

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain ja työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annettua lakia ja työaikalakia. Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan.

Työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetussa laissa säädettäisiin työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksen velvollisuudesta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä eräistä välttämättömistä toiminnoista. Työtaistelu ei saisi välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa sääntelyllä suojattavien tehtävien hoitamista. Huolehtimisvelvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää välttämättömien toimintojen vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla. Ehdotettavalla sääntelyllä turvattaisiin eräät perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta välttämättömät toiminnot työtaisteluiden aikana.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös työnantajan käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista huolehtimisvelvollisuuden vastaisten työtaisteluiden kieltämiseksi tuomioistuimen päätöksellä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös työaikalain sääntelyä hätätyöstä. Hätätyön teettäminen olisi esityksen mukaan pakkotilaan rinnastuvassa akuutissa vaaratilanteessa työnantajan viimesijainen keino sääntelyn piiriin kuuluvien perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkittävien vahinkoseurausten estämiseksi. Hätätyön teettäminen tulisi kyseeseen vain, jos vahinkoseurausta ei voida esityksessä ehdotettavilla tai millään muillakaan kohtuullisilla keinoilla välttää.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	5
2.1 Kansallinen lainsäädäntö	5
2.1.1 Yhdistymisvapaus ja työtaisteluoikeus työsuhteessa	5
2.1.2 Työtaisteluoikeuden rajoitukset	6
2.1.2.1 Työrauhavelvollisuus	6
2.1.2.2 Työrauhavelvollisuuden ulkopuoliset työtaisteluoikeuden rajoitukset	6
2.1.3 Työtaisteluoikeus ja suojelutyö virkasuhteessa	10
2.1.4 Häätö	12
2.2 Kansainväliset velvoitteet	14
2.2.1 Euroopan neuvoston Euroopan ihmisoikeussopimus	14
2.2.2 Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja	16
2.2.3 Kansainvälinen työjärjestö	19
2.2.3.1 Työtaisteluoikeuden suoja, kollektiivisen neuvotteluvoimavarojen edistäminen, pakkotyön poistaminen ja työaika suojeleminen ILO:n sopimusjärjestelmässä	19
2.2.3.2 Lakko-oikeuden käytön edellytykset	21
2.2.3.3 Lakkojen rajoittaminen	21
2.2.4 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat kansainväliset yleissopimukset	27
2.2.5 Euroopan unionin lainsäädäntö	28
2.2.6 Johtopäätökset kansainvälisten sitoumusten asettamista reunaehdoista ehdotettavalle sääntelylle	30
2.3 Käytäntö	32
2.3.1 Suojelutyön tarpeet	32
2.3.2 Suojelutyön antamiseen liittyvät menettelyt	33
2.4 Nykytilan arviointi	34
3 Tavoitteet	36
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	36
4.1 Keskeiset ehdotukset	36
4.1.1 Yleistä	36
4.1.2 Ehdotusten suhde voimassa olevaan sääntelyyn	37
4.2 Pääasialliset vaikutukset	42
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	42
4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen	42
4.2.1.2 Vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin	42
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	43
4.2.3 Vaikutukset työelämään ja työntekijöihin	43
4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	44
5 Muut toteuttamismahdollisuudet	46
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	46

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	48
5.2.1 Ruotsi	48
5.2.2 Norja	50
5.2.3 Tanska	50
5.2.4 Saksa	50
5.2.5 Viro	50
6 Lausuntopalaute	51
6.1 Yhteenveto lausuntopalautteesta	51
6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	55
6.3 Lausuntopalautteen vuoksi tehdyt muutokset	57
7 Säännöskohtaiset perustelut	59
7.1 Laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä	59
7.2 Työaikalaki	73
8 Voimaantulo	74
9 Toimeenpano ja seuranta	74
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	74
10.1 Yleiset lähtökohdat	74
10.1.1 Esityksen kannalta olennaiset perusoikeudet	74
10.1.2 Työtaisteluoikeuden rajoittaminen	76
10.2 Lakiehdotuksen arviointi	80
10.2.1 Työtaisteluoikeuden rajoituksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys	80
10.2.2 Työtaisteluoikeuden rajoitusperusteiden hyväksyttävyyys	82
10.2.3 Perusoikeuden ytimen suoja ja rajoitusten oikeasuhtaisuus	85
10.2.4 Oikeusturvajärjestelyt	87
10.2.5 Kansainvälisten velvoitteiden mukaisuus	89
10.2.6 Yhteenveto	93
LAKIEHDOTUKSET	94
1. Laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta	94
2. Laki työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta	97
LIITE	99
RINNAKKAISTEKSTIT	99
1. Laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta	99
2. Laki työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta	105

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Työntekijöiden yhdistykset määrittelevät työtaisteluiden rajat. Työtaistelun aikaisesta suojelutyöstä ei ole työsuhteisten osalta säädetty laissa, vaan esimerkiksi hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojelemiseksi välttämättömästä suojelutyöstä päättää työtaisteluun osallistunut työntekijöiden yhdistys ja tarvittaessa siitä neuvotellaan työntekijä- ja työnantajapuolen välillä. Pääsääntöisesti työmarkkinakäytännössä suojelutyötä on sallittu siinä määrin, että vakavaa vaaraa esimerkiksi hengelle tai terveydelle ei ole syntynyt.

Vuonna 2022 säädettiin hoitoalan työtaistelun vuoksi määräaikainen laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana (826/2022). Lain säätämisen yhteydessä eduskunta edellytti, että valtioneuvosto selvittää suojelutyötä koskevat kehittämistarpeet ja valmistelee tarvittaessa lainsäädäntöehdotukset, joilla suojelutyön järjestäminen turvataan ristiriitatilanteissa (EV 105/2022). Eduskunnan lausuma perustuu sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotukseen (StVM 14/2022 vp). Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti tärkeänä, että käynnissä olevien työtaistelujen 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. Yhteiskunnalla on valiokunnan näkemyksen mukaan laaja-alainen velvollisuus huolehtia siitä, että oikeus elämään turvataan työtaistelutoimista huolimatta ja ihmisten terveyttä ei vakavasti niillä vaaranneta. Valiokunnan näkemyksen mukaan tulee arvioida myös mahdollisen erillisen sovittelumenettelyn sekä suojelutyötä koskevan menettelyn kehittämistarpeet.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa mainitun eduskunnan lausuman ja valmistelee lainsäädännön, jolla turvataan suojelutyön järjestäminen ristiriitatilanteissa.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu kolmikantaisesti työ- ja elinkeinoministeriön 25.3.2024 asettamassa suojelutyön turvaamista työtaistelutilanteessa selvittäneessä työryhmässä. Työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi työryhmässä olivat edustettuina Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, STTK ry, Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät SY ry, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT ja Valtion työmarkkinalaitos. Työryhmää ja hallituksen esityksen valmistelua koskevat tiedot ovat nähtävissä valtioneuvoston julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella [TEM002:00/2024](https://valtioneuvosto.fi/hankkeet). Työryhmän toimikausi oli 27.3.2024–4.9.2024. Työryhmä ei ollut työssään yksimielinen. Eriävän mielipiteen jättivät Elinkeinoelämän keskusliitto EK sekä palkansaajakeskusjärjestöt SAK, Akava ja STTK. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT jätti työryhmän mietintöön täydentävän lausuman.

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella 22.11.2024–3.1.2025 lausuntopalvelu.fi -sivustolla. Lausuntopyyntö julkaistiin myös ministeriön internetsivuilla. Lausuntoja saatiin yhteensä 71 kappaletta. Esitysluonnoksesta lausuiivat työnantaja- ja työntekijäjärjestöt sekä muut järjestöt, viranomaistahot, yksityiset yritykset ja yhteisöt sekä muutamat yksityishenkilöt. Saapuneet lausunnot ovat nähtävissä edellä mainitulla hankesivulla.

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi esitysluonnoksesta lausuntonsa 27.2.2025.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kansallinen lainsäädäntö

2.1.1 Yhdistymisvapaus ja työtaisteluoikeus työsuhteessa

Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Työtaisteluoikeutta ei ole perustuslain 13 §:ssä nimenomaisesti mainittu, mutta perustuslakivaliokunta on katsonut työtaisteluoikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännösin. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 15/2007 vp, PeVL 12/2003 vp). Yhdistymisvapautta koskevien perusoikeussäännösten velvoittavat oikeusvaikutukset kohdistuvat ensi sijassa julkiseen valtaan, mutta säännöksillä on merkitystä myös yksityisten välisissä suhteissa. Perustuslain esitöiden mukaan ammatillisen järjestäytymisvapauden turvaaminen, kuten yhdistymisvapaus yleensäkin, merkitsee myös sitä, ettei vapautaan käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia. Siten osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä. (Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, HE 309/1993 vp, s. 61.)

Perustuslaissa turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus sellaisena kuin sen sisältö on Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Tätä ilmentää myös perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Työsopimuslain (55/2001) 13 luvun 1 §:n mukaan työnantajalla ja työntekijällä on oikeus kuulua yhdistykseen sekä oikeus osallistua tällaisen yhdistyksen toimintaan. Heillä on myös oikeus perustaa luvallinen yhdistys. Työnantajalla ja työntekijällä on niin ikään vapaus olla kuulumatta edellä tarkoitettuun yhdistykseen. Tämän oikeuden ja vapauden käytön estäminen ja rajoittaminen on kiellettyä. Yhdistymisvapauden vastainen sopimus on mitätön. Pykälä täydentää perustuslain 13 §:n yleissäännöstä kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta. Saman sisältöiset säännökset ovat merityösopimuslain (756/2011) 13 luvun 4 §:ssä. Yhdistymisvapauden loukkaus voi johtaa työopimuslain tai merityösopimuslain 12 luvun 1 §:ssä säädetyn vahingonkorvauksen tuomitsemiseen, ja se on myös kriminalisoitu rikoslain (39/1889) 47 luvun 5 §:ssä.

Yhdistymisvapaus on otettu huomioon työopimuslain 7 luvun 2 §:n 2 momentin ja merityösopimuslain 8 luvun 2 §:n 2 momentin säännöksissä työopimuksen irtisanomisperusteista. Asiallisena ja painavana syynä irtisanomiseen ei voida pitää työntekijän osallistumista työehtosopimuslain (436/1946) tai työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) mukaiseen taikka työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen.

Perustuslain 6 §:ssä turvataan yhdenvertaisuus ja kielletään syrjintä henkilöön liittyvällä syyllä. Ammattiyhdistystoiminta on yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n nojalla kielletty syrjintäperuste.

2.1.2 Työtaisteluoikeuden rajoitukset

2.1.2.1 Työrauhavelvollisuus

Työtaisteluoikeutta on rajoitettu erityisesti työrauhavelvollisuudella, josta on säädetty työehtosopimuslain 8 §:ssä. Työrauhavelvollisuus kohdistuu työehtosopimuksen voimassaoloaikaan ja edellyttää pidättäytymistä työehtosopimukseen kohdistuvista työtaistelutoimenpiteistä.

Myötätuntotyötaisteluihin sovelletaan työehtosopimuslain 8 ja 8 a §:ää. Oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön perusteella työehtosopimuskauden aikana, työrauhavelvoitteen sitoessa lainvastaisen työtaistelun tukeminen myötätuntotyötaistelulla on työehtosopimuslain 8 §:n mukaisen työrauhavelvollisuuden vastaista. Jos tuettava työtaistelu rikkoo työrauhavelvoitetta, myötätuntotyötaistelun on vakiintuneesti katsottu kohdistuvan tukijan omaan työehtosopimukseen kokonaisuudessaan (TT 1999:68 ja TT 2005:57). Myötätuntotyötaistelu on työrauhavelvollisuuden vastainen myös, jos sillä pyritään osaksikaan vaikuttamaan omaan työehtosopimukseen. (Saloheimo, Jorma: Työ- ja virkaehtosopimusoikeus, Helsinki, 2020, s. 227). Työehtosopimuslain 8 a §:n mukaan myötätuntotyötaistelua ei saa työrauhavelvollisuuden vallitessa toimeenpanna, jos sitä on pidettävä pykälässä tarkoitettulla tavalla suhteettomana.

Poliittisiin työtaisteluihin sovelletaan työehtosopimuslain 8 ja 8 b §:ää. Jos työtaistelutoimenpide ei kohdistu voimassa olevaan työehtosopimukseen milteen osin, jää tällainen puhtaasti poliittinen vaikutustarkoitus työehtosopimuslain 8 §:ssä kielletyn vaikutustarkoituksen ulkopuolelle. Työrauhavelvollisuuden vallitessa toimeenpantaville poliittisille työtaisteluille on työehtosopimuslain 8 b §:ssä säädetty enimmäiskesto.

Työrauhavelvoitteen rikkomisesta ja valvontavelvoitteen laiminlyönnistä, mukaan lukien myötätunto- ja poliittisia työtaisteluita koskevat rajoitukset, seuraamuksena on työehtosopimuslain mukainen hyvityssakko. Oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain (646/1974) 1 §:n 1 momentin mukaan työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee työ- ja virkaehtosopimuksia koskevat riita-asiat.

2.1.2.2 Työrauhavelvollisuuden ulkopuoliset työtaisteluoikeuden rajoitukset

Laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä

Työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (jäljempänä *työriitalaki*) 7 §:ssä säädetään työnseisauksia koskevasta ennakkoilmoitusvelvollisuudesta. Pykälän mukaan työnseisaukseen tai sen laajentamiseen taikka sellaisen toimeenpanemiseen ei saa työriidan vuoksi ryhtyä, ellei viimeistään kahta viikkoa sitä ennen ole toimitettu valtakunnansovittelijan toimistoon ja vastapuolelle kirjallista ilmoitusta, jossa aiotun työnseisauksen tai sen laajentamisen syyt, alkamishetki ja laajuus on mainittu. Ennakkoilmoitus sitoo sen tekijää. Ilmoituksen tekijä voi vain vastapuolen suostumuksella siirtää aiotun työtaistelun aloittamisen tai laajentamisen myöhäisempään ajankohtaan tai rajoittaa sen suppeammaksi kuin ilmoituksessa on mainittu. Työnseisauksena toimeenpantavia myötätunto- ja poliittisia työtaisteluita koskee seitsemän päivän ilmoitusaika.

Työriitalain 9 §:n mukaan 7 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen saatuaan valtakunnansovittelijan tai tämän määräämän sovittelijan tulee viipymättä ryhtyä tarkoituksenmukaisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin riidan sovitteluun. Muulloinkin, kun valtakunnansovittelijan tietoon on tullut työriita, joka vaarantaa työrauhaa, valtakunnansovittelija voi ryhtyä asian vaatimiin toimenpiteisiin. Riitapuolen tai tämän edustajan on työriitalain 10 §:n mukaan saavuttava sovittelijan määräämään neuvottelutilaisuuteen ja annettava sovittelijalle tämän tarpeelliseksi katsomat tiedot. Sovittelija voi lain 13 §:n mukaan esittää riitapuolille sovintoehdotuksen, mutta sovintoehdotuksen hyväksyminen on osapuolten päätettävissä.

Työriitalain 8 §:ssä säädetään työnseisauksen siirtämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan, jos työriidan johdosta aiotun työnseisauksen tai sen laajentamisen katsotaan sen laajuuden tai työalan laadun vuoksi kohdistuvan yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin tai huomattavasti vahingoittavan yleistä etua, työ- ja elinkeinoministeriö voi sovittelijan tai sovittelulautakunnan esityksestä riittävän ajan varaamiseksi sovittelua varten kieltää aiottuun työnseisaukseen tai sen laajentamiseen ryhtymisen tai sen toimeenpanon enintään 14 vuorokauden ajaksi työtaistelun ilmoitetusta alkamishetkestä lukien. Kun on kysymyksessä virkamiesten palvelussuhteen ehtoja koskeva työriita, ministeriö voi sovittelijan tai sovittelulautakunnan esityksestä erityisistä syistä kieltää työtaistelun lisäksi enintään seitsemän vuorokauden ajaksi. Kielto on annettava riitapuolille tiedoksi viimeistään kolme vuorokautta ennen aiotun työtaistelun alkamishetkeä tai, viimeksi mainitussa tapauksessa, ennen kieltoajan päättymistä. Pykälän 2 momentin mukaan riitapuoli ei saa vastapuolen suostumuksetta ryhtyä aikomaansa työnseisaukseen, sen laajentamiseen tai toimeenpanemiseen myöhemmin kuin kolmen vuorokauden kuluessa kieltoajan päättymisestä. Työtaistelun alkamishetki on aina ilmoitettava sovittelijalle ja vastapuolelle viimeistään kolme vuorokautta ennen kieltoajan päättymistä.

Työriitalaissa säädetään myös työrauhavelvollisuuden ulkopuolella toteutettavia myötätuntotyötaisteluita koskevasta suhteellisuusvaatimuksesta (8 a §) ja työrauhavelvollisuuden ulkopuolella toteutettavien poliittisten työtaisteluiden enimmäiskestosta (8 b §). Seuraamuksena mainittujen säännösten rikkomisesta on hyvitys. Riidat käsitellään yleisessä tuomioistuimessa.

Hyvän tavan ja oikeudenvastaiset työtaistelut

Myötätuntotyötaisteluita ja poliittisia työtaisteluita koskevia rajoituksia lukuun ottamatta työtaistelut ovat lähtökohtaisesti rajoituksetta sallittuja työrauhavelvoitteen ulkopuolella virkamiesten pysyvää työrauhavelvoitetta lukuun ottamatta. Tästä poikkeuksena ovat työtaistelutoimenpiteet, jotka ovat oikeuskäytännössä vakiintunein perustein katsottavissa toteuttamistapansa, päämääriensä tai seuraustensa takia oikeuden tai hyvän tavan vastaisiksi taikka kohtuuttomiksi. Eturiitatilanteissa toimeenpantujen työtaistelutoimenpiteiden sallittuja tarkoituksia ja menettelytapoja on arvioitu joissakin korkeimman oikeuden tapauksissa, erityisesti 1980-luvulla (KKO 1983-II-187, KKO 1985-II-118, KKO 1987:85, KKO 1987:86, KKO 1999:39). Näiden ratkaisujen ja joidenkin oikeuskirjallisuuden kannanottojen perusteella on kehittynyt oppi niin sanotusta *yleisestä työrauhavelvoitteesta*. Tällä viitataan oikeusjärjestyksen ja hyvän tavan vastaisten toimenpiteiden kieltoon, joka soveltuu työehtosopimuksen voimassaoloajan ulkopuolella. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 184.) Oikeuskäytännössä hyvän tavan vastaisuus on tullut useimmiten arvioitavaksi silloin, kun työtaistelutoimenpiteenä on ollut saarto tai ostoboikotti.

Turvaamistoimet

Oikeuden tai hyvän tavan vastaisia työtaistelutoimenpiteitä koskeva tulkintakäytäntö on ollut esillä myös työtaisteluita koskevien turvaamistoimihakemusten yhteydessä. Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n niin sanottua yleistä turvaamistoimea koskevan lainsäädännön nojalla on haettu työtaistelutoimenpiteiden kieltämistä koskevia päätöksiä yleiseltä tuomioistuimelta.

Siviilioikeudellisissa riita-asioissa on säädetty turvaamistoimista. Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun säännösten mukaan käräjäoikeus voi hakemuksen johdosta määrätä turvaamistoimen, jos hakijalla todennäköisesti on tietynlainen oikeus vastapuolta kohtaan ja on vaara, että vastapuoli toimenpiteillään estää tai heikentää hakijan oikeuden toteutumista. Turvaamistoimena voidaan määrätä esimerkiksi kiello ja sen tehosteeksi sakon uhka (3 §). Lopullisesti asia ratkaistaan pääasiallisesti oikeudenkäynnissä. Turvaamistoimiasia on summaarista prosessia ja sen tarkoituksena on ehkäistä hakijan oikeuden vaarantuminen ennen pääasian ratkaisemista taikka joissakin tilanteissa järjestellä jokin tilanne väliaikaisesti oikeudenkäynnin aikana (Hallituksen esitys eduskunnalle turvaamistointia koskevan lainsäädännön uudistamisesta, HE 179/1990 vp, s. 14).

Turvaamistoimimenettely sisältää kaksi vaihetta: turvaamistoimesta päättämisen ja turvaamistointia koskevan päätöksen täytäntöönpanon. Turvaamistoimesta päättäminen kuuluu yleiselle tuomioistuimelle ja turvaamistointia koskevan päätöksen täytäntöönpano kuuluu puolestaan ulosottoviranomaisille. Kiellon tai määräyksen voimaantulo edellyttää, että hakija hakee turvaamistoimen täytäntöönpanoa siten kuin ulosottoaaren (705/2007) 8 luvussa säädetään.

Turvaamistoimihakemus käsitellään kiireellisenä. Hakemusta ei lähtökohtaisesti voida hyväksyä varaamatta vastapuolelle tilaisuutta tulla kuulluksi. Jos turvaamistoimen tarkoitus saattaa muuten vaarantua, tuomioistuin voi kuitenkin hakijan pyynnöstä antaa väliaikaisen turvaamistointipäätöksen varaamatta vastapuolelle tilaisuutta tulla kuulluksi. Vastapuolen kuuleminen näissä tilanteissa suoritetaan vasta täytäntöönpanon jälkeen. Kuulemisen jälkeen tuomioistuin tekee turvaamistoimiasia lopullisen ratkaisun eli joko pitää turvaamistoimen voimassa hyväksymällä hakemuksen taikka hylkää sen. Väliaikaisena annettuun päätökseen ei voi hakea muutosta, vaan muutosta haetaan vasta myöhemmin annettavaan lopulliseen turvaamistointia koskevaan päätökseen.

Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön mukaan työtaistelutoimenpide voidaan kieltää turvaamistoimenpiteenä oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n nojalla (KKO 2000:94, KKO 2018:61 ja KKO 2020:50). Edellytyksenä on, että turvaamistoimihakemus liittyy sellaiseen pääasiaan, joka voisi johtaa ulosottoaaren 2 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun ratkaisuun, jolla työtaistelutoimenpide kiellettäisiin (KKO 2016:14). Turvaamistoimen käyttöedellytykset ovat oikeuskäytännön perusteella riippuvaisia siitä, väitetäänkö työtaistelutoimenpiteen olevan työehtosopimuslaissa säädetyn työrauhavelvollisuuden vastainen vai jollakin muulla perusteella oikeudenvastainen (Saloheimo, Jorma: Työ- ja virkaehtosopimusoikeus, 2020, s. 250–252). Korkein oikeus on ratkaisussa KKO 2016:14 katsonut työehtosopimuksen voimassa ollessa aloitettua lakkoa koskevaa väliaikaista turvaamistoimenpidettä koskevan hakemuksen osalta, että koska lakon kieltävää kieltotuomiota ei voitu antaa käräjäoikeudessa eikä muussakaan menettelyssä, käräjäoikeuden olisi tullut jättää hakemus tutkimatta. Sen sijaan muulla perusteella oikeudenvastaiseksi väitetyn työtaistelun osalta turvaamistoimi on voitu myöntää. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 2018:61 korkein oikeus katsoi varustamon saattaneen varsin todennäköiseksi, että saarto oli ollut päämäärältään oikeudenvastainen, koska sillä oli tavoiteltu työehtosopimusta, joka ei olisi aluksen työsopimukseen sovellettavan Vietnamin lain mukaan sitova eikä voisi saada aikaan sopimuksessa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia. Käräjäoikeus oli siten voinut turvaamistoimena velvoittaa Merimiesunionin lopettamaan saarron.

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

Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä (KKO 2000:94 ja KKO 2018:61) on todettu, että työtaistelutoimenpide on kiellettävissä lähinnä silloin, kun sellaisen toimenpiteen käyttämistä on nimenomaisesti rajoitettu kansallisessa lainsäädännössä tai Euroopan unionin (EU) oikeudessa siten, että rajoitukseen voidaan vedota yksityisten välisessä suhteessa. Turvaamistoimi työtaistelutoimenpidettä vastaan voi lisäksi menestyä tilanteessa, jossa työtaistelutoimenpide toteuttamistapansa, päämääriensä tai seuraustensa johdosta olisi oikeuskäytännössä vakiintunein perustein katsottava oikeuden tai hyvän tavan vastaiseksi taikka kohtuuttomaksi (KKO 2000:94, KKO 2018:61 ja KKO 2020:50). Korkein oikeus on lisäksi todennut, että työtaistelutoimenpiteiden huomattava liiallisuus niillä tavoiteltaviin päämääriin nähden voi joissain tilanteissa antaa aihetta päätelmään, että toimenpiteet ovat hyvän tavan vastaisia tai kohtuuttomia. Korkein oikeus on kuitenkin katsonut, että turvaamistoimen edellytyksiä harkittaessa lähtökohtana tässä arvioinnissa on pidettävä työtaisteluoikeuden sallittavuutta (KKO 2020:50). Korkein oikeus on ratkaisussa KKO 2020:50 todennut, että työtaistelutoimenpiteen osapuolille tai kolmannellekaan aiheutuvat taloudelliset menetykset eivät sellaisinaan ole riittävä peruste rajoittaa perusoikeuksia.

Suojelutyöhön liittyen korkein oikeus on ratkaisussa KKO 2023:95 todennut, että lakkoa voidaan pitää oikeudenvastaisena vain erityisen painavilla perusteilla, jotka voisivat täytyä lähinnä poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa lakko välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa muiden perusoikeuksien, kuten hengen ja terveyden tai ympäristön suojan toteutumisen. Korkein oikeus on asettanut oikeudenvastaisuudelle tiukat kriteerit. Korkeimman oikeuden mukaan, kun kysymys on perusoikeussuojaa nauttivan ammatillisen yhdistymisvapauden ydinalueeseen kuuluvan lakko-oikeuden käyttämisestä sekä vakavaa vähäisemmästä välillisestä vaarasta, on lähtökohtana arvioinnissa pidettävä työtaisteluoikeuden sallittavuutta. Korkeimman oikeuden mukaan lakon rajoittamista harkittaessa on otettava huomioon se, että työtaistelutoimenpiteiden laajuus ja kohdentaminen kuuluvat lähtökohtaisesti kysymyksessä olevan ammattiliiton harkintavaltaan. Kun huomioon otetaan lakko-oikeuden keskeinen merkitys perusoikeutena suojatun ammatillisen yhdistymisoikeuden tehokkaan toteutumisen keinona, ammattiliiton työehtoja koskevassa neuvottelutilanteessa järjestämän lakon kieltämiseen tai rajoittamiseen tulee suhtautua pidättyvästi.

Edellä mainitussa tapauksessa KKO 2023:95 oli kyse vaatimuksesta kieltää lakon kohdentaminen kriittisiin töihin kaukolämpöä tuottavilla voimalaitoksilla ja jätevedenpuhdistamoilla. Korkein oikeus totesi, että lähtökohtaisesti kaukolämmön toimitushäiriöiden, kuten lämpötehon alentumisen tai lämmityskatkojenkaan välittömänä ja konkreettisena seurauksena ei kuitenkaan voida pitää kysymyksessä olevissa tiloissa asuville ja oleskeleville henkilöille aiheutuvaa vakavaa hengen tai terveyden vaaraa. Hengelle ja terveydelle voi aiheutua tällaista vakavaa vaaraa esimerkiksi lämmöntoimitusten laajojen keskeytysten pitkittyessä merkittävästi kylmän sään vallitessa. Korkein oikeus katsoi, että tämänkaltaista konkreettista ja vakavaa vaaraa tehdaspaikkakuntien asukkaiden henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavista olosuhteista ei voitu turvaamistoimea määrättäessä pitää todennäköisenä. Lakosta muutoinkin vääjäämättä aiheutuville epäedullisille taloudellisille vaikutuksille ei ollut aihetta antaa merkitystä. Korkein oikeus katsoi myös, ettei yhtiöiden voitu katsoa saattaneen todennäköiseksi, että kriittisiin töihin ja toimintoihin kohdistetusta lakosta

olisi aiheutunut ympäristölle välitöntä, konkreettista ja vakavaa vaaraa. Korkein oikeus totesi edelleen, etteivät aiemmissa työtaisteluissa noudatetut lakkorajat itsessään ole merkityksellinen selvitys arvioitaessa sitä, olivatko turvaamistoimen määräämisen edellytykset täyttyneet.

Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:ää on sovellettu myös terveydenhuoltoalan lakkotilanteissa tehohoidon ja kotihoidon osalta. Korkeimman oikeuden ratkaisuja näistä tilanteista ei ole.

2.1.3 Työtaisteluoikeus ja suojelutyö virkasuhteessa

Valtion virkamieslain (750/1994) 12 §:ssä, kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 54 §:ssä, Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain (1166/1998) 9 §:ssä, eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 17 §:ssä, tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (100/2012) 14 §:ssä ja evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lain (653/2023) 66 §:ssä säädetään virkasuhteisten yhdistymisvapaudesta. Osallistumista virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun ei pidetä virkasuhteita koskevissa laeissa edellytettynä syynä erottaa virasta tai virkasuhteesta. Virkasuhteistenkin osalta järjestäytymisvapauden loukkauksesta säädetään rikoslain 47 luvun 5 §:ssä.

Valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 8 §:n 1 momentin mukaan muuhun voimassa olevaa palvelussuhdetta koskevaan työtaistelutoimenpiteeseen kuin työnsulkuun tai lakkoon ei saa ryhtyä. Pykälän 4 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua lakkoon muutoin kuin siihen ryhtyneen virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella. Kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetussa laissa (669/1970), eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa, Suomen Pankin virkamiehistä annetussa laissa, tasavallan presidentin kansliasta annetussa laissa ja evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetussa laissa (968/1974) on vastaavat säännökset. Virkasuhteessa siten vain tietyntyyppiset työtaistelutoimenpiteet ovat sallittuja. Kaikki osittaiset työtaistelutoimenpiteet, kuten vain joistakin virkatehtävistä kieltäytyminen, jarrutus ja ylityökielto, ovat kiellettyjä. Valtion, Suomen Pankin ja tasavallan presidentin kanslian työnantajavirkamiesten osalta on säädetty kiellosta ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin.

Voimassa olevasta virkaehtosopimuksesta johtuu pitkälti samanlainen työrauhavelvollisuus kuin työehtosopimuslaissa on säädetty. Valtion virkaehtosopimuslain 9 §:n mukaan virkaehtosopimukseen sidottu ei saa sopimuksen voimassa ollessa ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin sopimuksen pätevydestä, voimassaolosta tai oikeasta sisällöstä taikka sopimukseen perustuvasta vaatimuksesta syntyneen riidan ratkaisemiseksi, voimassa olevan sopimuksen muuttamiseksi tai uuden sopimuksen aikaansaamiseksi. Tätä työrauhavelvoitetta voidaan virkaehtosopimuksessa laajentaa. Työrauhavelvoite koskee myös yhdistystä, jonka 5 §:n 1 momentin 3 kohdassa mainittu alayhdistys on yhdistyksen suostumuksella tehnyt virkaehtosopimuksen. Pääsopimuksen, yleissopimuksen tai muun ainoastaan erityiskysymyksiä koskevan sopimuksen voimassaolo ei estä ryhtymästä työtaistelutoimenpiteisiin uuden muita kysymyksiä koskevan sopimuksen aikaansaamiseksi, ellei toisin ole sovittu. Vastaavat säännökset ovat myös muissa virkaehtosopimuslaeissa sekä eduskunnan, Suomen Pankin ja tasavallan presidentin kanslian virkamiehiä koskevissa laeissa.

Valtion virkaehtosopimuslain 8 §:n 2 momentissa on säädetty pysyvästä työrauhavelvollisuudesta, joka on voimassa sopimuskauden ulkopuolellakin. Se koskee työtaistelutoimenpiteitä, joilla pyritään vaikuttamaan muihin kuin lain 2 §:n mukaan sopimuksenvaraisiin asioihin. Valtion virkaehtosopimuslain 2 §:n 2 momentin mukaan palvelussuhteen ehtoja eivät ole virastojen ja laitosten järjestysmuodon perusteet tai muu virkakoneiston järjestely, viran perustaminen tai lakkauttaminen, viranomaisen tehtävät tai

sisäinen työnjako, työn johtaminen, työmenetelmät eikä virkasuhteen syntyminen taikka sen lakkaaminen, lukuun ottamatta irtisanomisaikaa ja irtisanomisen perusteita. Lain 2 §:n 3 momentin nojalla sopia ei saa muun muassa virkaan vaadittavista kelpoisuusehdoista, virkamiehen tai viranhaltijan velvollisuuksista, kurinpidosta, eläkkeistä, perhe-eläkkeistä eikä niistä asioista, joista työehtosopimuksilla ei voida työntekijöiden osalta sopia. Vastaavat säännökset ovat myös muissa virkaehtosopimuslaeissa sekä eduskunnan, Suomen Pankin ja tasavallan presidentin kanslian virkamiehiä koskevissa laeissa.

Virkamiesten pysyvä työrauhavelvollisuus on todettu työtuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä (TT 2017:161, TT 2006:107 ja TT 2000:55). Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että poliittiset työtaistelut ja myötätuntotyötaistelut ovat pysyvän työrauhavelvollisuuden vastaisina ja edellä mainittuun vaikutustarkoitukseen perustuen kiellettyjä (Saloheimo, Jorma: Työ- ja virkaehtosopimus-oikeus, 2020, s. 233–234).

Valtion sekä kuntien ja hyvinvointialueiden virkaehtosopimusosapuolet voivat saattaa työtaistelutoimenpiteen valtion tai kunnallisen virkariitalautakunnan käsittelyyn, jos ne katsovat, että toimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnat vakavaan häiriötilaan, eikä neuvotteluissa ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta (valtion virkaehtosopimuslaki 12 §, kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annettu laki 13 §). Lautakunnan on päätöksessään kehotettava asianosaisia luopumaan työtaistelutoimenpiteestä osaksi tai kokonaan, jos työtaistelutoimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnat vakavaan häiriötilaan. Kehotus ei ole sitova. Virkariitalautakunnan käsittely lykkää työtaistelutoimenpiteen alkamista tai laajentamista kahdella viikolla.

Virkamies tai viranhaltija ei ole velvollinen suorittamaan sallitun työnsulun, lakon tai sopimuksenvaraisia asioita koskevan saarron alaisia tehtäviä (valtion virkaehtosopimuslaki 11 §, laki kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista 12 §, kirkon virkaehtosopimuslaki 12 §, laki Suomen Pankin virkamiehistä 48 §, laki tasavallan presidentin kansliasta 53 §).

Virkamiesten osalta on säädetty suojelutyöstä (valtion virkaehtosopimuslaki 11 §, laki kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista 12 §, kirkon virkaehtosopimuslaki 12 §, laki Suomen Pankin virkamiehistä 48 §, laki tasavallan presidentin kansliasta 53 §), mutta säännökset koskevat vain työtaistelun piiriin kuulumattomia virkamiehiä. Säännösten mukaan työtaistelun piiriin kuulumattoman virkamiehen tai viranhaltijan on täytettävä tavanomaiset virkavelvollisuutensa, minkä lisäksi hän on velvollinen tekemään suojelutyötä. Suojelutyöllä tarkoitetaan työtä, jonka suorittaminen työtaistelua toimeenpantaessa on välttämätöntä kansalaisten hengen tai terveyden vaarantumisen ehkäisemiseksi taikka sellaisen omaisuuden suojelemiseksi, joka työtaistelun johdosta erityisesti vaarantuu. Eduskunnan virkamiehistä annetun lain 53 §:n 2 momentin mukaan suojelutyöllä tarkoitetaan työtä, jonka suorittaminen työtaistelua toimeenpantaessa on välttämätöntä sellaisen omaisuuden suojelemiseksi, joka työtaistelun johdosta erityisesti vaarantuu. Lain 54 §:n mukaan eduskunnan kanslian on turvattava eduskunnan edellytykset suorittaa sille valtioelimenä kuuluvat tehtävät työtaistelutoimenpiteistä huolimatta. Jos työtaistelutoimenpide estää tai olennaisesti haittaa eduskunnan toimintaa valtioelimenä, tulee osapuolten siitä tiedon saatuaan viivytyksettä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sellaisen esteen tai haitan poistamiseksi. 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.

Työtuomioistuimen ratkaisussa TT 2005:62 oli kyse tilanteesta, jossa rajavartijat olivat aloittaneet lakon, minkä johdosta työnantaja oli antanut lakon piiriin kuulumattomia virkamiehiä koskevan määräyksen maahantulotarkastuksiin liittyvien tehtävien suorittamisesta suojelutyönä. Tapauksessa oli kysymys siitä, voitiinko maahantulotarkastustehtäviä pitää valtion virkaehtosopimuslain 11 §:ssä tarkoitettuna suojelutyönä. Ilman suojelutyön teettämistä maahantulotarkastusten tekeminen olisi itärajan rajanylityspaikoilla hidastunut. Työtuomioistuimen mukaan työnantaja ei ollut näyttänyt, että lakon vaikutusten rajoittamiseksi olisi selvitetty muita toimenpiteitä kuin maahantulotarkastukset kokonaisuudessaan kattava ja suhteellisen laajaa virkamiesten piiriä koskeva suojelutyö. Asiassa ei ollut myöskään lähemmin yksilöity, minkälaista hengen, terveyden tai omaisuusvahingon vaaraa lakosta aiheutuisi ilman suojelutyön teettämistä. Valtion virkaehtosopimuslain 11 §:ssä säädetään lisäksi, että suojelutyön on oltava välttämätöntä mainitun laatuisten vaarojen torjumiseksi. Tämä työtuomioistuimen mielestä tarkoittaa, että suojelutyön teettämisen on oltava keino, jonka käyttö rajataan mahdollisimman suppeaksi. Koska suojelutyön teettäminen merkitsee kajoamista työtaistelun piiriin kuulumattoman virkamiehen laissa säädettyyn oikeuteen pysytellä työriidassa puolueettomana, työtuomioistuin katsoi edellä esitetystä syistä, etteivät suojelutyön edellytykset täyttyneet.

2.1.4 Häätötyö

Häätötyö on ennalta arvaamattomien syiden vuoksi poikkeuksellisissa tilanteissa tehtävää työtä. Hätötyötä voidaan työaikalain (872/2019) 19 §:n mukaan teettää, jos ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen. Hätötyötä saa teettää säännöllisen työajan lisäksi vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä ja enintään kahden viikon ajan. Kysymys on siitä, että tällaisen uhkan tai vahingon torjuminen edellyttää työnantajan näkökulmasta riittävää työvoiman saatavuutta myös säännöllisen työajan ulkopuolella. Hätötyössä saa poiketa eräistä työaikalain säännöksistä.

Häätötyöhön oikeuttavia kriteereitä arvioidaan erikseen syyn ennalta arvaamattomuuden ja seurausedellytyksen täytymisen osalta. Hätötyön taustalla on oltava äkillinen syy, jota ei ole voitu ennakolta tietää. Tarve hätötyöhön syntyy odottamatta, ja se on laadultaan sellaista, ettei työn tekemistä voida siirtää tehtäväksi myöhemmän ajankohtana. Kokemukseen perustuvalla säännönmukaisuudella toistuvia sinänsä ennalta arvaamattomia yksittäisiä tapahtumia ei voida pitää tapahtumina, jotka oikeuttavat hätötyön teettämiseen. Tällaisiin säännönmukaisesti toistuviin ennalta arvaamattomiin tapahtumiin työnantajan on varauduttava ennakolta mitoittamalla korjauskapasiteettinsa (muun muassa työaikajärjestelyin, teknisin apuvälinein) niin riittäväksi, että näistä tapahtumista aiheutuvat seuraukset voidaan korjata hätötyötä teettämättä. Toisaalta jos säännönmukaisesti toistuva ennalta arvaamaton tapahtuma on mittasuhteiltaan, korjaamisensa vaikeudelta tai muulta sellaiselta ominaisuudeltaan poikkeuksellinen ilmiö, olisi sitä pidettävä hätötyöhön oikeuttavana. Tilanne on sama, jos säännönmukaisuuden piiriin kuuluvat tapahtumat epätavallisella tavalla ajoittuvat melko yhtäaikaiksi. Lisäksi ennalta arvaamattomuuden edellytyksen tulkintaan voidaan katsoa madaltavasti vaikuttavan korjauskapasiteetin häiriöt, esimerkiksi poikkeuksellisen suuret sairaus- tai muut poissaolot korjausmiehistön keskuudessa. (Hallituksen esitys eduskunnalle työaikaliksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 158/2018 vp, s. 101.)

Hätötyön teettämisedellytyksenä on myös se, että tapahtuma uhkaa johtaa hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen tai on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen. Ennalta arvaamattoman tapahtuman seurausten ei tarvitse ilmetä työntekijän oman työnantajan piirissä. Työnantaja voisi siten teettää työntekijöillään hätötyönä toisen yrityksen tilaamia töitä, jos viimeksi mainittua

yritystä on kohdannut ennalta arvaamaton tapahtuma. Seurauskriteeriä arvioitaessa on huomioon otettava muun muassa toiminnan luonne (esimerkiksi energian tuotanto- ja jakelulaitos, suuri prosessiteollisuuden laitos, tukkukauppa, maatalousyritys), toiminnan laajuus, toimintaan sijoitetun pääoman määrä sekä säännöllisen toiminnan keskeytyksestä tai keskeytyksen uhkasta aiheutuvien tai arvioitavien vahinkojen suuruus. (Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 158/2018 vp, s. 101.)

Säännölliseenkin toimintaan kuuluu erilaisia toimintahäiriöitä. Arvioitaessa sitä, täyttääkö keskeytys tai sen uhka hätätyön teettämisen edellytykset, keskeistä on keskeytyksen tai sen uhkan laajuus tai olennaisuus verrattuna säännöllisen toiminnan toimintahäiriöihin. Pykälässä ei kuitenkaan edellytetä, että koko säännöllinen toiminta pysähtyy tai uhkaa pysähtyä. Esimerkiksi yhdenkin, laitoksen tuotantokapasiteetista huomattavan osan muodostavan koneen, laitteen tai tuotantolinjan pysähtyminen tai pysähtymisuhka voi olla sellainen säännöllisen toiminnan häiriö, joka täyttäisi hätätyön edellytyksen, jos se on johtunut ennalta arvaamattomasta tapahtumasta. (Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 158/2018 vp, s. 101.)

Työneuvosto on lausunnossaan TN 1404-05 todennut, että paperikoneen toiminnan lyhytaikainenkin keskeytys voi aiheuttaa huomattavaa taloudellista haittaa. Se, kuinka pitkä keskeytyksen on oltava, jotta kysymyksessä olisi työaikalain tarkoitettu seuraus, on kuitenkin arvioitava tapauskohtaisesti. Keskeytystä voidaan myös verrata muista syistä johtuviin tuotantokatkoksiin. Vertailu ei kuitenkaan työneuvoston käsityksen mukaan voi suoraviivaisesti perustua keskeytysten pituuteen. Muunlainen tuotannon keskeytys voidaan suunnitella ja ajoittaa siten, että tuotannon menetyksestä johtuvat haitat ovat mahdollisimman vähäiset. Jos kuitenkin myös ennalta arvaamattoman tuotantokatkoksen aikana voidaan teettää tarpeellisia huolto- tai muita sellaisia töitä, hätätyön teettämiseksi ei välttämättä ole perusteita.

Työneuvosto on katsonut, että koko maan tuotantoelämän vaarantuminen poltto- ja raaka-ainetuonnin vaikeutumisen takia oikeutti hätätyön teettämiseen (TN 775-66). Lausunnoissa TN 1095-81 ja 1106-81 on pidetty melko selvänä, että ennalta arvaamattomista häiriöistä sähköjakelu- ja puhelinalan töissä oli seurauksena hengen, terveyden ja omaisuuden vaarantuminen. Valtakunnan voimaverkon toimintaa ajatellen käytettävissä olevan reservikapasiteetin alenemista alle tietyn riskirajan saatettiin pitää vakavana keskeytyksen uhkana (TN 1018-77). (Ks. TN 1453-13.)

Rajatapauksissa hätätyön edellytysten täyttymistä joudutaan arvioimaan yhtenä kokonaisuutena (TN 1404-05). Työneuvosto on arvioinut, että jos hätätyön syy ei ole ollut täysin ennalta arvaamaton tai siihen on voitu joillakin toimenpiteillä varautua, toiminnan keskeytyksen on vahinkoseurauksineen oltava mittasuhteiltaan huomattava, jotta hätätyön teettäminen olisi sallittua (TN 1404-05 ja TN 1304-94).

Korkein oikeus on (KKO 1995:73) ottanut huomioon, että työntekijöiden poissaoloihin oli varauduttu työehtosopimusneuvotteluissa sovituin varamiesjärjestelyin ja siten, että työntekijöitä oli koulutettu tekemään myös muita kuin heille varsinaisesti kuuluvia tehtäviä. Kaikkien tavoitettujen valvomon hoitajan tehtäviin koulutettujen työntekijöiden kieltäytyminen ylityöstä oli ollut seikka, jota yhtiö ei ollut voinut etukäteen ottaa huomioon.

Työneuvosto on lausunut hätätyötä koskevan työaikalain sääntelyn soveltumisesta lakkotilanteesta. Työneuvosto on katsonut, että hätätyötä voidaan teettää työaikalain säädettyjen edellytysten täytyessä riippumatta siitä, syntyykö sen teettämisen tarve työntekijän säännöllisenä työaikana vai sen ulkopuolella. Jos hätätyö edellyttää työn tekemistä työntekijän sovittun tai säännöllisen työajan ulkopuolella, on työnantajalla työaikalain 19 §:n 1 momentissa

säädetyin tavoin oikeus teettää työtä ilman työntekijältä saatavaa lisä- tai ylityösuostumusta. Työneuvosto on katsonut, että jos lakosta on ilmoitettu työriitalain mukaan kahta viikkoa ennen sen toimeenpanoa, ei lakko – toteutuessaan ilmoitetussa laajuudessa – täytä työaikalain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua ennalta arvaamattoman tapahtuman kriteeriä. Kysymys ei ole ennalta arvaamattomasta tapahtumasta myöskään silloin, jos työnantaja on muutoin kuin työriitalain mukaisen ennakkoilmoituksen myötä saanut tiedon lakosta tai voinut perustellusti olettaa sen alkavan. Sitä vastoin, jos lakko alkaa täysin yllättäen, voi se täyttää hätätyön teettämisen perusteena olevan ennalta arvaamattoman tapahtuman edellytyksen. Joskus ilmoitetut niin sanotut lakkorajat eivät ole yksiselitteisiä, jolloin joudutaan neuvottelemaan ennakkoilmoituksen antamisen jälkeen. Jos niistä ei päästä sopimukseen, voi toteutuva lakko olla myös silloin työaikalain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu ennalta arvaamaton tapahtuma. Arviointiin vaikuttaa muun ohessa, kuinka lähellä ilmoitettua lakon alkamisaikaa neuvottelut päätyvät ja miten työnantaja kykenee erilaisin järjestelyin estämään työaikalain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia. Myös virkaehtosopimuslainsäädännön mukaisen suojelutyön määrä voi vaikuttaa siihen, voidaanko lakkoa pitää työaikalain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetuin tavoin ennalta arvaamattomana. (TN 1492-22.)

Työneuvosto on todennut, ettei lakon luonnetta hätätyösäännöksessä tarkoitettuna ennalta arvaamattomana tapahtumana voida ratkaista yksin työriitalain mukaisen ennakkoilmoitusvelvollisuuden näkökulmasta, vaan huomioon on otettava kaikki sellainen tieto, jonka perusteella työnantaja on kyennyt ennakoimaan lakon aloittamisen ja ryhtymään tarvittaviin henkilöstöjärjestelyihin. Vaikka lakko täyttäisi ennalta arvaamattomuuden kriteerin, ei peruste voi olla voimassa lakon kestäessä pitkään, vaan työnantajan tulee ryhtyä mahdollisuuksiensa mukaan toimiin, jotta hätätyötä tekevät työntekijät voitaisiin korvata muilla työntekijöillä. (TN 1453-13.)

Työsuojeluviranomaisen ratkaisukäytännössä on seurausedellytyksen osalta edellytetty tietoa siitä, mitä sellaisia konkreettisia potilasturvallisuuteen liittyviä seurauksia olisi tullut nimenomaisesti siitä, jos hätätyötä ei olisi teetetty tietyinä aikana.

Työsuojeluviranomainen on viitaten pitkäaikaiseen hätätyöratkaisukäytäntöön katsonut, että henkilöstön poissaoloja voidaan pitää sellaisina säännönmukaisina tapahtumina, joihin työnantajan tulee normaalissa toiminnassaan varautua. Vaikka itse ilmoitus poissaolosta tulisi työnantajalle äkillisesti tai ennalta arvaamatta, työnantajan tulee suunnitella toiminta niin, että näistä tapahtumista aiheutuvat seuraukset voidaan korjata hätätyötä teettämättä. Työsuojeluviranomainen on ennalta arvaamattomuutta arvioidessaan katsonut, että työnantajalla on sopimuksettoman tilan sekä aiempien ylityö- ja vuoronvaihtokieltojen vuoksi ollut tieto työtaistelutoimenpiteistä ja niiden vaikutuksesta työntekijöiden ylitöiden tekemiseen tai halukkuuteen vaihtaa vuoroa. Myös annettu lakkovaroitus on merkinnyt sitä, ettei kyse ole ollut ennalta arvaamattomasta tilanteesta.

Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan, vaikka voidaan katsoa, että tilanne ei ole tullut työnantajalle ennalta arvaamatta, potilaan hengen menettämistä voidaan pitää työneuvoston (TN 1304-94) tarkoittamana mittasuhteiltaan huomattavana vahinkoseuraamuksena. Työsuojeluviranomainen on tällaisessa tilanteessa katsonut, että hätätyön edellytykset ovat täyttyneet, ja toimenpiteen loppuunsaattaminen on voitu teettää hätätyönä.

2.2 Kansainväliset velvoitteet

2.2.1 Euroopan neuvoston Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan neuvoston Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990) tuli Suomen osalta voimaan 10.5.1990. Ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa turvataan jokaiselle oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Artiklassa ei nimenomaisesti mainita työtaisteluoikeutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella työtaisteluoikeus kuuluu 11 artiklan soveltamisalaan ja saa suojaa sitä kautta. Lakko-oikeuden myöntäminen ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on yksi tärkeimmistä keinoista, joilla valtio voi turvata ammattiyhdistyksen vapauden suojella jäsentensä ammatillisia etuja.

Ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kohdan mukaan artiklassa turvattujen 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. Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käyttäessään näitä oikeuksia.

