeuteen puuttuminen työnantajan päätöksellä on välttämätöntä välittömästi ja pakottavasti uhkaavan työriitalain 8 d §:n 1 momentin piiriin kuuluvan vahinkoseurauksen torjumiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että käytännössä työnantaja voi pääsääntöisesti välttää vahinkoseuraukset ilman hätätyön teettämistä ehdotetussa laissa olevilla keinoilla eli neuvottelemalla tai hakemalla väliaikaista kieltoa tuomioistuimessa. Näin on ainakin silloin, kun työtaistelun ajankohta ja kesto, laajuus ja vaikutukset ovat olleet ennalta arvioitavissa. Hätätyö voisi tulla kysymykseen lähinnä sellaisissa työtaistelutilanteissa, joissa tapahtumat ovat niin yllättäviä ja äkillisiä, ettei työnantaja enää ehdi turvautumaan neuvotteluihin tai tuomioistuinprosessiin. Tällainen yllättävyys voisi liittyä esimerkiksi seuraavanlaisiin tilanteisiin:

- työtaistelu alkaa ilman ennakkoilmoitusta
- suojelutyö tai työtaistelun rajaus toteutuu perusteltuun odotukseen nähden suppeampana ja työriitalain mukaisia keinoja ei ehditä enää käyttää
- työtaistelun yhteydessä tapahtuu jokin muu ennakoimaton tapahtuma, jonka kanssa yhdessä vahinkoseuraukset ovat toteutumassa

Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan näissä tilanteissa hätätyö voi monin osin tulla kysymykseen myös nykyisin. Asia on kuitenkin yleisluontoisen hätätyösäännöksen varassa, jota voidaan pitää epäkohtana. Hallituksen esityksen sivuilla 12–14 on tarkemmin selostettu muun muassa hätätyötä koskevaa soveltamiskäytäntöä. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota myös hallituksen esityksen s. 76 esitettyyn, jonka mukaan hätätyön teettäminen on voitu jo nykyisin sallia, vaikka työtaistelua olisi sinänsä

pidettävä ennalta-arvattavana, mutta toiminnan keskeytys voisi johtaa mittasuhteiltaan huomattaviin vahinkoseurauksiin (TN 1304-94), kuten hengen tai terveyden menettämiseen.

Jos työtaistelusta on asianmukaisesti ilmoitettu etukäteen, eikä työnantaja ole käyttänyt työriitalaissa olevia keinoja suojelutyön tai työtaistelun rajausten osalta, vaikka siihen olisi ollut mahdollisuus, oikeutta hätätyöhön ei ole.

Ehdotettu lisäys hätätyötä koskevaan säännökseen ottaa kantaa hätätyön käyttöön työtaistelutilanteessa, mutta muutos nykytilaan ei ole kovin suuri. Kyse on oikeustilan selkeyttämisestä lain tasolla.

Palkansaajajärjestöjen lausuntojen perusteella huoli näyttää liittyvän siihen, ettei hätätyön teettämisen edellytyksenä ole pykälän 1 momentissa tarkoitettu ennalta-arvaamattomuus. Kuten edeltä ilmenee, ehdotetun säännöksen mukaan hätätyön teettäminen on kuitenkin mahdollista vain, jos työnantajalla ei ole ollut mahdollisuutta välttää vahinkoseurauksia muilla keinoilla.

Onko ehdotettu lisäys tarkoitettu olemaan lisäedellytys hätätyön teettämiselle työtaistelutilanteissa, ja voimassa oleva ensimmäinen virke koskisi muita tilanteita?

Voimassa olevan lain 19 §:n 1 momentin hätätyösäännös voisi jatkossakin tulla sovellettavaksi työtaistelutilanteessa. Nykyinen säännös soveltuisi jatkossakin, jos työtaistelu olisi ennalta arvaamaton tapahtuma tai työtaistelun yhteydessä tapahtuisi jotain ennakoimatonta, kuten luonnonkatastrofi tai tulipalo. Voimassa olevan säännöksen ja uuden säännöksen soveltamisala on siten osin päällekkäinen, kuten edellä mainituista soveltamistilanteista voidaan havaita. Säännösten keskinäistä suhdetta voi hahmottaa siten, että jos kyse olisi työriitalain 8 d §:n 1 momentin 1–8 tai 11 kohdassa tarkoitetusta toiminnosta, työriitalain keinot tai muut työnantajan käytettävissä olevat kohtuulliset olisivat suhteessa hätätyöhön ensisijaisia. Ehdotuksella varmistetaan, ettei työnantaja ohita hätätyötä teettämällä työriitalain menettelyitä.

Onko ehdotetussa säännöksessä tarkoitettuun hätätyöhön osallistuminen velvoittavaa vai ei?

Hätätyömääräys on työntekijää velvoittava. Kyse on työnantajan direktio-oikeuden käyttämisestä ehdotettavan säännöksen puitteissa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hätätyöstä kieltäytymisestä voi seurata työntekijälle vahingonkorvausvastuu sekä eräissä tilanteissa mahdollisesti rikosoikeudellinen vastuu (PeVL 12/2025 vp). Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole huomauttamista tähän arvioon.

Lähtökohtaisesti työntekijällä on työtaistelutilanteessa varsin vahva irtisanomissuoja. Työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena ei voida pitää työntekijän osallistumista työehtosopimuslain tai työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) mukaiseen taikka työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen. Työntekijää ei saa irtisanoa työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun osallistumisen vuoksi, vaikka työtaistelu todettaisiin laittomaksi.

Arviointineuvoston käsittelystä

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi hallituksen esitysluonnoksesta lausuntonsa 27.2.2025. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että arviointineuvostolle on toimitettu hallituksen esitysluonnoksesta versio, jossa työriitalakiin sisältyi säännös työaikalain 19 §:ssä säädetyn hätätyön teettämisestä työtaistelutilanteessa. Hätätyön perusteena olevan tapahtuman ennalta arvaamattomuutta ei ollut tarkoitus edellyttää aiemmassakaan versiossa. Säännös vastasi sisällöllisesti esityksessä ehdotettavaa sääntelyä, mutta sen sääntelypaikka oli nyt ehdotettavasta poiketen työriitalaissa. Jatkovalmistelussa sääntelypaikkaa jouduttiin lainsäädäntöteknisistä syistä muuttamaan työaikalakiin työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan ja lainvastaisen hätätyön teettämisen rangaistavuuden varmistamiseksi. Lainsäädännön arviointineuvoston käsittelyn jälkeen hätätyösäännöksen käyttöalaa kavennettiin rajaamalla säännöksen soveltaminen vain tiettyihin 8 d §:n momentissa tarkoitettuihin toimintoihin.

Katariina Jämsén
Erityisasiantuntija
Työ- ja elinkeinoministeriö