Yleisesti ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään arvioinut eri artikloissa olevien rajoitusperusteiden osalta riittävän täsmällisen oikeusperustan olemassaoloa ja sitä, onko rajoituksella ollut hyväksyttävä, artiklaan sisältyvässä rajoituslausekkeessa mainittu päämäärä. Lisäksi rajoitusten osalta on arvioitu sitä, ovatko ne välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa tai perustuvatko ne pakottavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Rajoitusten tulee lisäksi olla oikeassa suhteessa päämäärään. Välttämättömyysedellytykseen liittyy oppi valtion harkintamarginaalista, joka vaihtelee riippuen muun muassa käsillä olevasta asiasta. (Pellonpää, Matti, Gullans, Monica, Pölönen, Pasi ja Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus, Alma Talent, Helsinki 2018, s. 349–358.)

Ihmisoikeustuomioistuimen kollektiivista neuvotteluoikeutta ja lakko-oikeutta koskevat arvioinnit eivät ole yksiselitteisiä. Ihmisoikeustuomioistuimen vanhemmassa oikeuskäytännössä lakko-oikeutta ei erikseen suojattu, ja valtioille annettiin laaja harkintavalta kollektiivisen neuvotteluoikeuden ja työtaisteluoikeuden rajoittamisessa (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 64–70). Uudemman ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kollektiivinen neuvotteluoikeus saa selkeämmin suojaa yhtenä 11 artiklan mukaisista olennaisesti yhdistymisvapauteen liittyvistä elementeistä (Demir and Baykara v. Turkey (34503/97, annettu 12.11.2008). Sen rajoittaminen on mahdollista 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut työtaisteluoikeutta kollektiivisen neuvotteluoikeuden osana (Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey 68959/01, annettu 21.4.2009).

Ihmisoikeustuomioistuin on tulkitessaan 11 artiklaa viitannut viimeaikaisessa oikeuskäytännössään muihin kansainvälisiin sopimuksiin, erityisesti Kansainvälisen työjärjestön, jäljempänä *ILO*, sopimusten ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytäntöön. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella työtaisteluoikeus kuuluu selvästi 11 artiklan piiriin, mutta jää olennaisen suojan ulkopuolelle. Sille myönnetty suoja on tapauskohtaista. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 70 ja 78.)

Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut ammattiyhdistysten vapautta koskevan valtion harkintamarginaalin olevan laaja myös uudemmassa oikeuskäytännössään. Liikkumavaran laajuus riippuu kyseessä olevan ammattiyhdistysoikeuden rajoituksen luonteesta ja laajuudesta, rajoituksella tavoitellusta päämäärästä sekä niiden muiden henkilöiden kilpailevista oikeuksista ja eduista, jotka voivat joutua kärsimään oikeuden rajoittamattoman käytön vuoksi. (Norwegian Transport Workers' Union (NTF) v. Norway, 2021.) Harkintamarginaali on pienempi, jos on kyse ammattiyhdistystoiminnan ytimeen ulottuvista rajoituksista, jolloin rajoituksen suhteellisuuden oikeuttamiseksi edellytetään enemmän. Jos kyse ei ole ammattiyhdistystoiminnan ytimeestä vaan toissijaisesta tai liitännäisestä seikasta, harkintamarginaali on laajempi. (National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom, 2014.)

Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut myös myötätuntotyötaistelujen, joihin ammattiliitto ryhtyy yhtä työnantajaa vastaan edistääkseen vaatimuksiaan riidassa, joka on liiton muiden jäsenten ja toisen työnantajan välillä, kuuluvan 11 artiklan soveltamisalaan (The National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v. Yhdistynyt kuningaskunta, 31045/10, annettu 8.4.2014). Tästä seuraa, että niiden rajoitusten on oltava 11 artiklan 2 kohdan mukaisia. Valtioilla on kuitenkin laaja harkintamarginaali niiden sääntelyssä. Täyskielto katsottiin tapauksessa ihmisoikeussopimuksen mukaiseksi. Tuomioistuin otti huomioon sen, että ammattiliitto oli pystynyt käyttämään yhdistymisvapauttaan keskeisiltä osiltaan ja ryhtynyt lakkoon.

Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut esimerkiksi Norjan valtion toimenpiteen, jolla se lopetti öljynporauslauttojen työntekijöiden lakon, olleen valtion harkintamarginaalin puitteissa ja suhteellisuusvaatimuksen mukainen. Tuomioistuin otti huomioon, että asiassa oli kyse energian (bensiniin ja kaasun) tarjontaan liittyvistä erityisistä ja poikkeuksellisista olosuhteista, joissa toiminnan keskeyttämisellä olisi ollut välittömiä ja erittäin vakavia vaikutuksia kansainväliseen jakeluverkkoon vaikuttaen erityisesti Euroopan maihin, jotka ovat riippuvaisia tarjonnasta ja joissa teknisten laitteistojen ja ympäristön kannalta oli odotettavissa merkittäviä vahinkoja, jos toiminta olisi keskeytetty kokonaan pitkäksi ajaksi. Tuomioistuin katsoi, että tekniset laitteistot olivat vaarassa vahingoittua, jos ne joudutaan sulkemaan pitkiksi ajoiksi, millä olisi vaikutuksia terveyteen ja turvallisuuteen sekä ympäristöön. Vaikka öljyn tuotannon lasku olisi voitu myöhemmin saada takaisin, lakolla olisi todennäköisesti ollut vakavia seurauksia pelkän tulonmenetyksen lisäksi. Tuomioistuin katsoi, että syyt valtion toimille eivät siten olleet olleet pelkästään taloudellisia. (Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway, 2002.)

Ihmisoikeustuomioistuin on viitannut oikeuskäytännössään ILO:n olennaisia palveluita koskevaan valvontakäytäntöön, joka koskee vähimmäispalveluita vaihtoehtona lakkojen kieltämiselle. Ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt veturinkuljettajien lakkokieltoa, jonka perusteella kantaja oli irtisanottu hänen osallistuttuaan ammattiliiton toimeenpanemaan lakkoon, suhteettomana 11 artiklan rajoituksena. Tuomioistuin totesi ILO:n ja sosiaalisten oikeuksien komitean valvontakäytäntöön viitaten, että kansainvälisellä tasolla vallitsee ilmeinen yksimielisyys siitä, että väestön kannalta olennaisia palveluja tarjoavien työntekijöiden lakko-oikeutta voidaan rajoittaa. Tuomioistuin totesi, että ILO ja sosiaalisten oikeuksien komitea eivät kuitenkaan pidä liikennettä yleisesti ja erityisesti rautatieliikennettä olennaisena palveluna, jonka keskeytyminen voisi vaarantaa väestön tai sen osan hengen tai terveyden. Tuomioistuin katsoi, että sillä ei ollut mitään syytä hylätä olemassa olevaa kansainvälistä lähestymistapaa olennaisen palvelun määritelmään ja pitää rautatieliikennettä sellaisena. Vaikka oletettaisiin, että rautatieliikenne on välttämätön palvelu, vakavat rajoitukset, kuten lakko-oikeuden täydellinen kieltäminen tiettyjen rautatieliikenteen ammattiryhmien osalta, edellyttäisivät edelleen valtiolta vankkoja todisteita niiden tarpeellisuuden

perustelemiseksi. Tuomioistuim katsoi edelleen ILO:n valvontakäytäntöön viitaten, että lakko-oikeuden täydellistä kieltoa ei voitu perustella pelkästään taloudellisilla menetyksillä. Tuomioistuin otti huomioon myös sen, ettei ollut selvitetty, oliko hallitus harkinnut vaihtoehtoja tiettyjen rautatietyöntekijöiden lakko-oikeuden kieltämiselle. Tuomioistuin viittasi tältä osin siihen, että ILO kehottaa valtioita lakkojen kieltämisen sijaan edellyttämään vähimmäispalveluita. Tuomioistuin otti huomioon myös sen, että hallitus ei ollut kertonut suojatoimista, joilla korvattaisiin rautatieliikenteen työntekijöille kielto osallistua lakkoon. Esimerkiksi ILO edellyttää sovittelu- ja välitysmenettelyä. Tuomioistuin totesi myös, että irtisanomisen kaltaisilla seurauksilla on väistämättä estävä vaikutus ("chilling effect") ammattiliiton jäsenten osallistumiselle työtaistelutoimenpiteisiin. (Ognevenko v. Russia, no. 44873/09, 2018.)

2.2.2 Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002) tuli Suomen osalta voimaan 1.8.2002. Suomi on sitoutunut turvaamaan peruskirjan 5 artiklan mukaisesti järjestäytymisoikeuden ja 6 artiklan mukaisesti kollektiivisen neuvottelu-oikeuden ja siinä nimenomaisesti mainitun eturistiriitatilanteita koskevan lakko-oikeuden.

Järjestäytymisoikeutta koskevan 5 artiklan mukaan turvatakse työntekijöiden ja työnantajien oikeuden muodostaa paikallisia, kansallisia tai kansainvälisiä järjestöjä taloudellisten ja sosiaalisten etujensa suojelemiseksi sekä oikeuden liittyä näihin järjestöihin, ja edistääkseen näitä oikeuksia, sopimuspuolet takaavat, ettei kansallista lainsäädäntöä laadita sellaiseksi tai sitä sovelleta tavalla, joka loukkaisi tätä oikeutta. Kansallisissa laeissa tai määräyksissä säädetään, missä laajuudessa tämän artiklan sisältämiä takeita sovelletaan poliisivoimiin. Samoin kansallisissa laeissa tai määräyksissä säädetään periaatteesta, jonka mukaan näitä takeita sovelletaan puolustusvoimien jäseniin, ja missä laajuudessa niitä sovelletaan tähän ryhmään kuuluviin henkilöihin.

Sosiaalisen peruskirjan 6 artiklan mukaan, varmistaakseen, että kollektiivista neuvottelu-oikeutta voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat: 1. edistämään työntekijöiden ja työnantajien välisiä yhteisiä neuvotteluja, 2. edistämään tarvittaessa työnantajien tai työnantajajärjestöjen ja työntekijäjärjestöjen välistä vapaaehtoista neuvottelujärjestelmää, tavoitteenaan työehtojen määrittäminen työ- ja virkaehtosopimuksilla, 3. edistämään asianmukaisen sovittelumenettelyn ja vapaaehtoisen välitysmenettelyn luomista ja käyttöä työriitojen selvittämisessä, ja tunnustamaan: 4. työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa.

Lakko-oikeus liittyy erottamattomasti kollektiiviseen neuvottelu-oikeuteen. Lakko-oikeuden poistaminen vaikuttaa yhteen kollektiiviseen neuvottelu-oikeuden keskeiseen elementtiin, jota ilman oikeudesta tulee tehoton. Tästä syystä lakko-oikeuden rajoitukset voivat olla hyväksyttäviä vain määrätyissä olosuhteissa. (Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, Euroopan neuvosto, 2022, s. 89.)

Uudistetun sosiaalisen peruskirjan 6 artiklan 4 kohdassa ei määritellä, millaisia työtaistelutoimenpiteitä suojaa koskee. Poliittisten lakkojen ei ole katsottu kuuluvan 6 artiklan 4 kohdan suojan alaan. Artiklan tarkoituksena on suojella kollektiivista neuvottelu-oikeutta, eivätkä poliittiset lakot kuulu kollektiivisen neuvottelu-oikeuden piiriin (Conclusions II (1971), Statement of Interpretation on 6 § 4). Peruskirjan 6 artiklan 4 kohdassa suojataan sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännön mukaan myös oikeutta tukityötaisteluihin. Ainakin myötätuntotyötaistelujen yleinen täyskielto voisi olla peruskirjan 6 artiklan 4 kohdan vastainen.

Myötätuntotyötaisteluita voidaan kuitenkin rajoittaa peruskirjan G artiklan edellytysten täyttyessä (ks. myös Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 82). Komitea on viitaten edellä mainittuun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen myötätuntotoimenpiteitä koskevaan RMT-tuomioon todennut peruskirjan 6 artiklan 4 kohdan olevan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklaa täsmällisempi ja suojaavan lakko-oikeutta pidemmälle sekä suojaavan myös oikeutta osallistua myötätuntotyötaisteluun (Conclusions XX-3, Yhdistynyt Kuningaskunta, 2014).

Sosiaalisen peruskirjan turvaamaa lakko-oikeutta voidaan peruskirjan liitteen mukaan rajoittaa G artiklassa säädettyjen edellytysten. Rajoituksista on säädettävä laissa ja niiden on oltava välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalin suojelemiseksi. Komitean tulkintakäytäntö koskien lakko-oikeuden rajoituksia on varsin tiukkaa, ja rajoitusperusteita tulkitaan suppeasti (ks. esim. Conclusions, Norja, 2014).

Sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännön mukaan lakkojen rajoittaminen yhteiskunnan kannalta olennaisilla aloilla voi olla oikeutettua, koska lakot näillä aloilla voivat olla uhka yleiselle edulle, kansalliselle turvallisuudelle ja/tai kansanterveydelle. Pelkkää lakkojen kieltämistä olennaisilla aloilla – erityisesti silloin, kun ne on määritelty laajasti, kuten energian tai terveyden osalta – ei kuitenkaan pidetä oikeasuhtaisena suhteessa kunkin alan erityisvaatimuksiin. Pelkästään näiden työntekijöiden lakkoilun kieltämisen, tekemättä eroa heidän tehtäviensä osalta, ei katsota olevan oikeassa suhteessa kutakin alaa koskeviin erityisiin olosuhteisiin ja siten välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Vähimmäispalveluvaatimuksen käyttöönottoa näillä aloilla voitaisiin pitää 6 artiklan 4 kohdan mukaisena. Jos ei ole säädetty vähimmäispalveluvaatimuksesta koskien pelastustoimea, ydinlaitoksia ja kuljetusalaa, ja jos lakot ovat yksinkertaisesti kiellettyjä tietyille työntekijäryhmille, tilanne ei ole peruskirjan mukainen. (Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, Euroopan neuvosto, 2022, s. 92 ja siinä viitatus sosiaalisten oikeuksien komitean päätelmät *Matica Hrvatskih Sindikata v. Croatia*, Complaint No. 116/2015, decision on the merits of 21 March 2018, §114; Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 6 § 4, Conclusions XVII-1 (2006), Czech Republic, Conclusions 2018, Ukraine.)

Sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut, että yhteiskunnan kannalta olennaisia julkisia palveluita (essential public services) suorittavien henkilöiden lakko-oikeuden epääminen G artiklan nojalla voi koskea joko kaikkia tai osaa henkilöstöä. Se, missä määrin lakko-oikeus voidaan evätä, riippuu aina kulloisenkin tapauksen kohdalla siitä, kuinka paljon yhteisön elämä on riippuvainen kyseessä olevista palveluista. (Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 6 § 4). Olennaisten palvelujen käsite ei ole komitean valvontakäytännössä selkeä.

Sosiaalisten oikeuksien komitea on arvioinut vähimmäispalveluiden turvaamista koskevien eri valtioiden lainsäädäntöjen peruskirjan mukaisuutta. Komitea on arvioinut esimerkiksi lainsäädäntöä, jossa edellytetään työnantajia ja lakkotoimikuntia turvaamaan vähimmäispalvelut, kun lakkoja järjestetään yhteiskunnalle välttämättömissä organisaatioissa, joiden osalta toiminnan keskeytys voi uhata kansallista turvallisuutta, koko väestön tai tiettyjen ryhmien tai yksilöiden turvallisuutta, terveyttä tai henkeä. Tällaisiksi palveluiksi katsottiin lääketieteellinen hoito ja ensiapu, joukkoliikenne, juomavesihuolto, sähkön ja kaasun tuotanto ja toimitus, lennonjohto, kuljetusturvallisuus, jätteiden ja jätevesien keruu ja käsittely, radioaktiivisten aineiden ja jätteiden varastointi, käyttö ja seuranta sekä väestönsuojelu. Komitea katsoi, että tällaisella rajoituksella voi olla oikeutettu tavoite. Rajoituksen osalta on arvioitava, onko se välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa eli oikeasuhtainen suhteessa tavoitteisiin. (Conclusions XIX-3 - Latvia - Article 6 § 4.)

Sosiaalisten oikeuksien komitea on pitänyt peruskirjan mukaisena lainsäädäntöä, jonka mukaan työntekijät eivät voi täysimääräisesti toteuttaa lakko-oikeutta, jos he tekevät työtä, joka keskeytyessään aiheuttaisi ilmeisen ja välittömän uhan hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle. Vähimmäispalveluita edellytettiin esimerkiksi ensiavussa, sähkön tuotannossa, jakelussa, siirrossa ja valvonnassa, maakaasun kuljetuksessa ja jakelussa, vesi- ja viemäritöissä, puhelinpalveluissa, lento-, rautatie-, meri- ja maantieliikenteen turvallisuuspalveluissa, valtion puolustuksessa, oikeuspalveluissa ja tuomioistuimissa, kunnan siivoustöissä sekä palo- ja pelastustoimissa. (Conclusions 2022 - Georgia - Article 6 § 4.)

Sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että matkustajien ja kaupallisten tavaroiden kuljetus voi olla ensiarvoisen tärkeä julkinen palvelu, jossa lakot voivat vaarantaa muiden oikeudet ja vapaudet, yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansanterveyden tai moraalin. Sen vuoksi se katsoi, että lakisääteisellä vaatimuksella tarjota vähimmäiskuljetuspalveluja voi olla oikeutettu tavoite G artiklassa tarkoitetulla tavalla. (Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria, Confederation of Labour “Podkrepa” and European Trade Union Confederation v. Bulgaria, Complaint No. 32/2005.)

Sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, ettei peruskirjan mukaista ole, jos työntekijäpuolella ei ole tasavertaista mahdollisuutta työnantajien kanssa osallistua vähimmäispalveluiden määrittämiseen ja työnantajilla on yksipuolisesti valta määrittellä vähimmäispalvelut ja vain velvollisuus konsultoida ammattiliittoa (Conclusions 2018 - Serbia - Article 6 § 4). Komitea on hyväksynyt sen, että joissain tilanteissa voi olla oikeutettua, että joku muu taho kuin työriidan osapuolet määrittelee vähimmäispalveluiden tason (Conclusions 2016 - Portugal - Article 6 § 4).

Joidenkin virkamiesten, kuten poliisin, armeijan, tuomareiden tai johtavien virkamiesten, lakko-oikeutta voidaan rajoittaa G artiklan nojalla (Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 6 § 4). Esimerkiksi niiden virkamiesten, joiden vastuut ja tehtävät, ottaen huomioon niiden luonne tai niihin kuuluva vastuu, välittömästi vaikuttavat muiden oikeuksiin, kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen etuun, lakko-oikeuden rajoittamisen voidaan katsoa perustuvan oikeutettuun etuun (Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria, Confederation of Labour “Podkrepa” and European Trade Union Confederation v. Bulgaria, Complaint No. 32/2005). Esimerkiksi armeijan henkilöstön osalta voitaisiin edellyttää vähimmäispalveluita (Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy, Complaint No. 140/2016).

Sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut mahdolliseksi kieltää työtaistelutoimenpiteet, joiden tavoitteet ovat lainvastaisia tai joilla on väärinkäyttötarkoitus, esimerkiksi tavoitteet, jotka eivät liity työntekijöiden oikeuksiin tai joilla on syrjiviä tavoitteita. Kohtuuttoman laajat tai väärinkäyttötarkoituksen omaavat työtaistelutoimenpiteet, kuten laajat saarrot, jotka voivat aiheuttaa riskin yleiselle järjestykselle tai perusteettomasti rajoittaa muiden oikeuksia tai vapauksia (kuten työntekijöiden oikeutta työskennellä tai työnantajien oikeutta harjoittaa kannattavaa elinkeinoa) voidaan kieltää tai niitä voidaan rajoittaa. (Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, Euroopan neuvosto, 2022, s. 91 ja Swedish Trade Union Confederation (LO) and Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) v. Sweden, Complaint No. 85/2012, decision on admissibility and the merits of 3 July 2013, kohta 119).

2.2.3 Kansainvälinen työjärjestö

2.2.3.1 Työtaisteluoikeuden suoja, kollektiivisen neuvottelu-oikeuden edistäminen, pakkotyön poistaminen ja työaika-suojelu ILO:n sopimusjärjestelmässä

ILO:n sopimusjärjestelmässä tunnustetaan oikeus toimeenpanna yhdistymisvapauden periaatteiden ja sallittujen rajoitusten mukaisia rauhanomaisesti järjestettyjä työtaisteluja sekä annetaan suojaa työntekijöille näiden osallistuessa tällaisiin toimenpiteisiin. Lakko-oikeuden käyttö hahmottuu työntekijöiden ja heidän järjestöjensä olennaisena keinona parantaa työsuhteisiin liittyviä taloudellisia ja sosiaalisia etuja.

Työtaisteluoikeuden suojaaminen ILO:n järjestelmässä on rakentunut pääsääntöisesti yhdistymisvapautta ja kollektiivista neuvottelu-oikeutta turvaavia yleissopimuksia nro 87 ja 98 valvovien elinten tulkintakäytännön varaan. ILO:n ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskeva yleissopimus nro 87 vuodelta 1948 ja järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamista koskeva yleissopimus nro 98 vuodelta 1949 ovat keskeiset kansainväliset sopimukset, joissa on määräykset ammatillisesta yhdistymisvapaudesta ja kollektiivisista neuvottelu-oikeuksista yksityisellä ja julkisella sektorilla. Suomi ratifioi yleissopimuksen nro 87 vuonna 1949 (HE 58/1949 vp, SopS 45/1949), ja se tuli Suomen osalta voimaan 20.1.1951. Yleissopimuksen nro 98 Suomi ratifioi 1951 (HE 19/1951 vp, SopS 32/1951), ja se tuli Suomen osalta voimaan 22.12.1952.

Lisäksi julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määrittämismenettelyä koskeva yleissopimus nro 151 on merkityksellinen kaikille julkisten viranomaisten palveluksessa oleville henkilöille sopimuksessa määritellyin rajauksin. Suomi ratifioi sopimuksen vuonna 1980 (HE 49/1979 vp, SopS 15/1981), ja se tuli Suomen osalta voimaan 5.6.1982.

Työtaisteluoikeutta ei ole nimenomaisesti mainittu sopimusten teksteissä. ILO:n hallintoneuvoston asettama riippumaton yhdistymisvapauskomitea (the Committee of Freedom of Association, *CFA*) vuodesta 1951 ja yleissopimuksia ja suosituksia valvova asiantuntijakomitea vuodesta 1959 lähtien ovat valvontakäytännössään vaihteittain hahmottaneet työtaisteluoikeuden suojaa ja periaatteita yhdistymisvapauden osana niin sanotun lakko-oikeuden muodossa. Lakko-oikeuden on valvontakäytännössä katsottu olevan välttämätön seuraamus (intrinsic corollary) erityisesti yhdistymisvapautta turvaavasta yleissopimuksesta numero 87.

Yhdistymisvapauskomitea on ensin vahvistanut varhaisimmat lakkoja koskevat periaatteensa. Lakko on yksi perustavanlaatuisista keinoista tehostaa työntekijäjärjestöjen oikeutta ”organisoida toimintansa” yleissopimuksen nro 87 artiklan 3 mukaisesti. Tämän johdosta yhdistymisvapauskomitea on valinnut tulkinnoissaan lähestymistavaksi yleisen lakko-oikeuden tunnustamisen. Yleissopimuksen nro 151 9 artiklan mukaan julkisen sektorin työntekijöillä, kuten muillakin työntekijöillä, tulee olla yhdistymisvapauden normaaliin harjoittamiseen kuuluvat kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet, ilman muita velvoitteita kuin ne, jotka johtuvat heidän asemastaan ja heidän tehtäviensä luonteesta.

Lakko-oikeuden suojan piiriin on valvontakäytännössä hyväksytty myös muita työtaistelumuotoja kuin tyypillisiä lakkoja. Esimerkiksi jarrutukset, protestit työpaikan edessä ja istumalakot ovat olleet hyväksyttäviä. Myös myötätunto- eli sympatialakot on katsottu kuuluvan lakko-oikeuden piiriin.

ILO:n valvontakäytännössä on erotettu puhtaasti poliittiset työtaistelut, jotka eivät kuulu lakko-oikeuden suojan piiriin, ja sellaiset joko suoraan tai välillisesti työntekijöiden etuja koskevat poliittisluonteiset työtaistelut, jotka saavat suojaa. ILO:n yleissopimusten nro 87 ja 98 tulkintakäytännön perusteella suojaa saavat sellaiset poliittisluonteiset lakot, jotka koskevat työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen puolustamista ja edistämistä taikka ammatillisia asioita.

Suomi on ratifioinut myös kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä koskevan ILO:n yleissopimuksen nro 154. Yleissopimuksessa velvoitetaan ryhtymään kansallisten olosuhteiden mukaisiin toimenpiteisiin kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämiseksi. Kollektiivisella neuvottelumenettelyllä tarkoitetaan yleissopimuksessa neuvotteluja, joita käydään työnantajan tai työnantajajärjestön ja työntekijäjärjestön välillä ja joiden tarkoituksena on määrätä työehdoista, säädellä työnantajien ja työntekijöiden välisistä suhteista tai työnantajajärjestön ja työntekijäjärjestön välisistä suhteista. Sopimuksen 4 artiklan mukaan työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen välillä sovittavien menettelytapasäännösten aikaansaamista olisi edistettävä (c alakohta) ja työriitojen sovitteluelimet ja -tavat olisi suunniteltava sellaisiksi, että ne osaltaan edistävät kollektiivisen neuvottelumenettelyn käyttöä (e alakohta). Yleissopimus nro 154 koskee vain neuvotteluprosessia, eikä yleissopimuksessa edellytetä, että osapuolet pääsevät neuvotteluissa sopimukseen.

Suomi on ratifioinut ILO:n yleissopimukset nro 29 (ratifiointi rekisteröity 13.1.1936, HE 64/1934 vp, SopS 44/1935) ja nro 105 (ratifiointi rekisteröity 27.5.1960, HE 39/1959, SopS 17/1960) pakkotyön poistamisesta sekä yleissopimusta nro 29 koskevan pöytäkirjan (ratifiointi rekisteröity 27.1.2017, HE 69/206 vp, SopS 29/2017). ILO:n sopimuksen nro 29 soveltamisalaan kuuluu sopimuksen 2 artiklan mukaan pakollinen työ, jota vaaditaan suoritettavaksi joltakin henkilöltä jonkin rangaistuksen uhalla ja johon mainittu henkilö ei ole vapaaehtoisesti tarjoutunut. Sopimuksen soveltamisalasta on 2 artiklan mukaan suljettu pois muun muassa force majeure -tapauksissa vaadittava työ tai palvelu. Pakollista työtä ei sopimuksen 4 artiklan mukaan saa määrätä suoritettavaksi yksityisten, yhtiöiden tai yksityisoikeudellisten juridisten henkilöiden hyväksi. ILO:n sopimukseen nro 29 liittyvä pöytäkirja sisältää määräyksiä, joilla pyritään torjumaan pakkotyöhön liittyvää ihmiskauppaa ja parantamaan uhrien asemaa. ILO:n yleissopimuksen nro 105 1 artiklan d kohdan mukaan jokainen Kansainvälisen työjärjestön jäsenvaltio, joka ratifioi tämän sopimuksen, sitoutuu lakkauttamaan pakkotyön ja olemaan käyttämättä sitä missään muodossa rangaistuksena lakkoon osallistumisesta.

Työaika-suojelun osalta Suomi on ratifioinut 19.6.1923 ILO:n sopimuksen nro 14 viikkolevon soveltamisesta teollisuusyrityksissä (HE 39/1922, SopS 14/1923). Sopimuksessa rajoitetaan työaika teollisuusyrityksissä kahdeksaksi tunniksi päivässä ja neljäksikymmeneksikahdeksaksi tunniksi viikossa. Jokaisena seitsemän päivän ajanjaksona tulisi sallia jokaiselle kahdenkymmenen neljän tunnin yhtäjaksoinen lepoaika. Lisäksi Suomi on ratifioinut ILO:n yleissopimuksen nro 47 (SopS 69/1990) 40 tunnin viikkotyöajasta.

2.2.3.2 Lakko-oikeuden käytön edellytykset

Yhdistymisvapauskomitea on katsonut, että päätös lakon lykkäämisestä kohtuulliseksi ajaksi siten, että osapuolet voivat hakea neuvotteluratkaisua sovittelussa tai välitysmenettelyssä, ei sellaisenaan johda yhdistymisvapauden periaatteiden loukkaamiseen. Ilmoitusvelvollisuus työnantajalle etukäteen ennen lakon aloittamista voidaan katsoa hyväksyttäväksi, kunhan se on kohtuullinen. Vaatimuksen 20 päivän ennakkoilmoitusajasta palveluissa, jotka ovat yhteiskunnallisen tai julkisen edun mukaisia, ei ole katsottu loukkaavan yhdistymisvapauden periaatteita. Yhdistymisvapauskomitea ei ole katsonut yhdistymisvapauden periaatteiden vastaiseksi vaatimusta 40 päivän ennakkoilmoitusajasta ennen lakon alkamista olennaisessa

palvelussa, jonka tarkoituksena on antaa osapuolille harkinta-aikaa. (Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association 2018, kohdat 794 ja 799-802.)

Asiantuntijakomitea on katsonut ennakkoilmoitusta tai lakon aloittamisen lykkäämistä koskevien säännösten, jos niiden tarkoituksena on kannustaa osapuolia neuvotteluihin, olevan toimenpiteitä, joilla kannustetaan ja edistetään vapaaehtoisia neuvotteluita (Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012, s. 58.)

2.2.3.3 Lakkojen rajoittaminen

ILO:n sopimusten valvontaelinten kehittämien periaatteiden tavoitteena on varmistaa, että lakko-oikeus ei jää teoreettiseksi välineeksi, vaan että se asianmukaisesti tunnustettaisiin ja sitä kunnioitettaisiin käytännössä. Asiantuntijakomitea ei ole katsonut, että lakko-oikeus olisi ehdoton ja rajoittamaton oikeus. Se on pyrkinyt asettamaan rajat lakko-oikeudelle, jotta voitaisiin määrittää mahdolliset väärinkäytökset ja seuraamukset.

ILO:n valvontakäytännöissä tunnustetaan valtioiden mahdollisuus kansallisesti rajoittaa lakko-oikeutta eri tavoin, ja rajoitukset ovat tietyn perustein oikeutettuja. Lakko-oikeus on aina suhteutettava työnantajien ja muiden kansalaisten perustavanlaatuisiin oikeuksiin (ILO Principles Concerning the Right to Strike 2000, s. 42). Lähtökohtaisesti lakko-oikeuden rajoituksia ei saisi oikeuttaa pelkästään taloudellisin harkintaperustein (Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association 2018, s. 149).

Lakko-oikeutta koskevat rajoitukset voivat koskea tiettyjä virkamiesten ryhmiä, olennaisia palveluita (*essential services*¹) käsitteen suppeassa merkityksessä ja akuutin kansallisen tai paikallisen kriisin yhteydessä asetettuja rajoituksia vaikkakin vain rajoitetun ajan ja yksinomaan siinä määrin kuin se on tarpeen. 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), kuten oikeushallinnossa ja tuomioistuimissa työskentelevät, tullivirkamiehet sekä valtion tulojen hallinnon, tarkastuksen ja keruun tehtävissä toimivat. Työrauhavollisuus on sallittu lakko-oikeuden rajoitus.

Kun lakko-oikeutta rajoitetaan tai se kielletään edellä mainituissa tilanteissa eli eräissä olennaisina pidetyissä yrityksissä tai palveluissa, akuutissa kansallisessa tai paikallisessa kriisissä tai valtiolle kuuluvaa julkista valtaa käyttävien virkamiesten osalta, työntekijöille olisi annettava riittävä suoja heidän toimintavapauttaan koskevien rajoitusten kompensoimiseksi. Tähän suojeluun olisi sisällyttävä esimerkiksi puolueeton sovittelu ja lopulta välitysmenettelyt, joihin osapuolet luottavat ja joihin työntekijät ja heidän järjestönsä voisivat osallistua. Tällaisten välitysratkaisujen olisi oltava sitovia, ja niiden antamisen jälkeen ne olisi pantava täytäntöön nopeasti ja täydellisesti. (ILO Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012, s. 51-52 ja 57 ja Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, kohdat 853 ja 856.) Jos tilanteeseen olisi turvallisuussyistä puututtava, työriidan osapuolille olisi annettava mahdollisuus neuvotella keskenään riittävän pitkään riippumattomien fasilitaattoreiden ja sellaisten menettelyjen avulla,

¹ Oikeuskirjallisuudessa olennaisista palveluista (*essential services*) käytetään myös termiä välttämättömät palvelut.

joiden ensisijaisena tavoitteena on edistää työehtosopimusneuvotteluja (Definitive Report - Report No 344, March 2007 Case No 2484 (Norway) - Complaint date: 04-APR-06).

Sovintopakkoon on suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti. Pakkosovintomenettely on vastoin sekä yleissopimuksen nro 98 artiklan 4 mukaista ajatusta vapaasta neuvotteluoikeudesta että yleissopimuksen nro 87 artiklan 3 mukaista järjestöjen oikeutta järjestää toimintansa ja laatia toimintaohjelmansa. Sovintopakko voi tulla kyseeseen vain molempien osapuolten toiveesta tai kun kyse on välttämättömien palveluiden turvaamisesta, akuutista kansallisesta kriisitilanteesta tai julkista valtaa käyttävistä virkamiehistä.

Olennaiset palvelut

ILO:n valvontaelimet ovat tarkentaneet olennaisten palveluiden suppeassa merkityksessä käsitettä. Kyse on palveluista, joiden keskeytyminen voi vaarantaa väestön tai sen osan hengen tai henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden. ILO:n asiantuntijakomitea on katsonut, että mikäli olennaisten palvelujen käsite määritellään lainsäädännössä liian väljästi, säännös käy merkityksettömäksi. ILO:n valvontakäytännön mukaan, jotta lakko voitaisiin kieltää, on selvitettävä, onko koko väestön tai sen osan hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle olemassa selvä ja välitön uhka. Se, mitä tarkoitetaan olennaisilla palveluilla suppeassa merkityksessä, riippuu pitkälti maan erityisolosuhteista. Olennaisten palveluiden käsite ei myöskään ole ehdoton siinä mielessä, että muusta kuin olennaisesta palvelusta voi tulla olennainen, jos lakko kestää tietyn ajan tai ulottuu tietyn soveltamisalan ulkopuolelle ja vaarantaa siten koko väestön tai sen osan hengen, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden. (Freedom of Association, 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 836.)

ILO:n valvontaelimet ovat katsoeet, että olennaisiin palveluihin suppeassa merkityksessä voivat kuulua 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. (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.) Lisäksi on katsottu, että myös muut palvelut (kuten meteorologiset palvelut ja sosiaaliturvapalvelut) sisältävät tiettyjä osia, jotka ovat olennaisia ja osia, jotka eivät ole (Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012, s. 55).

Vaikka työtaistelutoimien taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset kauppaan voivat olla valitettavia, tällaiset seuraukset sinänsä eivät tee palvelusta olennaista (Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 2006).

Seuraavia palveluita ei ole katsottu yhdistymisvapauskomitean käytännössä olennaisiksi suppeassa merkityksessä: radio ja televisio, öljyala ja öljylaitokset, polttoaineen jakelu sen varmistamiseksi, että lennot jatkuvat, kaasualan toiminta, kaasupullojen täyttö ja myynti, satamat, pankki, vakuutuspalvelut, valmisteverojen ja verojen kanton liittyvät tietotekniset palvelut, tavaratalot ja huvipuistot, metalli- ja kaivosala, liikenne yleisesti, lentäjät, polttoaineratapalvelut, metropolikuljetukset, postipalvelut, jätehuoltopalvelut, kylmäyhtiöt, hotellipalvelut, rakentaminen, autonvalmistus, maataloustoiminta, elintarvikkeiden, teen, kahvin ja kookoskasvien toimittaminen ja jakelu, rahapaja, valtion painatuspalvelu ja valtion

alkoholi-, suola- ja tupakkamonopolit, opetusala, kivennäisveden pullotusyhtiöt, lentokoneiden korjaus, hissipalvelut, vientipalvelut, yksityiset turvallisuuspalvelut (lukuun ottamatta julkisia tai yksityisiä vankeinhoitolaitoksia), lentoasemat (lukuun ottamatta lennonjohtoa), apteekit, leipomot, oluentuotanto ja lasiteollisuus (Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 2006). Nämä esimerkit eivät ole tyhjentävä luettelo ei-olennaisista palveluista. Komitean lausunnot riippuvat tutkittavan asian erityistilanteen luonteesta ja asiayhteydestä, koska lakkojen kieltämisestä tehdään harvoin valituksia olennaisten palveluiden osalta.

Kansainvälisen työjärjestön yhdistymisvapauskomitea on käsitellyt useasti Norjan mallia kieltää lakko tai työsulku tarvittaessa erillisellä lailla. Vuonna 2019 (case No 3372) tuli arvioitavaksi sairaanhoitajien ja kättilöjen työriita. Hallitus puuttui asiaan parlamentille annettulla lakiesityksellä vasta kun osapuolet olivat käyneet pitkät työehtosopimusneuvottelut, pakollisen sovittelun valtakunnansovittelijan kanssa ja kun ammattiliitto oli ollut lakossa lähes 30 päivää. Yhdistymisvapauskomitea muistutti johtopäätöksissään, että pakollinen sovittelumenettely työehtosopimuksen ja lakon lopettamiseksi on hyväksyttävä, jos se tapahtuu riidan molempien osapuolten pyynnöstä tai jos kyseistä lakkoa voidaan rajoittaa tai se voidaan jopa kieltää julkisessa palvelussa riidoissa, joissa virkamiehet käyttävät valtaa valtion nimissä tai olennaisissa palveluissa termin suppeassa merkityksessä, eli palveluissa, joiden keskeyttäminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan elämää, henkilökohtaista turvallisuutta tai terveyttä (ks. Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association 2018, kohta 816). Yhdistymisvapauskomitea totesi, että Norjassa terveyspalvelujen työntekijöillä on oikeus lakkoon. Komitea katsoi, että käsiteltävässä asiassa kyse oli sairaanhoitajista ja kättilöistä, ja sairaala-ala on olennainen palvelu. Norjassa, jossa lainsäädännössä sallitaan työtaistelutoimenpiteet sairaala-alalla tai terveyspalveluissa, mahdollisten riskien arviointi, joka oikeuttaa rajoittamaan muutoin laillista työtaistelutoimenpidettä, kuuluu hallituksen etuoikeuteen. Komitea katsoi näin ollen, että Norjan laki lakon ja työsulun päättämisestä terveyspalveluissa ei rikkonut ILO:n järjestäytymisvapautta koskevia periaatteita.

Neuvoteltavat vähimmäispalvelut

Asiantuntijakomitea ja yhdistymisvapauskomitea ovat todenneet, että tilanteissa, joissa lakkotoiminnan merkittävä rajoittaminen tai täydellinen kieltäminen ei vaikuta perustellulta ja kyseenalaistamatta oikeutta työntekijöiden suuren enemmistön lakko-oikeuteen, voidaan harkita neuvotteluja vähimmäispalvelun käyttöönotosta mahdollisena tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona lakko-oikeuden kieltämiselle.

Asiantuntijakomitea ja yhdistymisvapauskomitea ovat katsoneet, että vähimmäispalvelujen käyttöönotto lakkotoimissa olisi voitava toteuttaa ainoastaan seuraavissa tilanteissa:

- 1) palveluissa, joiden keskeytyminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan elämän, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden (olennaiset palvelut termin suppeassa merkityksessä),
- 2) palveluissa, jotka eivät ole olennaisia termin suppeassa merkityksessä, mutta joissa tietyn suuruiset ja kestoiset lakot voivat aiheuttaa akuutin kriisin, joka uhkaa väestön normaaleja oloja ja
- 3) perustavanlaatuisen tärkeissä julkisissa palveluissa.

Tällaisen palvelun olisi kuitenkin täytettävä vähintään kaksi vaatimusta:

1) sen on oltava aidosti ja yksinomaan vähimmäispalvelu, joka rajoittuu sellaisiin toimintoihin, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä väestön perustarpeiden tai palvelun vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi säilyttäen samalla toimenpiteen tehokkuus painostuskeinona, ja

2) koska tämä järjestelmä rajoittaa yhtä työntekijöiden käytettävissä olevista keskeisistä painostuskeinoista etujensa puolustamiseksi, heidän järjestöjensä olisi voitava halutessaan osallistua tällaisen palvelun määrittelyyn yhdessä työnantajien ja viranomaisten kanssa.

Lisäksi tilojen turvallisuuden ja laitteiden ylläpidon varmistamiseksi voidaan aina vaatia vähimmäispalvelua riippumatta siitä, onko se olennainen palvelu termin suppeassa merkityksessä vai ei. (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.)

Olennaisten palvelujen ulkopuolella vähimmäispalveluedellytyksen asettaminen voi olla useissa tapauksissa mahdollista. Jos palvelu ei ole olennainen eikä ole perusteltua rajoittaa tai kokonaan kieltää lakko-oikeutta, on mahdollista vaihtoehtona neuvotella toteutettavista vähimmäispalveluista sen välttämiseksi, että työntekijöiden lakko-oikeutta ei rajoiteta liian laajasti. Yhdistymisvapauskomitea on korostanut, että lakko-oikeuden rajoittamisen perusteena ei pidä vedota taloudellisiin näkökohtiin.

Vähimmäisturvallisuusvaatimukset: Yhdistymisvapauskomitea on pitänyt hyväksyttävänä lainsäädäntöä, jonka mukaan kaikkien toimialojen ammattijärjestöt ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että kone- ja laiteturvallisuuden ja onnettomuuksien ehkäisyn edellyttämä henkilöstö jatkaa työskentelyä ja että erimielisyydet tarvittavan henkilöstön määrittelystä ratkaistaan välimiesoikeudessa. Näitä lakko-oikeuden rajoituksia pidettiin hyväksyttävänä. Myös lakisäateisten turvallisuusvaatimusten täyttämiseksi välttämättömiä rajoituksia on pidetty tavanomaisina. (Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, 2018, kohdat 864 ja 865.)

Toiminnalliset vähimmäispalvelut: Vähimmäispalvelu voisi soveltua mahdolliseksi vaihtoehdoksi tilanteissa, joissa työtaistelutoimenpiteiden olennainen rajoittaminen tai täydellinen kieltäminen ei vaikuta perustellulta ja joissa käyttäjien perustarpeiden tyydyttämistä tai toimitilojen turvallista tai keskeytymätöntä toimintaa voitaisiin harkita kyseenalaistamatta työntekijöiden enemmistön lakko-oikeutta. Vähimmäispalveluiden turvaaminen voi olla oikeutettua, kun kyse on palvelusta, joka ei ole olennainen suppeassa merkityksessä mutta kuuluu maan erittäin tärkeään sektoriin. Tiettyä vähimmäispalvelua voidaan vaatia lakoissa, joiden laajuus ja kesto aiheuttaisivat akuutin kansallisen kriisin, mutta tällöin ammattiliittojen tulisi voida osallistua työnantajien ja viranomaisten kanssa vähimmäispalvelun määrittelyyn. Esimerkiksi tärkeimpien ajoneuvojen tankkaustarpeet voitaisiin kattaa vähimmäispalveluvaatimuksilla, jotta voitaisiin estää väestön elämään, terveyteen tai turvallisuuteen vaikuttavat ongelmat yleiselle järjestykselle. Vähimmäispalvelu olisi rajattava toimintaan, joka on välttämätöntä väestön perustarpeiden tai palvelun vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi, kuitenkin niin, että vähimmäispalvelun laajuus ei tee lakosta tehotonta. (Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association, 2018, kohdat 867-874).

Ranskaa koskevassa asiassa yhdistymisvapauskomitea katsoi palvelun, joka ei ole olennainen sanan suppeassa merkityksessä, mutta on erittäin tärkeä ala maassa, kuten matkustaja- ja tavaraliikenne, pysäyttämisen kokonaan lakon aikana voivan johtaa siihen, että palvelusta tulee olennainen lakon aikana. Tällaisessa tilanteessa voidaan tehdä perusteltuja toimia vähimmäispalvelun takaamiseksi, mikä olisi vaihtoehtoinen ratkaisu tilanteissa, joissa lakkotoimien merkittävä rajoittaminen tai täydellinen kieltäminen ei näytä olevan perusteltua ja joissa työntekijöiden suuren enemmistön lakko-oikeutta kyseenalaistamatta voitaisiin harkita sen varmistamista, että käyttäjien perustarpeet täytetään tai että tilat toimivat turvallisesti tai keskeytyksettä. (Case No. 2841, CFA 362nd Report, para. 1041.)

Yhdistymisvapauskomitea on katsonut, että vähimmäispalveluiden asettaminen on ollut sallittua esimerkiksi lauttaliikenteessä, satamissa, merenkulussa, raideliikenteessä, matkustajien ja kauppatavaran kuljetuksessa, postipalveluissa, pankkipalveluissa, öljyalalla, opetuslalla pitkäkestoissa lakoissa, eläinten terveyteen liittyvissä tehtävissä herkästi tarttuvan taudin leviämisen yhteydessä, hissien huollossa ja meteorologian ja geofysiikan alalla lentoliikenteen tarvitsemien palveluiden osalta. (Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association, 2018, kohdat 886-902.)

Vähimmäispalveluista neuvottelu ja erimielisyyksien ratkaisu

Yhdistymisvapauskomitea on katsonut, että vähimmäispalveluiden määrittämistä koskevat neuvottelut olisi asianmukaisinta käydä ennen varsinaista työriitaa, jotta vähimmäispalveluiden tarve voidaan arvioida kaikkien osapuolten toimesta objektiivisesti ja varsinaisesta työriitatilanteesta irrallisena kysymyksenä. On kuitenkin mahdollista, ettei tarvetta ole voitu määrittää etukäteen, jolloin arviointi on tehtävä työriidan yhteydessä. (Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association, 2018, kohdat 875–876.)

Asianomaisten työntekijä- ja työnantajajärjestöjen on voitava osallistua vähimmäispalvelujen määrittelyyn, ja jos asiasta on erimielisyyttä, lainsäädännössä olisi säädettävä, että asian ratkaisee riippumaton elin eikä hallintoviranomainen. Yhdistymisvapauskomitean mukaan, jos neuvottelut vähimmäispalveluista ovat epäonnistuneet, työnantajan yksipuolinen vähimmäispalvelun määrittäminen ei ole yhdistymisvapauden periaatteiden mukaista. (Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, 2018, kohdat 882–883.) Yhdistymisvapauskomitea on katsonut lainsäädännön, jonka mukaan työnantaja osoittaa työntekijät vähimmäispalveluita koskeviin tehtäviin konsultoituaan ammattijärjestöä tai yritysneuvostoa, olevan ristiriidassa sen kanssa, että erimielisyytilanteissa vähimmäispalveluiden määrittelemisen tulisi kuulua itsenäiselle elimelle (349th Report of the Committee on Freedom of Association, kohta 539, ks. myös 320th Report of the Committee on Freedom of Association, kohta 453). Asiantuntijakomitea on katsonut, että pelkästään ammattijärjestöjen näkemysten kuuleminen ei ole riittävää, vaan niiden on halutessaan voitava osallistua vähimmäispalvelun määrittelyyn yhdessä työnantajien ja viranomaisten kanssa (Direct Request (CEACR) - adopted 2013, published 103rd ILC session (2014), Bosnia ja Herzegovina). Lopullisen ratkaisun siitä, oliko vähimmäispalvelujen taso välttämätön vai ei, voivat antaa ainoastaan oikeusviranomaiset, kun se riippuu muun muassa asianomaisten yritysten ja laitosten rakenteen ja toiminnan sekä lakon todellisen vaikutuksen perusteellisesta tuntemuksesta (Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, 2018, kohta 885). Asiantuntijakomitean mukaan vähimmäispalveluja koskevat erimielisyydet olisi ratkaistava, ei valtion viranomaisten, vaan yhteisen tai riippumattoman elimen toimesta, jolla on osapuolten luottamus ja valtuudet antaa täytäntöönpanokelpoisia päätöksiä. Riippumattoman elimen tehtävänä olisi tutkia nopeasti ja ilman muodollisuuksia esiin tuodut vaikeudet vähimmäispalvelujen määrittämisessä.

Asiantuntijakomitea on huomionnut, että käytännössä eräiden maiden lainsäädännössä määritellään kuitenkin edelleen yksipuolisesti ja kuulematta järjestöjä vähimmäispalvelun tarjoamisen tasosta, ja joissakin maissa edellytetään tarjottavaksi tiettyä prosenttiosuutta palvelusta lakon aikana. Jotkut maat valtuuttavat viranomaiset määrittämään vähimmäispalvelut oman harkintansa mukaan ilman neuvotteluja tai vaativat oikeusviranomaisia antamaan tätä koskevan määräyksen. (Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012, s. 55–56).

Vähimmäispalveluja koskevat säännökset on asetettava selvästi ja tehtävä ajoissa tunnetuksi niille, joita ne koskevat eikä vähimmäispalveluedellytyksellä saa poistaa työtaistelun tehokkuutta. (ILO Principles Concerning the Right to Strike 2000, s. 30–32 ja 55; Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012, s. 55–56; Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association 2018, s. 164–167).

Ulkopuolisen työvoiman palkkaaminen

ILO:n asiantuntijakomitean mukaan ulkopuolisten työntekijöiden palkkaamista voisi vaatia vain rajoitetuissa tilanteissa työtaistelun aikana. Asiantuntijakomitea on katsonut perustelluksi rajoittaa ulkopuolisten työntekijöiden palkkaaminen tilanteisiin, joissa lakko-oikeutta voidaan rajoittaa tai se voidaan jopa kieltää. Tämä mahdollisuus olisi käytettävissä valtion nimissä julkista valtaa käyttävien virkamiesten osalta, olennaisissa palveluissa termin suppeassa merkityksessä ja akuutin kansallisen tai paikallisen kriisin aikana. Asiantuntijakomitean mukaan työsuhteen säilyminen on lakko-oikeuden tunnustamisen tavanomainen oikeusseuraus. Säännökset, joilla työnantajat voivat irtisanoa lakkolaisia tai korvata heidät määräämättömäksi ajaksi, ovat vakava este lakko-oikeuden käyttämiselle erityisesti silloin, kun lakossa olleilla työntekijöillä ei ole lain mukaan mahdollisuutta palata työhönsä riidan päätyttyä (Giving globalization a human face, ILO, 2012, s. 61).

Yhdistymisvapauskomitea on myös arvioinut ulkopuolisen työvoiman käyttöä. Jos lakko on laillinen, turvautuminen yrityksen ulkopuolelta hankitun työvoiman käyttöön lakkolaisten korvaamiseksi määräämättömäksi ajaksi aiheuttaa lakko-oikeudesta poikkeamisen riskin, joka voi vaikuttaa ammattiyhdistysoikeuksien vapaaseen käyttöön. USA:n tapaus koski lainsäädäntöä, joka salli tietyissä tilanteissa lakossa olevien työntekijöiden sijalle pysyvemmän henkilöstön palkkaamisen (CFA 278th Report, Case No. 1453, para. 93). Yhdistymisvapauskomitean mukaan lakossa olevat työntekijät tulisi voida korvata vain, jos kyseessä on olennaisiin palveluihin termin varsinaisessa merkityksessä kohdistuva lakko ja kun lainsäädäntö kieltää lakot. Lisäksi lakossa olevia työntekijöitä voisi korvata, jos lakko aiheuttaisi akuutin kansallisen kriisin (CFA, Case No 2587, Peru, valitus 10.7.2007). Vähimmäispalvelut tulisi määritellä siten, että asianomaiset työntekijäjärjestöt osallistuvat määrittelyyn. Yhdistymisvapauskomitea katsoi Perun tapauksessa, että hallituksen tulisi keskittyä politiikkaan, joka turvaisi vähimmäispalvelujen tehokkaan noudattamisen eikä pitää opettajarekisteriä lakkotilanteita varten. Työntekijöiden palkkaamista rikkomaan laillista lakkoa alalla, jota ei voida pitää olennaisena alana termin varsinaisessa merkityksessä, yhdistymisvapauskomitea arvioi vakavana järjestäytymisvapauden loukkauksena (CFA, Case No 2472, Indonesia, valitus 15.2.2006).

2.2.4 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat kansainväliset yleissopimukset

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä *KP-sopimus*, SopS 7–8/1976) 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti jokaisella on oikeus yhdistymisvapauteen muiden kanssa, mikä käsittää myös oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa suojelemiseksi. Artiklan 2 kohdassa säädetään sallituista rajoituksista. Oikeuden käyttämiselle ei saa asettaa muita rajoituksia kuin ne, jotka on säädetty lailla ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tahi yleisen järjestyksen ("ordre public") takia taikka terveydenhoidon tai moraalin tahi muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin ja poliisiin kuuluviin nähden heidän käyttäessään tätä oikeutta. Artiklan 3 kohdan mukaan mikään tässä artiklassa ei oikeuta ILO:n ammatillista järjestymisvapautta ja ammatillisen järjestymisoikeuden suojelua koskevan vuoden 1948 yleissopimuksen sopimuspuolia ryhtymään lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin, jotka loukkaisivat, tai soveltamaan lakia tavalla, joka saattaisi loukata yleissopimuksessa myönnettyä turvaa. KP-sopimuksen soveltamista valvoo ihmisoikeuskomitea (Human Rights Committee, HRC).

KP-sopimuksessa ei mainita erikseen lakko-oikeutta. Ihmisoikeuskomitea on 1990-luvun lopulta lähtien ryhtynyt ottamaan tulkinnoissaan esille lakko-oikeuden suojaa koskevia argumentteja. Tulkinnat näyttäisivät seuraavan ILO:n tulkintoja muun muassa välttämättömistä palveluista sekä virkamiesten lakko-oikeuden rajoitusten rajaamisesta julkista valtaa käyttäviin virkamiehiin. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 162.)

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä *TSS-sopimus*, SopS 6/1976) 8 artiklassa turvataan ammatillisen yhdistymisvapauden ja ammattiyhdistysten oikeuksien lisäksi siinä mainituin rajoitusmahdollisuuksin myös nimenomaisesti lakko-oikeus, edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti. Sopimuksen 8 artiklan 3 kohdassa on KP-sopimusta vastaava viittaus ILO:n yleissopimukseen. TSS-sopimuksen turvaamien oikeuksien rajoitusten tulee täyttää sopimuksen 4 artiklan mukaiset edellytykset. Artiklan mukaan valtio voi rajoittaa näitä oikeuksia laissa säädetyllä tavalla ja vain siinä laajuudessa kuin se on sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa sekä yksinomaan tarkoituksin edistää yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa.

Valvonnasta vastaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea eli TSS-komitea (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR). TSS-komitea antaa valvontakäytännössään tarkentavia tulkintoja myös lakko-oikeuden sisällöstä. Tulkinnat eivät ole läheskään niin yksityiskohtaisia kuin ILO:n järjestelmässä, mutta ne ovat sisällöltään samansuuntaisia. TSS-komitea on muun muassa omaksunut ILO:n järjestelmää vastaavan käsitteen välttämättömistä palveluista, kuin myös julkista sektoria koskevan yleisen lakko-oikeuden, jota voidaan vain tietyillä virkamiehillä rajoittaa. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 64.)

Molemmat sopimukset on siten kytketty ILO:n yleissopimuksen nro 87 mukaisen suojan tasoon.

2.2.5 Euroopan unionin lainsäädäntö

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 12 artiklassa on määräys kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta. Sen 1 kohdan mukaisesti jokaisella on oikeus rauhanomaiseen

kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden kaikilla tasoilla erityisesti poliittisessa, ammattiyhdistys- ja yhteiskunnallisessa toiminnassa, mihin sisältyy, että jokaisella on oikeus perustaa yhdessä muiden kanssa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa puolustamiseksi.

Perusoikeuskirjan 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. Perusoikeuskirjan selitysten mukaan artikla perustuu Euroopan neuvoston sosiaalisen peruskirjan 6 artiklaan sekä työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevaan yhteisön peruskirjaan.

EU:n perusoikeuskirjaa sovelletaan sen 51 artiklan 1 kohdan mukaan oikeudellisesti sitovana asiakirjana vain asioissa, joissa sovelletaan EU:n oikeutta.

EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklassa on säädetty edellytyksistä perusoikeuskirjan mukaisten oikeuksien rajoittamiseksi. Oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.

Perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka asianomaisella soveltamisalalla tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja niissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, joiden osapuolina unioni tai kaikki jäsenvaltiot ovat, ja erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa, sekä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä.

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. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 90–91.)

Työaikadirektiivi ja työsuojelun puitedirektiivi

EU:n perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella työntekijällä on oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin lepojaksoihin. Perusoikeuskirjan velvoitteista säädetään tarkemmin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/88/EY tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista (jäljempänä *työaikadirektiivi*). Työaikadirektiivissä säädetään työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä koskevista yhteisistä vähimmäisvaatimuksista työajan järjestämisestä varten. Direktiivissä säädetään päivittäisistä ja viikoittaisista vähimmäislepoajoista (vähintään 11 peräkkäistä tuntia

päivittäistä lepoa ja 35 keskeytymätöntä tuntia viikoittaista lepoa), palkallisesta vuosilomasta (vähintään neljä viikkoa vuodessa), tauoista (4 artikla) ja viikoittaisesta enimmäistyöajasta (enintään keskimäärin 48 tuntia viikossa, ylityö mukaan luettuna), yötyöstä ja vuorotyöstä sekä mahdollisista poikkeuksista ja vapautuksista (17 artikla).

Työaikadirektiiviä sovelletaan 1 artiklan 3 kohdan mukaan kaikkeen neuvoston direktiivin 89/391/ETY toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä (jäljempänä *työsuojelun puitedirektiivi*) 2 artiklassa tarkoitettuun yksityiseen ja julkiseen toimintaan, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän direktiivin 14, 17, 18 ja 19 artiklan soveltamista (artikloissa määritellyjä poikkeuksia). Työsuojelun puitedirektiivin 2 artiklassa määrätään soveltamisalasta ja sen 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin sekä julkisiin että yksityisiin toiminnan aloihin (kuten teollisuuteen, maatalouteen, kauppaan, hallintoon, palveluihin, koulutukseen, kulttuuriin, vapaa-ajan toimintaan). Kohdan 2 mukaan direktiiviä ei sovelleta sellaisiin erityisiin julkisiin tehtäviin kuten asevoimiin tai poliisivoimiin tai tiettyihin väestönsuojelun erityistoimiin, joiden ominaispiirteet ovat väistämättä ristiriidassa tämän direktiivin kanssa. Näissä tapauksissa työntekijöiden turvallisuus ja terveys on varmistettava mahdollisimman hyvin tämän direktiivin tarkoituksen mukaisesti.

Työaikadirektiivin osalta on syytä huomioda, että 17 artiklan mukaiset poikkeukset eivät ole sama asia kuin 1 artiklan 3 kohdassa soveltamisalan ulkopuolelle jätetyt alat. Työaikadirektiiviä sovelletaan kaikkeen työsuojelun puitedirektiivin 2 artiklassa tarkoitettuun sekä julkiseen että yksityiseen toimintaan, lukuun ottamatta lento-, rautatie-, maantie-, meri-, joki- ja järviliiikennettä, merikalastusta, muuta merellä tehtävää työtä ja lääkärien harjoittelua ("soveltamisalan ulkopuoliset toimialat").

Työaikadirektiivin 17 artiklassa jäsenvaltioiden sallitaan poiketa eräistä direktiivin artikloista erityisissä olosuhteissa ja, tapauksesta riippuen, erityisin keinoin. Poikkeusjärjestelyjen tarkoituksena on noudattaa direktiivissä esitettyjä periaatteita, mutta sallia niitä sovellettavan joustavasti. Poikkeuksia on kolme:

Direktiivin 17 artiklan 1 kohdan perusteella jäsenvaltiot voivat poiketa 3, 4, 5, 6, 8 ja 16 artiklan säännöksistä, kun kyseessä olevan toiminnan erityispiirteiden vuoksi työajan pituutta ei mitata ja/tai määritellä ennalta tai työntekijät voivat itse päättää siitä. Direktiivissä mainitaan tässä yhteydessä kolme erityistä toimialaa. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan lähinnä rajoittava.

Direktiivin 17 artiklan 2 kohdan mukaan artiklan 3, 4 ja 5 kohdassa säädetty poikkeukset voidaan määritellä laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä tai työehtosopimuksilla taikka työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla edellyttäen, että kyseisille työntekijöille annetaan vastaavanlaiset korvaavat lepoajat tai että poikkeustapauksissa, joissa ei objektiivisista syistä ole mahdollista myöntää tällaisia vastaavanlaisia korvaavia lepoaikoja, kyseiset työntekijät saavat asianmukaisen suojelun.

Direktiivin 17 artiklan 3 kohdan mukaan noudattaen artiklan 2 kohdan edellytyksiä voidaan poiketa 3, 4, 5, 8 ja 16 artiklasta muun muassa, kun kyse turvallisuus- ja valvontatoiminnasta, joka edellyttää jatkuvaa läsnäoloa omaisuuden tai henkilöiden suojelemiseksi, erityisesti kun on kyse vartijoiden ja talonmiesten tai vartiointiliikkeiden työstä; (b alakohta) tai kun on kyse toiminnasta, jossa tarvitaan jatkuvaa palvelua tai tuotantoa, erityisesti: i) palvelut, jotka liittyvät sairaaloiden tai vastaavien laitosten, asuntoloiden ja vankiloiden järjestämään vastaanottoon, hoitoon ja/tai huolenpitoon, mukaan lukien lääkärien harjoittelu; ii) satama- tai lentoasematyöntekijät; iii) lehdistö-, radio-, televisio-, elokuvatuotanto-, posti- ja telepalvelut sekä sairaankuljetus-, palosuojelu- ja väestönsuojelupalvelut; iv) kaasun, veden tai sähkön

tuotanto-, siirto- ja jakelupalvelut sekä kotitalouksien jätteiden keruu- ja polttopalvelut; v) teollisuuden alat, joissa työtä ei voi keskeyttää teknisistä syistä; vi) tutkimus- ja kehittämistoiminta; vii) maatalous; viii) työntekijät, jotka työskentelevät säännöllisten kaupunkiliikennepalvelujen parissa (c alakohta) sekä kun on kyse henkilöistä, jotka työskentelevät rautatiekuljetuksissa, ja i) joiden toiminta on keskeytyksetöntä; ii) jotka viettävät työaikansa junissa; tai iii) joiden toiminta on sidoksissa kuljetusaikatauluihin ja liikenteen jatkuvuuden ja säännöllisyyden turvaamiseen (e alakohta). Lisäksi poikkeukset ovat direktiivin 17 artiklan 3 kohdan mukaan sallittuja direktiivin 89/391/ETY 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuissa olosuhteissa (f alakohta) tai kun on kyse tapaturmasta tai tapaturman vaarasta (g alakohta).

Työsuojelun puitedirektiivin II luvussa säädetään työnantajien velvollisuuksista ja luvun 5 artiklassa on yleinen säännös, jonka mukaan työnantajan velvollisuutena on muun muassa huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä kaikissa työhön liittyvissä tilanteissa. Työntekijöiden velvollisuudet työsuojeluasioissa eivät vaikuta periaatteeseen työnantajan vastuusta. Direktiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaan sillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta säätää työnantajan vastuun poistamisesta tai sen rajoittamisesta tapauksissa, joissa tapahtumat johtuvat epätavallisista ja ennalta arvaamattomista olosuhteista, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa, tai poikkeuksellisista tapahtumista, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimenpiteistä.

Unionin tuomioistuimen ratkaisussa asiassa C-227/09 on todettu työaikadirektiivin poikkeuksien käyttämisestä, että silloin, kun unionin oikeudessa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus valita, poikkeavatko ne jonkin direktiivin tietyistä säännöksistä, niillä on velvollisuus käyttää harkintavaltaansa noudattaen unionin yleisiä oikeusperiaatteita, muiden muassa oikeusvarmuuden periaatetta. Tällöin kyseisen periaatteen vaatimusten täyttämiseksi säännökset, joilla sallitaan mahdollisuus poiketa direktiivillä asetetuista periaatteista, on toteutettava vaadittavan täsmällisesti ja selvästi (55. kohta).

2.2.6 Johtopäätökset kansainvälisten sitoumusten asettamista reunaehdoista ehdotettavalle sääntelylle

Suojelutyötä koskevan sääntelyn reunaehdot tulevat keskeisesti ILO:n sopimusten valvontakäytännöstä, johon myös ihmisoikeustuomioistuin on viitannut.

ILO:n sopimusten valvontakäytännön mukaan olennaisissa palveluissa suppeassa merkityksessä voidaan rajoittaa työtaisteluoikeutta ja siten myös edellyttää vähimmäispalveluita. Useat yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeiset alat sisältyvät ILO:n valvontakäytännön mukaan olennaisiin palveluihin. Lisäksi ILO:n sopimusten valvontakäytännön perusteella julkista valtaa käyttävien virkamiesten lakko-oikeuden rajoittamisessa on kansallista liikkumavaraa.

Vähimmäispalveluita voidaan ILO:n valvontakäytännön mukaan edellyttää myös laajemmin kuin olennaisissa palveluissa. Vähimmäispalveluvaatimus on vaihtoehto lakko-oikeuden rajoittamiselle. Vähimmäispalveluvaatimus voidaan asettaa palveluissa, joiden keskeytyminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan elämän, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden (olennaiset palvelut termin suppeassa merkityksessä), palveluissa, jotka eivät ole olennaisia termin suppeassa merkityksessä, mutta joissa tietyn suuruiset ja kestoiset lakot voivat aiheuttaa akuutin kriisin, joka uhkaa väestön normaaleja oloja, perustavanlaatuisen tärkeissä julkisissa palveluissa, tilojen turvallisuuden ja laitteiden ylläpidon varmistamiseksi sekä maan kannalta erittäin tärkeillä aloilla. Myös uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan tulkintakäytännössä on hyväksytty mahdollisuus vaatia vähimmäispalveluita.

Vähimmäispalveluita koskeva vaatimus ei saa johtaa lakon tehottomuuteen, mikä edellyttää punnintaa lakko-oikeuden mahdollisimman täysimääräisen toteuttamisen ja suojelutyöllä turvattavien etujen välillä.

ILOn valvontakäytännössä asetetaan etusijalle osapuolten välinen neuvottelu ja sovinto ja edellytetään, että molemmat osapuolet voivat osallistua vähimmäispalveluiden määrittämiseen. Siten voidaan turvata se, että osapuolet voivat vaihtaa näkemyksiä siitä, mitkä vähimmäispalvelut ovat välttämättömiä ja turvataan sitä, ettei vähimmäispalveluvaatimuksen laajuus johda työtaistelun tehottomuuteen. Vähimmäispalveluiden määrittämistä ei voida antaa yksin työnantajan tehtäväksi. Myös sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että työntekijäpuolella tulee olla tasavertainen mahdollisuus työnantajien kanssa osallistua vähimmäispalveluiden määrittämiseen eikä työnantajilla tule olla valtaa yksipuolisesti määritellä vähimmäispalvelut. ILOn valvontakäytännön mukaan, kun vähimmäispalvelutasosta ei päästä sopuun, riitojen ratkaisua varten on oltava yhteinen tai riippumaton elin, joka voi antaa täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja.

ILOn sopimusten valvontakäytännössä edellytetään lakko-oikeutta rajoitettaessa puolueettomia ja nopeita sovittelu- ja neuvottelumenettelyitä työriidan ratkaisemiseksi (niin sanotut kompensatoriset takeet). Käytäntö ei koske vähimmäispalveluvaatimuksen asettamista. Suomessa on kuitenkin olemassa puolueeton sovittelujärjestelmä. Esityksessä ehdotetun huolehtimisvelvollisuuden asettaminen työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksille ei myöskään estäisi näitä yhdistyksiä toimeenpanemasta työtaisteluita vaatimustensa tehostamiseksi. Kyse olisi vähäisestä rajoituksesta työtaistelu-oikeuteen, joka koskisi vain rajattua joukkoa työntekijöitä, virkamiehiä ja viranhaltijoita. Erityisiä kompensatorisia takeita ei arvioida ILOn valvontakäytännön perusteella tarpeellisiksi tässä yhteydessä.

Ehdotuksessa esitetään hätätyön teettämistä viimesijaisena keinona yksilöiden ja yleisen edun kannalta merkittävien vahinkoseurausten välttämiseksi. ILOn valvontakäytännöstä ei ole löydettävistä yksiselitteistä kannanottoa tilanteesta, jossa ensisijaiset keinot eli neuvottelumenettely ja puolueettoman toimielimen ratkaisun pyytäminen eivät tosiasiaassa ole akuutin vaaratilanteen takia työnantajan käytettävissä. Hätätyötä teetettäessä voidaan poiketa työaikalainsäädännöstä. Siten työaikadirektiivin velvoitteet ovat ehdotuksen kannalta merkityksellisiä. Työaikadirektiivin 17 artiklan 3 kohdassa lueteltujen ammattiryhmien työtehtävissä on mahdollista poiketa direktiivin velvoitteista. Useimmat luetteloon sisältyvät ammattiryhmät tekevät sääntelyn piiriin kuuluvaa työtä. 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. Ei kuitenkaan ole poissuljettua, etteikö poikkeuksista voitaisi säätää muidenkin kuin direktiivin luettelossa nimenomaisesti mainittujen ammattiryhmien osalta, jos kyse on jatkuvan palvelun tarpeesta.

Poikkeukset ovat mahdollisia myös, kun kyse on tapaturmasta tai tapaturman vaarasta (g alakohta) tai tapauksissa, ”joissa tapahtumat johtuvat epätavallisista ja ennalta arvaamattomista olosuhteista, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa, tai poikkeuksellisista tapahtumista, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimenpiteistä” (f alakohta).

Työaikadirektiivistä on mahdollista poiketa myös työsuojelun puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa, joissa 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. Häätöön teettäminen olisi eräissä ehdotuksen soveltamisalan piiriin kuuluvissa toiminnoissa mahdollista vain akuutissa vaaratilanteessa, jossa henkeä, terveyttä, omaisuutta, eläinten hyvinvointia, ympäristöä tai kansallista turvallisuutta välittömästi uhkaavaa vahinkoseurausta ei ole työn teettämisen poikkeuksellisen kiireellisuuden takia muilla keinoin mahdollista välttää. Työsuojelun puitedirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuista *ennalta-arvaamattomista olosuhteista tai poikkeuksellisista tapahtumista, joiden seurauksia ei ole voitu välttää*, ei ole työtaisteluun tai häätöön liittyvää oikeuskäytäntöä. Työsuojelun puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdasta ei ole suojelutyöhön taikka häätöön liittyvää oikeuskäytäntöä, mikä antaisi tarkempaa johtoa kohdan soveltuvuuteen. Häätöön käyttöalaan kuuluvissa tapauksissa voidaan kuitenkin arvioida olevan kyse 5 artiklan 4 kohtaan kuuluvista tilanteista myös silloin, kun tapaus ajoittuu työtaistelun yhteyteen. Häätöön teettämisessä voi olla kyse myös tapaturmasta tai tapaturman vaarasta (g alakohta). EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklassa turvatus työtaisteluoikeuden osalta Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on arvioinut työtaistelun ennalta-arvaamattomuutta kuluttajansuojaoikeudellisessa kontekstissa, joka liittyy matkustajan oikeuteen saada korvausta viivästyneestä lennosta (C-28/20, Airhelp, tuomion 28. kohta; C-613/20, Eurowings, tuomion 20. kohta). Työaikadirektiivin ei arvioida asettavan estettä ehdotettavalle sääntelylle.

2.3 Käytäntö

2.3.1 Suojelutyön tarpeet

Monilla erilaisilla toimialoilla ja monenlaisissa tehtävissä on välttämätöntä huolehtia joistakin tehtävistä myös työtaistelun aikana.

Yksityisellä sektorilla suojelutyötä voidaan tarvita esimerkiksi yksityisissä sosiaali- ja terveyspalveluissa ja eräissä kriittisissä kuljetuksissa. Teollisuudessa suojelutyön tarve liittyy esimerkiksi yhteiskunnan keskeisiin toimintoihin liittyviin tehtäviin, koneiden ja laitteiden rikkoutumisen tai ympäristövahinkojen estämiseen sekä eläinten hyvinvoinnin turvaamiseen.

Valtiosektorilla lakon rajaamisesta suojelutyön vuoksi ei ole viime vuosina ollut tarpeen neuvotella. Valtion virkariitalautakunta on viimeksi antanut päätöksen vuonna 2010 rajavartiolaitosta koskevan työtaistelun osalta. Lisäksi vuonna 2005 annettiin hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksen tehtävien turvaamisesta 10 päivän heinäkuuta ja 14 päivän elokuuta 2005 välisenä aikana (HE 83/2005 vp). Valtiosektorilla suojelutyö voisi olla tarpeen valtion päätöksenteon turvaamiseksi ja kansallisen turvallisuuden vuoksi. Valtion toimintojen kannalta tarpeellisia tehtäviä on suurelta osin ulkoistettu, jolloin suojelutyön tarve voi liittyä ulkoistettuihin palveluihin kohdistettuihin työtaisteluihin.

Kunnissa ja hyvinvointialueilla on useita toimintoja, joissa voidaan tarvita suojelutyötä. Hyvinvointialueiden tehtävien osalta tarpeita on erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä palo- ja pelastustoimissa. Suojelutyöhön tarvitaan sekä virka- että työsuhteista henkilöstöä. Kunnissa suojelutyötä tarvitaan sekä viranomaistehtävissä että esimerkiksi vesi- ja energiahuollossa ja kiireellisissä eläinlääkäripalveluissa. Yksityisiin toimijoihin kohdistuvissa työtaisteluissa työnantajien saamalla suojelutyöllä on merkitystä hyvinvointialueille ja kunnille myös tilanteessa, jossa kyse on julkisen sektorin järjestämisvastuulla olevasta palvelusta.

Suojelutyön tarve eri toimialoilla vaihtelee. Ammattialoilla on eroja myös sen osalta, kuinka paljon suojelutyön tarpeen määrä vaihtelee eri ajankohtina. Joillakin aloilla on yleisesti selvää, mitkä työt eivät voi jäädä tekemättä esimerkiksi koneiden tai laitteiden rikkoutumisvaaran vuoksi. Joissain toiminnoissa suojelutyön tarve on selvä jo heti työtaistelun alkamisesta lähtien, kun taas toisissa toiminnoissa tarve voi lisääntyä työtaistelun pitkeytyessä esimerkiksi varastojen

suuruuden mukaan. Suojelutyön tarpeeseen vaikuttavat muun ohella se, kuinka pitkäaikaisesta tai laajasta työtaistelusta on kysymys ja olosuhteet työtaistelun aikana muutoin.

2.3.2 Suojelutyön antamiseen liittyvät menettelyt

Ammattiyhdistykset määrittelevät työtaisteluiden rajat. Yleisellä tasolla rajat määritellään hyvissä ajoin ennen työtaistelun alkamista ja ilmoitetaan työriitalain mukaisessa työnseisauksia koskevassa ennakkoilmoituksessa. Työtaistelua rajattaessa huomioidaan myös suojelutyön tarpeita yleisellä tasolla. Työriidan sovittelussa käydään aluksi läpi mahdolliset epäselvyydet työtaistelun rajauksista yleisellä tasolla. Tarkemmalla tasolla työtaistelun rajaukset on välttämätöntä käydä läpi yksittäisillä työtaistelun piirissä olevilla työpaikoilla ja määritellä tarkemmin se, mitä rajaukset tarkoittavat kullakin työpaikalla.

Työtaisteluiden rajaamisessa on ammattiala- ja toimialakohtaisia eroja, jotka johtuvat työn luonteesta ja siitä, mitä vaaroja työn täysimääräisestä keskeyttämisestä aiheutuu. Ammattialoilla on eroja sen suhteen, miten vakiintuneita työtaisteluiden rajaukset ovat.

Ammattiyhdistyksillä on vakiintuneet toimintamallit siihen, miten lakkoa edeltävä ja sen aikainen suojelutyön tarpeen määrittäminen on järjestetty. Ammattiyhdistykset käsittelevät viipymättä niille ennen työtaistelun alkamista tai sen aikana toimitetut suojelutyöpyynnöt. Pyyntö työtaistelun aikaisesta suojelutyöstä voi tulla työnantajalta tai muulta taholta. Muita tahoja voivat olla työnantajan asiakkaat tai viranomaiset, joilla on virkatehtäviensä perusteella tarvetta saada selvyyttä suojelutyön rajoihin tai muutosta niihin.

Toimintamallit vaihtelevat ammattiyhdistysten välillä niiden jäsenten työhön liittyvien vaarojen mukaisesti, ja toimintamalleissa huomioidaan toimialan ja työpaikkojen olosuhteet. Joillakin aloilla päätökset suojelutyöstä tehdään keskitetysti esimerkiksi keskuslakkotoimikunnassa ja toisilla aloilla hajautetusti. Ammattiyhdistykset tarkastelevat suojelutyön tarpeen muutoksia ennen työtaistelua ja sen aikana tarpeen mukaan, kukin yhdistys oman menettelytapansa mukaisesti. Tyypillisesti suojelutyön määrästä keskustellaan ammattiyhdistyksen edustajan ja työnantajan edustajan välillä.

Työtaistelun rajaamisessa ja suojelutyön tarpeen arvioinnissa ammattiyhdistyksen lähtökohtana on toteuttaa työtaistelun painostusvoima mahdollisimman suurena. Työtaisteluita rajataan myös muista syistä kuin suojelutyön vuoksi. Suojelutyön tarvetta arvioidaan poikkeuksena työtaistelun täyteen laajuuteen sen mukaan, mitä vakavaa vaaraa eri työtehtävien tekemättä jättäminen aiheuttaisi kyseisissä olosuhteissa kyseisenä ajankohtana.

Olosuhteet tai työtilanne muutoin voivat vaikuttaa siten, että työpaikkatason vuoropuhelua rajauksista on käytävä myös työtaistelun aikana. Osalla aloista välttämättömän työn määrää voidaan arvioida luotettavalla tavalla toiminnoittain vain tuntien tai enintään muutaman päivän verran eteenpäin. Nämä erot vaikuttavat myös siihen, miten ammattiyhdistykset käytännössä voivat ennen työtaistelua tehtävissä rajauksissa ottaa huomioon lakon aikaisia olosuhteita.

Ammattiyhdistysten edustajat käsittelevät suojelutyöpyynnöt niillä kriteereillä ja perusteilla, joita pyynnön esittäjä esittää ja mitä ammattiyhdistysten edustajat muutoin tietävät perusteista. Ammattiyhdistysten edustajat tekevät asiassa harkinnan itsenäisesti ja käyvät tarvittaessa tarkentavia keskusteluita pyynnön esittäjän kanssa. Harkinnan lopputulos riippuu pyynnön perusteista ja perusteluista. Työnantajan pyynnön johdosta tehtävä suojelutyön määrän tarkastelu ja määrittäminen edellyttää työpaikka-, toimipiste- ja toimintokohtaista tietoa.

Työnantajan esittämän suojelutyöpyynnön käsittelyssä merkitystä on myös sillä, voiko työnantaja muilla käytettävissään olevilla kohtuullisilla toimenpiteillä välttää sitä vaaraa, jolla suojelutyön laajentamispyyntöä perustellaan ja onko työnantaja jo ryhtynyt tällaisiin toimenpiteisiin. Suojelutyö on viimesijainen keino estää vahinkoja.

Ammattiyhdistys voi hyväksyä pyynnön kokonaan tai rajatusti tai hylätä sen kokonaan. Pynnön rajattu hyväksyminen voi tarkoittaa esimerkiksi toimintokohtaista tai ajallista rajausta suhteessa siihen, miten pyyntö on esitetty. Suojelutyötä koskevasta ammattiyhdistyksen ratkaisusta tiedotetaan pyynnön esittäjää, työnantajaa ja muita tahoja, joiden on tarpeen työpaikalla tai sen ulkopuolella tietää suojelutyön määrittelystä.

Suojelutyön antamisessa ei ole yleisesti ilmennyt erityisiä ongelmia tai epäselvyyksiä. Yksittäisissä tilanteissa on ollut erimielisyyksiä tarjottavan suojelutyön määrittelystä. Erimielisyyksiä selvitetään keskinäisin neuvotteluin. Työnantajapuolen näkemyksen mukaan nykyiset menettelyt eivät ole selkeitä ja toimivia, koska työnantaja joutuu pyytämään suojelutyötä ammattiyhdistyksiltä ja esittämään selvitystä tarpeista. Työnantajat eivät saa hyvissä ajoin etukäteen riittävää tietoa siitä, miten suojelutyö tullaan työpaikalla järjestämään.

Vuonna 2022 sosiaali- ja terveydenhuoltoalan työtaisteluiden yhteydessä ammattiyhdistykset kieltäytyivät antamasta suojelutyötä, jolloin säädettiin nopealla aikataululla laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana. Vastaavan kaltainen tilanne oli vuonna 2007.

2.4 Nykytilan arviointi

Suojelutyön tarpeet liittyvät tarpeeseen 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 viestintätekniisten palvelujen ja yleisen maksuliikenteen toimivuutta sekä valtion ylimmän päätöksenteon toimivuutta. Usein kyse on yhteiskunnan ja ihmisten turvallisuuden kannalta olennaisista tehtävistä. Pelkästään se seikka, että työtaistelu aiheuttaa taloudellista vahinkoa, ei oikeuta työtaisteluoikeuden rajoittamista.

Yleisesti suojelutyötä tarjotaan ammattiyhdistysten vakiintuneiden toimintatapojen mukaisesti, ja suojelutyötarpeista neuvotellaan työpaikkatasolla ammattiyhdistyksen edustajan ja työnantajan edustajan kesken. Toimipaikkatason tieto on tarpeen suojelutyön määrittelyssä. Suojelutyön tarpeet ja annettavan suojelutyön määrä vaihtelevat toimialojen ja tehtävien luonteesta johtuen ja riippuen myös työtaistelun aikana vallitsevista olosuhteista, työtaistelun kestosta ja työtaistelun toteuttamistavasta.

Yleisesti ammattiyhdistysten toimintatavat ovat vakiintuneita mutta eroavat eri toimialoilla. Suojelutyön tarjoamisessa ei ole yleisesti ilmennyt merkittäviä ongelmia tai epäselvyyksiä. Suojelutyön antamatta jättäminen ei ole aiheuttanut vakavia vahinkoja, vaan niiden estämiseksi riittävästä suojelutyöstä on pääsääntöisesti saatu sovittua. Sosiaali- ja terveydenhuollon työtaistelutilanteissa on jouduttu kaksi kertaa valmistelevaan lainsäädäntöä hoitoalan ammattiyhdistysten kieltäytyttyä antamasta suojelutyötä.

Työnantajien kannalta suojelutyötä koskevissa käytännöissä ongelmia on aiheuttanut erityisesti se, että työnantajat eivät riittävästi etukäteen saa tietoa siitä, miten suojelutyö tullaan työpaikalla järjestämään sekä se, että muut työtaistelut kuin työnsesaukset voivat alkaa välittömästi ilman ilmoitusaikaa, jolloin työnantajat eivät ehdi reagoida suojelutyön tarpeeseen. Työntekijöiden

näkökulmasta suojelutyökäytänteiden ongelmat ovat liittyneet etenkin työnantajan suojelutyöpyynnön yksilöinnin riittävyyteen ja siihen, kuinka nopeasti työnseisausilmoituksen antamisen jälkeen työnantaja pyytää käynnistämään suojelutyöneuvottelut. Työntekijäpuolella ongelmia on voinut aiheuttaa myös se, antaako työnantaja neuvotteluiden käymiseksi riittävästi tietoa. Suojelutyön tarve on jätettävä viime kädessä tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Lainsäädännön tasolla ei ole mahdollista yksiselitteisesti määrittää suojelutyönä hoidettavia tehtäviä tai suojelutyön määrää kulloisessakin tilanteessa. Suojelutyönä hoidettavien tehtävien ja suojelutyön määrän tarkempi arviointi edellyttää tietoa ja osaamista kyseessä olevasta työstä ja paikallisista olosuhteista.

Valtiolla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Suojelutyöstä ei ole lainsäädäntöä työsuhteisten osalta eikä myöskään virkasuhteisten, työtaisteluun osallistuvien osalta. Lainsäädännön nojalla ei ole riittäviä keinoja puuttua asiaan, jos työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistykset eivät anna edellä mainittujen oikeushyvien turvaamisen kannalta välttämätöntä suojelutyötä. Suojelutyötä koskevalle sääntelylle arvioidaan siten olevan perusteltu tarve. Sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi on perusteltua tarkastella suojelutyön tarpeita laajemmin koko yhteiskunnan osalta.

Työtaisteluoikeus on perusoikeus, joka on turvattu kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Suojelutyön tarjoamista koskevan vaatimuksen asettaminen edellyttää työtaisteluoikeuden ja suojelutyöllä turvattavien perusoikeuksien välistä punnintaa. Kansainvälisten sitoumusten perusteella on mahdollista rajoittaa lakko-oikeutta asettamalla vähimmäispalveluvaatimus. Suojelutyöstä on perusteltua säätää nimenomaisesti ottaen myös huomioon työtaisteluoikeuden perusoikeusluonne. On perusteltua, että suojelutyötä koskevat vaatimukset perustuvat nimenomaiseen sääntelyyn, jonka säätämisen yhteydessä punnitaan keskenään työtaisteluoikeutta ja sääntelyllä suojattavia oikeushyviä.

Sääntelyn olisi katettava sekä työ- että virkasuhteiset. Työsuhteisella henkilöstöllä ei ole lainsäädännössä säädettyä suojelutyövelvoitetta. Virkasuhteisia koskevat suojelutyövelvoitteet koskevat vain työtaistelun piiriin kuulumattomia. Työtaisteluun osallistuvalla virkamiehellä tai viranhaltijalla ei sen sijaan ole velvollisuutta tehdä suojelutyötä. Sekä työ- että virkasuhteisilla on edellä mainittujen oikeushyvien turvaamisen kannalta olennaisia tehtäviä. Myös samoissa edellä mainittujen merkittävien oikeushyvien turvaamisen kannalta olennaisissa tehtävissä voi toimia sekä työ- että virkasuhteista henkilökuntaa. Virkaehtosopimuslainsäädännön mukaan valtion sekä kuntien ja hyvinvointialueiden virkaehtosopimusosapuolet voivat saattaa virkariitalautakunnan käsiteltäväksi työtaistelu-uhkaiset työriidat, jotka voivat vakavasti häiritä yhteiskunnan tärkeitä toimintoja. Virkariitalautakunnan käsittely on mahdollinen, jos yhdistysten välisissä neuvotteluissa ei ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta. Virkariitalautakunta voi kehottaa asianosaisia luopumaan osaksi tai kokonaan yhteiskuntavaarallisesta työtaistelutoimenpiteestä, mutta kehoitus ei ole oikeudellisesti sitova. Virkariitalautakunnan käsittely käytännössä lykkää työtaistelutoimenpiteen aloittamista, mutta pelkkä lykkääminen ei riitä varmistamaan oikeushyvien turvaamista. Lisäksi ei ole olemassa selkeää tulkintakäytäntöä siitä, mikä on yhteiskunnan tärkeitä toimintoja vakavasti häiritsevä työtaistelu. Virkasuhteisten suojelutyövelvollisuutta ja virkariitalautakuntaa koskevat sääntelyt eivät siten riittävällä tavalla turvaa edellä kuvattuja merkittäviä oikeushyviä työtaisteluiden aikana, eikä työnantajalla ole käytössään oikeudellista keinoa varmistaa oikeushyvien turvaaminen työtaistelun aikana.

Työaikalain mukaan työnantaja saa teettää hätätyötä, jos ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen. Hätätyöhön voidaan tulkintakäytännön mukaan määrätä myös työtaisteluun osallistuvia työntekijöitä ja

säännöllisenä työaikana. Häätö ei kuitenkaan häätöä koskevan tulkinta- ja soveltamiskäytännön perusteella yleensä soveltu esimerkiksi, jos työtaistelusta on ilmoitettu etukäteen työriitalain nojalla tai työtaistelu ei muutoin ole ennalta arvaamaton. Häätöä voidaan käyttää vain lyhytaikaisesti. Häätöä koskeva sääntely ei riittävällä tavalla turvaa edellä mainittuja merkittäviä oikeushyviä. Työsuojeluviranomaiselta saatujen tietojen mukaan työtaisteluiden merkitys häätöilmoituksissa on kasvanut 2020-luvulla. Vuonna 2022 noin puolet (21 kpl) ilmoituksista liittyi työtaistelutilanteisiin ja vuosina 2023–24 suhteellinen osuus on pysynyt saman kaltaisena, vaikka määrä on ollut vähäisempi, oletettavasti työmarkkinatilanteesta johtuen. Tyypillisesti häätöilmoitukset ovat työtaistelun osalta liittyneet ylityökieltoon.

Suojelutyötä on pyritty turvaamaan myös turvaamistoimien avulla. Turvaamistoimen on katsottu olevan mahdollinen myös työtaistelutilanteissa. Käytännössä suojelutyön vuoksi on määrätty väliaikaisia turvaamistoimia. Väliaikainen turvaamistoimi voi olla keino saada nopeasti estetyksi työtaistelun vuoksi uhkaavat vaarat esimerkiksi hengelle tai terveydelle. Turvaamistoimen soveltuvuus kaikkien edellä mainittujen oikeushyvien riittäväksi turvaamiseksi työtaistelutilanteissa ei ole oikeuskäytännön perusteella selvää. Pelkästään turvaamistoimen hakemisen mahdollisuuden ilman, että suojelutyötä koskevaa vaatimusta asetettaisiin laissa, ei arvioida riittävällä ja selkeällä tavalla turvaavan edellä mainittuja merkittäviä oikeushyviä työtaistelutilanteissa.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on turvata eräät perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta välttämättömät toiminnot työtaistelutilanteissa. Tavoitteena on, että osapuolet jatkossakin ensisijaisesti sopivat keskinäisissä neuvotteluissaan työtaistelun aikana tarvittavasta suojelutyöstä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistykselle asetettavasta velvollisuudesta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä välttämättömistä toiminnoista. Mitä jäljempänä esityksessä todetaan työntekijöiden yhdistyksestä, koskee myös virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksiä. Työtaistelu ei saisi välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa sääntelyllä suojattavia välttämättömiä toimintoja. Kyse on toiminnoista, joiden keskeytyksen jatkuminen on ihmisten hengen ja terveyden, elinkeinotoiminnan edellytysten, ympäristön, eläinten hyvinvoinnin, turvallisuuden tai muutoin yleisen edun kannalta välttämätöntä turvata myös työtaistelun aikana. Huolehtimisvelvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää toimintojen välitöntä, konkreettista ja vakavaa vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla. Ehdotettavalla sääntelyllä turvattaisiin eräät perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävät toiminnot työtaisteluiden aikana. Kyse on siitä, että työnantaja saa käyttöönsä sen työvoiman, joka on välttämätöntä, jotta työnantaja voi huolehtia vastuistaan, joita välttämättömien toimintojen turvaaminen edellyttää.

Työntekijöiden yhdistyksen huolehtimisvelvollisuus kattaisi koko työtaistelun ajan. Yhdistys voisi täyttää huolehtimisvelvollisuutensa rajaamalla työtaistelua siten, että työnantajan kriittiset toiminnot tai tehtävät jäisivät työtaistelun ulkopuolelle tai jättämällä työnantajan käyttöön

sellaisen vähimmäismäärän henkilöstöä, joka on välttämätöntä sääntelyllä suojattavien toimintojen turvaamiseksi.

Huolehtimisvelvollisuudesta vastaisi työtaistelun toimeenpanosta vastuussa oleva työntekijöiden yhdistys. Se voisi olla valtakunnallinen työntekijöiden yhdistys, yksittäinen ammattiliitto tai ammattiosasto.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös työnantajan käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista huolehtimisvelvollisuuden vastaisten työtaisteluiden estämiseksi. Tuomioistuimien voisi työnantajan hakemuksesta väliaikaisesti kieltää työtaistelun, jos olisi todennäköistä, että työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaisi jonkin sääntelyllä suojattavan toiminnon ja että asian kiireellisyys vaatisi väliaikaisen määräyksen antamista. Tuomioistuimien voisi tarvittaessa hakijan pyynnöstä lykätä työtaistelua tai keskeyttää jo alkaneen työtaistelun heti hakemuksen vireille tultua. Tuomioistuimien voisi työnantajan kanteesta kieltää huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun.

Käytännössä saatuaan tiedon työtaistelusta, joka työnantajan käsityksen mukaan vaarantaisi jonkin ehdotettavalla sääntelyllä suojattavan toiminnon, työnantajan olisi ensin arvioitava, voiko se estää toiminnon vaarantumisen omilla toimenpiteillään. Työnantajan olisi pyrittävä viipymättä selvittämään mahdolliset työtaistelun rajoihin tai suojelutyöhön liittyvät epäselvyydet työntekijöiden yhdistyksen kanssa. Jos työnantajan omat toimenpiteet eivät olisi mahdollisia, sen olisi ilmoitettava toimintojen vaarantumisesta viipymättä työtaistelun toimeenpanosta vastaavalle työntekijöiden yhdistykselle neuvotteluiden käynnistämiseksi. Työnantajan ja työntekijöiden yhdistyksen olisi neuvoteltava työtaistelun rajoista tai suojelutyöstä toimintojen turvaamiseksi. Jos neuvotteluissa ei päästäisi sopuun, työnantaja voisi hakea väliaikaista kieltä välttämättömän toiminnon turvaamiseksi. Tuomioistuimien voisi tarvittaessa lykätä työtaistelua hakemuksen käsittelyn ajaksi, jotta välttämättömät toiminnot eivät vaarantuisi sen vuoksi, ettei väliaikaista kieltä koskevaa hakemusta ehdittäisi käsitellä ennen työtaistelun aloittamista. Tuomioistuimien olisi, jos se on mahdollista, rajattava väliaikainen kieltä siten, että se koskisi niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä todennäköisesti aiheutuisi sääntelyllä suojattavien toimintojen välitön, konkreettinen ja vakava vaarantuminen. Tämä turvaisi sitä, ettei työtaistelu estyisi kokonaan.

Työtaistelut alkavat usein hyvin nopeasti sen jälkeen, kun työnantaja saa niistä tiedon. Työnantajan olisi siten käytännössä tarpeen varautua väliaikaisen kiellon hakemiseen heti saatuaan tiedon työtaistelusta. Työnantajien, joiden toimintaan liittyy sääntelyllä suojattavien välttämättömien toimintojen kannalta merkityksellisiä tehtäviä, on perusteltua etukäteen varautua työtaistelutilanteisiin arvioimalla toimintaansa liittyviä riskejä. Varautumista voitaisiin tehdä myös työnantajien yhdistyksen johdolla.

Väliaikaisen kiellon täytäntöönpano edellyttäisi, että hakija hakee täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanosta vastaisi ulosottomies.

Esityksessä ehdotetaan, että työntekijöiden yhdistyksellä olisi oikeus poiketa työnseisausta koskevan ilmoituksen sitovuudesta tilanteessa, jossa työnantaja olisi ehdotettavan lainsäädännön mukaisesti hakenut väliaikaista kieltä tai nostanut kanteen työtaistelun kieltämiseksi tai tuomioistuimien olisi kieltänyt työtaistelun.

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. Häätötyön teettäminen tulisi kyseeseen vain, jos vahinkoseurausta ei voida esityksessä ehdotettavilla tai millään muillakaan kohtuullisilla keinoilla välttää.

4.1.2 Ehdotusten suhde voimassa olevaan sääntelyyn

Työriitalaissa säädetään työriitojen sovittelusta. Työnseisauksesta on ilmoitettava valtakunnansovittelijan toimistoon ja myös vastapuolelle. Myös työnseisauksena toteutettavasta myötätuntotyötaistelusta ja poliittisesta työtaistelusta tai niiden laajentamisesta on ilmoitettava valtakunnansovittelijan toimistoon sekä työrauhavelvollisuuden vallitessa vastapuolena olevalle työehtosopimusosapuolelle. Myötätuntotyötaistelusta on ilmoitettava työrauhavelvollisuudesta riippumatta lisäksi sen kohteena olevalle työnantajalle. Muista työtaisteluista ei ole ilmoitusvelvollisuutta. Ilmoitusvelvollisuus työnseisauksista antaa aikaa sovittelutoimelle ja mahdollistaa myös työnantajan varautumisen työnseisauksena toimeenpantavaan työtaisteluun. Ilmoitusvelvollisuus mahdollistaa myös sen, että työnantaja pystyy arvioimaan suojelutyön tarvetta ennen työtaistelun alkamista ja tarvittaessa neuvottelemaan työntekijöiden yhdistyksen kanssa työtaistelun rajauksista ja suojelutyöstä.

Valtakunnansovittelijan tai hänen määräämänsä sovittelijan tehtävänä on pyrkiä löytämään työmarkkinaosapuolten välisiin intressiriitoihin ratkaisuja työtaistelun välttämiseksi. Sovittelun tarkoituksena ei ole ratkaista työtaistelun rajoituksia ja suojelutyötä koskevia riitoja. Ehdotettavan sääntelyn mukaista huolehtimisvelvollisuutta koskevassa tulkintariidassa olisi kyse oikeusriidasta.

Työriitalaissa on säännökset työnseisauksen tai sen laajentamisen siirrosta. Säännökset koskevat työnseisauksia, jotka laajuuden tai työalan laadun vuoksi kohdistuvat yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin tai huomattavasti vahingoittavat yleistä etua. Siirtoa koskevan sääntelyn tarkoitus eroaa nyt ehdotettavasta sääntelystä. Työnseisauksen siirron tarkoituksena on varata sovitteluun lisäaikaa. Siirto tehdään työriidan eli intressiriidan sovittelua varten. Työnseisauksen siirto ei vaikuttaisi esimerkiksi työnantajan oikeuteen turvautua ehdotettuun väliaikaiseen kieltoon tai kieltokanteeseen. Kyse on erillisistä prosesseista, joilla on eri tarkoitukset.

Sama työtaistelu voisi käytännössä olla sekä työehtosopimuslain vastainen että ehdotettavan suojelutyötä koskevan sääntelyn nojalla kielletty. Työrauhavelvollisuuden vastaisesta työtaistelusta ja työrauhavelvollisuuden vallitessa toimeenpantavia myötätunto- ja poliittisia työtaisteluita koskevien rajoitusten vastaisesta työtaistelusta seuraamuksena on työehtosopimuslain mukaan hyvityssakko, ja asia käsitellään työtuomioistuimessa. Lisäksi työriitalaissa säädetään hyvityksestä seuraamuksena työrauhavelvollisuuden ulkopuolella toimeenpantavia myötätunto- ja poliittisia työtaisteluita koskevien rajoitusten vastaisista työtaisteluista. Työriitalain mukaista hyvitystä koskevat asiat käsitellään yleisessä tuomioistuimessa. Työntekijöiden yhdistykselle ehdotettavaa huolehtimisvelvollisuutta koskevat riidat käsitellään yleisessä tuomioistuimessa. Kyse on erillisistä prosesseista, joilla on eri perusteet ja tarkoitukset. Työtuomioistuin käsittelee työrauhaa koskevat asiat yleensä varsin nopeasti, joten käytännössä työnantajalla ei välttämättä ole enää tarvetta turvautua ehdotettaviin väliaikaiseen kieltoon tai kieltokanteeseen, jos työtuomioistuimen työrauhavelvollisuuden vastaiseksi katsoma työtaistelu ei toteudu.

Esityksessä ehdotettuja velvoitteita ja oikeussuojakeinoja sovellettaisiin myös virkasuhteessa. Työntekijöiden yhdistystä koskevat velvoitteet koskisivat vastaavasti virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksiä. Voimassa olevassa virkaehtosopimuslainsäädännössä suojelutyövelvoite koskee työtä, jota työtaistelun piiriin kuulumattoman virkamiehen tai

viranhaltijan on tehtävä tavanomaisten virkavelvoitteidensa täyttämisen lisäksi. Työtaisteluun osallistuvalla virkamiehellä tai viranhaltijalla ei sen sijaan ole velvollisuutta tehdä suojelutyötä. Virkaehtosopimuslainsäädäntöön perustuvaan suojelutyöhön määraamisestä päättää työnantaja, kun taas esityksen lähtökohtana on virkamiesten yhdistyksen päätösvalta suojelutyöstä. Suojelutyötä koskevat virkaehtosopimuslainsäädäntöön perustuvat riita-asiat ratkaistaan työtuomioistuimissa. Suojelutyön toteuttamistapa ja työnantajan oikeussuojakeinot eroavat edellä selostetulla tavalla esityksessä ehdotettavasta. Virkaehtosopimuslainsäädännössä tarkoitettulla suojelutyöllä on kuitenkin sama tavoite kuin esityksessä ehdotettavalla suojelutyöllä eli välttämättömien toimintojen turvaaminen.

Esityksessä käytetty terminologia vastaa työmarkkinoilla yleisesti vakiintunutta suojelutyökäsitteen merkityssisältöä. Työmarkkinaosapuolet voivat ehdotetusta sääntelystä riippumatta sopia siitä, että suojelutyönä turvataan muitakin kuin sääntelyn piiriin kuuluvia toimintoja.

Virkasuhteisten osalta suojelutyöllä voitaisiin viitata myös työtaisteluun osallistumattomien henkilöiden velvollisuuksiin. Työtaisteluun osallistumattomia virkasuhteisia henkilöitä koskeva suojelutyövelvollisuus olisi ehdotuksessa tarkoitettu työnantajan käytettävissä oleva muu keino, jota työnantajan tulisi ensisijaisesti käyttää. Jos työtaisteluun osallistumattomien tekemä suojelutyö olisi riittävää sääntelyllä suojattavien oikeushyvien turvaamiseksi, ei työtaistelu muodostuisi huolehtimisvelvollisuuden rikkomisen vuoksi oikeudenvastaiseksi.

Virkaehtosopimuslainsäädännön mukaan valtion sekä kuntien ja hyvinvointialueiden virkaehtosopimusosapuolet voivat saattaa virkariitalautakunnan käsiteltäväksi työtaisteluhka-aset työriidat, jotka voivat vakavasti häiritä yhteiskunnan tärkeitä toimintoja. Virkariitalautakuntakäsittely on mahdollinen, jos yhdistysten välisissä neuvotteluissa ei ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta. Virkariitalautakunta voi kehottaa asianosaisia luopumaan osaksi tai kokonaan yhteiskuntavaarallisesta työtaistelutoimenpiteestä. Kehotus ei ole oikeudellisesti sitova. Virkariitalautakunnan käsittely lykkää työtaistelutoimenpiteen alkamista tai laajentamista kahdella viikolla. Virkariitalautakunnan käsittelyllä ei olisi vaikutusta virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksille ehdotettavan huolehtimisvelvollisuuden soveltumiseen tai työnantajan oikeuteen hakea työtaistelun väliaikaista kieltoa tai vaatia työtaistelun kieltämistä. Jos virkariitalautakunnan käsittelyn myötä suojeltavat välttämättömät toiminnot turvattaisiin, työnantajan ei tarvitsisi käyttää ehdotettavia oikeussuojakeinoja.

Työaikalain mukaan työnantaja saa teettää hätätyötä, jos ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen. Työneuvoston tulkintakäytännön mukaan hätätyötä on voinut teettää myös työtaistelutilanteissa ja säännöllisenä työaikana. Esityksellä yhteensovitettaisiin työaikalain hätätyösääntely esityksessä ehdotettavan suojelutyölainsäädännön kanssa. Työaikalaisa säädetty hätätyö olisi ehdotuksen mukaan työnantajan viimesijainen keino sääntelyn piiriin kuuluvien vahinkoseurausten välttämiseksi.

Ehdotettava väliaikaista kieltoa koskeva sääntely olisi erityissääntelyä suhteessa turvaamistoimia koskevaan yleiseen sääntelyyn. Käytännössä turvaamistoimen käyttöala kaventuisi. Arvion mukaan tulevaisuudessa ehdotettua uutta menettelyä käytettäisiin turvaamistoimenettelyä enemmän työtaistelun kieltämiseen, kun kyse olisi ehdotuksessa tarkoitettujen välttämättömien toimintojen vaarantumisesta. Ehdotettavassa laissa otettaisiin kantaa siihen, mitä toimintoja on välttämättömä suojella työtaistelun aikana. Ehdotettavalla lainsäädännöllä ei olisi vaikutusta turvaamistoimen hyödyntämiseen muilla perusteilla, kuten

oikeuden tai hyvän tavan vastaisten työtaisteluiden kieltämisessä (esim. KKO 2018:61 ja KKO 2020:50). On 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.

Työntekijöiden yhdistyksellä olisi ehdotuksen mukaan velvollisuus huolehtia siitä, ettei työtaistelu vaarana välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti toimintoja, jotka ovat välttämättömiä esimerkiksi ihmisten hengen tai terveyden tai työnantajan elinkeinotoiminnan jatkamisen kannalta olennaisen omaisuuden suojaamiseksi.

Työntekijöiden yhdistys voi joutua vastuuseen työriitalain 8 d §:n huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun aiheuttamista vahingoista, jos vahingonkorvausvastuun yleiset edellytykset täyttyvät. Vahingonkorvausvastuun syntyminen edellyttää vahingonkorvauslain nojalla korvattavan vahingon aiheutumista ja tuottamuksellista tai tahallista menettelyä, joka on syy-yhteydessä aiheutuneeseen vahinkoon. Vahingon aiheutumisen ja sen määrän tulee lisäksi olla vahingonaiheuttajan ennakoitavissa. Huolehtimisvelvoitteen vastainen työtaistelu voi aiheuttaa vahingonkorvauslain nojalla korvattavaa vahinkoa työnantajille ja kolmansille osapuolille.

Työntekijöiden yhdistykselle vahingonkorvausvastuu voisi syntyä lähinnä työnantajalle aiheutuneista esinevahingoista eli elinkeinotoiminnassa olennaisten koneiden tai laitteiden tai vastaavien tuotantovälineiden vahingoittumisesta. Työnantajalle aiheutuneesta esinevahingosta voi aiheutua välillistä vahinkoa myös kolmansille osapuolille, kuten työnantajan sopimuskumppaneille. Esinevahingot voivat ilmetä joko esineen korjauskustannuksina tai epäsuorana tulon menettämisenä. Työtaistelusta voi syntyä myös korvattavaa henkilövahinkoa esimerkiksi terveydenhuollon asiakkaalle. Henkilövahingoissa syy-yhteyden näyttäminen voi kuitenkin käytännössä olla haastavaa. Huolehtimisvelvollisuus koskee myös sellaisten työtaistelun välttämistä, jotka voisivat aiheuttaa vakavaa vaaraa ympäristölle. Ympäristövahinkojen korvaamisesta säädetään ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (737/1994).

Henkilövahinkojen ja muiden kolmansille aiheutuneiden vahinkojen osalta ensisijainen vastuutaho suhteessa vahingonkärsijään on yleensä työnantaja. Näissä tilanteissa voi olla vaikea yksilöidä, missä määrin vahinko on ylipäänsä johtunut työtaisteluista ja miltä osin työnantaja on vastuussa toimintansa jatkuvuudesta suhteessa kolmansiin työtaisteluista huolimatta.

Vahingonkorvausvastuu edellyttää vahingonaiheuttajan tuottamuksellista tai tahallista menettelyä. Korvausvastuun edellytyksenä oleva tuottamus voi ilmetä myös laiminlyöntinä eli yleensä laissa tai lain nojalla vahvistetun erityisen oikeudellisen velvollisuuden laiminlyöntiä tahallaan tai huolimattomuudesta. Esityksessä ehdotettavan huolehtimisvelvollisuuden noudattaminen toimii tuottamuserusteen arvioinnin mittapuuna. Työriitalain 8 d §:ssä asetetut velvoitteet käytännössä rajaavat sitä, millaisten vahinkojen aiheutumista työnteekijöiden yhdistyksen tulisi työtaistelua toimeenpannessaan välttää. Jos työnteekijöiden yhdistyksen katsotaan rikkoneen 8 d §:n mukaista huolehtimisvelvoitettaan eli kyse oli lainvastaisesta työtaistelusta, on kyse lähtökohtaisesti vähintäänkin vahingonkorvauslain mukaisesta tuottamuksesta.

Vastuutahon määrittämiseen vaikuttaa käytännössä myös se, että vahingonkärsijällä on velvollisuus rajoittaa kärsimäänsä vahinkoa. Työnantajalla olisi ehdotuksen mukaan velvollisuus ryhtyä kohtuudella käytettävissä oleviin toimenpiteisiin 8 d §:ssä tarkoitettujen seurausten estämiseksi. Seuraukset voivat kohdistua suoraan työnantajaan itseensä tai

välillisesti kolmansiiin osapuoliin, joita kohtaan työnantajalla on lakiin tai sopimukseen perustuvia velvoitteita. Työtaistelun kohteena olevan työnantajan voidaan lähtökohtaisesti edellyttää ryhtyvän kohtuullisiin toimenpiteisiin työtaistelusta aiheutuvan vahingon estämiseksi. Lisäksi työntekijöiden yhdistyksen korvausvastuuseen voi vaikuttaa myös työnantajan mahdollinen vahingonkorvausvastuu, jos kyse on työntekijän aiheuttamasta vahingosta. Vahingonkorvausvastuu voi tilanteesta riippuen syntyä sekä työnantajalle että työntekijäyhdistykselle. Korvausvastuun jakautumisesta säädetään vahingonkorvauslain 6 luvussa.

Työntekijöiden yhdistyksen huolehtimisvelvollisuus ei kohdistu niin kutsuttuihin puhtaisiin varallisuusvahinkoihin eli taloudelliseen vahinkoon, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon. Työtaistelusta aiheutuvaa puhdasta varallisuusvahinkoa voi olla esimerkiksi työnantajan liiketoiminnan keskeytymisestä aiheutunut liikevoiton tilapäinen vähentyminen tai asiakaskunnan menettämisestä aiheutuva liikevoiton vähentyminen. Niiden korvattavuutta ei käytännössä voitaisi perustella ehdotettavan työriitalain 8 d §:n mukaisen huolehtimisvelvollisuuden laiminlyönnillä, koska huolehtimisvelvollisuus kohdistuu vain tiettyihin välttämättömiin toimintoihin. Huolehtimisvelvollisuuden tarkoituksena ei ole yleisesti suojata työnantajaa työtaistelusta aiheutuvilta puhtaasti taloudellisilta vahingoilta. Näin ollen työtaistelun toimeenpanossa edellytettävän huolehtimisvelvollisuuden laiminlyönnistä mahdollisesti aiheutuva puhdas varallisuusvahinko ei olisi vahingonkorvausoikeudellisessa syy-yhteydessä huolehtimisvelvollisuuden laiminlyöntiin.

Vahingonkorvausoikeudessa sovellettavan rikastumiskiellon mukaisesti korvattavaksi tulee vain todellisuudessa aiheutunut vahinko. Vahingonkorvausta voidaan vahingonkorvauslain 6 luvun 1 §:n mukaisesti sovitella.

Vahingonkorvauslaki soveltuu sopimussuhteen ulkopuolisissa tilanteissa. Mahdollinen vahingonkorvausvastuu perustuisi laissa säädetyn huolehtimisvelvoitteen rikkomiseen. Vastuu voisi syntyä riippumatta siitä, onko osapuolten välillä voimassa olevaa työehtosopimusta.

Jos työtaistelu rikkoisi ehdotettavan työriitalain 8 d §:n lisäksi työehtosopimukseen ja työehtosopimuslakiin perustuvaa työrauhavelvollisuutta, voisi työntekijäyhdistykselle seurata myös työehtosopimuslain mukainen hyvityssakko. Jos kyse on lainvastaisesta myötätuntotyötaistelusta tai poliittisesta työtaistelusta, seuraamuksena voi työrauhavelvollisuuden ulkopuolellakin olla työriitalain 18 a §:n mukainen hyvitys. Mainitut hyvitykset maksetaan sopimussakon luonteisesti vahingonkorvauksen sijasta. Työehtosopimuslain 9 §:n ja työriitalain 18 a §:n hyvitysseuraamusten enimmäismäärä on rajoitettu 150 000 euroon, vaikka todellisuudessa lainvastaisesta työtaistelusta työnantajalle aiheutunut vahinko voi olla suurempi. Samasta työtaistelusta voisi kuitenkin syntyä työntekijöiden yhdistykselle myös vahingonkorvausvastuu, jos kyse on lisäksi esityksessä ehdotettavan huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta.

Lähtökohtaisesti työriitalain 9 §:n hyvityssakon tai työriitalain 18 a §:n hyvitysseuraamuksen ja ehdotettavaan työriitalain 8 d §:n huolehtimisvelvoitteen rikkomisesta syntyvän vahingonkorvausvastuun yhteensovittamista voidaan arvioida seuraavasti. Pääsäännön mukaan mahdollinen muusta lainsäädännöstä johtuva hyvitys huomioidaan vahingonkorvauksessa, jos sillä hyvitetään samaa vahinkoa. Ratkaisevaa merkitystä ei ole sillä, että hyvitys- ja vahingonkorvausvastuu liittyvät samaan työtaisteluun. Jos ehdotettavan työriitalain 8 d §:n huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta aiheutuisi samaa vahinkoa kuin se, minkä työnantajan saama hyvitys jo kattaa, vahingonkorvausta ei lähtökohtaisesti voisi enää tuomita. Toisaalta 8 d §:n huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta voi aiheutua myös sellaista vahinkoa, jota hyvitys ei kata. Hyvitys voisi tällöin tulla maksettavaksi vahingonkorvauksen lisäksi.

Huolellisuusvelvollisuuden rikkomisesta aiheutuvat vahingot eivät välttämättä ole päällekkäisiä mahdollisen hyvityksen kanssa. Esimerkiksi työriitalain 8 a §:n vastaisen myötätuntotyötaistelun järjestäminen tai työehtosopimuslain 7 §:n työrauhavelvollisuuden vastainen työtaistelu voi aiheuttaa työnantajalle puhdasta varallisuusvahinkoa. Jos työtaistelussa samalla aiheutetaan työriitalain 8 d §:ää rikkomalla esinevahinkoa, hyvitys ei estäisi vahingonkorvauksen määräämistä.

Ehdotettavan sääntelyn puitteissa vahingonkorvausvastuu voisi syntyä lähinnä työntekijöiden yhdistykselle. Esityksessä asetetaan eräitä velvoitteita myös työnantajille. Työntekijäyhdistykselle ei kuitenkaan lähtökohtaisesti aiheudu sääntelyn soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa vahingonkorvauslain nojalla korvattavaa vahinkoa. Työnantaja olisi oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 11 §:n mukaisesti velvollinen korvaamaan tarpeettomasta kieltohakemuksesta työntekijöiden yhdistykselle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksellä ei ole olennaisia vaikutuksia julkiseen talouteen. Esitys ei liity valtion talousarvioesitykseen. Esityksestä voi johtua vähäisiä toimintamenomäärärahoista katettavia kustannuksia tuomioistuimille. Näitä kustannusvaikutuksia selostetaan tarkemmin luvussa 4.2.2.

4.2.1.2 Vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin

Suojelutyön antamisessa ei ole yleisesti ilmennyt erityisiä ongelmia tai epäselvyyksiä, jotka olisivat johtaneet ehdotettavalla sääntelyllä turvattavien toimintojen vakavaan vaarantumiseen. Työnantajien kokemat ongelmat liittyvät tyypillisesti esimerkiksi siihen, ettei työtaistelun työpaikkakohtaisista rajauksista ole välttämättä saatu riittävästi tietoa. Välttämättömien toimintojen turvaamisesta työtaistelun yhteydessä on kuitenkin nykyisin pääsääntöisesti huolehdittu työntekijöiden yhdistysten ja työnantajien kesken. Ehdotuksella ei siten arvioida käytännössä olevan merkittäviä vaikutuksia työnantajayritysten toimintaan. Työnantajilla olisi kuitenkin esityksen mukaan velvollisuus selvittää työtaisteluiden rajauksiin liittyvät epäselvyydet viipymättä työntekijöiden yhdistyksen kanssa. Työntekijöiden yhdistyksen huolehtimisvelvoitteen voidaan arvioida johtavan siihen, että työntekijäyhdistykset arvioivat nykyistä tarkemmin välttämättömien toimintojen turvaamista ja pystyvät siten antamaan työnantajille täsmällisempää tietoa suunnitelluista rajauksista ja suojelutyöstä.

Ehdotettava sääntely turvaa yrityksiä ennakolta siltä, että työtaisteluilla voitaisiin aiheuttaa huomattavaa vahinkoa yritysten tuotanto- tai palvelutoiminnan kannalta välttämättömälle omaisuudelle tai muulle merkittävälle aineelliselle omaisuudelle. Sääntely turvaa myös sitä, että yritykset voivat huolehtia vastuistaan asiakkailleen myös työtaistelun aikana siten, ettei työtaistelusta aiheutuisi yrityksen toiminnan olennaisen estymisen takia vakavaa vaaraa niille kolmansien eduille, joita sääntelyllä suojataan.

Ehdotettava lainsäädäntö soveltuu samalla tavalla sekä järjestäytyneisiin että järjestäytymättömiin yrityksiin.

Ehdotetulla lainsäädännöllä on vaikutuksia eri kokoisiin ja laajasti eri toimialoilla toimiviin yrityksiin. Ehdotettu lainsäädäntö soveltuisi kaikille toimialoille, joilla tehdään tehtäviä, joiden

tekemättä jättäminen voisi vakavasti vaarantaa sääntelyllä suojattavia toimintoja. Sääntely ulottuisi myös sellaisiin välttämättömiä tukitoimintoja tekeviin tai palvelu- tai tuotantoketjussa toimiviin yrityksiin, joissa tehtävien töiden tekemättä jättäminen voisi välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa esimerkiksi henkeä tai terveyttä tai kansallista turvallisuutta päätoiminnan estymisen kautta. Sääntely ei kuitenkaan soveltuisi kaikkiin yrityksiin, koska kaikissa yrityksissä ei ole suojelutyön tarvetta.

Ehdotettavat menettelytapavaatimukset selventävät osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia ja turvaavat yritysten tasapuolista asemaa suojelutyötä koskevissa neuvotteluissa. Suojelutyöstä neuvotellaan jo nykyisin. Ehdotettu sääntely kuitenkin tehostaa neuvotteluita.

Ehdotetun lainsäädännön arvioidaan erityisesti pidemmällä aikavälillä vähentävän suojelutyöhön liittyviä riitaisuuksia ja ongelmia työtaisteluiden yhteydessä verrattuna siihen, että uutta lainsäädäntöä ei säädettäisi.

Ehdotetulla lainsäädännöllä on vastaavia vaikutuksia myös muihin työnantajiin.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetulla väliaikaista kieltoa ja kieltokannetta koskevalla sääntelyllä arvioidaan olevan vaikutuksia yleisiin tuomioistuimiin. Ehdotettava sääntely selkeyttää suojelutyön turvaamiseksi käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja verrattuna nykyisin hyödynnettyyn turvaamistoimeen. Ehdotettava sääntely johtanee siihen, että riitatapauksia tulee jonkin verran nykyistä useammin tuomioistuimiin. Kyse on kuitenkin todennäköisesti yksittäisistä tapauksista. Osin ennakoitavissa oleva riitatapausten lisääntyminen johtuu työmarkkinasuhteista eikä pelkästään ehdotettavasta lainsäädännöstä. Riidat edellyttävät tuomioistuimilta nopeaa toimintaa, mikä tuomioistuinviraston arvion mukaan voi edellyttää resurssien käyttämistä kiireellisenä hoidettaviin tehtäviin, erityisesti väliaikaista kieltoa koskevien hakemusten kiireelliseen käsittelyyn. Valtaosa työtaisteluiden kieltämiseen liittyvistä tapauksista tulee oletettavasti käsiteltäväksi pääkaupunkiseudun ruuhkaisissa tuomioistuimissa. On mahdollista, että ehdotettava lainsäädäntö etenkin pitkällä aikavälillä vähentää työtaisteluiden kieltämistä koskevien asioiden määrää tuomioistuimissa. Työntekijäyhdistyksille asetettava huolehtimisvelvoite ennaltaehkäisee välttämättömiin toimintoihin kohdistuvia työtaisteluita. Työnantajapuolelle ehdotettavien velvoitteiden voidaan puolestaan arvioida edistävän osapuolten keskinäisiä neuvotteluita ja erimielisyyksien ratkaisua hyvissä ajoin ennen työtaistelun alkamista. Ehdotuksella pyritään siihen, että tuomioistuinprosessi vältettäisiin.

Ehdotetut lainmuutokset edellyttävät muutoksia tuomioistuinten tietojärjestelmiin ja tilastointiin. Tuomioistuinviraston alustava arvio yleisten tuomioistuinten AIPA-järjestelmän muutosten kustannuksista on noin 10 000 euroa. Myös hallinto-oikeuksien HAIPA-järjestelmään tarvittaneen vastaavia muutoksia.

Ehdotetulla sääntelyllä arvioidaan olevan vaikutuksia ulosottoviranomaisten toimintaan edellyttäen niiltä resursseja erityisesti väliaikaisten kieltojen täytäntöönpanoon.

Ehdotettu sääntely kattaisi myös virkasuhteiset. Sääntely edistää siten viranomaisten kykyä huolehtia monista keskeisistä lakisääteisistä tehtävistään työtaistelun aikana.

4.2.3 Vaikutukset työelämään ja työntekijöihin

Suojelutyöstä on nykyisin pääsääntöisesti huolehdittu työmarkkinajärjestöjen kesken. Suojelutyötä koskeva vaatimus selventää nykytilaa ja osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia.

Lähtökohtana on, että työntekijöiden yhdistys huolehtimisvelvoitteensa nojalla rajaa työtaistelun tai tarjoaa riittävästi suojelutyötä siten, että välttämättömät toiminnot turvataan. Osapuolten ei tarvitse käydä erillisiä neuvotteluja, ellei työtaistelun rajauksista ole erimielisyyttä. Ehdotettu sääntely antaa työnantajille työkalun estää sääntelyllä suojattavia toimintoja vakavasti vaarantavat työtaistelut. Ehdotettavat sääntelyratkaisut lähtevät kuitenkin siitä, että jatkossakin asioista saataisiin sovittua osapuolten keskinäisissä neuvotteluissa. Ehdotuksella ei puututa neuvotteluiden käytännön järjestelyihin, vaan osapuolet voivat järjestää ne parhaaksi katsomallaan tavalla. Ehdotetulla sääntelyllä ei arvioida olevan käytännössä merkittäviä vaikutuksia suurimmalla osalla toimialoista, joilla nykyisinkin on saatu sovittua suojelutyöstä. Ehdotettu lainsäädäntö lisää oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta työmarkkinoilla. Huolehtimisvelvollisuudesta säättäminen edellyttää työntekijöiden yhdistyksiltä tarkempaa suojelutyön ja työtaistelun rajausten arviointia. Velvoite ei kuitenkaan käytännössä merkitse muutosta työntekijöiden yhdistysten toimintaan. Työtaisteluiden rajausten ja suojelutyötarpeen arviointi on tavanomainen osa työtaistelutoimen suunnittelua. Sääntelyn piiriin kuuluvia toimintoja on pääsääntöisesti nykyisinkin rajattu työtaisteluiden ulkopuolelle.

Ehdotuksen voidaan arvioida vastaavan työntekijöiden yhdistysten kokemiin ongelmiin, jotka liittyvät neuvotteluiden viivytyksettömään käynnistämiseen, työnantajan suojelutyöpyynnön yksilöintiin ja tiedonsaantiin.

Työntekijöiden yhdistyksen näkökulmasta huolehtimisvelvoitteen perusteella tehtävää arviointia helpottaa se, että työnantajalla olisi lakisääteinen velvollisuus antaa yhdistykselle tarpeelliset tiedot työtaistelun rajojen ja suojelutyön määrittämiseksi. Lisäksi työnantajalla olisi velvollisuus selvittää työtaistelun rajoihin liittyvät epäselvyydet viipymättä työtaistelun toimeenpanosta vastaavan yhdistyksen kanssa. Myös neuvottelut välttämättömien toimintojen turvaamisesta olisi työnantajan toimesta käynnistettävä viipymättä. Työnantajan joutuessa menettely erimielisyystilanteissa antaa työntekijöiden yhdistykselle aikaa harkita työtaistelun rajoja tarvittaessa uudelleen ennen työtaistelun käynnistymistä. Näin voidaan välttää tuomioistuinmenettely ja ajautuminen tilanteeseen, jossa hätätyön teettäminen voisi poikkeuksellisesti tulla kyseeseen.

Virkasuhteessa tehdään usein työtä, joka liittyy ehdotettavalla sääntelyllä suojattavien toimintojen turvaamiseen. Ehdotettava sääntely ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että kaikki virkamiehet, joiden tehtävät jollakin tavalla liittyvät sääntelyllä suojattaviin toimintoihin, olisi rajattava työtaistelun ulkopuolelle. Virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistykselle asetettavan huolehtimisvelvollisuuden soveltumiselle olisi korkea kynnyks, eli edellytettäisiin välttämättömien toimintojen välitöntä, konkreettista ja vakavaa vaarantumista. Sääntely ei tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi kaikki turvallisuusviranomaisten palveluksessa olevat virkasuhteiset olisi rajattava työtaistelun ulkopuolelle. Sääntelyssä edellytettäisiin vain sen henkilöstön rajaamista työtaistelun ulkopuolelle, joka olisi välttämätöntä toimintojen turvaamiseksi vakavalta vaarantumiselta. Sääntely koskisi siten vain rajattua joukkoa virkasuhteisia. Sama koskee toimintojen turvaamisen kannalta merkityksellisissä tehtävissä työskenteleviä työsuhteisia työntekijöitä.

Esityksessä ehdotettava huolehtimisvelvoite kohdistuu muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla suojelutyöneuvottelut ja työtaistelun rajaukset ovat työn luonteesta johtuen tavanomaisia eikä ehdotettava lainsäädäntö muuta tätä lähtökohtaa nykytilaan verrattuna. Ehdotus ei myöskään kohdistu pelkästään sosiaali- ja terveydenhuoltoon, vaan yleisesti yhteiskunnan kriittisimpiin toimialoihin. Ehdotuksella ei arvioida olevan kielteisiä vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuoltoalan veto- ja pitovoimaan ja henkilöstön hyvinvointiin.

Ehdotuksen vaikutuksia työntekijöiden työtaisteluoikeuteen käsitellään jäljempänä luvussa 4.2.4.

4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Työtaisteluoikeutta käytetään kollektiivisesti osana ammatillista yhdistymisvapautta. Työtaisteluoikeutta rajoitettaessa rajoitetaan samalla ammattiyhdistysten jäsenten, eli yksittäisten työntekijöiden tai virkasuhteisten, oikeutta vaikuttaa työtaistelun tavoitteiden saavuttamiseen. Ehdotettavalla huolehtimisvelvollisuudella turvattaisiin työtaisteluiden aikana se, että välttämättömiä tehtäviä olisi hoitamassa työtaistelun aikana välttämätön henkilöstö.

Esityksessä ehdotettavat velvoitteet asetettaisiin pääasiallisesti työntekijöiden yhdistyksille. Viimesijaisena keinona soveltamisalaltaan hyvin rajatuissa ja poikkeuksellisissa tilanteissa työnantaja voisi teettää työntekijällä hätätyötä. Jos hätätyöstä kieltäytyminen johtuisi työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun osallistumisesta, siitä ei kuitenkaan saisi seurata työntekijälle muuta seuraamusta kuin palkan menetyks työtaisteluun osallistumisen ajalta. Vaikka työtaisteluun osallistuva työntekijä voisi seuraamuksetta kieltäytyä työnantajan hätätyömääräyksestä, työntekijöiden voidaan pääsääntöisesti olettaa noudattavan työnantajan määräystä poikkeuksellisissa vaaratilanteissa. Yksittäisen työntekijän kannalta suojelutyöhön tai hätätyöhön osallistuminen tarkoittaa työtaisteluperusoikeuden rajoitusta ja voi merkitä työtaistelun painostusvoiman heikkenemistä. Esityksessä ehdotettavat työtaisteluoikeuden rajoitukset ovat kuitenkin kapea-alaisia ja ne rajoittuvat vain siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä sääntelyn piiriin kuuluvan toiminnon turvaamiseksi. Ehdotuksella ei kategorisesti kielletä minkään alan tai ammattiryhmän työntekijöiden työtaisteluoikeutta.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti kuluvan hallituskauden aikana on toteutettu työmarkkinauudistuksia, joilla on vaikutuksia perusoikeutena turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja työtaisteluoikeuteen. Suhteettomia myötätuntotyötaisteluita ja poliittisia työtaisteluita koskevat rajoitukset tulivat voimaan 18.5.2024 (laki työehtosopimuslain muuttamisesta 246/2024 ja laki työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta 247/2024). Myös tässä esityksessä ehdotettavat työtaisteluoikeuden rajoitukset koskisivat myötätuntotyötaisteluita ja poliittisia työtaisteluita. Toukokuussa 2024 voimaan tulleella uudistuksella ei rajoitettu oikeutta primääri työtaisteluihin. Esityksessä ehdotettavat muutokset rajoittaisivat myös primääri työtaisteluita, joissa riita liittyy työntekijöiden omiin työehtoihin.

Työrauhalainsäädännön uudistamisen yhteydessä tehostettiin lainvastaisten työtaisteluiden seuraamusjärjestelmää. Esityksessä ei ehdoteta työntekijäyhdistykselle uusia hyvitysseuraamuksia. Tuomioistuimella olisi kuitenkin mahdollisuus asettaa työtaistelun kieltämistä koskevan päätöksen tehosteeksi uhkasakko.

Työriitojen sovittelujärjestelmää on uudistettu 1.1.2025 voimaan tulleella lainsäädäntömuutoksella. Ehdotettavalla sääntelyllä ja sovittelujärjestelmää koskevilla lainsäädäntömuutoksilla (816/2024) ei ole suoria yhteisvaikutuksia. Työnseisausilmoituksen antaminen käynnistää työriitalain mukaisen sovittelun. Lakkoon mahdollisesti liittyvää työnantajan ja työntekijäyhdistyksen välistä riitaa välttämättömien toimintojen turvaamisesta ei ehdotuksen mukaan soviteltaisi valtakunnansovittelijan johdolla. Työriitojen sovittelujärjestelmää koskevan lainsäädäntömuutoksen esitöissä (HE 146/2024 vp) arvioitiin, että lainsäädäntömuutoksella ja sovittelijan noudattamalla käytännöllä on vaikutusta työmarkkinaneuvotteluihin. Esityksellä ei muutettu työmarkkinaosapuolten mahdollisuuksia sopia keskenään palkoista ja muista työsuhteen ehtoista. Sovittelumenettelyssä noudatettavilla käytänteillä on heijastevaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan. Työntekijäyhdistysten

neuvotteluasemaan ja työtaisteluoikeuteen kohdistuvien vaikutusten osalta huomionarvoista on, että sovittelijat ovat noudattaneet lain tasolla vahvistettuja käytänteitä jo pitkään.

Hallituskauden aikana jo toteutetut ja tässä esityksessä ehdotettavat muutokset rajoittavat tai vähintäänkin välillisesti vaikuttavat perusoikeutena turvattuun ammatillisen yhdistymisvapauden käyttöön ja työtaisteluoikeuteen. Työtaisteluoikeuden rajoittaminen lähtökohtaisesti vahvistaa työnantajapuolen neuvotteluasemaa ja voi johtaa työehtojen heikentymiseen (HE 12/2024 vp s. 57–58). Esityksessä ehdotettava sääntely koskisi yleisesti sellaisia aloja, joiden työtehtävät ovat välttämättömiä perusoikeuksien tai yleisen edun turvaamiseksi. Esityksellä ei siten asetettaisi niin sanottuja kriittisiä toimialoja työtaisteluoikeuden rajoitusten suhteen keskenään erilaiseen asemaan. Esitys säilyttäisi myös kriittisten toimialojen työntekijöiden mahdollisuuden asettaa neuvottelutavoitteitaan ja tukea niiden toteuttamista työtaistelutoimin käytännössä entisellään. Sääntelyn piiriin kuuluvilla kriittisillä toimialoilla työskenteleviä työntekijöitä kuitenkin koskisivat laajemmat työtaisteluoikeuden rajoitukset kuin muiden toimialojen työntekijöitä, koska ehdotettavat rajoitukset koskisivat myös primääriytyötaisteluita. Työntekijöiden yhdistykset eivät kuitenkaan tavanomaisesti ole pyrkineet toteuttamaan tavoitteitaan kohdistamalla työtaisteluita kriittisiin tehtäviin. Siten kriittisten toimialojen neuvotteluaseman ei laajempien työtaisteluoikeuden rajoitusten myötä voida arvioida esityksen myötä olennaisesti heikentyvän muihin aloihin nähden. Lainsäädäntöehdotuksessa on kyse työtaisteluoikeuden sekä muiden perusoikeuksien ja yleisen edun yhteensovittamisesta. Sääntelystä huolimatta työntekijöille ja niiden yhdistyksille jää laaja työtaisteluoikeus, jolla voi vaikuttaa työehtojen kehittymiseen. Suojelutyövelvoite tai hätätyöhön määrääminen ei vaikuttaisi olennaisesti työtaistelun painostusvaikutuksen ja tarkoituksen toteutumiseen.

Esityksessä ehdotetut muutokset voivat parantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ehdotetulla lainsäädännöllä suojataan erityisesti työtaisteluun nähden kolmansien henkilöiden perusoikeuksia. Ehdotetulla lainsäädännöllä suojataan myös työnantajien omaisuutta. Työtaistelut voivat aiheuttaa häiriöitä sellaiseen palvelu- ja tavaratuotantoon, jotka ovat perusoikeuksien toteutumisen kannalta kriittisiä. Tällaisia perusoikeuksia turvaavia palveluja ovat muun muassa terveys- ja sosiaalipalvelut, eräät turvallisuuspalvelut sekä vesi-, energia- ja ruokahuoltopalvelut. Tällaisten palvelujen osalta ehdotuksella turvataan sitä, etteivät työtaistelut aiheuta esimerkiksi ihmisten hengen vaarantumista tai terveyden vakavaa vaarantumista. Ehdotuksen vaikutukset kohdistuvat siten erityisesti heikommassa asemassa oleviin ihmisiin, jotka ovat sosiaali- tai terveyspalveluiden avun varassa sekä vakavasti sairaisiin, ikääntyneisiin tai apua tarvitseviin vammaisiin ihmisiin.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten merkitystä vähentää käytännössä se, että työtaisteluiden aikana on jo nykyisin sovittu suojelutyöstä eikä vakavia vahinkoja perusoikeuksien suojaamille eduille siten ole päässyt aiheutumaan.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vaihtoehtoisena toteuttamistapana on arvioitu sitä, että työntekijöiden yhdistyksen velvollisuudesta rajata työtaistelua tai antaa suojelutyötä ei säädettäisi erikseen, vaan asia jätettäisiin jatkossakin yhdistysten päätösvaltaan ja työmarkkinaosapuolten neuvotteluiden varaan. Nykyisen oikeuskäytännön mukaan oikeuden tai hyvän tavan vastainen työtaistelu on periaatteessa kiellettävissä, ja turvaamistoimen määrääminen työtaistelutilanteissa on oikeuskäytännössä katsottu mahdolliseksi. Viime kädessä on mahdollista säätää erityislaki, jolla turvattaisiin suojelutyö tietyn uhkaavan tai käsillä olevan työtaistelun yhteydessä, kuten

sosiaali- ja terveydenhuollon työtaistelutilanteissa on aiemmin kahteen otteeseen tehty. Perustuslakivaliokunnan käytännössä lähtökohtana on pidetty kuitenkin sitä, että yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on syytä pyrkiä välttämään (ks. PeVL 19/2008 vp, s. 5/II). Eduskunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto selvittää suojelutyötä koskevat kehittämistarpeet ja valmistelee tarvittaessa lainsäädäntöehdotukset, joilla suojelutyön järjestäminen turvataan ristiriitatilanteissa. Turvaamistoimen käyttömahdollisuus ei riittävän selkeästi turvaa niitä merkittäviä oikeushyviä, joiden turvaamisen arvioidaan olevan välttämätöntä työtaisteluiden yhteydessä.

Vaihtoehtona sääntelyn kohdentamisen osalta on arvioitu toimiala- tai tehtäväkohtaista sääntelyä. Yhtenä vaihtoehtona olisi ollut rajoittaa sääntely koskemaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa, koska sosiaali- ja terveydenhuollon työtaisteluiden yhteydessä suojelutyöstä on jouduttu valmistelemaan erityislainsäädäntöä. Valmistelussa on päädytty siihen arvioon, että sääntelyn tulisi olla yleistä, koska työtaisteluiden yhteydessä on voitava turvata muitakin merkittäviä oikeushyviä ja toisaalta hengen ja terveyden turvaamiseksi välttämätön suojelutyö voi liittyä muihinkin tehtäviin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin. Valtiolla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Voimassa olevan lainsäädännön nojalla ei ole riittäviä keinoja puuttua asiaan, jos työntekijöiden yhdistykset eivät anna perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävien toimintojen turvaamisen kannalta välttämätöntä suojelutyötä.

Vaihtoehtona suojelutyövaatimuksen noudattamisen tehostamiseksi on arvioitu toisaalta ennakkollisia oikeussuojakeinoja ja toisaalta jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja. Oikeussuojakeinoin liiittyy valintoja erityisesti sen suhteen, mikä taho viime kädessä ratkaisee suojelutyövaatimuksen soveltumisen ja tulisiko tämän tahon arvioida suojelutyön riittävyttä yleisellä tasolla, eli toimintojen vaarantumiskynnyksen ylittymistä, vai suojelutyövaatimuksen soveltamista tehtävä- tai jopa henkilötasolla työpaikkakohtaisesti. Keskeisenä lähtökohtana arvioinnissa on pidetty sitä, että suojelutyövaatimuksen määrittelyn siirtyminen huomattavassa määrin ulkopuolisen tahon, kuten viranomaisen tai tuomioistuimen, vastuulle on perusteltua pyrkiä mahdollisuuksien mukaan estämään.

Ennakollisena oikeussuojakeinona on arvioitu sitä, että tuomioistuin määritteli suojelutyövaatimuksen työpaikkakohtaisesti ja tehtävä- tai henkilötasolla. Vaihtoehtoa ei arvioida perustelluksi. Suojelutyön määrittely edellyttää työpaikkakohtaista tietoa ja osaamista sekä kyseisen erikoisalan osaamista. Ulkopuolisen on siten työlästä määritellä tehtävä- tai henkilötasolla sitä, mitkä tehtävät kyseisellä työpaikalla ovat sellaisia, joiden tekemättä jättäminen työtaistelun aikana vaarantaisi suojattavia oikeushyviä tai keiden henkilöiden tulisi tästä syystä hoitaa työtehtävänsä myös työtaistelun aikana. Näin on erityisesti suurten työpaikkojen osalta. Asian selvittäminen edellyttäisi perusteellista näytön arviointia. Prosessi aiheuttaisi kustannuksia sekä yhteiskunnalle että prosessin osapuolille. Tuomioistuinprosessien kesto olisi myös haasteena. Nykyisin yleisesti ottaen kohtuullisen toimivan työmarkkinaosapuolten varaan rakentuvan järjestelmän siirtäminen näin merkittäväällä tavalla yleisten tuomioistuinten vastuulle ei ole perusteltua tuomioistuinlaitoksen resurssien käytön näkökulmasta.

Ennakollisena vaihtoehtona on arvioitu myös uuden elimen, lautakunnan, perustamista valtakunnansovittelijan toimiston yhteyteen suojelutyötä koskevien riitojen ratkaisemista varten. Lautakunta vahvistaisi viime kädessä suojelutyövaatimuksen. Vaihtoehtoon liiittyy edellä kuvattuja haasteita, jos lautakunnan tulisi vahvistaa suojelutyövaatimus työpaikkakohtaisesti ja tehtävä- tai henkilötasolla. Erillisen elimen perustaminen mahdollistaisi tuomioistuinta nopeammat prosessit edellyttäen kuitenkin muutoksenhakumahdollisuuden avaamista. Uuden elimen perustamista ei arvioida perustelluksi ottaen huomioon myös siitä

aiheutuvat kustannukset. Myöskään muun uuden valvontaviranomaisen perustamista ratkaisemaan suojelutyöhön liittyviä kysymyksiä ei arvioida kustannusnäkökulmasta perustelluiksi.

Lisäksi ennakkollisena vaihtoehtona on arvioitu myös sitä, että työnantajalle annettaisiin oikeus tehdä päätös työntekijöiden velvoittamisesta suojelutyöhön ja vastapainoksi säädettäisiin sanktio, joka soveltuisi, jos työnantaja velvoittaisi suojelutyöhön lainvastaisesti. Vaihtoehdon on arvioitu olevan ongelmallinen suhteessa ILO:n sopimusten valvontakäytäntöön, jossa työnantajan yksipuolista määrittelyvaltaa ei ole lähtökohtaisesti pidetty asianmukaisena ja jonka mukaan riitatilanteessa vähimmäispalveluvaatimus tulisi ratkaista riippumattomassa elimessä. ILO:n sopimusten valvontakäytäntöä on käsitelty tarkemmin jaksoissa 2.2.3 ja 2.2.6.

Jälkikäteisenä vaihtoehtona on arvioitu suojelutyötä koskevan velvollisuuden rikkomisen sanktiointia, jolla olisi ennaltaehkäisevä vaikutus. Sanktioinnin hyvänä puolena olisi, että se saattaisi estää sitä, että suojelutyötä koskevan vaatimuksen asettaminen viettäisi useammin ulkopuolisen tahon ratkaistavaksi. Sanktiointia ei yksinään arvioida riittäväksi erityisesti siitä syystä, että välttämättömien toimintojen vaarantuminen tulee voida riittävällä tavalla estää ennakkolta.

Valmistelussa on oikeussuojakeinojen osalta yhtenä toteuttamisvaihtoehtona arvioitu sitä, että työnantajien yhdistykselle säädettäisiin oikeus hakea väliaikaista kieltä ja nostaa kieltokanne lainvastaisen työtaistelun kieltämiseksi. Työnantajien yhdistyksen toiminta asiassa voisi olla tarkoituksenmukaista ja perusteltua erityisesti sellaisten laajojen työtaisteluiden yhteydessä, jotka koskevat useita sen jäseninä olevia työnantajia, joita se edustaa työehtosopimusneuvotteluissa. Vaikka työtaistelun vaikutukset kohdistuvat yksittäisiin työnantajiin, on työnantajien yhdistys tällöin kuitenkin neuvottelemassa työriidan ratkaisusta työntekijäpuolen kanssa. Työnantajien yhdistys, jonka jäseniin työtaistelu kohdistuisi, olisi vaihtoehdon mukaan voinut hakea väliaikaista kieltä tai nostaa kieltokanteen myös sellaisen työtaistelun osalta, joka koskisi useampaa työpaikkaa. Tällöin työtaistelun kohteena olevien yksittäisten työnantajien ei välttämättä olisi ollut tarpeen ryhtyä näihin oikeustoimiin. Vaihtoehto olisi voinut helpottaa sekä osapuolten että tuomioistuimen taakkaa. 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.

Esityksessä ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan tuomioistuimen tulisi, jos se on mahdollista, rajoittaa väliaikainen kieltä tai kieltä koskemaan tiettyjä tehtäviä tai toimintoja. Ratkaisuvaihtoehtona mainitulle säännökselle pohdittiin työntekijöiden yhdistyksen oikeutta väliaikaisesta kiellosta tai kiellosta huolimatta toteuttaa työtaistelutoimi rajattuna uudelleen siten, että oikeushyvät tulevat turvatuiksi. Ratkaisuvaihtoehto olisi voinut johtaa siihen, että tuomioistuimessa jouduttaisiin käsittelemään useampikin peräkkäinen väliaikaista kieltä koskeva hakemus, jos työnantaja katsoisi, ettei työtaistelu rajattunakaan turvaisi oikeushyviä. Työnantajalla ei tällöin olisi muuta keinoa kuin tehdä uusi väliaikaista kieltä koskeva hakemus. Tällaista tilannetta ei voida pitää perusteltuna.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Euroopan valtioiden lainsäädännöt eroavat sen suhteen, onko vähimmäispalveluvaatimuksista työtaisteluiden aikana säädetty ja millä tavalla niistä on säädetty. Joillakin valtioilla on lainsäädäntöä siitä, millä aloilla vähimmäispalveluita on tarjottava. Joissakin valtioissa lainsäädännön puutteesta huolimatta on oikeuskäytännössä mahdollistettu rajoitusten asettaminen tietyissä palveluissa.

Vähimmäispalveluita koskevien lainsäädäntöjen ja suojattavien intressien laajuus vaihtelevat. Lainsäädännöissä on eroja myös sen suhteen, miten vähimmäispalveluvaatimukset asetetaan. Useimmissa laeissa edellytetään keskustelua ja neuvotteluita ammattiliittojen kanssa. Neuvottelujen epäonnistuesssa joissakin valtioissa on säädetty itsenäisestä välitysmenettelystä. Joissakin valtioissa vähimmäispalvelutasot saatetaan määritellä joko välitysmenettelyn epäonnistuttua tai suoraan ministeritasolla. Suurimmassa osassa valtioita vähimmäispalvelutaso määritellään tapauskohtaisesti. Poikkeuksena ovat Romania ja Kreikka, joissa edellytetään yhden kolmasosan toteuttamista palveluiden tavanomaisesta tasosta.

5.2.1 Ruotsi

Ruotsissa työtaistelujen toteuttamiseen voi vaikuttaa ilmoitusvelvoitteen, valtiollisen sovittelun sekä sovittujen neuvottelu- ja sovittelumenettelyjen lisäksi myös yhä vuoden 1938 perussopimus Ruotsin keskusjärjestöjen, silloisen työnantajakeskusjärjestön SAF:n (Svenska Arbetsgivareföreningen) sekä palkansaajakeskusjärjestön LO:n (Landsorganisationen i Sverige) välillä (Saltsjöbadsavtalet). Perussopimuksessa on sääntöjä muun muassa sallituista työtaistelutoimenpiteistä, työtaistelukiellosta neuvottelujen aikana, suojatyövelvollisuuksista ja välttämättömien palvelujen turvaamisesta. Sopimus ei ole enää muodollisesti sitova, mutta sitä noudatetaan, kunnes uuteen perussopimukseen päästään. Ongelmatilanteissa perussopimusta tulkitsee työtuomioistuimen sijasta ns. työmarkkinalautakunta, joka koostuu puolueettomasta puheenjohtajasta ja keskusjärjestöjen molempien osapuolten edustajista. (Lamminen 2019, s. 132.)

Ruotsissa on pääsopimuksissa määräyksiä yhteiskuntavaarallisista työtaisteluista. Ruotsissa suojelutyöstä (skyddsarbete) on määräyksiä työehtosopimuksissa sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Perussopimuksissa työmarkkinaosapuolet ovat perustaneet yhteisiä elimiä, jotka päättävät työtaistelutoimien sallittavuudesta yksittäistapauksissa.

Valtion pääsopimuksessa osapuolet ovat sopineet pyrkivänsä rauhanomaisiin neuvotteluihin ja pidättäytyvänsä työtaistelutoimista, joita ei yhteiskunnallisten tai yksityisten vaikutustensa vuoksi saisi esiintyä (yhteiskunnalle vaaralliset konfliktit). Saadun kokemuksen perusteella osapuolet ovat harkinneet tiettyjen alojen ja toimintojen jättämistä periaatteessa työtaistelun ulkopuolelle, jotta tiettyjä yhteiskunnan keskeisiä toimintoja voitaisiin suojella. Tässä yhteydessä on kuitenkin todettu, että toimenpiteen yhteiskunnallinen vaarallisuus riippuu useista tekijöistä, kuten siitä, mihin aloihin se liittyy, siitä, milloin se pannaan täytäntöön, sen kestosta ja muusta konfliktitilanteesta yleisesti työmarkkinoilla. Lisäksi kaikilla pitkäkestoisilla konflikteilla, olivatpa ne missä tahansa, voi olla vakavia seurauksia.

Valtion pääsopimuksen osapuolet eivät ole havainneet mahdolliseksi täsmentää, mitä konflikteja yhteiskunnallisten tai yksityisten vaikutustensa vuoksi ei pitäisi esiintyä. Esimerkkeinä esitetään valtakunnan turvallisuus, yleisen järjestyksen ylläpitäminen, sairaiden, huostassa olevien ja muiden apua tarvitsevien hoito sekä yksityisten henkilöiden taloudellisen turvallisuuden kannalta tarpeelliset maksut. Osapuolet ovat sopineet välttävänsä työtaistelutoimia, joiden voidaan pelätä aiheuttavan vakavia häiriöitä kansantaloudelle tai

kansalaisten toimeentulolle sekä työtaistelutoimia, jotka olisivat humanitaarisista syistä loukkaavia, esimerkiksi vammaisten koulujen työtaistelutoimia.

Valtiosektorin pääsopimuksessa määrätään myös suojelutyöstä ja työntekijän velvollisuudesta tehdä sitä. Sillä tarkoitetaan työtä, jolla ehkäistään ihmiselle aiheutuvaa vaaraa tai omaisuusvahinkoa, sekä työtä, jota tarvitaan toiminnan lopettamiseksi teknisesti turvallisella tavalla.

Kunnallisessa pääsopimuksessa (Kommunalt Huvudavtal) on myös yhteiskuntavaarallisia työtaisteluita koskevia määräyksiä. Yhteiskuntavaarallisella työtaistelutoimenpiteellä tarkoitetaan työtaistelutoimenpidettä, joka vaikutuksiltaan häiritsisi kohtuuttomasti yhteiskunnan keskeisiä toimintoja tai aiheuttaisi vaaraa ihmisten hengelle tai pysyvän sairastumisen vaaraa. Sillä, joka arvioi työtaistelutoimenpiteen edellä tarkoitettulla tavalla yhteiskunnallisesti vaaralliseksi, on velvollisuus pyytää neuvotteluja asianomaisen vastapuolen kanssa työtaistelutoimenpiteen välttämiseksi, rajoittamiseksi tai keskeyttämiseksi. Jos toinen osapuoli kieltäytyy neuvottelusta tai neuvottelussa ei päästä yksimielisyyteen, asian voi saattaa keskuslautakunnan ratkaistavaksi työtaistelutoimenpiteen yhteiskuntavaarallisuuden osalta.

Kunnallisen pääsopimuksen mukaan työntekijä on velvollinen tekemään suojelutyötä. Suojelutyöhön luetaan työ, joka on tarpeen toiminnan lopettamiseksi teknisesti turvallisella tavalla taikka ihmiselle aiheutuvan vaaran tai omaisuusvahingon ehkäisemiseksi. Suojelutyöhön rinnastetaan työ, jota henkilö on velvollinen suorittamaan laissa olevan erityisen säännöksen perusteella.

Ruotsissa on yleisesti tunnustettu mahdollisuus, että valtio voi puuttua lainsäädännöllä sellaisiin tilanteisiin, joissa elintärkeät yhteiskunnan toiminnot ovat vaarassa työmarkkinariidan takia. Muutamissa tapauksissa on valmisteltu lainsäädäntöä välimiesmenettelyksi, jolla yksittäinen riita ratkaistaisiin. Tällainen lainsäädäntö ei ole kuitenkaan vielä kertaakaan astunut tosiasiallisesti voimaan, koska riidat on saatu ratkaistua ennen lainsäädännön voimaantuloa. Vuonna 1971 lainsäädäntöä käytettiin työtaistelun lopettamiseksi siten, että saatettiin voimaan aiemmat työehtosopimukset ja näiden mukana työrauhavelvoite tietyksi rajoitetuksi ajaksi, jotta aikaa olisi riittävästi uusien sopimusten aikaansaamiseksi (ns. SACO-SR -konflikti). (Lamminen 2019, s. 132.)

5.2.2 Norja

Norjassa ei ole lainsäädäntöä, jossa edellyttäisiin suojelutyön tai vähimmäispalveluiden turvaamista työtaistelun aikana. Työehtosopimuksissa voi olla määräyksiä palveluiden vähimmäistasosta. Norjassa lakko voidaan pitkäaikaisen käytännön mukaan lopettaa lailla ja siirtää se pakolliseen välitysmenettelyyn kansalliseen lautakuntaan, jos katsotaan, että työtaistelu vakavasti vaarantaa tai voi vakavasti vaarantaa yhteiskunnan elintärkeää etua. (Labour disputes and compulsory arbitration. Report by the working group set up by the Norwegian Ministry of Labour and Social Inclusion)

5.2.3 Tanska

Tanskassa ei ole suojelutyötä tai vähimmäispalveluita koskevaa lainsäädäntöä. Suojelutyön turvaamisesta on sovittu sosiaali- ja terveydenhoitoalan työehtosopimuksissa. Työehtosopimusosapuolet ovat sitoutuneet sopimaan työtaistelutilanteessa välttämättömän suojelutyön turvaamisesta kriittisissä tehtävissä ([Aluetason pääsopimuksen](#) 5 §:n 4 kohta ja [kunnallisen pääsopimuksen](#) 8 §). Tanskassa on katsottu mahdolliseksi puuttua työtaisteluun lainsäädännöllä, jolla jatkettiin päättäneiden työehtosopimusten voimassaoloa aikaisemmillä

ehdoilla ja palautettiin työrauhavelvoite ([Lov om fornyelse af overenskomster og aftaler for sygeplejersker](#)). Näin on toimittu esimerkiksi pitkäkestoisen hoitoalan lakon yhteydessä.

5.2.4 Saksa

Saksassa ei ole suojelutyötä tai vähimmäispalveluita koskevaa lainsäädäntöä. Työtaistelua toimeenpantaessa on noudatettava oikeuskäytännössä kehittyneen suhteellisuusperiaatteen asettamia edellytyksiä. Suhteellisuusperiaatteen arviointiin sisältyvän reiluusperusteen vastaista on vahingon aiheuttaminen siten, että luovutaan kokonaan kunnossapitovelvoitteesta ja aiheutetaan työnantajan tuotantolaitokselle lopullista vahinkoa. Suhteellisuusperiaatteen mukaan myös kolmansien perusoikeudet voivat asettaa rajoituksia työtaistelutoimille erityisesti terveydenhuollossa. Lakko, joka vahingoittaa potilaiden terveyttä, on laitton. Muissa kuin terveydenhuoltoa koskevissa tapauksissa on haettava sopusointua eri perusoikeuksien toteuttamisen välillä. Työtaistelun laillisuuden edellytyksenä on myös hätätyötä (Notdienst) koskevien edellytysten täyttäminen. Hätätyö voi olla tarpeellista työnantajan laitteiden ja tuotantovälineiden turvaamiseksi tai kolmansiin ja yleiseen etuun liittyvien vaarojen ehkäisemiseksi. Välttämättömien palvelujen ja hyödykkeiden saaminen on turvattava kansalaisille myös työtaistelun aikana. Kansalaisille elintärkeitä tavaroita tai palveluja koskevalla aloilla lakkoja järjestettäessä ns. hätätyötä koskevat työtaisteluoikeuden rajoitukset ovat oikeutettuja. Yleensä hätätyöstä päästään sopimukseen. (Lamminen 2019, s. 157–162.)

5.2.5 Viro

Virossa lakot ovat kollektiivisten riitojen ratkaisemista koskevan lain mukaan kiellettyjä valtion- ja paikallishallinnossa, maanpuolustuksessa, tuomioistuimissa ja pelastuspalveluissa. Kielto koskee eräin poikkeuksin virkasuhteisia. Yrityksissä ja laitoksissa, jotka täyttävät väestön ja talouden ensisijaisia tarpeita, on turvattava välttämättömät palvelut ja tuotanto, jotka määritellään osapuolten sopimuksella. Jos sopuun ei päästä, julkinen sovittelija määrittelee osapuolia sitovalla päätöksellä välttämättömät palvelut ja tuotannon. Lain mukaan hallitus määrittelee yritykset ja laitokset, joita edellä tarkoitetaan.

6 Lausuntopalaute

6.1 Yhteenvedo lausuntopalauteesta

Lausuntokierros luonnoksesta hallituksen esitykseksi järjestettiin 22.11.2024–3.1.2025. Lausuntonsa antoivat muun muassa työmarkkinajärjestöt, valtioneuvoston oikeuskansleri, oikeusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, työsuojeluviranomainen sekä eräät muut viranomaiset.

Työnantajat

Työnantajia ja yrityksiä edustavat lausunnonantajat katsovat, että ehdotettu sääntely on tarpeellinen ja välttämätön. Suojelutyöhön liittyvät ongelmat ovat lisääntyneet viime aikoina ja neuvotteluita vaikeuttaa se, ettei työntekijöiden yhdistysten velvoitteista ole säädetty.

Lausijat pitävät myönteisenä sitä, että työntekijöiden yhdistyksille asetetaan velvollisuus huolehtia, että työtaistelu ei vaaranna keskeisiä oikeushyviä. Oikeushyväluetteloa pidetään oikeasuuntaisena, mutta suojellut oikeushyvät tulisi kuitenkin määritellä ehdotettua selkeämmin lainsäädännössä. Osa lausunnonantajista antoi ehdotuksia siitä, mitä oikeushyviä sääntelyn tulisi kattaa.

Ehdotuksen ei kuitenkaan katsota turvaavan riittävästi suojelutyön järjestämistä ja esitysluonnoksessa mainittujen oikeushyvien toteutumista työtaistelutilanteissa. Lausuntopalautteen mukaan ehdotuksesta puuttuvat tehokkaat oikeussuojakeinot suojelutyön turvaamiseksi silloin, kun työntekijöiden yhdistykset eivät noudata huolehtimisvelvollisuuttaan. Ehdotettu uusi turvaamistoimen kaltainen menettely ei työnantajapuolen näkemyksen mukaan tuo käytännössä lainkaan lisäarvoa jo olemassa olevaan turvaamistoimimenettelyyn. Hakijavakuudesta luopumista pidetään kuitenkin perusteltuna. Osa työnantajista pitää mahdollisena, että tarve määräaikaisten lakien säätämiseen ei poistu.

Työnantajapuolen hyvitysseuraamusta vastustetaan ja sen enimmäismäärää pidetään suhteettomana työntekijäpuolelle aiheutuvaan vahinkoon nähden. Oikeudenkäyntikuluvastuuta pidetään riittävänä seurauksena työnantajan perusteettomasta hakemuksesta. Työntekijäpuolen hyvitysseuraamusta kannatetaan. Hyvityksen tulisi koskea myös huolehtimisvelvollisuuden vastaisella työtaistelulla uhkaamista. Työnantajilla tulisi lisäksi olla oikeus saada työtaistelusta aiheutunut vahinko korvatuksi täysimääräisesti. Esitystä olisi vielä täydennettävä arviolla ehdotuksen suhteesta vahingonkorvauslakiin ja kolmansille aiheutuviin vahinkoihin.

Työnantajat kannattavat hätätyön käyttöalan täsmentämistä työtaistelutilanteessa. Oikeustilaa pidetään epäselvänä muun muassa sen suhteen, rajoittaako työaikalain 19 §:n ennalta arvaamattomuuden kriteeri hätätyön käyttämistä, koska työnseisauksesta on pääsääntöisesti ilmoitettava kaksi viikkoa etukäteen. Hätätyön tulisi työtaistelunkin yhteydessä olla sallittua aina, kun työnantajalla ei ole muita kohtuudella käytettävissä olevia keinoja.

Palkansaaajat

Palkansaaajia edustavat lausunnonantajat vastustavat esitystä. Ehdotetun sääntelyn tarpeellisuus kyseenalaistetaan. Suojelutyöstä saadaan palkansaaajien mukaan sovittua työnantajien ja työntekijöiden yhdistysten kesken jo nykyisinkin. Sääntelyn soveltamisala nähdään tarpeettoman laajana ja oikeushyväluettelo liian yleisluontoisena. Huolehtimisvelvollisuuden soveltamiskynnys tulisi määritellä tarkkarajaisemmin kriteerein ILO:n valvontakäytäntö huomioiden.

Työntekijä- ja työnantajapuolen velvoitteet eivät ole tasapainossa. Työnantajan vastuuta neuvotteluiden etenemisessä olisi palkansaaajien mukaan olennaista korostaa. Esityksessä tulisi lisäksi selventää oikeudenkäymiskaaren turvaamistoimimenettelyn ja esityksessä ehdotetun uuden menettelyn keskinäistä suhdetta. Palkansaaajat pitävät ehdotettua väliaikaisen kiellon hakemista erityisen ongelmallisena etukäteisnautinnan takia. Lainsäädännön tulisi turvata vähimmäispalvelukysymyksen ratkaisu sellaisessa toimielimessä, joka nauttii osapuolten luottamusta ja turvaa myös järjestöjen oikeuden osallistua vähimmäispalvelun määrittämiseen. Palkansaaajapuolella kannatetaan myös valmistelussa esillä ollutta ratkaisuvaihtoehtoa, jossa työntekijöiden yhdistyksellä olisi työtaistelun kieltämisestä huolimatta oikeus toteuttaa työtaistelutoimi uudelleen siten, että oikeushyvät tulevat turvatuiksi.

Työntekijäyhdistyksen hyvitysvastuusta säätämistä pidetään tarpeettomana, sillä väliaikaisen kiellon yhteydessä tuomioistuimien voi asettaa uhkasakon. Työnantajan hyvitysseuraamuksen kynnystä pidetään liian korkeana. Tuomioistuimen menettelyä koskevasta sääntelystä tulisi poistaa tulkinnanvarainen muotoilu työtaistelun rajaamisesta ”mahdollisuuksien mukaan”. Tällainen kriteeri antaa tuomioistuimelle laajan harkintavallan ratkaista kieltokanteet asiallisesti laajempaan kuin sääntelyn perustella olisi mahdollista vaatia. Ongelmallisena pidetään sitä, ettei sääntelyssä määritellä rajoitusten piiriä siten, että työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin vain sen verran kuin se on ehdottoman välttämätöntä. Ehdotetusta ja voimassa olevasta sääntelystä

johtuen työntekijöiden yhdistykselle voisi seurata useita eri seuraamuksia samasta työtaistelusta, mitä ei pidetä kohtuullisena.

Sääntelyn laajentamista virkasuhteisiin vastustetaan. Esityksessä tulisi myös käsitellä kattavammin sääntelyn suhdetta virkasuhteita koskevaan lainsäädäntöön ja työtaisteluoikeuden rajoituksiin virkasuhteissa sekä arvioida sääntelyä myös virkamiesten osalta kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta. Perusteltuna ei pidetä sitä, että työtaistelun piirissä olevien virkamiesten suojelutyökysymykset käsiteltäisiin yleisissä tuomioistuimissa, kun työtaistelun ulkopuolella olevien virkamiesten suojelutyömääräysten soveltamiskysymykset käsitellään työtuomioistuimissa.

Palkansaajat vastustavat hätätyösääntelyn muuttamista. Työnantajan yksipuolinen päätös työtaistelun rajojen asettamisesta olisi vastoin järjestäytymisvapauden periaatteita. Myöskään työaikadirektiivi ei palkansaajien arvion mukaan mahdollista tällaista sääntelyä. Tältä osin palkansaajien lausunnoissa viitataan muun muassa EUT:n ratkaisuihin, joissa EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklassa turvattuun työtaisteluoikeuteen liittyen on arvioitu työtaistelun ennalta-arvaamattomuutta kuluttajansuojaoikeudellisessa kontekstissa, joka koskee matkustajan oikeutta saada korvausta viivästyneestä lennosta. Ratkaisuissa katsottiin, ettei työtaistelua ollut tässä asiayhteydessä pidettävä ennalta-arvaamattomana tapahtumana, joka vapautti lentoyhtiön maksamasta asiakkailleen korvauksia lennon viivästymisestä (C-28/20, Airhelp, tuomion 28. kohta; C-613/20, Eurowings, tuomion 20. kohta). Palkansaajien lausunnoissa tuotiin lisäksi esiin, että kuluvan hallituskauden aikana työmarkkinoiden sopimusjärjestelmää on muutettu useilla eri lainsäädäntöhankkeilla, joiden kokonaisvaikutuksia ei ole arvioitu.

Viranomaiset

Valtioneuvoston oikeuskansleri katsoo lausunnossaan, että soveltamisalaltaan yleinen ja toimialarajat ylittävä sääntely on erityislain säätämistä tai pelkästään oikeudenkäymiskaaren varaan jäävää sääntelyä parempi vaihtoehto. Sääntelyn yleisyyttä koskeva lähtökohta vastaa myös perustuslakivaliokunnan tulkintaa, jonka mukaan yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on syytä pyrkiä välttämään (PeVL 41/2022 vp, kohdat 9 ja 10; ks. myös PeVL 19/2008 vp, s. 5/II). Yleislakia puoltavat sääntelyn ennakoitavuus ja neutraalius eri toimialojen ja niiden erilaisten työmarkkinatilanteiden välillä.

Perusoikeuksien tai yleisen edun turvaaminen on hyväksyttävä ja oikeudellisesti perusteltu lähtökohta ehdotetulle sääntelylle. Oikeuskanslerin mukaan olisi kuitenkin varmistuttava siitä, että sisällölliset velvoitteet ja menettelyt ovat riittävän tarkkoja ja lainsäädäntöön perustuvat keinot viimesijaisia riittävän henkilöstön turvaamiseksi työtaistelun aikana. Työriidan osapuolten tulisi ensisijaisesti sopia suojelutyöstä. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota myös siihen, etteivät myöskään työnantajapuolen työtaistelutoimet, kuten työsulku, saisi aiheuttaa vaaraa perusoikeuksille tai yleiselle edulle.

Valtioneuvoston oikeuskansleri katsoo, että työmarkkinaosapuolten vastakkaiset näkemykset ehdotetun sääntelyn sisällöstä voivat aiheuttaa tarpeen lakiehdotuksen ja sen perusteluiden täsmentämiselle. Sääntelyssä tulisi pyrkiä siihen, että eri osapuolilla on riittävän yhdenmukainen näkemys velvollisuuksistaan ja työtaistelun rajoista. Tämä olisi tärkeää etenkin tilanteessa, jossa suojelutyön antamisessa ei ole yleisesti ilmennyt ongelmia.

Huolehtimisvelvollisuuden syntymisen kynnyksen tulee oikeuskanslerin mukaan olla korkealla. Lisäksi oikeuskansleri kiinnittää huomiota perusoikeusrajoitusten edellyttämään

tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen. Rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Säännösehdotus ei sen avoimen ja osin päällekkäisen muotoilun takia täytä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusta. Säännöstä ja säätämisyjärjestysperusteita tältä osin tulee jatkovalmistelussa tämentää merkittävästi. Säätämisyjärjestysperusteluista olisi täydennettävä myös arviolla sääntelyn suhteesta korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöön lakon kieltämisestä tai rajoittamisesta turvaamistoimenä. Prosessuaaliset kysymykset ja eri lakien nivoutuminen toisiinsa on selvitettävä jatkovalmistelussa tarkoin. Oikeuskansleri pitää ehdotetussa 8 e §:ssä säädettyä väliaikaisen kiellon rajaamista ”mahdollisuuksien mukaan” tulkinnanvaraisena. Esityksessä tulisi myös perustella, miksi pidetään suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon eli mitkä ovat ne oikeudelliset kysymykset, joita perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut tai jotka ovat työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tulkinnanvaraisia.

Jatkovalmistelun yhteydessä olisi tarpeen kartoittaa ehdotetun sääntelyn suhdetta työaikalain hätätyösäännökseen ja vahingonkorvaussäännöksiin.

Lisäksi oikeuskansleri pitää eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta tärkeänä, että esityksessä arvioitaisiin ehdotetun sääntelyn mahdollisia yhteisvaikutuksia työriitalain 1.1.2025 voimaan tulleeseen muutokseen (816/2024) nähden.

Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota etenkin ehdotetun 8 d §:n oikeushyväluettelon avoimuuteen. Pykälän soveltamisala ei oikeusministeriön käsityksen mukaan vaikuta ilmenevän riittävän selvästi pykäläehdotuksesta. Jatkovalmistelussa olisi varmistuttava siitä, että 8 d §:n oikeushyväluettelon soveltamisala ilmenee selvästi suoraan pykälästä. Esitysluonnoksessa on jatkovalmistelussa täydennettävä arviota perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisestä. Kutakin rajoitusperustetta tulisi arvioida erikseen perusoikeusrajoituksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden, oikeasuhtaisuuden ja hyväksyttävyyden kannalta. Ehdotuksessa ei ole tarkemmin huomioitu sitä, millaisia vahinkoja vahingonkorvauslain mukainen vahingonkorvausvelvollisuus kattaa lain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettuja säännöksiä ja arviota suhteesta vahingonkorvauslakiin sekä työtaistelusta johtuviin muihin mahdollisiin hyvitysseuraamuksiin tulisi täydentää.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue (työsuojeluviranomainen) lausui etenkin hätätyökysymyksestä. Hätätyön osalta oikeudelliset haasteet liittyvät työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan työneuvoston tulkintakäytäntöön ja työaikalain 19 §:n sanamuotoon. Työsuojeluviranomainen pitää epäselvänä sitä, syntyykö hätätyötä vasta säännöllisen työajan ulkopuolella eli kun työnantajalla on tarve poiketa lepoajoista ja ylityösuostumuksesta vai työneuvoston tulkinnan mukaisesti jo silloin, kun hätätyön tarve syntyy säännöllisenä työaikana. Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan lakkotilanteessa ei ole kyse työaikalainsäädännöstä poikkeamisesta. Työneuvosto on tulkintakäytännössään katsonut, että merkittävät seurausuhat, kuten ihmishengen menettäminen, ovat saattaneet oikeuttaa hätätyön teettämiseen työtaistelutilanteessa, vaikka työtaistelu itsessään ei olisi ennalta arvaamaton, mutta varautuminen siihen on ollut mahdotonta henkilöstön saatavuuden häiriön vuoksi. Työsuojeluviranomaisen mukaan ongelmallinen tulkinta liittyy myös siihen, että työneuvosto on todennut, että ennalta-arvaamattomuuden arviointi ei madallu käynnissä olevan työtaistelun vuoksi, mutta edellä selostetulla tavalla se tosiasiallisesti vaikuttaa ratkaisun lopputulokseen. Työsuojeluviranomainen katsoo, että oikeustilan selkeyttämiseksi keskeistä on, että lainsäätäjää ottaa nimenomaisen kannan hätätyön teettämisestä työtaistelutilanteissa.

Helsingin käräjäoikeus ja työtuomioistuin nostavat lausunnossaan esiin tuomioistuinten toimivallanjaon ongelmakohdat. Ehdotus jatkaisi vallitsevaa oikeustilaa yleisen tuomioistuimen

ja työtuomioistuimen välisestä osin päällekkäisestä ja epäselvästä toimivallasta. Helsingin käräjäoikeuden lausunnossa kiinnitetään huomiota oikeuspaikkasäännöksiin. Ehdotus voi johtaa siihen, että samaa työtaistelutoimenpidettä käsitellään työtuomioistuimessa (työehto- tai virkaehtosopimuksen mukaisuus) sekä työntekijäyhdistyksen kotipaikan ja työnantajan kotipaikan käräjäoikeudessa. Käräjäoikeus esittää harkittavaksi asioiden keskittämistä yhteen käräjäoikeuteen. Tämä olisi valtiontaloudellisesti edullisempaa ja parantaisi oikeusturvaa. Lausunnossa 8 d §:n luetteloa pidetään riittävästi yksilöitynä. Käräjäoikeus ei pidä lain soveltamisen kannalta hyvänä ratkaisuna sitä, että nyt ehdotettavassa menettelyssä on erilaiset säännökset esimerkiksi vakuuden asettamisen, vastapuolen kuulemisen ja muutoksenhaun osalta kuin muissa turvaamistoimiasioissa. Käräjäoikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että 8 e ja f §:ssä tarkoitettu kiellon rajaaminen ”mahdollisuuksien mukaan” voi kiireellisessä asiassa olla todella hankalaa etenkin toimialoilla, joiden tehtävät ja toiminta eivät ole yleisesti tunnettuja.

Tuomioistuinvirasto nostaa lausunnossaan esiin ehdotuksen vaikutukset muun muassa tuomioistuinten resurssi- ja koulutustarpeisiin. Lakimuutokset edellyttäisivät muutoksia tuomioistuinten AIPA- ja HAIPA-tietojärjestelmiin. Alustava arvio yleisen puolen AIPA-järjestelmäkustannuksista on noin 10.000 euroa. Valtaosa asioista tulisi todennäköisesti käsiteltäviksi pääkaupunkiseudun jo ennestään ruuhkaisissa tuomioistuimissa. Tuomioistuinvirasto pitää tärkeänä, että esityksen jatkovalmistelussa tuomioistuimille kohdistuvaa työmäärän lisäystä pohditaan tarkemmin.

Suomen Asianajajaliiton lausunnossa todetaan, että väliaikaisen kiellon prosessin tarpeellisuutta olisi arvioitava. Lisäksi sääntelyä olisi selkeyttävä erityisesti koskien tilanteita, joissa hakija vetoaa siihen, että työtaistelu on sekä yleisen työrauhavelvollisuuden että huolehtimisvelvollisuuden vastainen. Lausunnossa todetaan myös, että perustelut jättävät kuitenkin jossain määrin epäselväksi, millaisella näyttökynnyksellä tuomioistuimen tulisi arvioida neuvottelusta tai neuvottelupyrkimyksestä esitettyä selvitystä. Tähän nähden on huomionarvoista, että väliaikaista kieltoa koskevan prosessin olisi tarkoitus olla yleisen turvaamistoimimenettelyn tapaan luonteeltaan summaarinen ja vastata nopeaan oikeussuojan tarpeeseen. Ehdotettu 8 e § jättää myös epäselväksi, onko väliaikaisen kiellon hakemus oikeus tehdä jo ennen työtaistelun alkamista ja voiko tuomioistuin säännökseen perusteella lykätä jo alkanutta työtaistelua. Ehdotettua 8 e §:ää ja sen säännöskohtaisia perusteluita olisi näiltä osin syytä selvittää. Asianajajaliitto esittää eräitä huomioita myös ehdotettavista hyvityksistä. Hätätyön osalta olisi Asianajajaliiton mukaan syytä arvioida, voitaisiinko hätätyön teettämisen sallittavuudesta työtaistelun yhteydessä säätää tarkemmin työaikalaissa.

Eräät viranomaiset esittivät myös lisäyksiä oikeushyväluetteloon. Valtiovarainministeriön mukaan sääntelyn tulisi kattaa myös erittäin vakavien rikosten esitutkinta sekä tuomioistuinlaitoksen kiireellisenä hoidettavaksi säädettyt tehtävät ja niiden täytäntöönpano. Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, ettei sääntelyn ulkopuolelle pitäisi rajata rikosten selvittämistä. Rikosten selvittämisellä tarkoitetaan välttämättömiä selvittämistoimia eli vähintään esitutkinnan esitoimia, välttämättömien pakkokeinojen käyttöä ja kiinniotettujen säilyttämistä. Rikosten selvittämisen tehtävät tulisi turvata ainakin henkeen ja terveyteen liittyvissä vakavissa tapauksissa.

Poliisihallitus pitää myös epäselvänä, kyettäisiinkö listatuilla oikeushyvillä turvaamaan poliisityö yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi esimerkiksi silloin, jos on kyse laajamittaisesta maahantulosta tai valtion painostamisesta maahantulijoita ohjaamalla taikka muusta yhteisöjen väkivaltaisesta liikehännästä tai yhteiskunnan rakenteita tai yhteiskuntajärjestystä vaarantavasta toiminnasta. Sisäministeriö katsoo lausunnossaan, että uutta 8 d §:ää ja siinä suojattavia oikeushyviä tulisi laajentaa turvallisuustoimialan osalta.

Turvattaviin oikeushyviin tulisi lisätä laajemmin sisäiseen turvallisuuteen liittyviä näkökohtia, kuten rajaturvallisuuden ja kansallisen turvallisuuden vakava vaarantuminen. Sisäministeriö on esittänyt harkittavaksi myös sitä, että turvallisuusorganisaatioissa tai tarvittaessa rajatun sotilasorganisaatioissa työnantaja päättäisi työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistysten sijaan työtaistelun rajauksesta 8 d §:n oikeushyvien turvaamiseksi. Kansainväliset sopimukset eivät sisäministeriön käsityksen mukaan sotilaiden ja poliisin osalta tätä estäisi. Sisäministeriö toteaa, että yhdistykset voisivat riitauttaa työnantajan kannan, jos pitäisivät sitä lainvastaisena.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää oikeushyväluettelon täydentämistä lääkinnällisten laitteiden saatavuudella. Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa lausunnossaan tukitoimintojen välttämättömyyttä etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon alalla ja esittää näistä yksityiskohtaisia esimerkkejä.

6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi esityksestä lausuntonsa 27.2.2025. Lausunnon mukaan esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat seuraavat:

i) Esityksessä tulee kuvata tarkemmin, millaisia vaikutuksia esityksellä on yksittäisen työntekijän työtaisteluoikeuden rajoittamiseen.

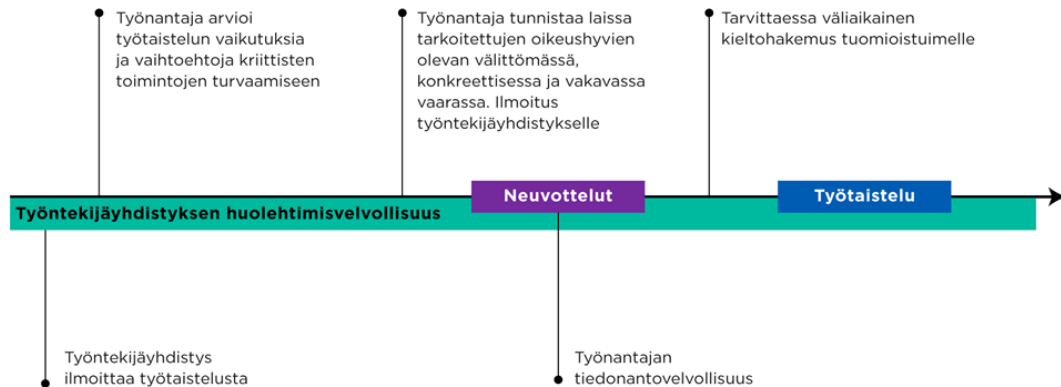
ii) Esityksessä olisi hyvä kuvata, miten suojelutyöstä sopiminen tulisi muuttumaan nykyisestä, ja miltä osin muutos on merkittävä työnantajan ja työntekijäpuolen näkökulmasta. Esimerkiksi, miten välttämättömissä toiminnoissa tarvittavan henkilöstön rajaaminen työtaistelun ulkopuolelle käytännössä muuttuu?

iii) Esityksessä tulee arvioida tarkemmin esityksen vaikutuksia tuomioistuinten toimintaan ja asioiden käsittelymääriin.

Esityksen luvussa 4.2.4. (perus- ja ihmisoikeusvaikutukset) käsitellään ehdotuksen ja muiden hallituskauden aikana tehtyjen työmarkkinauudistusten vaikutuksia ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja sen osana turvattuun työtaisteluoikeuteen. Yksilön työtaisteluoikeutta käytetään kollektiivisesti ja tyypillisesti osana ammattiyhdistystoimintaa. Esityksessä asetettavat velvoitteet koskevat pääasiallisesti työntekijöiden yhdistyksiä ja työnantajia. Hätätöyvelvoite kohdentuu sen sijaan yksittäiseen työntekijään. Työntekijöiden yhdistykselle asetettavalla huolehtimisvelvoitteella ja työtaisteluun osallistuvan työntekijän määräämisellä hätätöyöhön voi olla vaikutuksia työtaistelutoimen painostusvoimaan. Esityksen tosiasialliset vaikutukset koskevat yhtäläisesti niin työntekijöiden yhdistysten kuin niiden jäsentenkin neuvottelu- ja työtaisteluoikeutta. Järjestöjen ja työntekijöiden työtaisteluoikeuteen kohdistuvia vaikutuksia ei voida erottaa toisistaan. Esityksen lukua 4.2.4 on näiltä osin täsmennetty.

Esityksen arviota yritys- ja työnantajavaikutuksista sekä työntekijä- ja työelämävaikutuksista on täydennetty kuvauksella ehdotusten vaikutuksista suojelutyöstä sopimiseen. Esityksen keskeinen lähtökohta on, että työntekijöiden yhdistys huolehtimisvelvoitteensa nojalla rajaa työtaistelun tai tarjoaa riittävästi suojelutyötä siten, että sääntelyn piiriin kuuluvat toiminnot eivät vaarannu. Erillisiä neuvotteluja ei ole tarvetta käydä, ellei työtaistelun rajauksista ole erimielisyyttä. Esitys ei merkittäväällä tavalla muuta suojelutyöstä sopimista nykyisestä, mutta sillä voidaan vastata osapuolten neuvotteluissa kokemuksiin haasteisiin.

Välttämättömien toimintojen turvaamiseen liittyvän menettelyn keskeisiä vaiheita voi havainnollistaa seuraavasti:



Arviota esityksen vaikutuksesta tuomioistuinten toimintaan ja asioiden käsittelymääriin on täydennetty. Esityksen johdosta työtaistelun kieltämistä koskevien asioiden määrät voivat hieman kasvaa nykyisestä etenkin heti lain voimaantulon jälkeisenä aikana. Todennäköisesti kyse on kuitenkin vain yksittäisistä tapauksista. On oletettavaa, että valtaosa välttämättömien toimintojen turvaamiseen liittyvistä erimielisyyksistä saadaan sovittua osapuolten kesken, kuten nykyisinkin. On myös mahdollista, että etenkin pitkällä aikavälillä esityksessä ehdotettavat työntekijä- ja työnantajapuolen velvoitteet ennaltaehkäisevät välttämättömiin toimiin kohdentuvia työtaisteluita ja tehostavat neuvotteluita siinä määrin, että työtaisteluihin liittyviä riita-asioita päättyy tuomioistuimiin nykyistä vähemmän.

Arviointineuvoston lausunnossa todettiin myös, että verrokkimaiden lainsäädäntöä koskevasta katsauksesta ei käy ilmi, onko muiden maiden ratkaisuja hyödynnetty esityksen jatkovalmistelussa. Eräissä verrokkimaissa suojelutyökysymyksistä on sovittu työehtosopimuksin. Esityksen jatkovalmistelua on tehty kansallista lähtökohdista. Yleisen edun ja työmarkkinoiden ennustettavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaisena ei voida pitää esimerkiksi Norjan kaltaista tilannetta, jossa yhteiskunnan kriittisiin toimintoihin kohdistuviin työtaisteluihin joudutaan puuttumaan erityislain säätämällä. Ehdotus koskee yhteiskunnan kriittisimpiä ja useiden eri perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkittäviä toimintoja, joiden turvaamiseen lainsäätäjällä on painava intressi.

6.3 Lausuntopalautteen vuoksi tehdyt muutokset

Lausuntopalautteen johdosta työriitalakiin ehdotettavan 8 d §:n täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta on lisätty määrittelemällä pykälätasolla sääntelyn piiriin kuuluvat tehtävät ja toiminnot. Sääntelyn soveltamisalaan on lisätty eräitä keskeisiä poliisin, tuomioistuinlaitoksen, syyttäjälaitoksen ja täytäntöönpanoviranomaisten tehtäviä. Huolehtimisvelvoite koskisi erittäin vakavien rikosten selvittämistä ja poliisin tietoon tulleiden erittäin vakavien rikosten estämistä sekä tuomioistuinlaitoksen tai syyttäjälaitoksen kiireellisenä hoidettavaksi säädettyjen tehtävien hoitamista ja niihin liittyvää täytäntöönpanoa. Lisäksi työntekijäyhdistyksen huolehtimisvelvollisuuden kynnystä on pykälätasolla täsmennetty kriteeristöllä, jota korkein oikeus on hyödyntänyt ratkaisukäytännössään arvioidessaan muita perusoikeuksia vaarantavan työtaistelun kieltämistä turvaamistoimena. Työntekijäyhdistyksen huolehtimisvelvollisuus

edellyttäisi, että työtaistelu vaarantaa sääntelyyn piiriin kuuluvan toiminnon välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti.

Esityksen ensisijaisena tarkoituksena on, että työriidan osapuolet pääsisivät suojelutyöstä sopimukseen keskinäisissä neuvotteluissaan. Lausuntopalautteen perusteella esityksessä ehdotettavaa neuvotteluvetoa on tehostettu. Neuvotteluveto olisi molemminpuolinen eli koskisi sekä työnantaja- että työntekijäpuolta. Neuvottelutasapainon turvaamiseksi ja neuvotteluratkaisun syntymisen edistämiseksi työnantajapuolen velvoitteita on täsmennetty. Saatuaan tiedon työtaistelusta työnantajan tulisi viivytyksettä selvittää työntekijöiden yhdistyksen kanssa mahdolliset työtaistelun rajoitukset tai suojelutyöhön liittyvät epäselvyydet. Lisäksi työnantajapuolen olisi neuvotteluiden käynnistämiseksi ilmoitettava työntekijöiden yhdistykselle viipymättä välttämättömän toiminnon vaarantumisesta työtaistelun johdosta. Tarkoituksena on, että työtaistelun rajoihin liittyvät väärinkäsitykset selvitettäisiin hyvissä ajoin ennen työtaistelun alkamista ja että neuvottelut käynnistettäisiin työnantajan aloitteesta viipymättä, kun suojeltavan toiminnon voidaan arvioida vaarantuvan.

Esityksen säätämisperusteluihin sisältyvää arviota perusoikeuksien rajoitusedellytyksen täyttymisestä on täydennetty lakiehdotuksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden, oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden osalta. Lisäksi on arvioitu ehdotettavan työnantajan uuden oikeussuojakeinon (työtaistelun väliaikainen kieltäminen ja kieltokanne) sekä oikeudenkäymiskaaren perustuvan turvaamistoimiprosessin keskinäistä suhdetta. Tähän problematiikkaan liittyen on arvioitu myös esityksen vaikutusta KKO:n ratkaisukäytännöstä seuraavaan oikeusohjeeseen niin sanotun yleisen työrauhavelvollisuuden vastaisen työtaistelun kieltämisestä turvaamistoimena.

Lausunnoissa esiin nostettuja prosessioikeudellisia kysymyksiä on jatkovalmistelun aikana arvioitu oikeusministeriön kanssa. Ehdotuksen kiinteä yhteys keskeisten perusoikeuksien suojaamiseen puoltaa esityksessä ehdotettua oikeussuojakeinoa (väliaikainen kieltäminen ja kieltokanne) oikeudenkäymiskaaren turvaamistoimimenettelyn sijasta. Turvaamistoimen käyttöala työtaistelutilanteissa ei ole täysin yksiselitteinen eikä se parhaalla mahdollisella tavalla sovi esimerkiksi henkeä tai terveyttä uhkaavien tilanteiden ratkaisuun. Etukäteen nautinta ja vakuuden asettamista koskeva poikkeus oikeudenkäymiskaaren nähden puoltavat erityistä oikeussuojamenettelyä suojelutönlainsäädäntökysymyksille. Vastaavia esimerkkejä erillisestä, turvaamistoimimenettelyä muistuttavasta oikeussuojakeinosta, on löydetävistä myös muusta lainsäädännöstä, kuten tekijänoikeuslaista (404/1961). Esityksessä ehdotettava uusi tiettyä asiaryhmää koskeva oikeussuojakeino ei siten ole täysin poikkeuksellinen ratkaisu.

Lausuntopalautteen johdosta sekä työnantaja- että työntekijäpuolen hyvitysseuraamukset on poistettu tarpeettomina. Lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa esitettiin työnantajalle hyvitysseuraamusta ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta työtaistelun kieltämisestä (työriitalain 18 b §). Hävinneen osapuolen oikeudenkäyntikuluvastuuta ja oikeudenkäymiskaaren perustuvaa korvausvastuuta tarpeettomasta kieltihakemuksesta vastapuolelle aiheutuneista kuluista voidaan pitää riittävänä ja tavanomaisena seurauksena tilanteissa, jossa työtaistelun kieltämiselle ei ole perustetta. Oikeudenkäyntikuluvastuun johdosta työnantajan väärinkäytösten riskiä voidaan pitää pienenä. Tuomioistuimen olisi joka tapauksessa hylättävä ilmeisen aiheettomat hakemukset, mistä johtuen työntekijöiden yhdistykselle mahdollisesti aiheutuvaa haittaa voidaan pitää vähäisenä.

Esityksessä ehdotettiin myös työntekijöiden yhdistykselle hyvitysseuraamusta ilmeisestä huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta (työriitalain 18 c §). Työntekijäyhdistykselle olisi voinut ehdotuksen johdosta koitua samasta työtaistelusta useita päällekkäisiä seuraamuksia, jotka kuitenkin eroaisivat toisistaan vahingonkorvausvastuun yhteensovittamisen osalta.

Ehdotus olisi lisännyt lainvastaisten työtaisteluiden seuraamusjärjestelmän kompleksisuutta ja johtanut mahdollisiin yhteensovittamisongelmiin. Ehdotettuja seuraamuksia olisi käsitelty yleisessä tuomioistuimessa, kun taas työrauhavelvollisuuteen liittyvät seuraamukset käsitellään työtuomioistuimessa. Tuomioistuin voi väliaikaisen kiellon ja kieltokanteen yhteydessä asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakot ovat viimeaikaisessa turvaamistoimikäytännössä olleet varsin mittavia. Uhkasakon asettamisella voidaan arvioida olevan riittävä lainvastaisia työtaisteluita ennaltaehkäisevä vaikutus.

Hyvitysvastuu ei ole perusteltu myöskään työnantajalle mahdollisesti aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseksi. Vahingonkorvausvastuun edellytysten täyttyessä työnantaja voi saada työntekijöiden yhdistykseltä vahingonkorvauslain mukaista vahingonkorvausta huolehtimisvelvoitteen rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta. Työntekijäyhdistyksen hyvitysseuraamus olisi jakautunut useamman työnantajan kesken, jos kyse olisi ollut samasta työtaistelusta. Tyypillisesti esimerkiksi työnantajan koneiden ja laitteiden rikkoutumisesta voi aiheutua huomattavasti mittavampaakin vahinkoa kuin ehdotetun hyvityksen enimmäismäärä (150 000 euroa) olisi ollut. Työnantajien olisi siten joka tapauksessa täytynyt vaatia vahingonkorvausta saadakseen aiheutuneet vahingot täysimääräisesti korvatuiksi. Työntekijäyhdistyksen korvausvastuut olisivat käytännössä voineet muodostua varsin mittaviksi. Vaikka kolmansille aiheutuneita vahinkoja koskevan vastuun syntyminen työntekijäyhdistykselle on melko epätodennäköistä, se ei kuitenkaan ole poissuljettua.

Valtioneuvoston oikeuskansleri oli kiinnittänyt lausunnossaan huomiota myös siihen, ettei myöskään työnantajapuolen työsulku saisi aiheuttaa vaaraa sääntelyllä suojattaville toiminnolle. Tältä osin voidaan todeta, että työnantajien ryhtymistä välttämättömiä toimintoja uhkaavaan työsulkuun voidaan pitää varsin epätodennäköisenä. Tyypillisesti kyse olisi työnantajalle lainsäädännöstä tai sopimuksesta johtuvien velvoitteiden laiminlyönnistä, joista voisi seurata työnantajalle rikosoikeudellinen taikka lainsäädäntöön tai sopimukseen perustuva korvausvastuu. Voidaan arvioida, että tällaiset velvoitteet ja niiden rikkomisesta mahdollisesti koituvat seuraamukset jo itsessään ennaltaehkäisevät riittävästi sääntelyn piiriin kuuluvia toimintoja vaarantavia työsulkuja. Työsulut ovat ylipäänsä harvinaisia.

Lausuntokierroksella selvitettiin lausunnonantajilta muun muassa, onko hätätyötä koskevaa sääntelyä tarpeen muuttaa ottaen huomioon lakiehdotukset. Hätätyön teettämisellä ja ehdotettavalla lainsäädännöllä pyritään samaan tarkoitukseen eli merkittävien vahinkoseurausten välttämiseen. Työtaistelun yhteydessä on työneuvoston käytännön mukaisesti voinut jo tällä hetkellä teettää hätätyötä tällaisten seurausten välttämiseksi. Lausuntopalautteen perusteella on päädytty täsmentämään ehdotettavan lainsäädännön ja työaikalakiin perustuvan hätätyön keskinäistä suhdetta. Hätätyö olisi ehdotuksen mukaan akuutissa vaaratilanteessa työnantajan viimesijainen keino ehdotettavan lainsäädännön piiriin kuuluvien vahinkoseurausten välttämiseksi. Hätätyön teettäminen olisi kiellettyä, jos työnantajalla on tosiasiallinen mahdollisuus välttää vahinkoseuraukset työntekijöiden yhdistyksen kanssa neuvottelemalla, tuomioistuinprosessiin turvautumalla tai muilla kohtuullisilla keinoilla.

Lisäksi lausuntopalautteen perusteella on arvioitu kuluvan hallituskauden aikana tehtyjen työmarkkinauudistusten yhteisvaikutuksia perusoikeutena turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja työtaisteluoikeuteen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä

1 §. *Lain tarkoitus ja soveltamisala.* Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin säännös, jolla täsmennettäisiin laissa käytettyä terminologiaa. Useissa lain säännöksissä viitataan työnantajien yhdistyksiin. Näitä säännöksiä sovellettaisiin myös muihin työnantajia edustaviin työ- ja virkaehtosopimusosapuoliin. Julkisella sektorilla on työnantajia edustavia työ- ja virkaehtosopimuspuolia, jotka eivät ole varsinaisia työnantajien yhdistyksiä. Näitä ovat esimerkiksi Valtion työmarkkinalaitos, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT, Kirkon työmarkkinalaitos, ortodoksisen kirkon kirkollishallitus, Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja Ahvenanmaan maakunnan kunnallinen sopimusvaltuuskunta sekä eduskunnan kansliatoimikunta.

3 §. *Valtakunnansovittelijan tehtävät.* Laissa käytettävän terminologian yhdenmukaistamiseksi pykälän 2 momentin 1 kohdan viittaus työnantajien, työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden järjestöihin muutettaisiin viittaukseksi näiden yhdistyksiin. Kyse ei olisi sisällöllisestä muutoksesta.

8 c §. *Työtaisteluoikeus virkasuhteessa.* Pykälässä säädetään lain 7 §:n 2 momenttia, 8 a ja 8 b §:ää eli myötätuntotyötaisteluita ja poliittisia työtaisteluita koskevasta soveltamisalapoikkeuksesta virkasuhteessa. Pykälä sisältää myös informatiivisen viittauksen lainsäädäntöön, jossa säädetään työtaisteluoikeudesta virkasuhteessa. Pykälään lisättäisiin maininta siitä, että myös ehdotettavaa lain 8 d–8 g §:ää sovellettaisiin virkasuhteessa.

8 d §. *Välttämättömien toimintojen turvaaminen työtaistelun aikana.* Pykälässä säädettäisiin välttämättömien toimintojen turvaamisesta työtaisteluiden aikana. Työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistys määrittelee työtaistelun rajat ja tarvittaessa osapuolet neuvottelevat suojelutyöstä. Tähän lähtökohtaan ei ehdoteta muutosta. Lailla turvattaisiin kuitenkin eräät perusoikeuksien tai yleisen edun turvaamisen kannalta välttämättömät toiminnot työtaisteluiden aikana. Mitä jäljempänä säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan työntekijöiden yhdistyksestä, koskee myös virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksiä.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi työntekijöiden yhdistyksen velvollisuudesta huolehtia työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranna sääntelyn soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa. Velvoite koskisi työtä, jonka hoitaminen on työtaistelun aikana välttämätöntä, jotta suojeltavat oikeushyvät ja toiminnot eivät vaarannu. Työtaistelun rajauksella tarkoitettaisiin sitä, että työtaistelun piirissä eivät olisi sellaiset tehtävät, toiminnot tai yksiköt, joissa toteutettavasta työtaistelusta voisi aiheutua suojattavan toiminnan vaarantumista 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Suojelutyötä tarjottaessa tiettyjä toimintoja ei rajattaisi kokonaan työtaistelun ulkopuolelle, mutta riittävä vähimmäishenkilöstö turvattaisiin, jotta 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia ei aiheudu. Työntekijöiden yhdistys voisi jatkossakin muutoin määrittää työtaistelun rajat ja annettavan suojelutyön, kunhan se täyttäisi laissa säädetyt vähimmäisvaatimukset.

Työntekijöiden yhdistyksen huolehtimisvelvollisuus soveltuisi, jos työtaistelu johtaisi sääntelyn soveltamisalaan kuuluvien toimintojen välittömään, konkreettiseen ja vakavaan vaarantumiseen. Välittömyydellä tarkoitetaan, että yksittäistapauksessa on selvästi todettavissa, että vaarantuminen aiheutuu työtaistelun takia suorittamatta jääneestä työstä. Vaarantuminen ei johdu työtaistelusta, jos työnantaja voisi 2 momentissa tarkoitetulla tavalla välttää 1 momentin mukaiset seuraukset kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla tai jos vaarantuminen johtuu jostakin muusta tekijästä, joka ei liity työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun.

Työtaistelun kielletyt seuraukset voivat ilmetä laajemminkin kuin työtaistelun kohteena olevan työnantajan toiminnassa. Huolehtimisvelvoitteen piirissä olevan työn tekemättä jättäminen voi aiheuttaa seurauksia työtaistelun kohteena olevan työnantajan sopimuskumppaneille tai kolmansille tahoille. Välittömyys voisi toteutua vaikutusketjun kautta, johon voi kuulua useita eri toimijoita. Esimerkiksi 7 kohdassa tarkoitettu sähkön saatavuuden häiriöistä johtuva ihmisten hengen tai terveyden vaarantuminen ei ilmene suoraan sähkölaitoksen toiminnassa, vaan mahdolliset vahinkoseuraukset aiheutuvat työtaistelun ulkopuolisten toimijoiden toiminnassa, kuten sairaaloissa. Vastaavasti joidenkin välttämättömien tehtävien suorittaminen voi edellyttää esimerkiksi niiden suorittamiseen ehdottomasti tarvittavien tuotantovälineiden korjaamista tai muuta toiminnan välttämättömien edellytysten turvaamista.

Konkreettisuudella tarkoitetaan, että vaarantuminen on todennäköistä. Etäinen tai teoreettinen suojattavan toiminnan vaarantuminen tai vahingon riski ei olisi riittävää huolehtimisvelvollisuuden soveltumiseksi. Joissakin tilanteissa sääntelyllä suojattavat toiminnot voisivat konkreettisesti vaarantua vasta työtaistelun pitkittyessä. Vakavuudella viitataan riskin toteutumisesta mahdollisesti aiheutuvan vahingon suuruuteen. Jos riskin toteutumisen aiheuttaman vahingon seuraukset olisivat merkittäviä, olisi kyse vakavasta vaarantamisesta.

Konkreettisuuden ja vakavuuden kriteerien täyttymistä arvioitaessa voitaisiin antaa painoarvoa toiminnan laadulle ja sen häiriöistä johtuvien seurausten merkittävyydelle. Jos riskin toteutumisen seuraukset olisivat huomattavan mittavat, vähäinkin todennäköisyys riskin toteutumiselle riittäisi siihen, että vaarantamista olisi pidettävä vakavana. Esimerkkinä voidaan mainita ydinvoimalaonnettomuuksien torjunnassa välttämättömät tehtävät.

Työntekijäyhdistyksen huolehtimisvelvoitteen soveltamisala määrittyisi tyhjentävästi 1 momentin perusteella. Kyse on oikeusjärjestyksen muutoinkin turvaamista merkittävistä oikeushyvästä ja niiden kannalta välttämättömistä toiminnoista, joiden turvaamisesta työtaisteluiden yhteydessä on huolehdittava lainsäädännöllä, jossa asetetaan välttämättömät rajoitukset työtaisteluoikeuden käytölle. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin sääntelyn soveltamisalan piiriin kuuluvat toiminnot ja seuraukset, joita suojeltaville toiminnoille ja oikeushyville ei saa aiheutua. Lain soveltamisala määräytyisi seurausten sekä sen piiriin kuuluvien toimintojen kautta.

Työntekijöiden yhdistyksen olisi pykälän mukaan huolehdittava siitä, ettei työtaistelu aiheuta 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia sääntelyllä suojattavan välttämättömän työn suorittamatta jäämisen vuoksi. Yhdistyksen olisi siten rajattava työtaistelua tai annettava suojelutyötä siinä määrin kuin se olisi välttämätöntä sen turvaamiseksi, ettei työtaistelusta aiheudu tällaisia seurauksia. Työntekijöiden yhdistykselle asetettava huolehtimisvelvollisuus edellyttäisi käytännössä sellaisten tehtävien, toimintojen tai yksiköiden, jotka ovat välttämättömiä 1 momentissa tarkoitettujen seurausten välttämiseksi työtaistelun aikana, rajaamista työtaistelun ulkopuolelle tai riittävän ja soveltuvan henkilöstön jättämistä työnantajan käyttöön työtaistelun ajaksi. Kyse olisi perus- ja ihmisoikeutena suojatun työtaisteluoikeuden rajoittamisesta, joten työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä sääntelyllä suojattavien toimintojen turvaamiseksi työtaistelun aikana.

Työntekijöiden yhdistykselle asetettava velvollisuus edellyttäisi ensinnäkin siitä huolehtimista, ettei työtaistelu vakavasti, välittömästi ja konkreettisesti vaaranna ihmisten henkeä tai terveyttä (1 kohta). Pykälän 1 momentin 1 kohtaa sovellettaisiin terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa, pelastustoimessa, meripelastustoimessa, poliisitoimessa, hätäkeskuslaitoksessa ja suljetuissa laitoksissa sekä potilasturvallisuuden tukitoiminnoissa eli toiminnassa, joissa välttämättömän työn suorittamatta jäämisestä voi tyypillisesti aiheutua 1 kohdassa tarkoitettuja seurauksia.

Esimerkkeinä tehtävistä, joiden tekemättä jättämiseen työtaistelun aikana voi liittyä tällaisia seurauksia, voidaan mainita sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä muun muassa tehohoito, välttämätön päivystyksellinen hoito, ensihoito, synnytysten hoito, sairauksien vaatima välttämätön hoito, osastolla olevien potilaiden välttämätön hoito ja edellä mainittuihin välttämättömiin hoitoihin liittyvät lääketieteelliset tukipalvelut, kuten tutkimukset ja näytteenotot. Sosiaalihuollon puolella tyypillisimpiä palveluja, joiden saamatta jääminen voi vaarantaa asiakkaiden hengen tai vakavasti vaarantaa terveyden tai aiheuttaa kärsimystä ovat esimerkiksi kotihoito, iäkkäiden ja vammaisten hoiva- ja asumispalvelut, lastensuojeluyksiköt ja sosiaalipäivystys. Esimerkeillä ei tarkoiteta, että sellaisissa yksiköissä tai sellaisilla osastoilla, joissa tehdään edellä mainittuja tehtäviä, ei voitaisi ylipäätään järjestää työtaistelua. Kyse on sellaisista tehtävistä, joihin tyypillisesti voi liittyä tarve hoitaa tietyt työt myös työtaistelun aikana, jotta kohdassa mainittuja seurauksia ei aiheutuisi.

Kohta soveltuisi myös muiden tehtävien kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien yhteydessä. Kohta voisi soveltua hyvin erilaisilla toimialoilla. Sääntely rajautuisi kuitenkin edellä selostetulla tavalla koskemaan vain sellaisia tehtäviä, joiden tekemättä jättämisen voidaan yksiselitteisesti todeta aiheuttavan välittömän, konkreettisen ja vakavan uhkan hengen tai terveyden vaarantumisesta.

Esimerkiksi useiden yhteiskunnan ja ihmisten turvallisuuden kannalta kriittisten tehtävien hoitamatta jättämiseen voi liittyä vaaraa ihmisten hengelle tai vakavaa vaaraa ihmisten terveydelle. Tällaisia tehtäviä on pykälän 1 momentin 1 kohdassa mainituilla yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavilla viranomaisilla.

Turvallisuusviranomaisten toiminta ei kokonaisuudessaan kuuluisi kohdan soveltamisalaan. Esimerkiksi poliisin toiminnassa sääntely soveltuisi ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseen liittyviin kiireellisiin hälytystehtäviin. Kansallisten ja paikallisten kriisien yhteydessä, kuten väkivaltaisten mellakoiden yhteydessä, voisi myös syntyä tilanteita, joissa turvallisuusviranomaisten on kyettävä huolehtimaan tehtävistään, kuten yleisen järjestyksen ylläpitämisestä, siltä osin kuin se on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden suojelemiseksi. Myös Hätäkeskuslaitoksessa, pelastustoimessa ja meripelastuksessa olisi turvattava hengen ja terveyden suojelemiseksi välttämättömien tehtävien hoitaminen. Tehtävät liittyvät tyypillisesti hätäpuheluiden hoitamiseen, palosammutustehtäviin, onnettomuuksiin ja sairaankuljetuksiin. Soveltamisalaan kuuluisivat hengen ja terveyden suojelemiseksi välttämättömät tehtävät myös suljetuissa laitoksissa, kuten vankiloissa, mielisairaaloissa ja Maahanmuuttoviraston säilöönottoyksiköissä. Suljetuissa laitoksissa olevat henkilöt ovat riippuvaisessa asemassa suhteessa laitoksen henkilöstöön elintarvikkeiden ja kiireellisen terveydenhoidon saamiseksi. Suljettujen laitosten valvonnan estyminen työtaistelun vuoksi voi puolestaan äärimmillään vaarantaa ulkopuolisen väestön hengen ja terveyden.

Kohta soveltuisi myös ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseksi välttämättömiin potilasturvallisuuden tukitoimintoihin. Ihmisten hengen tai terveyden kannalta välttämättömien tehtävien turvaaminen edellyttää käytännössä useita tukitoimintoja. Vaikka välittömässä asiakas- ja potilastyössä oleva henkilöstö olisi riittävästi turvattu, ei palveluita voi asiakas- ja potilasturvallisesti antaa ilman välttämättömiä tukipalveluita. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta välttämättömiä tukitoimintoja ovat esimerkiksi potilasturvallisuuden kannalta välttämättömät siivous- ja jätehuoltopalvelut, instrumenttien ja hoitolaitteiden huolto ja toimitukset, pesulapalvelut ja sairaalakiinteistön vartiointipalvelut. Lisäksi voidaan mainita eräisiin yliopistoihin työsuhteessa olevat henkilöt, jotka tekevät muun muassa isotoppeja yliopistollisen keskussairaalan välttämättömiä hoitoja varten. Huolehtimisvelvollisuuden kynnnyksen täyttyminen edellyttäisi pykälän 1 momentin mukaisen kriteeristön täyttymistä ja kyseisten tukitoimintojen välttämättömyyttä ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseksi.

Potilasturvallisuuden tukitoiminnon osalta tulisi olla olisi selkeästi ja konkreettisesti oltava todettavissa, että tällaisen työn tekemättä jättämisestä seuraisi suoraan ihmisen hengen tai terveyden kannalta välttämättömän päätoiminnan vaarantuminen. Käytännössä kyse olisi tilanteesta, jossa päätoiminnan harjoittaja on sillä tavoin riippuvainen työtaistelun kohteena olevan toiminnanharjoittajan palveluista, että tukitoiminnon estyminen voi välittömästi johtaa hengen tai terveyden menettämiseen eikä päätoiminnan harjoittaja voi työtaistelun aikana korvata tukitoimintoja hankkimalla niitä esimerkiksi muulta toiminnanharjoittajalta tai hoitamalla ne itse. Kriittistä toimintaa harjoittavien voidaan lähtökohtaisesti edellyttää varautuvan erilaisiin häiriötilanteisiin, kuten sopimuskumppaneiden työtaisteluihin. On kuitenkin mahdollista, että työtaistelu koskee välttämättömiä tukitoimintoja tarjoavia yrityksiä koko toimialalla eikä päätoiminnasta vastaavalla ole mahdollisuutta hankkia palveluita muualta tai hoitaa niitä itse. Ihmisten hengen tai terveyden kannalta välttämättömänä potilasturvallisuuden tukitoimintona voidaan pitää myös liikenteenohjauksen tehtäviä siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä hengen tai terveyden kannalta kriittisten potilaskuljetusten hoitamiseksi. Esimerkiksi lennonjohdon tehtävät olisi turvattava siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä lääkäri- ja lääkintähelikopterilentojen ja ambulanssilentojen turvaamiseksi.

Momentin 2 kohdan mukaan työntekijöiden yhdistykselle asetettava velvollisuus edellyttäisi siitä huolehtimista, ettei työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranna elinkeinotoiminnan jatkamisen edellytysten kannalta olennaisten koneiden, laitteiden tai muun elinkeinotoiminnan kannalta oleellisen aineellisen omaisuuden välttämättömää ylläpitoa, korjausta tai valvontaa.

Kohdassa turvattaisiin työnantajan tai kolmansien osapuolten elinkeinotoiminnan jatkamisen edellytysten kannalta välttämättömää aineellista omaisuutta. Kohta kattaisi sekä tavara- että palvelutuotannon kannalta välttämättömän omaisuuden. Esimerkkeinä tehtävistä, joiden yhteydessä huolehtimisvelvollisuus voisi soveltua, voidaan mainita teollisuus- ja voimalaitosten hallittuun alas- ja ylösajoon sekä niiden koneiden ja laitteiden ylläpitoon ja korjaukseen liittyvät tehtävät, joilla varmistetaan se, etteivät koneet tai laitteet vaurioidu, sekä laitosten vartiointiin liittyvät tehtävät.

Huolehtimisvelvoite voisi pykälän 1 momentin kriteeristön ja välttämättömyysedellytyksen täytyessä ulottua myös välittömän tavara- tai palvelutuotannon ulkopuoliseen tukitoimintaan. Kyse voi olla esimerkiksi elinkeinotoiminnan jatkamisen edellytysten kannalta oleellisten koneiden tai laitteiden korjaamisesta, jos tällaisen työn tekemättä jättämisestä seuraisi suoraan elinkeinotoiminnan jatkamisen edellytysten vaarantuminen. Huolehtimisvelvollisuuden kynnys niin sanotuissa tukitoiminnossa voisi täytyä, jos päätoiminnanharjoittaja ei voisi sopimuskumppaninsa tarjoaman tukitoiminnon keskeytyessä välttää elinkeinotoiminnan jatkamisen kannalta välttämättömän omaisuuden vaurioitumista muilla keinoin, kuten hankkimalla palveluita muualta tai hoitamalla ne itse. Elinkeinotoimintaa harjoittavien voidaan lähtökohtaisesti edellyttää varautuvan erilaisiin häiriötilanteisiin, kuten sopimuskumppaneiden työtaisteluihin. Tällaista mahdollisuutta ei välttämättä ole, jos tukitoimintoja tarjoavaan toiminnanharjoittajaan kohdistuva työtaistelu on koko toimialan laajuinen tai jos koneen tai laitteen korjaamisen kiireellisuuden tai siihen vaadittavan erityisosaamisen takia palvelua ei ole mahdollisuutta hankkia muualta.

Kohdassa ei suojattaisi aineetonta omaisuutta. ILO:n sopimusten valvontakäytännön mukaan lakko-oikeuden rajoitukset yksinomaan taloudellisista syistä eivät ole sallittuja. Työtaisteluista aiheutuu tyypillisesti taloudellista vahinkoa, eikä ehdotettavalla lainsäädännöllä ole tarkoitus suojata sellaiselta taloudelliselta vahingolta, joka liittyy töiden keskeytymiseen, kuten liiketoiminnan tai tuotantoerien menetyksiltä.

Momentin 3 kohdan mukaan työntekijöiden yhdistykselle asetettava velvollisuus edellyttäisi siitä huolehtimista, ettei työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarana ympäristövahinkojen torjumiseksi välttämättömien tehtävien hoitamista teollisuus-, voima-, vesi- ja jätteenkäsittelylaitoksissa, jätevedenpuhdistamoissa, maatalouden tuotantoyksiköissä tai vaarallisten aineiden kuljetuksissa taikka muiden ympäristövahinkojen torjumiseksi välttämättömien tehtävien hoitamista. Ympäristövahingolla tarkoitetaan äkillistä tapahtumaa, jossa ympäristölle haitallista ainetta pääsee tai uhkaa päästä ympäristöön siten, että siitä aiheutuu vaaraa tai haittaa ympäristölle tai ihmisten terveydelle. Tällaisia tehtäviä voi tyypillisesti olla esimerkiksi teollisuus- ja voimalaitosten, kuten ydinvoimaloiden, käyttö- ja huoltohenkilöstöllä ja vaarallisten aineiden kuljetuksissa esimerkiksi meri- ja maantieliikenteessä. Esimerkiksi vesivoimalassa työtaistelu voi aiheuttaa suuren ympäristövahingon, jos patoaltaan vesi hallitsemattomasti pääsisi vapautumaan. Myös teollisuuslaitosten prosessien keskeytymisestä, tuotantoketjujen katkeamisesta hallitsematta tai prosessien alas- ja ylösajosta voi aiheutua merkittäviä riskejä ympäristövahingoille. Korkein oikeus on arvioinut työtaistelusta aiheutuvan ympäristövahingon vaaran välittömyyttä, konkreettisuutta ja vakavuutta ratkaisussaan KKO 2023:95. Myös ympäristövahinkojen torjuntaan liittyy viranomaistehtäviä, jotka on välttämätöntä hoitaa merkittävän ympäristövahingon välttämiseksi. Kyse voisi olla esimerkiksi Rajavartiolaitoksen tehtävistä, jotka liittyvät säiliöalusten päästöistä johtuvien öljy- tai kemikaalivahinkojen torjuntaan merialueilla tai pelastustoimen tehtäviin onnettomuudesta johtuvan ympäristövahingon torjumiseksi maa- ja sisävesialueilla. Huolehtimisvelvoite koskisi myös yksityisten palveluntarjoajien tehtäviä, jotka ovat välttämättömiä välittömän, konkreettisen ja vakavan ympäristövahingon vaaran torjumiseksi.

Momentin 4 kohdan mukaan työntekijöiden yhdistykselle asetettava velvollisuus edellyttäisi siitä huolehtimista, ettei työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarana eläinten hyvinvointia siten, että niille aiheutuisi kipua tai kärsimystä välttämättömän huolenpidon, kuljetusten tai eläinten asianmukaisen lopettamisen estymisen vuoksi. Eläinten hyvinvoinnista annetussa laissa (693/2023) edellytetään, että eläimille ei saa aiheuttaa tarpeetonta kipua tai kärsimystä eikä niiden hyvinvointia saa tarpeettomasti vaarantaa. Hoidossa olevaa eläintä ei saa jättää hoidotta eikä hylätä. Kohta soveltuisi esimerkiksi kunnan järjestämiin eläinlääkäripalveluihin sekä eläinsuojeluyksiköiden ja eläintarhojen toimintaan. Tuotantoeläinten välttämättömän huolenpito esimerkiksi maataloilla ja turkistarhoilla sekä eläinten hyvinvoinnin kannalta välttämättömät kuljetukset ja eläinten asianmukainen lopettaminen olisi turvattava. Tuotantoeläimiä siirretään sekä tilojen välillä kasvatuksen aikana että lopulta teurastamoon. Kuljetusten viivästyminen voi eläinlajista riippuen johtaa jopa muutamassa vuorokaudessa lähtötilalla ylitäyttöön, joka voi aiheuttaa eläimille tarpeetonta kipua ja kärsimystä. Elintarviketeollisuuden prosesseihin kohdistuvissa työtaisteluissa olisi huolehdittava siitä, ettei eläimille aiheuteta tarpeetonta kipua ja kärsimystä. Esimerkiksi eläinkuljetusten ja teurastamoiden toiminta olisi turvattava sellaisella tasolla, ettei niihin kohdistuva työtaistelu vaarana eläinten hyvinvointia 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Lisäksi olisi turvattava eläinten hyvinvoinnin kannalta välttämättömät rehukuljetukset ja eläinten huolenpidon kannalta välttämättömät maatalousyrittäjien lomituspäalvelulakiin (1231/1996) perustuvat lomituspäalvelut.

Momentin 5 kohdan mukaan työntekijöiden yhdistykselle asetettava velvollisuus edellyttäisi siitä huolehtimista, ettei työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarana Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tai laittoman maahantulon estämiseksi välttämättömien tehtävien hoitamista. Kyse on valtion alueellisen koskemattomuuden ja suvereniteetin turvaamiseksi välttämättömistä maanpuolustuksen ja rajaturvallisuuden tehtävistä. Esimerkiksi maahantulotarkastusten hidastuminen työtaistelun vuoksi rajanylityspaikoilla ei vielä sellaisenaan johtaisi työntekijöiden yhdistyksen velvollisuuteen

rajata työtaistelua tai tarjota suojelutyötä. Rajaturvallisuuden osalta olisi työtaistelun aikana turvattava tehtävät, joiden hoitaminen on välttämätöntä esimerkiksi laajamittaisen tai välineellistetyin maahantulon sekä rajaturvallisuuteen liittyvien vakavien rikosten estämiseksi. Vastaavasti maanpuolustuksen osalta huolehtimisvelvollisuus koskisi vain sellaisia tehtäviä, joiden keskeytyksetön jatkuminen on alueellisen koskemattomuuden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämätöntä turvata myös työtaistelun aikana. Tyypillisesti kyse on viranomaistehtävistä, joita hoitavat puolustusvoimat, Rajavartiolaitos ja poliisi. Turvallisuusviranomaisten toimintaedellytysten varmistaminen riittävällä tasolla on turvallisuus tilanteen äkillisten muutosten varalta välttämätöntä myös normaalioloissa. Tällaisia tehtäviä voi olla myös yksityisellä sektorilla valtion hankkiessa turvallisuuskriittisiä tehtäviä ostopalveluna. Kyse voisi olla myös 5 kohdassa tarkoitettujen tehtävien turvaamiseksi välttämättömistä polttoaine- ja tavarakuljetuksista Puolustusvoimille ja Rajavartiolaitokselle, maanpuolustuksen kannalta kriittiseen infrastruktuuriin liittyvistä kiireellistä korjaustoista sekä merialueilla sotilaallisen maanpuolustuksen kannalta tarpeellisen väylästä käytettävyyden varmistamisesta.

Momentin 6 kohdan mukaan työntekijöiden yhdistykselle asetettava velvollisuus edellyttäisi siitä huolehtimista, ettei työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranna valtion ylimmän päätöksenteon toimivuuden kannalta välttämättömien tehtävien hoitamista. Valtion ylimmällä päätöksenteolla tarkoitettaisiin valtioneuvoston, tasavallan presidentin ja eduskunnan päätöksentekoa. Valtion ylimmän johdon päätöksenteon turvaamiseksi olisi huolehdittava päätöksenteossa tarvittavan tiedon saatavuudesta turvallisesti ja luottamuksellisesti. Esimerkiksi ministeriöiden, eduskunnan ja tasavallan presidentin kanslian virkatehtävät, jotka ovat välttämättömiä ylimmän päätöksenteon turvaamiseksi, ja turvallisuuspalvelut, jotka varmistavat eduskunnan kokoontumisen rauhassa, tulisi voida toteuttaa myös työtaistelun aikana. Presidentintoimen hoitamisesta työtaistelun aikana säädetään tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 54 §:ssä. Eduskunnan osalta vastaavasta velvoitteesta säädetään eduskunnan virkamiehistä annetun lain 54 §:ssä. Valtion ylimmän päätöksenteon vakavalla estymisellä tarkoitettaisiin, että työtaistelu estäisi laajamittaisesti valtioneuvoston, tasavallan presidentin tai eduskunnan toimintaedellytykset. Lyhytkestoinenkin työtaistelu voisi johtaa 1 momentissa tarkoitettuun vakavaan ja konkreettiseen vaarantumiseen, jos se estäisi päätöksenteon asioissa, jotka ovat luonteeltaan yleisen edun kannalta kriittisiä ja välitöntä päätöksentekoa edellyttäviä. Ehdotuksen 11 kohdan nojalla olisi huolehdittava myös valtion ylimmän päätöksenteon toimivuuden edellyttämästä tietoliikenteestä.

Momentin 7 kohdan mukaan työntekijöiden yhdistykselle asetettava velvollisuus edellyttäisi siitä huolehtimista, ettei työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranna ihmisten hengen tai terveyden kannalta välttämättömän energian, lämmön, veden, lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden, elintarvikkeiden tai polttoaineiden saatavuuden varmistamiseksi tarpeellisten tuotanto-, jakelu- tai kuljetustehtävien taikka liikenteenohjauksen tehtävien hoitamista. Kyse on yhteiskunnan kriittisten tehtävien toimivuuden ja ihmisten perustarpeiden kannalta välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden varmistamiseen liittyvistä tehtävistä, joita tehdään erityisesti energia- ja vesihuollossa, lääketeollisuudessa ja elintarviketeollisuudessa sekä esimerkiksi niihin liittyvässä logistiikassa.

Välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden laajamittainen vaarantuminen voisi aiheuttaa yhteiskunnan toimivuuden tai koko väestön tai sen osan hengen, elinolojen tai perustarpeiden vaarantumisen. Useimmiten hyödykkeiden saatavuus voi vaarantua 1 momentissa tarkoitettulla tavalla vasta pitkittyneissä työtaistelutilanteissa. Esimerkiksi vakavat häiriöt sähkön saatavuudessa voivat kuitenkin hyvin nopeastikin aiheuttaa vakavia vaaratilanteita riippuen siitä, mihin häiriöt kohdistuvat. Energian, lämmön ja veden saatavuuden vakava vaarantuminen voi kohdistua koko yhteiskuntaan tai sen osaan merkittävällä tavalla vaarantaen useita

oikeushyviä, joiden turvaamisesta valtio vastaa. Lääketeollisuudessa lyhytkestoinenkin työtaistelu voi tosiasiaassa aiheuttaa pitkittyneen katkoksen tuotantotoimintaan prosessien alas- ja ylösajovaiheesta johtuen. Lämmönjakelun osalta merkitystä on luonnollisesti myös sillä, ajoittuuko työtaistelu keskelle talvea vai lämpimämpään vuodenaikaan. Lääkkeiden tai lääkinnällisten laitteiden saatavuuden vakava vaarantuminen lääkkeiden tuotannon, tukkukaupan tai toimitusketjujen häiriöiden vuoksi voi vaarantaa ihmisten henkeä ja terveyttä keskeyttämällä välttämättömän hoidon jatkumisen. Aptekeissa olisi turvattava välttämättömien lääkkeiden vähittäisjakelu sekä lääkeneuvonta henkilöasiakkaille ja terveydenhuollon yksiköille. Liikennepolttonesteiden saatavuus tulisi turvata pelastustoimelle, poliisille ja muille turvallisuusviranomaisille, jotta ne voivat hoitaa tehtävänsä siten, ettei ihmisten hengen tai terveyden vaarantuminen aiheudu. Polttoaineiden saatavuus olisi turvattava myös sellaisten kuljetusten hoitamiseksi, joiden viivästyminen voisi vakavasti vaarantaa henkeä tai terveyttä. Myös välttämättömien elintarvikkeiden toimitukset sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköihin ja laitoksiin sekä saatavuus yleisesti kansalaisille tulisi voida turvata. Vähäiset toimitusvaikeudet tai haitta siitä, että tuotteita olisi rajoitetusti saatavilla, ei tarkoittaisi vakavaa vaarantumista. Huolehtimisvelvoite koskisi toimintaa, joka on ehdottoman välttämätöntä ihmisten hengen tai terveyden kannalta välttämättömien perustarpeiden tyydyttämiseksi.

Ihmisten hengen ja terveyden kannalta välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden varmistamiseksi olisi turvattava myös välttämättömät liikenteenohjauksen tehtävät. Kyse on esimerkiksi lennonjohdon ja raideliikenteen ohjaustehtävistä, jotka liittyvät ihmisten hengen tai terveyden kannalta välttämättömien hyödykkeiden kuljetuksiin.

Momentin 8 kohdan mukaan työntekijöiden yhdistyksen olisi huolehdittava siitä, ettei työtaistelu vaaranna välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti erittäin vakavien rikosten estämistä tai tällaisten rikosten selvittämistä. Rikosten selvittämällä tarkoitettaisiin esitutinnan esitoimia, välttämättömien pakkokeinojen käyttöä ja kiinniotettujen säilyttämistä. Työtaistelun kestäessäkin poliisin tulisi olla mahdollista ryhtyä viivytyksettä tarvittaviin toimiin etenkin sen tietoon tulleiden vakavien henkeen tai terveyteen liittyvien tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten estämiseksi ja tarvittaessa käynnistää tällaisten rikosten selvittäminen viivytyksettä. Esitutinnan viivytyksetön käynnistäminen olisi välttämätöntä, jos ajan kuluminen voisi merkittävästi heikentää rikoksen selvittämistä ja näytön saatavuutta. Vakavalla vaarantumisella tarkoitettaisiin tilannetta, jossa poliisin rikostutinnan toimet käytännössä keskeytyisivät laajamittaisesti eikä välttämättömiä tehtäviä kyettäisi hoitamaan vähimmäistasolla edes työtaistelun ulkopuolella olevien virkamiesten tekemänä suojelutyönä. Työtaistelun ulkopuolisten virkamiesten suojelutyövelvoite voisi olla pykälän 2 momentissa tarkoitettu julkisen sektorin työnantajan käytettävissä oleva keino välttämättömien toimintojen turvaamiseen.

Erittäin vakavana rikoksena pidettäisiin ainakin henkeen tai terveyteen liittyviä vakavia rikoksia sekä yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti vaarantavia rikoksia.

Tällaisena rikoksena voidaan pitää esimerkiksi vakavimpia rikoslain 21 luvun henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia ja 20 luvun seksuaalirikoksia, rikoslain 20 luvun 6 a §:ssä tarkoitettua törkeää henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelua sekä lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia. Yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavalla vakavalla rikoksella tarkoitettaisiin esimerkiksi rikoslain 34 luvun yleisvaarallisia rikoksia, 34 a luvun terrorismirikoksia sekä rikoslain 38 luvun törkeätä tietoliikenteen ja tietojärjestelmän häirintää.

Rikosten esitutkintaa ja ennaltaehkäisyä turvattaisiin myös momentin 9 kohdassa säädetyllä huolehtimisvelvollisuudella. Velvollisuus työtaistelun rajaamiseen tai suojelutyön tarjoamiseen

koskisi myös tuomioistuimenlaitoksen kiireelliseksi säädettyjä tehtäviä, kuten vangitsemisvaatimuksen käsittelyä ja muita kiireellisiä pakkokeinoasioita.

Momentin *9 kohdan* mukaan työntekijöiden yhdistyksen olisi huolehdittava siitä, ettei työtaistelu vaaranna välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen kiireellisenä hoidettavaksi säädettyjen tehtävien hoitamista ja niihin liittyvää täytäntöönpanoa. Kyse olisi riita-, rikos-, turvaamistoimi-, hakemus- ja pakkokeinoasioista sekä muista asioista, jotka on käsiteltävä kiireellisenä tai viipymättä oikeudenkäymiskaaren, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997), oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019), pakkokeinolain (806/2011) tai muun lainsäädännön mukaisesti. Kiireellisenä on käsiteltävä esimerkiksi lain 8 e §:ssä ehdotettu hakemus työtaistelun väliaikaiseksi kieltämiseksi ja 8 f §:ssä ehdotettu huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun kieltämistä koskeva asia. Kiireellisenä käsiteltävät asiat ovat tyypillisesti luonteeltaan sellaisia, että niiden käsittelyn viivästyminen voi johtaa merkittävien oikeushyvien menetykseen. Kiireellinen käsittely olisi turvattava tuomioistuinkäsittelyssä ja syyteharkinnassa.

Vastaavasti työtaistelun toimeenpanevan yhdistyksen olisi huolehdittava siitä, ettei työtaistelu vaaranna kiireellisesti hoidettavaksi säädettyjen asioiden täytäntöönpanoon liittyviä ulosottolaitoksen, Rikosseuraamuslaitoksen tai muiden täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten tehtäviä.

Momentin *10 kohdan* mukaan työntekijöiden yhdistyksen olisi huolehdittava, ettei työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranna digitaalisen maksuliikenteen toimivuuden tai käteisen rahan saatavuuden turvaamiseksi välttämättömien ylläpito- tai huoltotehtävien tai arvokuljetusten hoitamista. Digitaalisella maksuliikenteellä tarkoitettaisiin sellaisia tietojärjestelmien ylläpitoon liittyviä ja muita toimintoja, jotka turvaavat rahansiirrot eli käteisnostot, kortti- ja verkkomaksut, verkkopankkipalvelut ja julkishallinnon tehtävien, kuten Kelan maksamien etuuksien, edellyttämät rahansiirrot. Kohdalla ei tarkoitettaisi kaikkia pankkipalveluita, vaan nimenomaan digitaalisten rahansiirtojen turvaamiseen liittyviä välttämättömiä tehtäviä. Tehtävät liittyvät pääasiassa rahansiirtojen edellyttämien tietojärjestelmien ylläpitoon. Velvoite koskisi myös käteisnostojen turvaamista pankkiautomaateista, joka edellyttää esimerkiksi välttämättömien arvokuljetusten turvaamista. Digitaalisen maksuliikenteen toimivuus Suomen kaltaisessa maassa, jossa käteisen rahan käyttö on rajoittunutta ja maksuliikenne on käytännössä digitaalista, on olennaista. Vakavalla vaarantumisella tarkoitettaisiin digitaaliselle maksuliikenteelle tai käteisen saatavuudelle aiheutuvaa vakavaa häiriötä. Maksuliikenteen toimivuudessa tai käteisen saatavuudessa voisi siten olla jonkin asteisia häiriöitä tai hitautta, mutta maksuliikenteen pitkäaikaisempaa pysähtymistä olisi pidettävä vakavana häiriönä. Työtaistelun aikana olisi turvattava välttämättömät rahakuljetukset ja ylläpito- ja huoltotyö siten, ettei käteisen saatavuus pankkiautomaateista vaarannu vakavasti. Digitaalisen maksuliikenteen tai käteisnostojen täysimääräinen keskeyttäminen pidemmäksi ajaksi voisi lamauttaa yhteiskunnan toiminnan, millä olisi merkittäviä ja vakavia kielteisiä vaikutuksia väestön elämään, toimeentuloon ja terveyteen kaupankäynnin lisäksi. Yleisen maksuliikenteen toimivuus on yhteiskunnan kannalta niin merkittävä, että sillä voi olla vaikutuksia useiden eri perusoikeuksien toteutumiseen, joten tästä syystä se on perusteltua mainita pykälässä erikseen.

Momentin *11 kohdan* mukaan työntekijöiden yhdistykselle asetettava velvollisuus edellyttäisi siitä huolehtimista, ettei työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranna yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toiminnan tai 1–10 kohdassa tarkoitetun työn kannalta välttämättömien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuutta. Kyse on tehtävistä, jotka liittyvät tieto- ja viestintätekniisten palveluiden, tietojärjestelmien ja maksuliikenteen toimivuuden välttämättömään ylläpitoon ja

työtaistelun aikana ilmenevien häiriöiden korjaamiseen. Esimerkiksi tunnistamispalveluiden toimivuus on myös maksuliikenteen toimivuuden edellytys. Tietoverkkojen häirinnän ja hybridihyökkäysten estäminen ja torjunta sekä tietoverkkojen toiminnan seuranta vaativat jatkuvaa työtä tietoverkkojen ylläpitäjille tietoverkkojen toimintojen turvaamisen varmistamiseksi.

Yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten välttämätön keskinäinen viestintä, yhteydenpito ja yhteistyö sekä niiden jatkuvuus tulee voida varmistaa myös työtaistelun aikana. Kyse voisi olla esimerkiksi hätäpuheluiden ja viranomaisverkkojen toimivuuden turvaamisesta, josta säädetään julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa (10/2015). Esimerkkeinä voidaan mainita myös valtion kriittisten turvallisuusjärjestelmien ylläpitoon liittyvät tehtävät, kuten tutkiin ja muihin elektronisiin valvontajärjestelmiin liittyvät tehtävät. Myös valtion ylimmän päätöksenteon toimivuuden edellyttämä tietoliikenne tulisi voida turvata.

Kohta kattaisi myös sellaiset muut tieto- ja viestintätekniset palvelut ja tietojärjestelmät, jotka ovat välttämättömiä 1–10 kohdassa tarkoitettujen toimintojen turvaamisen kannalta. Kyse on yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömistä palveluista ja järjestelmistä. Tällaisia palveluita ja tietojärjestelmiä voivat hyödyntää myös yksityiset toimijat. Yhteiskunnan toiminta on suurelta osin tällaisten palveluiden ja tietojärjestelmien varassa.

Pykälässä tarkoitettu huolehtimisvelvollisuus soveltuisi lähtökohtaisesti kaikkiin työtaisteluihin, eli primääryötaisteluihin, myötätuntotyötaisteluihin ja poliittisiin työtaisteluihin sekä työrauhavelvollisuuden sitoessa että sen ulkopuolella sekä erilaisten työtaistelutoimien yhteydessä. Jos työtaistelu toimeenpantaisiin esimerkiksi ylityö- tai vuoronvaihtokieltona, ei välttämättömien toimintojen suojelun tarve käytännössä välttämättä realisoituisi eikä sääntely soveltuisi ottaen huomioon näiden toimenpiteiden mahdollisesti rajattu vaikutus. Pykälä soveltuisi myös työtaistelutoimena toteutettavan joukkoirtisanoutumisen tilanteessa. Kyse on työntekijöiden yhdistykselle asetettavasta velvoitteesta. Ehdotuksella ei olisi vaikutusta siihen, että irtisanoutuminen on jokaisen työntekijän käytettävissä oleva mahdollisuus eikä työaikalakiin perustuvan hätätyön teettämistä lukuun ottamatta siihen, että ylityö ja vuoronvaihto edellyttävät työntekijän suostumusta.

Vastuu huolehtimisvelvollisuudesta asetettaisiin työntekijöiden yhdistykselle, joka toimeenpanee työtaistelun. Se voisi olla valtakunnallinen työntekijöiden yhdistys, yksittäinen ammattiliitto tai ammattiosasto. Työtaistelusta työriitalain mukaisen ilmoituksen tehnyttä tai muutoin ilmoittanutta työntekijöiden yhdistystä tai yhdistystä, joka päättää työtaistelun rajaamisesta tai suojelutyön tarjoamisesta voitaisiin pitää työtaistelun toimeenpanosta vastuussa olevana. Paikallinenkin ammattiosasto voisi olla vastuussa, jos sen vastuulla olisi päättää työtaistelun rajoista tai suojelutyön sallimisesta.

Työntekijöiden yhdistykselle voi syntyä vahingonkorvauslain nojalla vastuu pykälässä ehdotettavan huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun aiheuttamista vahingoista, jos vahingonkorvausvastuun yleiset edellytykset täyttyvät. Työntekijöiden yhdistyksen vahingonkorvausvastuuta arvioidaan tarkemmin esityksen luvussa 4.1.1.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa säädetyn velvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla. Jos työtaistelun yhteydessä ei toteutettaisi 1 momentissa tarkoitettujen toimintojen turvaamiseksi välttämätöntä lakon rajausta tai suojelutyötä eikä työnantaja voisi välttää välttämättömien toimintojen vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla, kyse olisi oikeudenvastaisesta työtaistelusta.

Saatuana tiedon työtaistelusta työnantajan on viipymättä pyrittävä selvittämään työtaistelun rajoihin tai suojelutyöhön liittyvät epäselvyydet työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen kanssa. Työtaisteluilmoituksen perusteella työnantajalla saattaa olla epäselvyyttä siitä, kuinka työtaistelun rajaukset käytännössä toteutuvat yksittäisellä työpaikalla. Tarkoituksena on, että toimintojen turvaamiseen liittyviltä väärinkäsityksiltä välttyttäisiin ja ne selvitettäisiin hyvissä ajoin ennen työtaistelun alkamista.

Työtaistelutoimenpide ei kuitenkaan olisi kielletty, jos työnantaja voisi välttää 1 momentissa tarkoitetut seuraukset kohtuudella työnantajan käytettävissä olevilla keinoilla. Työnantajan velvollisuus toteuttaa muita toimenpiteitä ennen kuin työntekijöiden yhdistykselle asetettava huolehtimisvelvollisuus soveltuisi, olisi käytännössä kuitenkin hyvin rajattu. Työnantajan käytössä saattaa olla vain rajatusti tällaisia keinoja erityisesti, jos työtaistelu kattaa työnantajan henkilöstön laajasti. Tällaisia keinoja voisivat joissain tilanteissa olla asiakkaiden siirrot ja toiminnan uudelleen organisointi sekä lakkoon osallistumattomien työntekijöiden työtehtävä- ja työaikajärjestelyt silloin, kun ne olisivat työsuhteen perusteella mahdollisia tai perustuisivat vapaaehtoisuuteen. Työnantajan oikeutta käyttää yrityksen omia työntekijöitä työtaistelun aikana rajoittaa työntekijöiden niin sanottu neutraliteettioikeus. Työntekijöillä on oikeus kieltäytyä suorittamasta työtaistelun alaisia töitä. Virkamies tai viranhaltija ei ole velvollinen suorittamaan sallitun työnsulun, lakon tai sopimuksenvaraisia asioita koskevan saarron alaisia tehtäviä. Virkaehtosopimuslainsäädännön mukaan työtaistelun piiriin kuulumattoman virkamiehen tai viranhaltijan on kuitenkin tehtävä tavanomaisten virkavelvoitteidensa täyttämisen lisäksi suojelutyötä. Virkasuhteisten osalta työnantajan tulisi ensisijaisesti selvittää, ovatko toiminnot turvattavissa virkaehtosopimuslainsäädännössä tarkoitetulla suojelutyöllä. Pykälän 2 momentissa tarkoitetuilla muilla keinoilla ei viitata hätätyön teettämiseen. Työaikalain 19 §:ssä säädetyn hätätyön teettäminen olisi viimesijainen keino suhteessa ehdotettavan lain mukaisiin menettelyihin.

Pykälän 3 momentin mukaan työnantajan sekä työntekijöiden yhdistyksen olisi pyrittävä neuvottelemaan siitä, miten 1 momentissa tarkoitetut seuraukset vältetään työtaistelun aikana. Työnantajan olisi annettava yhdistykselle neuvotteluissa riittävät tiedot välttämättömän henkilöstön tarpeesta ja sen perusteista sekä työnantajan käytettävissä olevista keinoista seurausten välttämiseksi. Työnantajan olisi nykykäytäntöä vastaavasti neuvoteltava työntekijöiden yhdistyksen kanssa siitä, millaisella menettelyllä sääntelyllä suojattavat toiminnot voidaan sekä työnantaja- että työntekijäpuolen toimin työtaistelun aikana turvata. Neuvotteluvelvollisuus koskisi tilannetta, jossa työnantajalla ja työntekijöiden yhdistyksellä ei olisi yhteisymmärrystä siitä, miten työntekijöiden yhdistyksen huolehtimisvelvollisuus olisi toteutettava. Neuvotteluiden käynnistämiseksi työnantajan olisi viipymättä ilmoitettava yhdistykselle välttämättömän toiminnon vaarantumisesta. Tarkoituksena on, että työnantaja tekisi aloitteen neuvotteluiden käynnistämiseksi viipymättä arvioituaan, että työtaistelu vaarantaa 1 momentissa tarkoitetun toiminnon. Jotta työntekijöiden yhdistys pystyisi määrittämään työtaistelun rajat ja tarvittavan suojelutyön määrän, työnantajan olisi annettava riittävät tiedot ja perusteet henkilöstön tarpeesta tietyissä tehtävissä. Lisäksi työnantajan olisi tehtävä selkoa työnantajan käytettävissä olevista keinoista, joilla seuraukset voidaan välttää. Työnantajalla ei ehdotettavan säännöksen nojalla olisi oikeutta tai velvollisuutta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja, joskaan tämän tyyppisten tietojen ei pitäisi yleensä olla tarpeellisia suojelutyötarpeita tai lakkorajoja harkitessa. Jos tuomioistuimessa vedotaan myöhemmin sellaiseen, mihin vastapuoli ei ole voinut ottaa kantaa, tämä voitaisiin ottaa oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 4 §:n 1 momentin nojalla huomioon oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta arvioitaessa.

Työaikalain 19 §:n 1 momenttia koskevan ehdotuksen mukaisesti hätätyön teettäminen olisi työnantajan viimesijainen keino ehdotettavan pykälän 1 momentin 1–8 ja 11 kohdassa

tarkoitettujen toimintojen keskeytymisestä johtuvan henkeä, terveyttä, omaisuutta, ympäristöä, eläinten hyvinvointia tai kansallista turvallisuutta koskevan vahinkoseurauksen välttämiseksi. Häätätyön teettäminen tulisi kyseeseen vain, jos vahinkoseurauksen uhka on siinä määrin välitön, ettei sen aiheutumista voida työriitalakiin perustuvilla eikä millään muillakaan kohtuullisilla keinoilla välttää.

8 e §. *Huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun väliaikainen kieltäminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että tuomioistuin voisi työtaistelun kohteena olevan työnantajan hakemuksesta sakon uhalla väliaikaisesti kieltää työntekijöiden yhdistystä toimeenpanemasta tai jatkamasta työtaistelua. Työtaistelun väliaikaista kieltä koskeva pykälä on tarpeen, koska työtaistelut alkavat yleensä hyvin pian sen jälkeen, kun työntekijöiden yhdistys on ilmoittanut työtaistelusta. Tämän vuoksi 8 f §:ssä tarkoitettua kieltokannetta ei yleensä ehdittäisi nostaa tai käsitellä tuomioistuimessa ennen työtaistelun alkamista tai edes sen aikana. Jos työnantaja arvioisi työtaistelun olevan työntekijöiden yhdistykselle asetettavan huolehtimisvelvollisuuden vastaisena eli 8 d §:n 2 momentin mukaan kielletty, voisi se hakea tuomioistuimelta työtaistelun väliaikaista kieltä. Kyse olisi tilanteesta, jossa osapuolten väliset neuvottelut välttämättömien toimintojen suojaamisesta olisivat epäonnistuneet ja työnantajan käsityksen mukaan toimeenpantava työtaistelu olisi lainvastainen.

Työnantaja vastaa suojattavien toimintojen turvaamisesta myös työtaistelun aikana. Työntekijöiden yhdistykselle asetettava huolehtimisvelvollisuus sekä työnantajan oikeus hakea väliaikaista kieltä ja nostaa 8 f §:ssä tarkoitettu kieltokanne huolehtimisvelvollisuuden toteuttamisen varmistamiseksi riitatilanteessa olisivat työnantajan työkaluja oikeushyvien turvaamiseksi työtaistelun aikana. Työtaistelun lainmukainen rajausta, välttämätön suojelutyön määrä tai suojelutyötä vaativat tehtävät voivat osapuolten neuvotteluista huolimatta jäädä riittäviksi.

Hakemuksen käsittely olisi summaarista, kuten turvaamistoimiasioissa (esim. KKO 2018:61, kohta 18; KKO 2003:118).

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin väliaikaisen kiellon edellytyksistä. Tuomioistuin voisi määrätä väliaikaisen kiellon, jos työnantaja pyrkii neuvottelemaan tai neuvoteltuaan ensin työntekijöiden yhdistyksen kanssa suojelutyöstä saattaisi todennäköiseksi, että 1) työtaistelusta aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia, joita työnantaja ei voi kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla välttää ja 2) asian kiireellisyys vaatii väliaikaisen kiellon antamista 1 kohdassa tarkoitettujen seurausten estämiseksi.

Jos työnantaja havaitsisi työtaistelulla olevan 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia suojattaville toiminnoille, sen olisi ennen väliaikaista kieltä koskevan hakemuksen tekemistä huolehdittava neuvotteluvelvollisuudestaan 8 d §:n 3 momentin mukaisesti. Väliaikaista kieltä koskevan hakemuksen tueksi olisi esitettävä tällaista neuvottelua tai neuvottelupyrkimystä koskeva näyttö. Ehdotettavan 8 d §:n 3 momentin mukaisesti työnantajan olisi neuvotteluissa annettava työntekijöiden yhdistykselle riittävät tiedot välttämättömän henkilöstön tarpeesta ja sen perusteista sekä työnantajan käytettävissä olevista keinoista 1 momentissa tarkoitettujen seurausten välttämiseksi. Tarkoituksena on, että työntekijöiden yhdistys olisi voinut arvioida tilannetta yhtä kattavan aineiston pohjalta kuin tuomioistuimelle esitettäisiin arvioinnin pohjaksi ja siten välttää mahdollisesti tarpeeton tuomioistuinprosessi. Jos väliaikainen kieltä määrättäisiin hakijan tuomioistuimelle esittämän sellaisen näytön perusteella, joka olisi työntekijöiden yhdistykselle esitettyä selvitystä kattavampi, tämä voitaisiin ottaa oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 4 §:n 1 momentin nojalla huomioon oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta arvioitaessa.

Väliaikaisen kiellon määrääminen edellyttäisi todennäköisyyskynnyksen täyttymistä. Hakijana olevan työnantajan tulisi ensinnäkin saattaa todennäköiseksi, että työtaistelusta aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia, joita työnantaja ei voisi kohtuudella sen käytettävissä olevilla keinoilla välttää. Väliaikaisen kiellon määräämiseen riittäisi siten vähäisempi näyttö seurauksen syntymisestä kuin riita-asiassa on yleisesti oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 2 §:n 2 momentissa säädetty. Todennäköisyyskynnys olisi perusteltu, koska väliaikaisen kiellon tarkoituksena olisi vastata nopeaan oikeussuojan tarpeeseen ja sääntelyllä suojattavien oikeushyvien merkittävyyden vuoksi. Työnantajan käytettävissä olevia muita keinoja on käsitelty edellä 8 d §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Lisäksi väliaikaisen kiellon edellytyksenä olisi, että työnantaja saattaisi todennäköiseksi, että asian kiireellisyys vaatisi väliaikaisen kiellonantamista 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettujen seurausten estämiseksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin työntekijöiden yhdistyksen kuulemisesta väliaikaisen kieltihakemuksen käsittelyssä. Yhdistystä olisi kuultava ennen hakemuksen ratkaisemista. Tällöin yhdistys voisi esittää oman näkemyksensä esimerkiksi hakemusta edeltäneistä neuvottelupyrkimyksistä, välttämättömien toimintojen vaarantumisen riskistä tai työnantajan käytettävissä olevista muista keinoista välttämättömien toimintojen turvaamiseksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin välttämättömien toimintojen turvaamiseksi tarpeellisesta työtaistelun lykkäämisestä tai keskeyttämisestä väliaikaista kieltoa koskevan hakemuksen käsittelyn ajaksi. Momentin mukaan tuomioistuimien voisi hakijan pyynnöstä tarvittaessa heti väliaikaista kieltoa koskevan hakemuksen vireille tultua sakon uhalla lykätä työtaistelua tai keskeyttää sen, kunnes väliaikaista kieltoa koskeva asia olisi ratkaistu. Lykkääminen ei edellyttäisi vastapuolen kuulemistä. Päätökseen ei saisi hakea erikseen muutosta valittamalla.

Työtaistelu voisi olla vain osittain ongelmallinen esimerkiksi tietyn toiminnon tai palvelun osalta. Pykälän 4 momentin mukaan tuomioistuimen olisi, jos se on mahdollista, rajattava väliaikainen kielto siten, että se koskisi niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä todennäköisesti aiheutuisi 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia. Aina rajaaminen ei olisi mahdollista. Näin voi olla esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa on kyse yhdestä toiminnosta ja siihen liittyvistä tehtävistä ja on riitaa siitä, minkä verran henkilöstöä toiminnon hoitaminen edellyttää, jotta sääntelyllä suojattavat toiminnot eivät vaarantuisi. Säännöksen tarkoituksena on turvata työtaisteluoikeuden mahdollisimman täysimääräistä toteutumista. Pykälän 5 momentin mukaan väliaikainen kielto voitaisiin määrätä jo ennen 8 f §:ssä tarkoitetun kieltokanteen vireille tuloa. Väliaikaisen kiellon hakeminen ei myöskään edellyttäisi, että myöhemmin, esimerkiksi työtaistelun jo päättyttyä, nostettaisiin kieltokanne tai jo nostetun kieltokanteen ajamista tuomioistuimessa jatkettaisiin. Väliaikainen kielto tuottaisi työnantajalle niin sanotun etukäteisnautinnan, eikä työnantajalla välttämättä olisi oikeudenkäynti-intressiä työtaistelun tai sen uhkan jo päättyttyä.

Ehdotettu väliaikainen kielto vastaisi monilta osin turvaamistointa. Tästä syystä osa turvaamistoimia koskevasta sääntelystä soveltuisi myös ehdotetussa pykälässä tarkoitettuun väliaikaiseen kieltoon. Pykälän 6 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että väliaikaisen kiellon hakemiseen, määräämiseen ja täytäntöönpanoon sovellettaisiin, mitä oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 4 §:n 1 momentissa, 5 §:n 1 ja 3 momentissa, 6 §:n 1 ja 3 momentissa ja 8–14 §:ssä sekä ulosottokaaren (705/2007) 8 luvun 4, 9 ja 12 §:ssä säädetään turvaamistoimen hakemisesta, määräämisestä ja täytäntöönpanosta.

Väliaikaista kieltoa koskevan hakemuksen käsittelyn oikeuspaikka määräytyisi oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan. Asian käsittelisi mainitun lainkohdan mukaan se tuomioistuin, jossa hakijan vaatimusta tai oikeutta koskevan pääasian eli kieltokanteen oikeudenkäynti olisi vireillä. Jos oikeudenkäyntiä ei olisi vireillä, toimivaltainen

tuomioistuimien määräytyksi oikeudenkäymiskaaren 10 luvun perusteella. Ehdotettavan viittaussäännöksen mukaan väliaikaista kieltoa olisi pääsääntöisesti haettava kirjallisesti. Hakemus olisi käsiteltävä kiireellisesti. Ehdotettavan viittaussäännöksen mukaan, kun tuomioistuin olisi suostunut hakemukseen, hakijan olisi kuukauden kuluessa päätöksen antamisesta pantava pääasiaa koskeva kanne vireille tuomioistuimessa tai muutoin väliaikainen kielto peruutettaisiin. Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 8 §:ssä säädetään turvaamistoimen peruuttamisesta ja 9 §:ssä pääasian ratkaisun vaikutuksesta turvaamistoimen voimassaoloon. Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 10 §:ssä säädetään vastuusta täytäntöönpanokuluista ja 11 ja 12 §:ssä vastuusta tarpeettomasti hankitusta turvaamistoimesta ja sen täytäntöönpanosta aiheutuneesta vahingosta ja asiassa aiheutuneista kuluista sekä niiden käsittelyn oikeuspaikasta ja kanneajasta. Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 11 §:n mukaan hakijan, joka on tarpeettomasti hankkinut turvaamistoimen, on korvattava vastapuolelle turvaamistoimesta ja sen täytäntöönpanosta aiheutunut vahinko ja asiassa aiheutuneet kulut. Myös näitä säännöksiä sovellettaisiin väliaikaiseen kieltoon. Ehdotettavan viittaussäännöksen mukaan määräytyisi myös muutoksenhaku. Väliaikaista kieltoa koskevaan päätökseen voitaisiin hakea muutosta myös erikseen. Muutoksenhaku ei estäisi täytäntöönpanoa, ellei muutoksenhakemusta käsittelevä tuomioistuin kieltäisi tai keskeyttäisi sitä. Väliaikaisen kiellon täytäntöönpano edellyttäisi hakemusta ulosottomiehelle. Vakuuden asettamista ei arvioida tarpeelliseksi, joten vakuuden asettamista koskevia ulosottokaaren säännöksiä ei sovellettaisi.

Työtaistelujen äkillisestä alkamisesta ja rajatusta kestosta johtuen väliaikainen kielto muodostuisi käytännössä pääasialliseksi tavaksi varmistaa, ettei työtaistelulla ole niitä seurauksia, joita ehdotettavalla sääntelyllä pyritään estämään. Varsinainen kieltotuomio voisi käytännössä realisoitua erityisesti erittäin pitkien työtaisteluiden yhteydessä, koska työnantajan olisi pykälän 5 momenttiin ehdotettavan viittaussäännöksen mukaisesti nostettava kieltokanne kuukauden kuluessa väliaikaisen kiellon antamisesta. Jos kieltokannetta ei nostetta, ulosottomiehen olisi vastaajan vaatimuksesta peruutettava väliaikaisen kiellon täytäntöönpano ulosottokaaren 8 luvun 4 §:n mukaisesti.

8 f §. *Huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun kieltäminen.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tuomioistuimen oikeudesta sakon uhalla kieltää ehdotettavan 8 d §:n vastainen työtaistelu tai sen jatkaminen. Työnantajalla olisi pykälän nojalla oikeus nostaa yleisessä tuomioistuimessa kanne työntekijöiden yhdistykselle asetettavan huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun kieltämiseksi. Asia olisi käsiteltävä tuomioistuimessa kiireellisenä. Tuomioistuin voisi määrätä kiellon ennen työtaistelua tai sen aikana. Ehdotetun kieltokanteen tarkoituksena olisi jo alkaneen oikeudenloukkauksen lopettaminen tai tulevaisuudessa uhkaavan oikeudenloukkauksen estäminen. Työtaistelun kieltämistä koskeva kieltokanne olisi työnantajan oikeussuojakeino suojelutyötä koskevan riita-asian lopulliseksi ratkaisemiseksi.

Menestyäkseen vaatimuksessaan työnantajan tulisi osoittaa, että toimeenpantava työtaistelutoimi aiheuttaisi 8 d §:n 1 momentissa tarkoitetun seurauksen ja esittää siitä riittävä näyttö. Seuraus voisi aiheutua sen vuoksi, että työtaistelun yhteydessä ei ole huomioitu henkilöstön riittävyyttä kriittisissä tehtävissä tai toiminnoissa. Kyse olisi työntekijöiden yhdistykselle asetettavaa huolehtimisvelvollisuutta koskevasta tulkintariidasta. Kiellon määrääminen edellyttäisi, että tuomioistuin esitetyn näytön perusteella katsoisi työtaistelusta aiheutuvan jonkin sääntelyllä suojattavan toiminnon välitön, konkreettinen ja vakava vaarantuminen 8 d §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Kieltokanteen vireillepano ei estäisi työtaistelun alkamista. Kiireellisessä tilanteessa työnantajan olisi tarvittaessa haettava väliaikaista kieltoa ehdotettavan 8 e §:n mukaisesti.

Käytännössä työtaistelua koskevat kiellettuuomiot jäänevät harvinaisiksi ottaen huomioon tuomioistuininprosessien kestot ja nopea oikeussuojan tarve työtaistelutilanteessa.

Kieltokanne käsiteltäisiin työntekijöiden yhdistyksen kotipaikan käräjäoikeudessa oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 2 §:n mukaisesti.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin siitä, että tuomioistuimen olisi, jos se on mahdollista, rajattava kiello siten, että se koskisi niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä aiheutuisi 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia. Sääntely turvaisi työtaisteluoikeuden mahdollisimman täysimääräistä toteutumista.

8 g §. *Työnseisausta koskevasta ilmoituksesta poikkeaminen.* Pykälässä säädettäisiin työntekijöiden yhdistyksen oikeudesta poiketa lain 7 §:n 1 momentissa säädetyistä työnseisausta koskevasta ilmoituksesta ja lain 8 §:n 2 momentin säädetyistä työtaistelun aloittamisajankohtaa koskevasta rajoituksesta ilman vastapuolen suostumusta.

Lain 7 §:n 1 momentin mukaan ilmoituksen tekijä voi vain vastapuolen suostumuksella siirtää aiotun työnseisauksen aloittamisen tai laajentamisen myöhäisempään ajankohtaan tai rajoittaa sen suppeammaksi kuin ilmoituksessa on mainittu. Lain 8 §:n 2 momentin mukaan työriidan osapuoli ei saa ilman vastapuolen suostumusta ryhtyä aikomaansa työnseisaukseen myöhemmin kuin kolmen vuorokauden kuluessa kieltoajan päättymisestä.

Oikeudenvastaisen työtaistelun väliaikaista kieltämistä ja kieltämistä koskeva sääntely sovitettaisiin ehdotettavalla sääntelyllä yhteen työnseisauksia koskevan ilmoituksen sitovuuden ja lain 8 §:n 2 momentista johtuvien rajoitusten kanssa siten, että työntekijöiden yhdistys voisi harkintansa mukaan panna työnseisauksen toimeen rajattuna joko alkuperäisen ilmoituksen mukaisena ajankohtana, 8 §:n 2 momentissa säädetyin aikarajan puitteissa tai vasta myöhemmin tai peruuttaa työnseisauksen. Ehdotettavan lain lähtökohtana on, että työntekijöiden yhdistys päättää työtaistelun rajoista ja suojelutyöstä. Ehdotuksella annettaisiin työntekijöiden yhdistykselle tilaisuus harkita, kuinka se toteuttaa tuomioistuimen mahdollisen kieltopäätöksen puitteissa ehdotettavan lain 8 d §:n mukaisen huolehtimisvelvollisuutensa vai peruuttaako se alkuperäisen työnseisauksilmoituksen mukaisen työtaistelun kokonaan.

Pykälän 1 *momentin* mukaan työntekijöiden yhdistyksellä olisi lain 7 §:n 1 momentissa ja 8 §:n 2 momentissa säädetyistä huolimatta oikeus ilman vastapuolen suostumusta siirtää aiotun työtaistelun aloittaminen myöhäisempään ajankohtaan, rajoittaa se suppeammaksi kuin työnseisausta koskevassa ilmoituksessa on mainittu tai peruuttaa työnseisaus, jos tuomioistuin olisi kieltänyt työtaistelun toimeenpanon tai jatkamisen ehdotettavan 8 e tai 8 f §:n nojalla. Työntekijöiden yhdistyksellä ei siten olisi velvollisuutta järjestää työnseisausta ilmoittamanaan ajankohtana, jos tuomioistuin olisi joko väliaikaisella määräyksellä tai tuomiolla sen kieltänyt sellaisena kuin se on ollut tarkoitus toteuttaa. Jos tuomioistuin olisi kieltänyt alkuperäisen työtaisteluilmoituksen mukaisen työnseisauksen kokonaisuudessaan, työntekijöiden yhdistys voisi pykälän 2 momentissa säädetyjä aikarajoja noudattaen ilman vastapuolen suostumusta järjestää työnseisauksen uutena ajankohtana ja rajattuna siten, että 8 d §:ssä tarkoitettujen välttämättömien toimien turvataan. Jos tuomioistuin olisi ehdotettavan 8 e §:n 4 momentin tai 8 f §:n 2 momentin mukaisesti rajannut työtaistelua, olisi työntekijöiden yhdistyksen noudatettava näitä rajoituksia työtaistelun toimeenpannessaan. Työntekijöiden yhdistyksellä olisi sama oikeus työnseisauksen siirtämiseen, rajoittamiseen tai peruuttamiseen ilman vastapuolen suostumusta myös, jos työnantaja olisi hakenut väliaikaista kielloa tai nostanut kieltokanteen.

Pykälän 2 momentin mukaan työntekijöiden yhdistyksen olisi ilmoitettava työnseisauksen siirtämisestä tai rajoittamisesta työnantajalle kolme vuorokautta ennen työnseisauksen aloittamista. Työnseisausta ei kuitenkaan saisi aloittaa ennen työnseisauksesta ilmoittamista koskevassa 7 §:ssä tarkoitetun kahden viikon tai seitsemän päivän tai 8 §:ssä tarkoitetun 14 tai 7 vuorokauden määräajan päättymistä. Työriitalain 7 §:n 2 momenttia ei sovelleta virkasuhteissa. Työntekijöiden yhdistys ei voisi aloittaa työnseisausta alkuperäisen ilmoituksen mukaisena ajankohtana, jos se ilmoittaisi työnseisauksen rajaamisesta vasta myöhemmin kuin kolme vuorokautta ennen alkuperäisen ilmoituksen mukaista aloittamisajankohtaa. Tarkoituksena on, että työnantajalla olisi siten aina vähintään kolme vuorokautta aikaa varautua työtaisteluun.

Jos työntekijöiden yhdistys saisi tiedon työnantajan väliaikaista kieltoa koskevasta hakemuksesta esimerkiksi kaksi vuorokautta ennen työnseisauksen ilmoitettua aloittamisajankohtaa, työntekijöiden yhdistys voisi pykälän nojalla siirtää aiottua työnseisausta tai rajoittaa sitä suppeammaksi. Työntekijöiden yhdistyksellä olisi tällöin kaksi vuorokautta aikaa miettiä ratkaisuaan. Siirrosta tai rajoittamisesta olisi kuitenkin aina ilmoitettava vähintään kolme vuorokautta ennen työnseisauksen aloittamista, joten tällaisessa tilanteessa työnseisauksen saisi aloittaa vasta myöhemmin kuin alkuperäisen ilmoituksen mukaisena aloittamisajankohtana. Lisäksi työntekijöiden yhdistyksen olisi noudatettava tuomioistuimen mahdollista lykkäämis päätöstä ja työtaistelun kieltoa koskevasta päätöksestä seuraavia rajoituksia.

7.2 Työaikalaki

2 §. Poikkeukset soveltamisalasta. Pykälän 3 momentin 3 kohtaan sisältyvä viittaus kumottuun luotsauslakiin (940/2003) muutettaisiin viittaukseksi 1.9.2023 voimaan tulleeseen luotsauslakiin (561/2023). Kyse on teknisluonteisesta muutoksesta.

19 §. Häätötyö. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi hätätyön teettämisestä viimesijaisena keinona työriitalakiin ehdotettavan 8 d §:n 1 momentin piiriin kuuluvien vahinkoseurausten välttämiseksi. Ehdotettava säännös tulisi sovellettavaksi tilanteessa, jossa vahinkoseurausten aiheutuminen näyttää väistämättömältä. Hätätötyä saisi teettää, jos työriitalain 8 d §:n 1 momentin 1–8 tai 11 kohdassa tarkoitettujen toimintojen keskeytymisestä johtuva henkeä, terveyttä, omaisuutta, ympäristöä, eläinten hyvinvointia tai kansallista turvallisuutta koskevan vahinkoseurauksen uhka on siinä määrin välitön, ettei sen aiheutumista voida mainituissa laissa säädetyillä eikä millään muillakaan kohtuullisilla keinoilla välttää.

Kyse olisi akuutista tilanteesta, jossa vahinkoseurauksen konkretisoituminen on käsillä, jos työ jää työtaistelun takia tekemättä. Työn teettämisen tarve tulisi vahinkoseurausten välttämiseksi olla äärimmäisen kiireellinen siten, ettei työn teettämistä voisi siirtää myöhempään ajankohtaan. 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. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä olisi, että vahinkoseurauksen aiheutumisen välittömyydestä johtuen työnantajalla ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta neuvotella ammattiyhdistyksen kanssa tai käynnistää tuomioistuinprosessia eikä mitään muitakaan kohtuullisia keinoja estää vahinkoseurauksen aiheutumista. Tällöin työnantajalla olisi lain 19 §:ää noudattaen viimesijaisena keinona oikeus teettää hätätyötä. Kohtuullisilla keinoilla tarkoitetaan, että työnantajan voidaan ensisijaisesti edellyttää turvautuvan keinoihin, joita voidaan pitää tilanteessa oikeasuhteisina ja mahdollisina. Jos työnantajan käytettävissä olisi esimerkiksi työriitalain 8 d §:n 2 momentissa tarkoitettuja, muun muassa työjärjestelyihin liittyviä keinoja, ei hätätyötä saisi teettää. Työnantajan olisi toiminnon vaarantumisen jatkuessa turvauduttava muihin käytettävissä oleviin keinoihin kuin

hätätyöhön heti, kun se on mahdollista. Työriitalakiin ehdotettavan 8 e §:n 3 momentin mukaan hakijan pyynnöstä tuomioistuin voi tarvittaessa heti väliaikaista kieltoa koskevan hakemuksen vireille tultua sakon uhalla lykätä työtaistelua tai keskeyttää sen, kunnes väliaikaista kieltoa koskeva asia on ratkaistu.

Työaikalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät lain 2 §:n 3 momentin nojalla eräät ammattiryhmät, jotka kuuluvat työriitalain 8 d §:n 1 momentin 5 kohdan soveltamisalaan. Rajavartiolaitoksen henkilöstön työajasta on sovittu virkaehtosopimuksin. Puolustusvoimien virkamiesten työajasta säädetään puolustuslaitoksen virkamiesten työajasta annetussa laissa (218/1970).

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.

Hätätyö voi sijoittua säännölliseen työaikaan tai sen ulkopuolelle. Voimassa olevan lain 1 momenttiin sisältyvä säännös hätätyön teettämisestä säännöllisen työajan lisäksi siirrettäisiin muuttamattomana pykälän 2 momentiksi. Hätätyöstä olisi voimassa olevan lain mukaisesti velvollisuus ilmoittaa työsuojeluviranomaiselle. Työsuojeluviranomainen voi tutkittuaan asian joko jättää sen saamansa ilmoituksen varaan tai ryhtyä toimenpiteisiin hätätyön rajoittamiseksi tai lopettamiseksi. Nämä säännökset sisältyisivät jatkossa pykälän 2 momentin sijasta uuteen 3 momenttiin. Työsuojeluviranomaisen valvontamenettelyä koskeviin säännöksiin ei esitetä muutoksia. Hätätyön perusteettomaan teettämiseen ja pykälässä säädettyjen velvoitteiden rikkomiseen liittyy lain 44 §:ssä säädetty rangaistusvastuu.

8 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

9 Toimeenpano ja seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa ehdotetun sääntelyn toimivuutta yleisellä tasolla. Erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön tarkoituksena on seurata ehdotettujen menettelytapojen ja oikeussuojakeinojen toimivuutta sekä sitä, missä määrin oikeussuojakeinot kuormittavat tuomioistuimia. Tietoa seurantaan varten kerätään työmarkkinajärjestöiltä, tuomioistuimilta ja ulosottoviranomaisilta.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

10.1 Yleiset lähtökohdat

10.1.1 Esityksen kannalta olennaiset perusoikeudet

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jolla turvattaisiin eräät perusoikeuksien tai yleisen edun turvaamisen kannalta merkittävät oikeushyvät työtaistelutilanteissa. Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus. Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden

etujen valvomiseksi. Perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa ei ole nimenomaisesti mainittu työtaisteluoikeutta. Ammatillisen järjestäytymisvapauden turvaaminen merkitsee, ettei vapautta käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia. Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan muun muassa, että osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 s. 61/I). Tätä esityksen kohtaa voidaan käyttää yhtenä perusteluna kannalle, jonka mukaan oikeus lailliseen laksoon ja muihin työtaistelutoimenpiteisiin nauttii tietyn laajuista perustuslain suojaa. Suojan piirissä olisivat tällöin nimenomaan lailliset työtaistelutoimenpiteet. Lainsäätäjällä voidaan katsoa olevan harkintamarginaalia laillisten työtaisteluiden piirin määrittelyssä. Työtaistelutoimenpiteet ovat olennainen osa ammattiyhdistysten toimintaa, ja yhdistymisvapauteen kuuluva oikeus toimia yhdistyksessä jäisi vajavaiseksi, ellei siihen kuuluisi oikeutta osallistua työtaistelutoimenpiteisiin.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään vahvistanut työtaisteluoikeuden liittyvän perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen (esimerkiksi PeVL 12/2003 vp ja PeVL 3/1998 vp). Työtaisteluoikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksiin. Lainsäätäjällä on valiokunnan mielestä myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavaltia. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on perustuslakivaliokunnan mielestä arvioitava näiden lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 12/2003 vp).

Työtaisteluoikeuden perustuslain suojaa puoltavat myös Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet, joihin perusoikeusuudistuksen esitöissä ammatillisen järjestäytymisvapauden yhteydessä viitattiin (HE 309/1993 vp, s. 61 ja Perusoikeudet, 9. Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, PL 13 §). Ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta on määräyksiä useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. ILO:n yleissopimuksiin nro 87 ja 98 on niiden valvontakäytännössä katsottu sisältyvän oikeus työtaisteluun. Ammatillinen järjestäytymisvapaus on mainittu erikseen osana yhdistymisvapautta sekä KP-sopimuksen 22 artiklassa että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa. Uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa turvataan ammatillinen järjestäytymisoikeus (5 artikla). Lisäksi peruskirjan sopimuspuolet ovat sitoutuneet tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteissa yhteistoimiin, kuten laksoon, 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). 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.

Perustuslakivaliokunnan vahvistaman ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaatteesta (PeVM 25/1994 vp, PeVL 2/1990 vp) seuraa, että perustuslain 13 §:n 2 momentissa vahvistettua ammatillista yhdistymisvapautta on tulkittava siten, että sen sisältö on sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.

Merkityksellisiä lakiehdotusten arvioinnissa ovat myös perustuslain 7 §:ssä turvattu oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, 15 §:ssä turvattu omaisuuden suoja, 19 §:ssä turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä 20 §:n mukainen vastuu ympäristöstä. Lisäksi merkitystä arvioidaan olevan perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädetyllä velvollisuudella turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Julkisen vallan on mainitun lainkohdan mukaan myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Työtaisteluilla on vaikutuksia myös kolmansiin osapuoliin, joiden perus- ja ihmisoikeuksia valtion on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava. Esityksessä ehdotetaan myös säännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvavaatimusten kannalta. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

10.1.2 Työtaisteluoikeuden rajoittaminen

Työtaisteluoikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslakivaliokunnan mukaan olennaisesti tavallisen lain säännöksiin. Lainsäätäjällä on valiokunnan mukaan myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavaltia. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVM 6/2015 vp, s. 4, PeVL 12/2003 vp, s. 2–3). Siten merkityksellisiä kysymyksiä ovat esimerkiksi työtaisteluoikeuden rajoittamisen hyväksyttävä peruste, rajoitusten oikeasuhtaisuus ja rajoitusten riittävän täsmällinen muotoilu laissa (ks. esim. PeVL 41/2022 vp).

Perustuslakivaliokunta totesi perusoikeusuudistuksesta (HE 309/1993 vp) antamassaan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp), että edes ilman nimenomaista lakivarausta tai rajoituslauseketta kirjoitettujakaan perusoikeuksia ei pääsääntöisesti ole tarkoitettu ehdottomiksi oikeuksiksi, vaan kysymys niiden rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaisesti. Lisäksi valiokunta totesi perusoikeuksien rajoittamisesta seuraavasti: ”Oikeuden muotoon kirjoitettujen perusoikeuksien sallitut rajoitukset määräytyvät kunkin oikeuden osalta tarkemmin lainsäädäntökäytännössä. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina voidaan johtaa joitain yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia. Niitä ovat esimerkiksi:

Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.

Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.

Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.

Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.

Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä.

Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaa tärkeämpää.

Perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä eduskunnan perustuslakivaliokunta viittasi nimenomaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitykseen apuvälineenä arvioitaessa rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä. Tältä osin merkitystä on valiokunnan mielestä ainakin niillä sopimusmääräyksillä, joihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Valiokunnan mukaan perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimusten rajoituslausekkeissa luetellut rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita (PeVL 25/1994 vp, s. 5 ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, 2001, s. 190).

Perustuslakivaliokunta on viimeksi arvioinut työtaisteluoikeuteen liittyviä kysymyksiä myötätunto- ja poliittisia työtaisteluita koskevien rajoitusten sekä lainvastaista työtaistelua jatkavan työntekijän henkilökohtaisen hyvityseuraamuksen osalta (PeVL 9/2024 vp). Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa lausuntokäytännössä työtaisteluoikeuteen liittyviä kysymyksiä on tarkasteltu myös, kun kysymys on ollut erityisten virkamiesryhmien työtaisteluoikeuden rajoittamisesta (PeVM 6/2015 vp, PeVL 12/2003 vp, PeVL 19/2001 vp) ja jo vireillä olevien tai pian alkaviksi arvioitujen terveydenhuollon työtaistelutoimenpiteiden potilasturvallisuuteen kohdistuvien vaikutusten torjunnasta tilapäisiksi tarkoitetuilla säännöksillä (PeVL 15/2007 vp, PeVL 41/2022 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut eräiden virkamiesten työtaistelukieltojen sallittavuutta. Perustuslakivaliokunta on todennut ammatillista yhdistymisvapautta koskevasta perustuslain 13 §:n 2 momentin säännöksestä seuraavan pidättyvä suhtautuminen siihen, että lailla annetaan virkaehtosopimusjärjestelmästä riippumattomia säännöksiä työtaistelutoimenpiteiden sallittavuudesta (PeVL 5/1997 vp, PeVL 12/2003 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 5/1997 vp koski Suomen pankin virkamiehiä koskevaa säädösehdotusta, jonka mukaan ”Työtaistelutoimenpiteet, jotka haittaisivat Suomen Pankin laissa säädettyjen tehtävien hoitamista siten, että niistä voisi aiheutua huomattavaa vahinkoa maalle tai vakavaa häiriötä maksu- tai rahoitusjärjestelmän toiminnalle taikka vakava uhka Suomen Pankin turvallisuudelle” olisi säädetty kielletyiksi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että esimerkki esityksessä ehdotettua oikeasuhtaisemmasta sääntelystä löytyi tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 56 §:stä, jollaista sääntelyä valiokunta piti asianmukaisena tässäkin yhteydessä. Tasavallan presidentin kansliasta annetun, tuolloin voimassa olleen lain 56 §: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. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan katsonut, että ehdotus olisi ollut hallitusmuodon vastainen.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 12/2003 vp koski eduskunnan kansliaan kuuluvien keskuskanslian, valiokuntasihteeristön ja hallinto-osaston virkamiesten kieltä osallistua työtaistelutoimenpiteeseen. Perustuslakivaliokunta totesi, että eduskunnan kanslian tehtävänä on eduskunnan työjärjestyksen 74 §:n mukaan luoda eduskunnalle edellytykset hoitaa sille valtioelimenä kuuluvat tehtävät. Kiellolle on ylimpänä valtioelimenä olevan eduskunnan erityisasemaan liittyvät hyväksyttävät ja varsin painavat syyt. Tavoitteena on varmistaa eduskunnan toimintakyky kaikissa olosuhteissa. Kun otetaan huomioon eduskunnan erityinen asema ja työtaistelukiellon rajaaminen koskemaan vain säännöksessä mainittuja eduskunnan kanslian osia, ei sääntely perustuslakivaliokunnan mielestä ylittänyt rajoituksen suhteellisuuden kohdistuvia vaatimuksia. Säännös työtaistelukiellosta ei vaikuttanut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Merkille pantavaa on myös se, että mainittu sääntely toteutettiin vastaisuuden varalle, vaikka tällaisia työtaisteluja ei ollut esiintynyt.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten työtaistelukiellon mahdolliseksi, jos heidän palvelussuhteensa ehdot säädetään lailla (PeVL 19/2001 vp).

Esityksessä ei ehdoteta työtaistelutoimenpiteiden kieltä tietyille henkilöryhmille. Pidättyvästä suhtautumisesta virkaehtosopimusjärjestelmän ulkopuolisiin rajoituksiin huolimatta sellaista sääntelyä on pidetty mahdollisena.

Nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen kannalta olennaisia ovat perustuslakivaliokunnan lausunnot koskien työtaisteluoikeuden rajoituksia välttämättömän hoidon turvaamiseksi. Lakiehdotukset liittyivät käsillä oleviin työtaisteluihin vuosina 2007 ja 2022.

Perustuslakivaliokunta arvioi lakiehdotusta potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana vuonna 2007 (PeVL 15/2007 vp). Läänihallitukselle ehdotettiin oikeutta määrätä terveydenhuollon ammattihenkilö potilasturvatyöhön, jos terveydenhuollon toimintayksikkö ei työtaistelun vuoksi pystyisi järjestämään potilaiden hengen turvaamiseksi tai pysyvän vakavan vammautumisen estämiseksi välttämättä tarvittavaa hoitoa. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetun sääntelyn taustalla oli perusoikeuksien turvaamiseen tähtäviä erittäin painavia perusteita. Sääntelyssä oli valiokunnan mukaan viime kädessä kysymys kiireellistä sairaanhoitoa tarvitsevien potilaiden oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvataan oikeus välttämättömään huolenpitoon jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Välttämättömällä huolenpidolla säännöksessä tarkoitetaan sen esitöiden mukaan muun ohella palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Siihen sisältyy oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon (HE 309/1993 vp, s. 69/II, PeVL 20/2004 vp, s. 2/II). Oikeus välttämättömään huolenpitoon liittyy läheisesti oikeutta elämään ja henkilökohtaista turvallisuutta suojaaviin perustuslain 7 §:n säännöksiin. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tuolloin huomiota siihen, että julkiseen valtaan kohdistuu perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetty velvollisuus turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut. Julkisen vallan on tämän säännöksen perusteella turvattava terveyspalvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I). Terveyspalvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen (HE 309/1993 vp, s. 71/I). Perustuslakivaliokunta painotti myös, että julkisen vallan yleisestä velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on säännös perustuslain 22 §:ssä. Perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen saattaa edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle (HE 309/1993 vp, s. 75/I).

Lausunnossaan PeVL 41/2022 vp perustuslakivaliokunta arvioi ehdotusta laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana. Lakiehdotuksen tarkoituksena oli turvata välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito tilanteissa, joissa sosiaalihuollon asiakkaiden tai potilaiden henki vaarantuu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vaarantuu vakavasti kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevan työtaistelun aiheuttaman henkilökunnan riittämättömyyden vuoksi. Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi keinoista välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamiseksi työtaistelun aikana. Sääntelyn tarve johtui siitä, että työtaistelun osapuolet eivät olleet sopineet jo ilmoitettujen työnseisausten aikaisesta riittävästä suojelutyöstä siten, että asiakkaiden ja potilaiden hengen tai heidän terveydentilansa vakavan vaarantumisen estämiseksi tarvittava välttämätön hoito ja huolenpito olisi voitu turvata.

Lakiehdotuksen mukaiset keinot terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisessa työtaistelun aikana oli porrastettu siten, että ensisijaisesti työntekijäjärjestön olisi lain tarkoittamaa työnseisausta toimeenpannessaan huolehdittava yhteistyössä työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän kanssa siitä, että niiden käyttöön jää sen verran tehtäviin soveltuvaa henkilökuntaa, että kunta tai kuntayhtymä pystyy turvaamaan lain tarkoittaman välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon. Neuvottelu suojelutyöstä oli edellytyksenä sille, että työntekijäjärjestö voi toimeenpanna työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen. Lakiehdotuksen mukaan, jos suojelutyöstä ei päästä sopimukseen, aluehallintovirasto voi määrätä työntekijäjärjestön siirtämään tai keskeyttämään työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen toimeenpanon, jos aluehallintovirasto arvioi olevan ilmeistä, että työtaistelutoimenpide vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Esityksessä ehdotettiin myös aluehallintovirastolle oikeutta määrätä työtaistelun kohteena oleva kunta tai kuntayhtymä palveluksessa oleva työtaisteluun osallistuva tai sen palveluksesta työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutunut sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö potilasturvatyöhön.

Lakiehdotuksen oikeasuhtaisuuden kannalta erityistä merkitystä oli perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotuksen säännöksellä, jonka mukaan laissa säädettyjä keinoja sovellettaisiin vain, jos kunnan tai kuntayhtymän käytettävissä olevat muut kuin ehdotetussa laissa säädetty keinot eivät ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, ja vain siinä laajuudessa, kuin se on mainitussa tarkoituksessa välttämätöntä. Perustuslakivaliokunta painotti viimesijaisuuden merkitystä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan työntekijäjärjestöön kohdistuvaa neuvotteluvollisuutta suojelutyöstä voitiin tässä yhteydessä pitää perusteltuna eikä se rajoittanut oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisesti perustuslain turvaamaa työtaistelu-oikeutta. Syvemmälle käyvää rajoitusta merkitsevä aluehallintoviraston toimivalta työtaistelun siirtämiseen tai keskeyttämiseen oli sidottu erittäin painaviin perusteisiin, jotka palautuivat hyvin perustavanlaatuisiin perusoikeusnäkökohtiin, potilaiden ja asiakkaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseen. Oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisiä olivat myös määräyksille asetetut säädösperustaiset aikarajat, nimenomaisesti säädetty työntekijäjärjestön kuulemisvelvollisuus ja muutoksenhakumahdollisuus aluehallintoviraston päätöksiin. Valiokunnan mielestä sääntelyn oikeasuhtaisuutta oli lisäksi syytä parantaa lisäämällä säännökseen aluehallintoviraston toimivallasta joko kieltää tai keskeyttää työtaistelutoimenpide nimenomainen maininta lievemmästä toimivallasta myös rajoittaa työtaistelutoimenpidettä tai antaa muita sen toimeenpanoa vain osittain tai muuten lievemmin rajoittavia määräyksiä.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotukseen sisältyvälle sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden määräämistä potilasturvatyöhön koskevalle sääntelylle oli

perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät ja erittäin painavat perusteet. Valiokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä voitiin pitää välttämättömänä. Asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estäminen on voitava turvata kaikissa olosuhteissa, myös työtaistelun aikana. Valiokunnan mielestä tätä arviota ei muuttanut se, että arvioitavan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana oli päätetty eräitä yksittäisiä lakonuhkia koskevista turvaamistoimista. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely jätti edelleen varsin laajan mahdollisuuden toteuttaa työtaistelutoimenpiteitä sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Sosiaalihuollon osalta sääntely rajoitti ainoastaan kotihoitoon kohdistuvia työtaistelutoimenpiteitä ja terveydenhuollon osalta työtaisteluoikeuden rajoitukset kohdistuivat vain kriittisimpiin terveydenhuollon osa-alueisiin, kuten tehohoitoon, ensihoitoon, synnytysiin ja muihin hoitoihin, joiden puuttuminen välittömästi johtaisi potilaan terveyden vakavaan vaarantumiseen. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei ehdotettu sääntely puuttunut perustuslain turvaaman työtaisteluoikeuden ydinalueelle.

10.2 Lakiehdotuksen arviointi

Ehdotettava sääntely koskee kaikenlaisia työtaistelutoimenpiteitä. Nyt ehdotettava sääntely kohdistuu myös työtaistelutoimenpiteisiin, jotka järjestetään neuvotteluosapuolten välillä käytävien kollektiivisopimusneuvottelujen aikana. Tältä osin ehdotus liittyy myös työtaisteluoikeuden keskeiseen sisältöön (ks. PeVL 9/2024 vp). Myötätunto- ja poliittisten työtaisteluiden osalta kyse ei ole työtaisteluoikeuden keskeiseen sisältöön puuttumisesta. Työtaisteluoikeuden eräänlaisella reuna-alueella ovat myös niin sanotut oikeuden tai hyvän tavan vastaiset työtaistelut, joissa esitettyjä vaatimuksia ei voitaisi laillisesti toteuttaa (ks. esim. KKO 1985 II 118, KKO 1987:85, KKO 1999:39). Hyvän tavan vastaisuus ja oikeuden väärinkäytön kieltä vaikuttavat yleisinä periaatteina ilman nimenomaista lainsäädäntöä. Työtaistelu voi olla oikeuden tai hyvän tavan vastainen, jos sen pääasiallisena tarkoituksena on vahingoittaa joko työnantajaa tai muuta kolmatta tahoa, jos työtaistelun tarkoitus on syrjivä tai muutoin lainvastainen, jos sillä perusteettomasti loukataan toisen oikeusasemaa tai jos sen vaikutukset ylittävät kohtuuttomalla tavalla tavoitellut intressit. Joissain tilanteissa työtaisteluita voitaneen pitää hyvän tavan vastaisina ja siten oikeuskäytännön mukaan kiellettyinä, jos niillä esimerkiksi vaarannetaan henki tai vakavalla tavalla vaarannetaan terveys.

Työtaisteluoikeutta voidaan edellä kuvatulla tavalla rajoittaa perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa. Perusoikeuksien ristiriitatilanteessa tulee tarkastella näiden keskinäistä suhdetta. Ristiriitatilanteessa tulee pyrkiä ratkaisuun, joka mahdollisimman hyvin turvaa kaikkien kilpailevien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen. Jos tämä ei ole mahdollista, tulee muutokset toteuttaa siten, että rajoitustoimet ovat mahdollisimman vähäisiä ja että ristiriitaisten perusoikeuksien kesken olisi mahdollisimman hyvä tasapaino.

10.2.1 Työtaisteluoikeuden rajoituksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys

Esityksessä ehdotetaan säännöksiä työntekijöiden yhdistykselle asetettavasta velvollisuudesta huolehtia työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu vakavasti vaaranna eräitä perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta välttämättömiä toimintoja. Sääntelyllä suojattavat välttämättömät toiminnot ja velvoitteen soveltumisen kynnys eli toimintojen vaarantumisen aste määriteltäisiin laissa. Toiminnot, jotka olisi välttämätöntä hoitaa myös työtaistelun aikana, määriteltäisiin tyhjentävästi lain tasolla. Huolehtimisvelvoite kohdistuisi laissa säädetyn kriteeristön täyttyessä työntekijöiden yhdistykseen, jos muut keinot toimintojen turvaamiseksi eivät ole mahdollisia.

Lakiehdotuksessa yksilöitäisiin ne viranomaiset, joilla on ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseksi välttämättömiä tehtäviä. Lisäksi sääntelyyn piiriin kuuluisivat tällaiset tehtävät suljetuissa laitoksissa. Huolehtimisvelvollisuuden piiriin kuuluisivat myös hengen tai terveyden kannalta välttämättömät potilasturvallisuuden tukitoiminnot. Kyse on erinäisistä tukitoiminnoista, jotka ovat esimerkiksi sairaaloiden potilasturvallisuuden kannalta välttämättömiä. Näistä toiminnoista annetaan tarkempia esimerkkejä säännöskohtaisissa perusteluissa. Lakiehdotuksessa tarkoitettua potilasturvallisuuden välttämättömät tukitoiminnot kattavat käytännössä varsin moninaisia palveluita, joita ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista yksilöidä ja listata pykälätasolla. Kasuistisen listauksen riskinä on, että hengen tai terveyden kannalta välttämättömiä toimintoja jää sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

Sääntelyllä suojattaisiin myös työtaistelun kohteena olevan työnantajan elinkeinotoiminnan jatkamisen edellytyksiä. Pykälätasolla yksilöitäisiin omaisuus ja tehtävät, joita huolehtimisvelvollisuus koskee. Kyse on elinkeinotoiminnan jatkamisen edellytysten kannalta olennaisten koneiden, laitteiden tai muun elinkeinotoiminnan kannalta oleellisen aineellisen omaisuuden välttämättömästä ylläpidosta, korjauksesta tai valvonnasta.

Huolehtimisvelvoite koskisi myös ympäristövahingon välttämistä. Lain tasolla yksilöitäisiin toimintayksiköt ja tehtävät, joihin liittyy ympäristövahingon vaara tai jotka ovat oleellisia sen torjumiseksi. Eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi yksilöitäisiin lakitasoisesti ne tehtävät, jotka ovat välttämättömiä, jotta eläimille ei aiheudu tarpeetonta kipua tai kärsimystä.

Maanpuolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvän huolehtimisvelvoitteen soveltamisala rajautuisi lakiehdotuksen mukaan tehtäviin, jotka ovat välttämättömiä Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tai laittoman maahantulon estämiseksi. Valtion ylimmän päätöksenteon osalta huolehtimisvelvoite kattaisi lakiehdotuksen mukaan päätöksenteon toimivuuden kannalta välttämättömät tehtävät. Kyse on esimerkiksi ministeriöiden, eduskunnan ja tasavallan presidentin kanslian virkatehtävistä. Päätöksenteon toimivuuden kannalta ovat välttämättömiä myös turvallisuuspalvelut. Eduskunnan ja tasavallan presidentin kanslian toiminnan turvaamisesta työtaistelun aikana on säädetty myös niitä koskeissa laeissa.

Huolehtimisvelvoite koskisi myös eräiden ihmisten hengen ja terveyden kannalta välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden varmistamista. Kyseiset hyödykkeet ja niiden saatavuuden varmistavat tehtävät yksilöitäisiin lain tasolla. Poliisiviranomaisten osalta huolehtimisvelvoite koskisi lain mukaan erittäin vakavien rikosten selvittämistä ja poliisin tietoon tulleiden erittäin vakavien rikosten estämistä. Huolehtimisvelvoitteen piiriin kuluiisivat vakavimmat henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset ja yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavat rikokset. Tuomioistuineläimien ja syyttäjälaitoksen osalta huolehtimisvelvoitteen piiriin kuuluvat tehtävät yksilöitäisiin lain tasolla. Kyse on kiireellisenä hoidettavaksi säädettyjen tehtävien hoitamisesta ja niiden täytäntöönpanosta. Säännöskohtaisissa perusteluissa selvennettäisiin soveltamisalaa lainsäädäntöviittauksin.

Lain tasolla yksilöitäisiin myös digitaalisen maksuliikenteen toimivuuden ja käteisen saatavuuden turvaamiseksi välttämättömät tehtävät. Huolehtimisvelvoite koskisi myös turvallisuusviranomaisten tai sääntelyn piiriin kuuluvien toimintojen kannalta välttämättömien tieto- ja viestintätekniisten järjestelmien tai tietojärjestelmien toimivuutta. Tieto- ja viestintätekniisiä järjestelmiä tai tietojärjestelmiä ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista yksilöidä pykälätasolla. Näistä annetaan tarkempia esimerkkejä säännöskohtaisissa perusteluissa.

Sääntelyn piiriin kuuluvien tehtävien hoitamiseksi tarvittavan henkilöstön määrää ei ole mahdollista lain tasolla määritellä täsmällisesti, vaan määrittely edellyttää tapauskohtaista arviota, jossa tarvitaan yleensä myös työpaikkatason tietoa ja osaamista. Tavoitteena on, että työtaistelun osapuolena oleva työntekijöiden yhdistys ja sen kohteena oleva työnantaja pääsevät keskenään yhteisymmärrykseen työtaistelun rajauksista tai työtaistelun aikana tarvittavasta suojelutyöstä lain vähimmäisvaatimukset täyttävällä tavalla. Tämä edellyttää osapuolten keskinäisiä neuvotteluja ja tiedonvaihtoa.

Esityksessä ehdotettavan hätätyön käyttöala kytkeytyisi lain tasolla yksilöityjen toimintojen keskeytymisestä aiheutuvien vahinkoseurausten välttämiseen. Hätätyön käyttöalaan kuuluvat vahinkoseuraukset määriteltäisiin laissa. Laissa asetettaisiin hätätyön teettäminen viimesijaiseksi keinoksi eli se tulisi kyseeseen vain, jos vahinkoseurausta ei voida välttää esityksessä ehdotettavilla eikä millään muillakaan kohtuullisilla keinoilla.

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen täyttämiseksi riittävää on, että rajoituksen olennainen sisältö ilmenee lain tasolta. Rajoituksen edellytykset ja sen laajuuteen vaikuttavat seikat käyvät ilmi lain tasolta. Edellä selostetuin perustein lakiehdotus täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen.

10.2.2 Työtaisteluoikeuden rajoitusperusteiden hyväksyttävyyys

Lakiehdotuksella turvattaisiin oikeusjärjestyksen muutoinkin suojaamia merkittäviä oikeushyviä, jotka osin kiinnittyvät perusoikeuksiin ja osin merkittävään yleiseen etuun. Kyse on oikeushyvistä, joiden turvaamisesta työtaisteluiden yhteydessä on huolehdittava lainsäädännöllä, jossa asetetaan välttämättömät rajoitukset työtaisteluoikeuden käytölle. Perustuslain 22 §:ssä edellytetään julkisen vallan huolehtivan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Ehdotetulla lailla turvattaisiin ensinnäkin ihmisten henkeä ja terveyttä työtaistelun aikana. Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että oikeudesta elämään voidaan johtaa yleinen velvollisuus sellaisiin julkisen vallan toimiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä. Oikeus elämään liittyy läheisesti sosiaalisia oikeuksia ja ympäristöä koskeviin säännöksiin. Erityisen läheinen kytkentä sillä on oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (HE 309/1993 vp, s. 46–47).

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa on säädetty oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen esitöiden mukaan välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä turvaavat myös eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet, erityisesti oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon (HE 309/1993 vp, s. 69).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslakivaliokunta on kuvannut esimerkiksi lausunnossaan PeVL 17/2021 vp, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Palvelujen riittävyys arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan

täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp). Viittaus jokaiseen terveystalveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävydestä (ks. PeVL 30/2013 vp). Oikeus riittäviin terveystalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään.

Työntekijöiden yhdistykselle asetettaisiin velvollisuus huolehtia siitä, ettei työtaistelu vakavasti, konkreettisesti ja välittömästi vaaranna ihmisten henkeä tai ihmisten terveyttä. Huolehtimisvelvollisuus koskisi sosiaali- ja terveystalveluiden tehtävien lisäksi monilla eri toimialoilla tehtäviä töitä, kuten esimerkiksi yhteiskunnan turvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Lakiehdotuksella turvattaisiin sellaisten tehtävien hoitaminen myös työtaistelun aikana, joissa on kyse edellä tarkoitetuista ihmisarvoisen elämän edellytyksiä turvaavista palveluista. Esityksellä turvattaisiin siten oikeutta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Ehdotetun sääntelyn taustalla on hengen ja terveyden turvaamisen sekä kärsimyksen estämisen osalta perusoikeuksien turvaamiseen tähtääviä erittäin painavia perusteita. Ihmisten henkeä on voitava turvata ja terveyttä on voitava turvata vakavalta vaarantumiselta sekä ihmisiä on voitava suojata kärsimykseltä kaikissa olosuhteissa, myös työtaistelun aikana. Työtaistelun aikana olisi huolehdittava myös siitä, ettei ihmisten hengen tai terveyden kannalta välttämättömien hyödykkeiden saatavuus vaarannu.

Ihmisten hengen ja terveyden turvaaminen liittyy välittömästi ehdotetun 8 d §:n 1 momentin 1 ja 7 kohtaan ja välillisesti myös useaan muuhun ehdotettavalla lailla suojeltavaan toimintaan.

Ehdotetulla sääntelyllä turvattaisiin myös elinkeinotoiminnan jatkamisen edellytysten kannalta välttämätöntä työnantajan tai kolmansien osapuolten aineellista omaisuutta vahingoilta työtaistelun aikana. Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Ehdotettu perusoikeuden rajoitus turvaa työnantajien ja työnantajayritysten omistajina olevien luonnollisten henkilöiden omaisuuden suojaa sekä perustuslain 18 §:ssä turvattua oikeutta työhön ja elinkeinovapauteen.

Ehdotetulla sääntelyllä turvattaisiin myös ympäristöä sekä eläimiä kivulta ja kärsimykseltä työtaistelun aikana. Työntekijöiden yhdistykselle asetettaisiin velvollisuus huolehtia siitä, ettei työtaistelulla välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranneta ympäristöä tai eläinten hyvinvointia siten, että niille aiheutuisi kipua tai kärsimystä. Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Vastuu ympäristöstä kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Säännöksellä pyritään sen esitöiden mukaan korostamaan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmissukupolvia. Säännöksen tarkoittama vastuu kohdistuu sekä elolliseen luontoon (eläimet ja kasvit), elottomaan luonnonympäristöön (vesistöt, ilmakehä, maa- ja kallioperä) että ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön (rakennukset, rakennelmat ja maisemat). Säännös kattaa siten myös eläimet. Perustuslain ympäristövastuuta koskevan säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä (HE 309/1993 vp, s. 66).

Suurten ympäristövahinkojen estämisen arvioidaan olevan hyväksyttävä peruste rajoittaa työtaisteluoikeutta ehdotetulla tavalla. Ympäristövahinkojen estämisellä on myös liittyä oikeuteen elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Ympäristövastuusäännöksen esitöiden mukaan ympäristön terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee luonnollisesti olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä (HE 309/1993 vp, s. 66).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että velvollisuus pyrkiä parhaalla mahdollisella tavalla välttämään koe-eläinten kipua, tuskaa ja kärsimystä on epäilemättä yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja erittäin painava peruste rajoittaa tieteen vapautta, elinkeinovapautta ja omaisuuden suojaa koe-eläintoiminnassa. Valiokunta on lisäksi todennut, että perusteella on liittynyt myös perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen, vaikka eläinten hyvinvoinnin edistämiseksi on kysymys ennemminkin eettisesti kestävästä periaatteesta kuin suoraan perusoikeuksien turvaamisesta (PeVL 2/2013 vp).

Eläinten hyvinvoinnin turvaamisen ja niiden kärsimyksen estämisen arvioidaan olevan hyväksyttävä peruste puuttua ehdotetulla tavalla rajoitetusti työtaisteluoikeuteen. Ehdotetulle rajoitukselle arvioidaan olevan hyväksyttävä eläinten suojelemiseen liittyvä painava yhteiskunnallinen peruste. Kysymys on eläinten hyvinvoinnin vakavasta vaarantumisesta ja niille aiheutuvan kivun ja kärsimyksen estämisestä työtaisteluiden yhteydessä.

Ehdotetulla lailla turvattaisiin maanpuolustusta ja rajaturvallisuutta työtaistelun aikana. Työntekijöiden yhdistykselle asetettaisiin velvollisuus huolehtia siitä, ettei työtaistelulla vakavasti vaaranneta Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tai laittoman maahantulon estämiseksi välttämättömien tehtävien hoitamista. Maanpuolustukseen ja rajaturvallisuuteen liittyvät välttämättömät tehtävät ovat tehtäviä, jotka on voitava turvata myös työtaisteluiden yhteydessä. Esimerkiksi laajamittaisen tai välineellistetyn maahantulon torjuntaan on välttämätöntä varautua myös normaalioloissa. Sääntelyssä tarkoitetuilla tehtävillä on liittyä valtion suvereenisuuteen sekä perusoikeuksien osalta erityisesti perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen turvallisuuteen. Vaikka oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen ei voida käyttää yleisten rajoitusten asettamiseen muille perusoikeuksille, on sillä kuitenkin merkitystä osana perusoikeuksien välistä punnintatilannetta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä hyväksyttävänä perusteena tietyn perusoikeuden rajoittamiselle on pidetty kansallista turvallisuutta (esim. PeVL 21/1997 vp ja 14/1998 vp). Ehdotetun työtaisteluoikeuden rajoituksen arvioidaan olevan myös merkittävän yleisen edun kannalta perusteltu.

Ehdotetulla sääntelyllä turvattaisiin myös valtion ylimmän päätöksenteon toimivuutta työtaistelun aikana. Työntekijöiden yhdistykselle asetettaisiin velvollisuus huolehtia siitä, ettei työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranna valtion ylimmän päätöksenteon toimivuutta. Myös valtion ylimmän päätöksenteon edellytysten turvaamisen kannalta välttämättömillä tehtävillä on liittyä valtion suvereenisuuteen sekä perusoikeuksien osalta erityisesti perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen turvallisuuteen. Ehdotetun työtaisteluoikeuden rajoituksen arvioidaan olevan perusteltu merkittävän yleisen edun kannalta.

Ehdotetulla sääntelyllä turvattaisiin ihmisten hengen tai terveyden kannalta välttämättömän energian, lämmön, veden, lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden, elintarvikkeiden ja polttoaineiden saatavuutta. Kyse on yhteiskunnan toimivuuden ja ihmisten perustarpeiden kannalta välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden varmistamisesta. Välttämättömien hyödykkeiden saatavuudella on merkitystä erityisesti perustuslain 7 §:ssä turvattujen perusoikeuksien mutta myös muiden edellä mainittujen perusoikeuksien kannalta. Välttämättömien hyödykkeiden saatavuudella voi kuitenkin olla yhteiskunnassa laajempaa

merkitystä. Ehdotetun työtaisteluoikeuden rajoituksen arvioidaan olevan myös merkittävän yleisen edun kannalta perusteltu.

Ehdotetulla sääntelyllä turvattaisiin myös erittäin vakavien rikosten selvittämistä, poliisin tietoon tulleiden erittäin vakavien rikosten estämistä sekä tuomioistuinlaitoksen ja syyttäjälaitoksen kiireellisenä hoidettavaksi säädettyjen tehtävien hoitamista ja niihin liittyvää täytäntöönpanoa. Ehdotuksella on liityntä etenkin perustuslain 7 ja 21 §:ään sekä yleisen edun toteutumiseen. Vakavan rikollisuuden estämistä on pidetty hyväksyttävänä perusteena tietyn perusoikeuden rajoittamiselle (esim. PeVL 10/2000 vp). Ehdotetulla sääntelyllä turvattaisiin yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toiminnan tai sääntelyllä suojattavien, edellä kuvattujen muiden välttämättömien toimintojen turvaamisen kannalta välttämättömien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuutta sekä digitaalisen maksuliikenteentoimivuutta ja käteisen saatavuutta. Sääntelyssä tarkoitetuilla tehtävillä on liittyä erityisesti perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen turvallisuuteen. Digitaalisen maksuliikenteen toimivuus ja käteisen saatavuuden varmistaminen on yhteiskunnan kannalta niin merkittävää, että sillä voi olla vaikutuksia useiden eri perusoikeuksien toteutumiseen. Maksuliikenteen toimivuudella on liittyä esimerkiksi myös oikeuteen riittävään toimeentuloon ja huolenpitoon, koska sääntelyllä on merkitystä yksilöiden toimeentulon kannalta. Maksuliikenteen toimivuus on edellytys palkkojen ja yhteiskunnan tukien maksamiselle. Rajoitusten arvioidaan olevan perusteltuja myös merkittävän yleisen edun kannalta.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotetulle työtaisteluoikeuden rajoitukselle arvioidaan olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, painavat perusteet. Lakiehdotuksen arvioidaan olevan painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja jäljempänä selostettavalla tavalla välttämätön, koska nykyisin edellä mainittujen merkittävien oikeushyvien turvaamiseksi ei ole riittäviä keinoja tilanteessa, jossa työntekijöiden yhdistys kieltäytyy niiden turvaamiseksi välttämättömästä työtaistelun rajaamisesta tai suojelutyöstä.

10.2.3 Perusoikeuden ytimen suoja ja rajoitusten oikeasuhtaisuus

Ehdotettu sääntely liittyisi myös työtaisteluoikeuden keskeiseen sisältöön rajoitusten koskiessa primääriyötaisteluita. Edellä kuvattuja perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittäviä oikeushyviä välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantavien työtaisteluiden ei kaikilta osin voida arvioida kuuluvan työtaisteluoikeuden piiriin hyvän tavan tai oikeudenvastaisina tai ainakaan työtaisteluoikeuden ydinalueelle. Työntekijöiden yhdistyksillä säilyisi jatkossakin laaja oikeus määritellä työtaisteluiden rajat ja annettava suojelutyö sekä toimeenpanna työtaisteluita yhdistysten omien tavoitteiden mukaisesti. Ehdotuksella ei puututtaisi työtaisteluoikeuden ydinalueeseen.

Yksilön kannalta rajoitukset tarkoittaisivat sitä, että jotkut henkilöt eivät voisi osallistua työntekijöiden yhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun työtaistelun rajausten tai suojelutyön tekemisen vuoksi. Työtaisteluoikeutta käytetään kollektiivisesti. Lähtökohtaisesti on työntekijöiden yhdistyksen asiana määritellä työtaistelun rajaukset.

Ehdotettavan lain säätämistä voidaan pitää välttämättömänä muiden perusoikeuksien ja yleisen edun kannalta painavien intressien suojelemiseksi.

Ehdotus kattaa sosiaali- ja terveydenhuollon välttämättömät toiminnot. Sosiaali- ja terveydenhuoltoalan työtaisteluissa säädettiin vuosina 2007 ja 2022 erityislait välttämättömien toimintojen turvaamiseksi. Eduskunta edellytti vuoden 2022 lain säätämisen yhteydessä suojelutyön kehittämistarpeiden selvittämistä ja tarvittaessa lainsäädäntöehdotusten valmistelua

(EV 105/2022). Eduskunnan lausuma perustuu sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotukseen (StVM 14/2022 vp). Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti tärkeänä selvittää tarvetta lainsäädännölle, jolla määritetään tarkemmin ja laaja-alaisemmin ne yhteiskunnan kannalta kriittiset toiminnot, joissa työtaistelutoimet voivat uhata ihmisten henkeä tai vakavasti vaarantaa ihmisten terveyden. Sääntelyn soveltamisalaan sosiaali- ja terveydenhuollon alalla kuuluvat vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät kuin vuoden 2022 laissa (826/2022). Ottaen huomioon sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla syntyneet ristiriitatilanteet ja alan tehtävien olennainen merkitys ihmisten hengen ja turvaamiseksi, on ehdotettavista rajoituksista välttämätöntä säätää.

Sääntelyn piiriin kuuluisivat perusoikeuksien ja yleisen edun kannalta välttämättömimmät toimialat ja tehtävät. Useimmilla sääntelyyn piiriin kuuluvilla toimialoilla suojelutyöstä on pääsääntöisesti päästy sopuun eikä merkittäviä vahinkoseurauksia ole aiheutunut. Valtion virkamiehillä ja turvallisuusviranomaisilla työtaistelut ovat ylipäättänsä varsin harvinaisia. Ehdotus asettaisi yhtäläiset työtaisteluoikeuden rajoitukset yhteiskunnan kriittisille toimialoille. Soveltamisalaltaan yleisen ja toimialarajat ylittävän sääntelyn välttämättömyyttä puoltaa se, että yksittäisen toimialan neuvottelu oikeus ei rajoitusten myötä heikentyisi suhteessa muihin aloihin, joilla on vastaavia kriittisiä toimintoja. Sääntelyn yleisyyttä koskeva lähtökohta vastaa myös perustuslakivaliokunnan tulkintaa, jonka mukaan yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on syytä pyrkiä välttämään (PeVL 41/2022 vp, kohdat 9 ja 10; ks. myös PeVL 19/2008 vp, s. 5/II).

Ehdotettava sääntely turvaa työmarkkinoiden vakautta ja ennakoitavuutta ja yhteiskunnan perustavanlaatuisia palveluita (PeVL 9/2024 vp, kohta 7). Sääntelemätön tilanne voi lisätä työmarkkinaosapuolten välisiä ristiriitoja. Eräillä aloilla ongelmia on ollut etenkin suojelutyöstä neuvoteltaessa. Tarvetta suojelutyöneuvotteluiden tehostamiselle lain tasolla voidaan pitää välttämättömänä työmarkkinoiden vakauden ja ennakoitavuuden turvaamiseksi. Esitys tehostaa osapuolten keskinäisiä neuvotteluita asettaen vastuuta myös työnantajapuolelle. Työmarkkinaristiriidat voivat lisääntyä myös sellaisilla aloilla, joissa niitä tavanomaisesti ei ole ollut. Suojattavien oikeushyvien merkitys huomioiden ei ole tarkoituksenmukaista säätää erityislakia kuhunkin yksittäiseen ristiriitatilanteeseen puuttumiseksi siinä vaiheessa, kun tilanne on jo päässyt kärjistymään.

Sääntely kattaisi yhteiskunnan turvallisuuden kannalta kriittisimmät toiminnot. Turvallisuusviranomaisten työtaistelut ovat varsin harvinaisia. Vuonna 2005 rajavartioiden työtaistelu johti tarpeeseen valmistella lainsäädäntöä lakon ulkopuolisten virkamiesten suojelutyövelvoitteesta (HE 83/2005 vp). Turvallisuusviranomaisten kriittisimpien tehtävien keskeytyksetön jatkuminen on välttämätöntä turvata myös työtaistelun yhteydessä. Turvallisuustilanne voi yllättäen heikentyä normaaliolojenkin aikana ja siten on välttämätöntä, että keskeisten turvallisuusviranomaisten työtaistelutilanteisiin varaudutaan lainsäädännöllä. Työtaistelusta johtuvaa turvallisuusviranomaisten henkilöstövajausta voidaan käyttää hyväksi kansallisen turvallisuuden heikentämistarkoituksessa. Erityislain säätäminen tai valmiuslain käyttöönotto eivät ole keinoja, joilla äkilliseen turvallisuustilanteen heikentymiseen työtaistelun aikana pystytään riittävän nopeasti vastaamaan. Työtaistelun keskeyttäminenkin turvallisuuksitilanteen yllättäen heikentyessä ei välttämättä estäisi niiden seurausten aiheutumista, joita sääntelyllä pyritään välttämään.

Ehdotetut työtaisteluoikeuden rajoitukset rajattaisiin sääntelyn tavoitteiden toteutumisen kannalta välttämättömään edellä mainittujen merkittävien oikeushyvien turvaamiseksi työtaistelun aikana. Kyse olisi laissa asetettavasta vähimmäisvaatimuksesta. Työntekijöiden yhdistyksen huolehtimisvelvollisuuden syntymiselle olisi sääntelyssä korkea kynnyks. Velvollisuus edellyttäisi sääntelyllä suojattavien välttämättömien toimintojen välitöntä,

konkreettista ja vakavaa vaarantumista työtaistelun seurauksena. Korkein oikeus on käyttänyt vastaavaa kriteeristöä arvioidessaan, voidaanko työtaistelu kieltää turvaamistoimena (esim. KKO 2023:95). Tehtävien tulisi olla luonteeltaan välttämättömiä, mikä ilmenee suoraan ehdotettavan työriitalain 8 d §:n 1 momentin luettelosta. Pykälän 2 ja 3 momentin velvoitteilla pyritään siihen, että työnantaja ensisijaisesti käyttäisi muita keinoja toimintojen turvaamiseen ja että turvattavien toimintojen välttämättömyydestä ja suojelutyön tarpeesta löydetäisiin yhteisymmärrys työriidan osapuolten kesken.

Oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on sillä, että laissa säädettyjen keinojen käyttäminen on viimesijainen keino turvata riittävä henkilöstö työtaistelun aikana ja sääntely tulee sovellettavaksi vain, mikäli lievemmat keinot eivät osoittaudu riittäviksi (PeVL 41/2022 vp).

Työtaistelua ei tarvitsisi rajata tai suojelutyötä antaa siltä osin kuin työnantaja voisi välttää oikeushyvien vaarantumisen kohtuudella työnantajan käytettävissä olevilla keinoilla. Työntekijäyhdistyksen huolehtimisvelvollisuus tulisi kyseeseen vasta toissijaisesti. Käytännössä työnantajan käytettävissä olevat keinot voivat kuitenkin olla rajallisia.

Esityksessä ehdotetaan hätätyötä viimesijaiseksi keinoksi välttämättömien toimintojen keskeytymisestä aiheutuvien henkeä, terveyttä, omaisuutta, eläinten hyvinvointia, ympäristöä tai kansallista turvallisuutta koskevien vahinkoseurausten välttämiseen. Kyse on yksittäisen työntekijän työtaisteluoikeuteen puuttumisesta. Hätätyön teettämistä työtaistelun yhteydessä on jo nykyisin pidetty sallittuna, jos kyse on huomattavista vahinkoseurauksista, kuten ihmishengen menettämisestä. Hätätyöllä olisi ehdotuksen mukaan suppea käyttöala. Kyse olisi pakkotilaa muistuttavasta tilanteesta, jossa työtaisteluoikeuteen puuttuminen työnantajan päätöksellä on välttämätöntä välittömästi ja pakottavasti uhkaavan perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävän vahinkoseurauksen torjumiseksi. Vahinkoseurausten konkretisoitumisen uhka olisi ajallisesti siinä määrin välitön, ettei työnantajalla olisi muita keinoja seurauksen välttämiseen. Hätätyötä saa teettää vain niin kauan ja siinä määrin kuin se on akuutin vaaran torjumiseksi välttämätöntä. Työnantajan olisi vaarantumisen jatkuessa turvauduttava muihin keinoihin kuin hätätyöhön heti, kun se on mahdollista. Jos kyse on työntekijöiden yhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimeen osallistumisesta, työntekijälle ei kuitenkaan voi tulla hätätyöstä kieltäytymisestä muita seuraamuksia kuin palkan menetys työtaisteluun osallistumisen ajalta. Hätätyön teettämistä valvoo työsuojeluviranomainen, jolle työnantajan on ilmoitettava asiasta. Luottamusmiehelle tai muulle henkilöstön edustajalle on varattava tilaisuus antaa hätätyön teettämisestä lausuntonsa. Rajoituksen oikeasuhtaisuutta turvaa työsuojeluviranomaisen mahdollisuus rajoittaa hätätyön teettämistä tai lopettaa se kokonaan.

10.2.4 Oikeusturvajärjestelyt

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Ehdotetun sääntelyn mukaan riitatilanteissa, joissa työntekijöiden yhdistys ja työnantaja eivät keskinäisissä neuvotteluissaan pääse sopuun sääntelyllä suojattavien toimintojen turvaamiseksi välttämättömistä työtaistelun rajauksista tai suojelutyöstä, työnantajan oikeussuojakeinoina olisi oikeus hakea väliaikaista kieltä ja nostaa kieltokanne yleisessä tuomioistuimessa. Tuomioistuin voisi väliaikaisesti kieltää työtaistelun tilanteessa, jossa sääntelyllä suojattavien

toimintojenvälitön, konkreettinen ja vakava vaarantuminen olisi todennäköistä ja olisi todennäköistä, että asian kiireellisyys vaatisi väliaikaista kieltä. Tuomioistuin voisi kieltää sellaisen työtaistelun, joka vakavasti vaarantaisi suojattavia välttämättömiä toimintoja. Väliaikaisesta kiellosta on perusteltua säätää erikseen kyseessä olevaa tarkoitusta varten, koska turvaamistoimia koskeva yleinen sääntely ei parhaalla mahdollisella tavalla sovellu kyseessä olevassa tilanteessa.

Työntekijöiden yhdistyksen huolehtimisvelvollisuuteen liittyvä riita-asia käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa, mikä täyttäisi perusoikeusrajoituksen oikeusturvavaatimukset. Käsittely yleisessä tuomioistuimessa täyttäisi myös ILO:n sopimusten valvontakäytännössä edellytetyn vaatimuksen, jonka mukaan vähimmäispalveluita koskevien riitojen ratkaisua varten olisi oltava riippumaton elin, joka voi antaa täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja.

Ehdotuksessa on viime kädessä kyse siitä, että työnantaja saa käyttöönsä työvoiman, joka on välttämätöntä, jotta työnantaja voi huolehtia toimintojen turvaamisesta välttämättömistä vastuistaan. Työnantajalla on tarve saada suojelutyö hoidetuksi työtaistelusta huolimatta. Ehdotettava lainsäädäntö antaisi työnantajalle oikeussuojakeinot riittävän suojelutyön varmistamiseksi. Vaikka ehdotettavalla lainsäädännöllä suojattaisiin myös kolmansien oikeuksia, kyse on kuitenkin viime kädessä työnantajan tehtävien hoitamisesta ja suurelta osin työnantajan vastuista kolmansille. Siksi myös ehdotettavat oikeussuojakeinot olisivat siviilioikeudellisia.

Perustuslakivaliokunnan mukaan oikeus tulla kuulluksi kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin turvaamiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kuulemismahdollisuuden varaamista varsin olennaisena oikeusturvan takeena, josta voidaan poiketa vain hyvin painavista syistä. (PeVL 8/2004 vp.)

Perustuslakivaliokunta on pitänyt sinänsä mahdollisena sääntelyä määräyksen antamisesta vastapuolta kuulematta, jos tätä ei ole voitu kuulla niin nopeasti kuin asian kiireellisyys välttämättä vaatii. Kuulematta jättäminen on valiokunnan kannan mukaan voinut tulla kysymykseen paitsi siitä syystä, että kuulemista ei käytännössä ole mahdollista toimittaa pikaisesti eikä kuulemista voida odottaa kauemmin asiaan liittyvän erityisen kiireellisyysintressin takia, myös sen perusteella, että vastapuoli ei ole ensinkään tiedossa tai kuulemista varten saavutettavissa. Valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että sääntelyssä säilytetään perustuslain mukainen pääsääntö vastapuolen kuulemisesta (PeVL 60/2001 vp, s. 3/II). (PeVL 15/2006 vp.) Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilön pysyttelemistä tavoittamattomissa perusteena kuulemisesta poikkeamiselle, mutta katsonut, että pelkkä käsittelyn kiireellisyys ei välttämättä ole asianmukainen peruste (PeVL 13/2003 vp, PeVL 8/2004 vp, PeVL 13/2003 vp, PeVL 60/2001 vp).

Vastapuolen kuuleminen toteutuisi väliaikaisen kiellon ja kieltokanteen käsittelyn yhteydessä. Tuomioistuin voisi tarvittaessa vastapuolta kuulematta lykätä työtaistelua tai keskeyttää sen väliaikaisen kiellon käsittelyn ajaksi. Lykkäminen olisi tarpeen sääntelyllä suojattavien oikeushyvien turvaamiseksi kiireellisessä tilanteessa, jossa työtaistelu on jo alkanut tai juuri alkamassa ja kuulemiseen tarvittava aika voisi vaarantaa sääntelyllä suojattavat oikeushyvät. Sääntelyn arvioidaan olevan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaista.

Korkein oikeus on arvioinut, milloin lakko voidaan kieltää turvaamistoimena. Ratkaisussa KKO 2023:95 todettiin, että lakkoa voidaankin pitää oikeudenvastaisena vain erityisen painavilla perusteilla, jotka voisivat täytyä lähinnä poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa lakko välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa muiden perusoikeuksien, kuten hengen ja terveyden tai ympäristön suojan toteutumisen (kohta 18). Korkeimman oikeuden aiemmassa

ratkaisukäytännössä on lisäksi todettu, että työtaistelutoimenpide on kiellettävissä lähinnä silloin, kun sellaisen toimenpiteen käyttäminen on nimenomaisesti rajoitettu kansallisessa lainsäädännössä tai Euroopan unionin oikeudessa siten, että rajoitukseen voidaan vedota yksityisten välisessä suhteessa. Turvaamistoimi työtaistelutoimenpidettä vastaan voi lisäksi menestyä tilanteessa, jossa työtaistelutoimenpide toteuttamistapansa, päämääriensä tai seuraustensa johdosta olisi oikeuskäytännössä vakiintunein perustein katsottava oikeuden tai hyvän tavan vastaiseksi taikka kohtuuttomaksi (KKO 2000:94, KKO 2018:61, kohta 18 ja KKO 2020:50, kohta 10).

Eräiden perusoikeuksien tai yleisen edun toteutumista uhkaavien työtaisteluiden rajoituksista säädettäisiin ehdotuksen mukaan työriitalaissa. Ehdotettavalla lailla määriteltäisiin niiden työtaisteluiden rajat, joilla voi olla tällaisia seurauksia. Oikeussuojakeinona työtaistelun kieltämiseksi työnantajan käytettävissä olisi esityksessä ehdotettava työtaistelun väliaikainen kieltäminen ja varsinainen kieltokanne. Työtaistelun kieltäminen turvaamistoina perustuu korkeimman oikeuden ratkaisukäytännöstä seuraavaan oikeusohjeeseen. Ehdotettava sääntely kaventaa oikeudenkäymiskaaren turvaamistoimen käyttöalaa työtaisteluiden kieltämisessä. Ehdottavan sääntelyn piiriin kuuluva työtaistelu olisi kiellettävissä tuomioistuimen määräämällä väliaikaisella kiellolla. Oikeudenkäymiskaaren turvaamistoimen käyttöalaa rajautuisi käytännössä muihin yleisen työrauhavelvollisuuden vastaisiin työtaisteluihin, kuten työnantajan painostamiseen oikeudenvastaisiin velvoitteisiin.

Esityksessä ehdotettavaan hätätyön teettämiseen liittyy työaikalain 19 §:n mukainen työnantajan velvollisuus ilmoittaa hätätyöstä työsuojeluviranomaiselle. Työnantajan on varattava luottamusmiehelle tai muulle henkilöstön edustajalle tilaisuus liittää ilmoitukseen lausuntonsa. Työsuojeluviranomainen voi tarvittaessa lopettaa hätätyön teettämisen tai rajoittaa sitä. Työaikalain 19 §:n rikkominen voi tulla rangaistavaksi työaikalain 44 §:n mukaisena työaika-rikkomuksena. Työaikalakiin ehdotettavan 19 §:n 1 momentin rikkominen voi lisäksi täyttää rikoslain 47 luvun 5 §:ssä rangaistavaksi säädetyn työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamisen tunnusmerkistön, jos työnantaja työaikalain 19 §:n 1 momentin vastaisella menettelyllään estää työntekijää käyttämästä työtaisteluoikeuttaan.

10.2.5 Kansainvälisten velvoitteiden mukaisuus

Esityksessä ehdotetaan lainsäädännöllä turvattavaksi eräät perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävät oikeushyvät välittömältä, konkreettiselta ja vakavalta vaarantumiselta työtaisteluiden yhteydessä. Keinona turvaamiselle ehdotetaan kansainvälisten sopimusten valvontakäytännössäkin hyväksyttyä vähimmäispalveluvelvoitteen asettamista lainsäädännössä.

Ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kohdan mukaan artiklassa turvattujen 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 moraalisen suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Harkintamarginaali on pienempi, jos on kyse ammattiyhdistystoiminnan ytimeen ulottuvista rajoituksista, jolloin rajoituksen suhteellisuuden oikeuttamiseksi edellytetään enemmän. Ihmisoikeustuomioistuin on viitannut siihen, että ILO kehottaa valtioita lakkojen kieltämisen sijaan edellyttämään vähimmäispalveluita.

Sosiaalisen peruskirjan turvaamaa lakko-oikeutta voidaan peruskirjan liitteen mukaan rajoittaa G artiklassa säädetyn edellytyksin. Rajoituksista on säädettävä laissa ja niiden on oltava välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien

turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalien suojelemiseksi. Myös sosiaalisten oikeuksien komitea on pitänyt vähimmäispalveluvaatimusta mahdollisena.

Ehdotetun lainsäädännön arvioidaan olevan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan turvaaman kansallisen harkintamarginaalin ja sosiaalisen peruskirjan G artiklan liikkumavaran mukainen. Ehdotetulla lainsäädännöllä turvattujen yksityiseen ja yleiseen etuun liittyvien oikeushyvien katsotaan olevan sellaisia, että työtaisteluoikeuden rajoittamisen niiden turvaamiseksi arvioidaan olevan oikeutettua yleisen edun, kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, terveyden suojaamiseksi ja muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Rajoitukset on edellä kuvatulla tavalla rajoitettu välttämättömään.

Ehdotuksessa esitetään hätätyön teettämistä viimesijaisena keinona yksilöiden ja yleisen edun kannalta merkittävien vahinkoseurausten välttämiseksi. Hätätyötä teetettäessä voidaan poiketa työaikalainsäädännöstä. Siten työaikadirektiivin velvoitteet ovat ehdotuksen kannalta merkityksellisiä. Työaikadirektiivin 17 artiklan 3 kohdassa lueteltujen ammattiryhmien työtehtävissä on mahdollista poiketa direktiivin velvoitteista. Useimmat luetteloon sisältyvät ammattiryhmät tekevät sääntelyn piiriin kuuluvaa työtä. Työaikadirektiivistä on mahdollista poiketa myös 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.

Hätätyön teettäminen olisi eräissä ehdotuksen soveltamisalan piiriin kuuluvissa toiminnoissa mahdollista vain akuutissa vaaratilanteessa, jossa henkeä, terveyttä, omaisuutta, eläinten hyvinvointia, ympäristöä tai kansallista turvallisuutta välittömästi uhkaavaa vahinkoseurausta ei ole työn teettämisen poikkeuksellisen kiireellisyyden takia muilla keinoin mahdollista välttää. Työsuojelun puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuista ennalta-arvaamattomista olosuhteista tai poikkeuksellisista tapahtumista, joiden seurauksia ei ole voitu välttää, ei ole työtaisteluun tai hätätyöhön liittyvää oikeuskäytäntöä. EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklassa turvatun työtaisteluoikeuden osalta EUT on arvioinut työtaistelun ennalta-arvaamattomuutta kuluttajansuojaoikeudellisessa kontekstissa, joka liittyy matkustajan oikeuteen saada korvausta viivästyneestä lennosta (C-28/20, Airhelp, tuomion 28. kohta; C-613/20, Eurowings, tuomion 20. kohta). Työaikadirektiivin ei arvioida asettavan estettä ehdotettavalle sääntelylle.

Kansainvälisistä sitoumuksista johtuvat työaikasuojeluvetoitteet olisi turvattu, sillä ehdotuksen mukaan hätätyön teettämisessä olisi noudatettava työaikalain 19 §:ään sisältyviä säännöksiä.

ILO:n sopimusten valvontakäytännön mukaan olennaisissa palveluissa suppeassa merkityksessä voidaan rajoittaa työtaisteluoikeutta ja siten myös edellyttää vähimmäispalveluita. Useat yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeiset alat sisältyvät ILO:n valvontakäytännön mukaan olennaisiin palveluihin. Palveluissa, joiden keskeytyminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan elämän, henkilökohtainen turvallisuuden tai terveyden (olennaiset palvelut termin suppeassa merkityksessä) voidaan edellyttää myös vähimmäispalveluita. Ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseksi vakavalta vaarantumiselta voidaan edellyttää työtaistelun rajaamista tai suojelutyötä esimerkiksi pelastustoimessa, terveydenhuollossa, ensihoidossa, vesihuollossa, poliisin ja asevoimien kiireellisissä tai kriittisissä tehtävissä ja vankiloissa. Sähkö- ja vesipalvelut on katsottu olennaisiksi palveluiksi. Näiden palveluiden on katsottu ILO:n valvontakäytännössä kuuluvan olennaisiin palveluihin suppeassa merkityksessä.

Vähimmäispalveluita voidaan ILO:n valvontakäytännön mukaan kuitenkin edellyttää myös laajemmin kuin olennaisissa palveluissa. Vähimmäispalveluvaatimus on vaihtoehto lakko-oikeuden rajoittamiselle. Vähimmäispalveluvaatimus voidaan asettaa olennaisten palveluiden lisäksi myös palveluissa, joissa tietyn suuruiset ja kestoiset lakot voivat aiheuttaa akuutin kriisin, joka uhkaa väestön normaaleja oloja, perustavanlaatuisen tärkeissä julkisissa palveluissa, tilojen turvallisuuden ja laitteiden ylläpidon varmistamiseksi sekä maan kannalta erittäin tärkeillä aloilla. Olennaisten palvelujen ulkopuolellakin vähimmäispalveluedellytyksen asettaminen voi olla useissa tapauksissa mahdollista. Jos palvelu ei ole olennainen eikä ole perusteltua rajoittaa tai kokonaan kieltää lakko-oikeutta, on mahdollista vaihtoehtona neuvotella toteutettavista vähimmäispalveluista sen välttämiseksi, että työntekijöiden lakko-oikeutta ei rajoiteta liian laajasti. Vähimmäispalvelu olisi rajattava toimintaan, joka on välttämätöntä väestön perustarpeiden tai palvelun vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi, kuitenkin niin, että vähimmäispalvelun laajuus ei tee lakosta tehotonta.

Esityksessä turvattavat oikeushyvät ovat sellaisia, joiden vakavan vaarantumisen estämiseksi tarvittavien tehtävien voidaan katsoa olevan osittain perustavanlaatuisen tärkeitä julkisia palveluita. Tällaisia palveluita voi liittyä ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseksi, eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi, ympäristövahinkojen estämiseksi, välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden varmistamiseksi ja yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toiminnan tai sääntelyllä suojattavien muiden oikeushyvien turvaamisen kannalta välttämättömien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuden tai maksuliikenteen toimivuuden varmistamiseksi välttämättömiin tehtäviin. Yhteiskunnan toimivuuteen ja turvallisuuteen liittyvissä tehtävissä työtaistelut voisivat aiheuttaa kriisin, joka uhkaisi väestön normaaleja oloja. Näin voi olla erityisesti maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja valtion ylimmän päätöksenteon turvaamiseen liittyvien tehtävien osalta.

Esityksellä suojattaisiin myös työnantajan ja kolmansien tuotannossa tarvittavia koneita ja laitteita ja muuta yksityisten kannalta merkittävää aineellista omaisuutta vahingoilta sekä torjuttaisiin sitä, ettei työtaisteluista aiheutuisi merkittäviä vahinkoja ympäristölle. Tilojen turvallisuuden ja laitteiden ylläpidon varmistamiseksi tarpeellisia vähimmäispalveluita koskevia vaatimuksia on pidetty hyväksyttävänä ILO:n valvontakäytännössä.

Valtion virkamiesten tehtävien osalta voidaan myös todeta, että rajoitusten asettaminen on mahdollista myös suoraan virkamiehiä koskevien kansainvälisiin sitoumuksiin sisältyvien erityisten rajoitusperusteiden perusteella ja jos virkamiehiä koskevat rajoitukset on erikseen hyväksytty valvontakäytännössä. ILO:n valvontakäytännön mukaan virkamiesten lakko-oikeus voidaan kieltää tai sitä rajoittaa niiden virkamiesten osalta, jotka käyttävät valtiolle kuuluvaa julkista valtaa ("exercising authority in the name of the State"), kuten oikeushallinnossa työskentelevät, tuomioistuimissa työskentelevät, tullivirkamiehet sekä valtion tulojen hallinnoinnin, tarkastuksen ja keruun tehtävissä toimivat. Myös ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa sallitaan laillisten rajoitusten asettaminen asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käyttäessään näitä oikeuksia. Sosiaalisen peruskirjan mukaan joidenkin virkamiesten, kuten poliisin, armeijan, tuomareiden tai johtavien virkamiesten, lakko-oikeutta voidaan rajoittaa G artiklan nojalla (Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 6 § 4). Esimerkiksi niiden virkamiesten, joiden vastuut ja tehtävät, ottaen huomioon niiden luonne tai niihin kuuluva vastuu, välittömästi vaikuttavat muiden oikeuksiin, kansalliseen turvallisuuteen tai julkiseen yleiseen etuun, lakko-oikeuden rajoittamisen voidaan katsoa perustuvan oikeutettuun etuun (Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria, Confederation of Labour "Podkrepa" and European Trade Union Confederation v. Bulgaria, Complaint No. 32/2005). Esimerkiksi armeijan henkilöstön osalta voitaisiin edellyttää vähimmäispalveluita (Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy, Complaint No. 140/2016). Siten valtion virkamiesten osalta myös vähimmäispalveluvaatimuksen

asettaminen vaihtoehtona lakko-oikeuden kieltämiselle arvioidaan mahdolliseksi kansainvälisten velvoitteiden virkamiehiä koskevien erityisten rajoitusperusteiden nojalla ja niiden rajoissa.

Vähimmäispalveluita koskeva vaatimus ei saa johtaa lakon tehottomuuteen, mikä edellyttää punnintaa lakko-oikeuden mahdollisimman täysimääräisen toteuttamisen ja sääntelyllä suojattavien oikeushyvien välillä. Esityksen mukaan työtaistelua olisi rajattava tai suojelutyötä annettava vain, kun se on sääntelyllä suojattavien merkittävien toimintojen turvaamiseksi välittömältä, konkreettiselta ja vakavalta vaarantumiselta välttämätöntä. Tämä on linjassa ILO:n valvontakäytännön kanssa. Valvontakäytännön mukaan vähimmäispalvelun on oltava aidosti ja yksinomaan vähimmäispalvelu, joka rajoittuu sellaisiin toimintoihin, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä väestön perustarpeiden tai palvelun vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi säilyttäen samalla toimenpiteen tehokkuus painostuskeinona.

ILO:n valvontakäytännössä asetetaan etusijalle osapuolten välinen neuvottelu ja sovinto vähimmäispalveluita määritettäessä. Myös sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, ettei peruskirjan mukaista ole, jos työntekijäpuolella ei ole tasavertaista mahdollisuutta osallistua työnantajien kanssa vähimmäispalveluiden määrittämiseen ja työnantajilla on yksipuolisesti valta määritellä vähimmäispalvelut ja vain velvollisuus konsultoida ammattiliittoa. Osapuolten neuvottelu ja sovinto on otettu ehdotetun lainsäädännön lähtökohdaksi. Ehdotettavalla lailla turvattaisiin työntekijöiden yhdistyksen oikeus päättää työtaistelun rajauksista ja suojelutyöstä kuitenkin siten, että se täyttäisi laissa asetettavan vähimmäisvaatimuksen. Työnantajan ja työntekijöiden yhdistyksen olisi tarvittaessa neuvoteltava asiasta. Työnantajalle esitetään velvoitteita, joilla pyritään neuvotteluiden jouduttamiseen ja ristiriitojen ratkaisuun osapuolten kesken hyvissä ajoin ennen työtaistelun käynnistämistä.

ILO:n valvontakäytännössä edellytetään, että kun vähimmäispalvelutasosta ei päästä sopuun, riitojen ratkaisua varten on oltava yhteinen tai riippumaton elin, joka voi antaa täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja. Myös sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että joissain tilanteissa voi olla oikeutettua, että joku muu taho kuin työriidan osapuolet määrittelee vähimmäispalveluiden tason (Conclusions 2016 - Portugal - Article 6 § 4). Ehdotus olisi sopuosinnassa ILO:n ja sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännön kanssa tältä osin. Riitatilanteessa yleinen tuomioistuin olisi toimivaltainen tekemään ratkaisun työtaistelun sallittavuudesta.

Esityksen mukaan hätätyön teettäminen olisi työtaistelutilanteessa viimesijainen keino tilanteessa, jossa työnantaja ei voi estää merkittävien vahinkoseurausten syntymistä laissa säädetyillä tai muillakaan keinoilla. Kyse on yksittäisen työtaisteluun osallistuvan työntekijän määräämisestä työhön työnantajan yksipuolisella päätöksellä. ILO:n valvontakäytännöstä ei ole löydettävistä yksiselitteistä kannanottoa tilanteesta, jossa osapuolen välisten neuvotteluiden käyminen ja riippumattoman toimielman ratkaisun odottaminen eivät ole tosiasiallisesti mahdollisia akuutissa vaaratilanteessa. Myöskään sosiaalisten oikeuksien komitea ei ole suoraan ottanut kantaa tällaiseen tilanteeseen. Komitea on kuitenkin pitänyt sosiaalisen peruskirjan vastaisena lainsäädäntöä, joka antoi työnantajalle yksipuolisen oikeuden määritellä lakon aikana turvattavat vähimmäispalvelut (Conclusions 2018 - Serbia - Article 6 § 4). Ehdotettava lainsäädäntö poikkeaa komitean arvioimasta tapauksesta, sillä työntekijäyhdistyksen oikeus määritellä lakkorajat on esityksen mukaan pääsääntö. Ehdotuksessa ei kategorisesti kielletä minkään alan tai ammattiryhmän työtaisteluoikeutta.

Ristiriitatilanteessa osapuolten olisi neuvoteltava välttämättömien toimintojen turvaamisesta. Esityksessä ehdotetaan työnantajapuolelle velvoitteita neuvotteluiden tehostamiseksi. Velvoitteilla pyritään siihen, että toimintojen turvaamisesta päästäisiin yhteisymmärrykseen

hyvissä ajoin ennen työtaistelun alkamista ja näin vältettäisiin tilanne, jossa hätätyön teettäminen voisi poikkeuksellisesti tulla kyseeseen. Hätätyön käyttöala jäisi varsin suppeaksi. Arvioitaessa rajoituksen hyväksyttävyyttä etenkin ILO:n sopimusten ja sosiaalisen peruskirjan velvoitteiden näkökulmasta voidaan antaa merkitystä myös luottamusmiehen kuulemiselle ja viranomaisvalvonnalle. Luottamusmiehelle on ehdotuksen mukaan varattava tilaisuus antaa hätätyön teettämisestä lausuntonsa. Työnantajan on liitettävä luottamusmiehen lausunto työsuojeluviranomaiselle tehtävään hätätyöilmoitukseen. Hätätyön teettämistä voidaan työsuojeluviranomaisen päätöksellä rajoittaa tai se voidaan lopettaa. Merkittävänä voidaan pitää myös sitä, että työnantajan olisi turvauduttava muihin keinoihin kuin hätätyöhön heti kun se on mahdollista. Tuomioistuimen päätös väliaikaisesta kiellosta on kiireellisesti käsiteltävä asia ja tuomioistuin voi tarvittaessa lykätä työtaistelua heti hakemuksen vireille tultua.

Hätätyön teettäminen tulisi kyseeseen vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa uhka vahinkoseurausten syntymisestä on huomattavan välitön. Lainvastaisen hätätyön teettämisestä työtaistelutilanteessa voi seurata työnantajalle tai sen edustajalle rikosoikeudellinen vastuu ammatillisen järjestäytymisvapauden rajoittamisesta tai työaika rikkomuksesta. Jos kyse on työntekijäyhdistyksen toimeenpanemasta työtaistelusta, työntekijälle ei voisi seurata hätätyöstä kieltäytymisestä muita seuraamuksia kuin palkan menetys työtaistelun ajalta. Kyse olisi pakkotilan kaltaisista olosuhteista, joissa työtaisteluoikeuteen puuttuminen työnantajan päätöksellä on välttämätöntä välittömästi ja pakottavasti uhkaavan perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävän vahinkoseurauksen torjumiseksi. ILO:n sopimuksista ja sosiaalisesta peruskirjasta ei voida arvioida johtuvan estettä työtaisteluun osallistuvan määräämiselle hätätyöhön tilanteessa, jossa henkeä, terveyttä, elinkeinotoiminnan kannalta olennaista omaisuutta, eläinten hyvinvointia, ympäristöä tai kansallista turvallisuutta ei muilla keinoin voida suojella.

Kyse ei ole ILO:n yleissopimuksessa nro 29 tarkoitetusta pakkotyöstä, sillä hätätyöstä kieltäytymisestä ei seuraa työntekijälle rangaistusta. Kyse olisi muutoinkin niin sanotusta force majeure -tilanteesta. Palkan menetystä työtaistelun ajalta ei voida pitää yleissopimuksessa nro 29 tarkoitettuna rangaistuksena, vaan normaalina seurauksena työn tekemättä jäämisestä työntekijäyhdistyksen painostustoimenpiteen vuoksi. Hätätyön teettämisessä ei myöskään ole kyse ILO:n yleissopimuksen nro 105 artiklan 1 d kohdassa tarkoitetusta rangaistuksesta lakkoon osallistumisesta, vaan perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkittävien vahinkoseurausten estämisestä pakkotilaa vastaavassa tilanteessa. Jos työntekijä kieltäytyy hätätyöstä työtaisteluun osallistumisen vuoksi, hänelle ei voisi koitua muita seurauksia kuin palkan menetys työtaistelun ajalta.

ILO:n valvontakäytännössä edellytetään lakko-oikeutta rajoitettaessa puolueettomia ja nopeita sovittelu- ja neuvottelumenettelyitä työriidan ratkaisemiseksi (niin sanotut kompensatoriset takeet). Vaatimus liittyy tilanteeseen, jossa lakko-oikeutta rajoitetaan esimerkiksi olennaisissa palveluissa, ei vähimmäispalveluvaatimusten asettamiseen, joka on ILO:n valvontakäytännössä vaihtoehto lakko-oikeuden rajoittamiselle. Voidaan kuitenkin todeta, että nykyisen sovittelujärjestelmän voidaan katsoa turvaavan riittävät kompensatoriset takeet työriidan ratkaisemiseksi.

10.2.6 Yhteenvedo

Edellä olevaan viitaten hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska ehdotuksilla kuitenkin puututaan työtaisteluoikeuteen myös sellaisilla toimialoilla, joille kohdistuvia työtaisteluoikeuden rajoituksia perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut ja viimesijaisena keinona hätätyötä teettämällä, asiasta on suotavaa pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) 1 §:n 3 momentti, 3 §:n 2 momentin 1 kohta ja 8 c §,
sellaisina kuin ne ovat, 1 §:n 3 momentti ja 8 c § laissa 247/2024 sekä 3 §:n 2 momentin 1 kohdan suomenkielinen sanamuoto laissa 354/2009 ja ruotsinkielinen sanamuoto laissa 247/2024, sekä
lisätään lakiin uusi 8 d–8 g § seuraavasti:

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Tässä laissa säädetään työriitojen sovittelun lisäksi eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä. Mitä tässä laissa säädetään työnantajien yhdistyksestä, sovelletaan myös muihin työnantajia edustaviin työ- ja virkaehtosopimusosapuoliin.

3 §

Valtakunnansovittelijan tehtävät

Valtakunnansovittelijan on:

1) pyrittävä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajien sekä työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden sekä niiden yhdistysten välisiä suhteita;

2 luku

Työnseisauksen toimeenpanemisesta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä

8 c §

Työtaisteluoikeus virkasuhteessa

Edellä 7 §:n 2 momentissa sekä 8 a ja 8 b §:ssä säädettyä ei sovelleta virkasuhteessa. Työtaisteluoikeudesta virkasuhteessa säädetään valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 8 §:ssä, kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain (669/1970) 8 §:ssä, eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 50 §:ssä, Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain (1166/1998) 45 §:ssä ja evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain (968/1974) 8 §:ssä. Lisäksi sovelletaan, mitä tämän lain 8 d–8 g §:ssä säädetään.

8 d §

Välttämättömien toimintojen turvaaminen työtaistelun aikana

Työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksen on työtaistelua toimeenpannessaan huolehdittava työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranna:

1) ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseksi välttämättömien terveydenhuollon, sosiaalihuollon, pelastustoimen, meripelastustoimen, poliisin, Häätäkeskuslaitoksen, potilasturvallisuuden tukitoimintojen tai suljettujen laitosten tehtävien hoitamista;

2) elinkeinotoiminnan jatkamisen edellytysten kannalta olennaisten koneiden, laitteiden tai muun aineellisen omaisuuden välttämättömää ylläpitoa, korjausta tai valvontaa;

3) ympäristövahinkojen torjumiseksi välttämättömien tehtävien hoitamista teollisuus-, voima-, vesi- tai jätteenkäsittelylaitoksissa, jätevedenpuhdistamoissa, maatalouden tuotantoyksiköissä tai vaarallisten aineiden kuljetuksissa taikka muiden ympäristövahinkojen torjumiseksi välttämättömien tehtävien hoitamista;

4) eläinten hyvinvointia siten, että niille aiheutuisi kipua tai kärsimystä välttämättömän huolenpidon, kuljetusten tai eläinten asianmukaisen lopettamisen estymisen vuoksi;

5) Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tai laittoman maahantulon estämiseksi välttämättömien tehtävien hoitamista;

6) valtion ylimmän päätöksenteon toimivuuden kannalta välttämättömien tehtävien hoitamista;

7) ihmisten hengen tai terveyden kannalta välttämättömän energian, lämmön, veden, lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden, elintarvikkeiden tai polttoaineiden saatavuuden varmistamiseksi tarpeellisten tuotanto-, jakelu- tai kuljetustehtävien taikka liikenteenohjauksen tehtävien hoitamista;

8) erittäin vakavien rikosten selvittämistä tai niiden estämistä;

9) tuomioistuineläytöksen tai syyttäjälaitoksen kiireellisenä hoidettavaksi säädettyjen tehtävien hoitamista ja niihin liittyvää täytäntöönpanoa;

10) digitaalisen maksuliikenteen toimivuuden tai käteisen rahan saatavuuden turvaamiseksi välttämättömien ylläpito- tai huoltotehtävien tai arvokuljetusten hoitamista;

11) yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toiminnan tai 1–10 kohdassa tarkoitetun työn kannalta välttämättömien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuutta.

Edellä 1 momentissa säädetyn velvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelu on kielletty, ellei työnantaja voi välttää 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla. Saatuaan tiedon työtaistelusta työnantajan on viipymättä pyrittävä selvittämään työtaistelun rajoihin tai suojelutyöhön liittyvät epäselvyydet työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen kanssa.

Työnantajan sekä työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen on pyrittävä neuvottelemaan siitä, kuinka 1 momentissa tarkoitetut seuraukset vältetään työtaistelun aikana. Neuvotteluiden käynnistämiseksi työnantajan on viipymättä ilmoitettava yhdistykselle välttämättömän toiminnon vaarantumisesta. Työnantajan on annettava neuvotteluissa yhdistykselle riittävät tiedot välttämättömän henkilöstön tarpeesta ja sen perusteista sekä työnantajan käytettävissä olevista keinoista seurausten välttämiseksi.

8 e §

Huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun väliaikainen kieltäminen

Tuomioistuin voi työtaistelun kohteena olevan työnantajan hakemuksesta sakon uhalla väliaikaisesti kieltää työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistystä

toimeenpanemasta tai jatkamasta työtaistelua, jos työnantaja pyrittyään neuvottelemaan tai neuvoteltuaan ensin työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen kanssa työtaistelun rajauksesta tai suojelutyöstä saattaa todennäköiseksi, että:

1) työtaistelusta aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia, joita työnantaja ei voi kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla välttää; ja

2) asian kiireellisyys vaatii väliaikaisen kiellon antamista 1 kohdassa tarkoitettujen seurausten estämiseksi.

Hakemusta ei voida hyväksyä varaamatta vastapuolelle tilaisuutta tulla kuulluksi.

Hakijan pyynnöstä tuomioistuin voi tarvittaessa heti väliaikaista kieltoa koskevan hakemuksen vireille tultua vastapuolta kuulematta sakon uhalla lykätä työtaistelua tai keskeyttää sen, kunnes väliaikaista kieltoa koskeva asia on ratkaistu. Päätökseen ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

Jos se on mahdollista, tuomioistuimen on rajattava väliaikainen kiello siten, että se koskee vain niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä todennäköisesti aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia.

Väliaikainen kiello voidaan määrätä myös ennen 8 f §:ssä tarkoitettua kieltokanteen vireille tuloa.

Väliaikaisen kiellon hakemiseen, määräämiseen ja täytäntöönpanoon sovelletaan, mitä oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 4 §:n 1 momentissa, 5 §:n 1 ja 3 momentissa, 6 §:n 1 ja 3 momentissa ja 8–14 §:ssä sekä ulosottokaaren (705/2007) 8 luvun 4, 9 ja 12 §:ssä säädetään turvaamistoimen hakemisesta, määräämisestä ja täytäntöönpanosta.

8 f §

Huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun kieltäminen

Tuomioistuin voi työtaistelun kohteena olevan työnantajan kanteesta sakon uhalla kieltää työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistystä toimeenpanemasta 8 d §:n vastaista työtaistelua tai jatkamasta sitä. Asia on käsiteltävä tuomioistuimessa kiireellisenä.

Jos se on mahdollista, tuomioistuimen on rajattava kiello siten, että se koskee vain niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia.

8 g §

Työnseisausta koskevasta ilmoituksesta poikkeaminen

Työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksellä on 7 §:n 1 momentissa ja 8 §:n 2 momentissa säädetystä huolimatta oikeus ilman vastapuolen suostumusta siirtää aiotun työnseisauksen aloittaminen myöhäisempään ajankohtaan, rajoittaa se suppeammaksi kuin työnseisausta koskevassa ilmoituksessa on mainittu tai peruuttaa työnseisaus, jos työnantaja on hakenut 8 e §:ssä tarkoitettua väliaikaista kieltoa tai tuomioistuin on sen määrännyt tai jos työnantaja on nostanut 8 f §:ssä tarkoitettua kanteen työtaistelun kieltämiseksi tai tuomioistuin on mainitun pykälän nojalla kieltänyt työtaistelun toimeenpanon tai jatkamisen.

Työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen on siirtäessään tai rajoittaessaan työnseisausta ilmoitettava tästä työnantajalle kolme vuorokautta ennen työnseisauksen aloittamista. Työnseisausta ei saa tällöin kuitenkaan aloittaa ennen 7 §:ssä ja 8 §:n 1 momentissa säädetyn määräajan päättymistä. Virkasuhteissa ei kuitenkaan sovelleta 7 §:n 2 momentissa säädettyä määräaika.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työaikalain (872/2019) 2 §:n 3 momentin 3 kohta ja 19 § seuraavasti:

2 §

Poikkeukset soveltamisalasta

Tätä lakia ei sovelleta työhön, jossa noudatettavasta työajasta säädetään erikseen. Tätä lakia ei sovelleta myöskään työntekijöihin, joille on 34 §:ssä tarkoitettulla valtakunnallisella työehtosopimuksella kokonaisuutena arvioiden turvattu tämän lain lepoaikoja ja enimmäistyöaikaa vastaava suoja, jos kyse on:

3) Rajavartiolaitoksen henkilöstöstä tai luotsauslaissa (561/2023) tarkoitetuista tehtävistä.

19 §

Hätätyö

Työnantaja saa teettää hätätyötä, jos ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen. Hätätyötä saa lisäksi teettää, jos työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) 8 d §:n 1 momentin 1–8 tai 11 kohdassa tarkoitettujen toimintojen keskeytymisestä johtuva henkeä, terveyttä, omaisuutta, ympäristöä, eläinten hyvinvointia tai kansallista turvallisuutta koskevan vahinkoseurauksen uhka on siinä määrin välitön, ettei sen aiheutumista voida mainitussa laissa säädetyillä eikä millään muillakaan kohtuullisilla keinoilla välttää.

Hätätyötä saa teettää säännöllisen työajan lisäksi vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä ja enintään kahden viikon ajan. Hätätyössä saa poiketa siitä, mitä 8, 17 ja 24–27 §:ssä säädetään. Hätätyön päätyttyä työaika on kuitenkin tasoitettava enintään 18 §:ssä säädettyyn enimmäismäärään ja työntekijälle on annettava korvaava lepoaika 25 §:n 4 momentissa ja 28 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Työnantajan on viivytyksettä tehtävä työsuojeluviranomaiselle kirjallinen ilmoitus hätätyön syystä, laajuudesta ja todennäköisestä kestosta. Työnantajan on varattava hätätyötä tekeviä työntekijöitä edustavalle luottamusmiehelle tai, jos tällaista ei ole valittu, työsuojeluvaltuutetulle tai luottamusvaltuutetulle taikka muulle työntekijöiden edustajalle tilaisuus liittää ilmoitukseen lausuntonsa. Työsuojeluviranomainen voi tutkittuaan asian joko jättää sen saamansa ilmoituksen varaan tai ryhtyä toimenpiteisiin hätätyön rajoittamiseksi tai lopettamiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 13.3.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Työministeri Arto Satonen

1.

Laki

työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) 1 §:n 3 momentti, 3 §:n 2 momentin 1 kohta ja 8 c §,
sellaisina kuin ne ovat, 1 §:n 3 momentti ja 8 c § laissa 247/2024 sekä 3 §:n 2 momentin 1 kohdan suomenkielinen sanamuoto laissa 354/2009 ja ruotsinkielinen sanamuoto laissa 247/2024, sekä
lisätään lakiin uusi 8 d–8 g § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Tässä laissa säädetään työriitojen sovittelun lisäksi eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä.

Tässä laissa säädetään työriitojen sovittelun lisäksi eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä. *Mitä tässä laissa säädetään työnantajien yhdistyksestä, sovelletaan myös muihin työnantajia edustaviin työ- ja virkaehtosopimusosapuoliin.*

3 §

3 §

Valtakunnansovittelijan tehtävät

Valtakunnansovittelijan tehtävät

Valtakunnansovittelijan on:
1) pyrittävä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajien sekä työntekijöiden ja virkamiesten sekä niiden järjestöjen välisiä suhteita;

Valtakunnansovittelijan on:
1) pyrittävä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajien sekä työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden sekä niiden yhdistysten välisiä suhteita;

2 luku

2 luku

**Työnseisauksen toimeenpanemisesta ja
eräiden työtaistelutoimenpiteiden
edellytyksistä**

8 c §

Työtaisteluoikeus virkasuhteessa

Edellä 7 §:n 2 momentissa sekä 8 a ja 8 b §:ssä säädettyä ei sovelleta virkasuhteessa. Työtaisteluoikeudesta virkasuhteessa säädetään valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 8 §:ssä, kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain (669/1970) 8 §:ssä, eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 50 §:ssä, Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain (1166/1998) 45 §:ssä ja evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain (968/1974) 8 §:ssä.

**Työnseisauksen toimeenpanemisesta ja
eräiden työtaistelutoimenpiteiden
edellytyksistä**

8 c §

Työtaisteluoikeus virkasuhteessa

Edellä 7 §:n 2 momentissa sekä 8 a ja 8 b §:ssä säädettyä ei sovelleta virkasuhteessa. Työtaisteluoikeudesta virkasuhteessa säädetään valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 8 §:ssä, kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain (669/1970) 8 §:ssä, eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 50 §:ssä, Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain (1166/1998) 45 §:ssä ja evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain (968/1974) 8 §:ssä. *Lisäksi sovelletaan, mitä tämän lain 8 d–8 g §:ssä säädetään.*

8 d §

*Välttämättömien toimintojen turvaaminen
työtaistelun aikana*

Työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksen on työtaistelua toimeenpannessaan huolehdittava työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranna:

1) ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseksi välttämättömien terveydenhuollon, sosiaalihuollon, pelastustoimen, meripelastustoimen, poliisin, Häätäkeskuslaitoksen, potilasturvallisuuden tukitoimintojen tai suljettujen laitosten tehtävien hoitamista;

2) elinkeinotoiminnan jatkamisen edellytysten kannalta olennaisten koneiden, laitteiden tai muun aineellisen omaisuuden välttämätöntä ylläpitoa, korjausta tai valvontaa;

3) ympäristövahinkojen torjumiseksi välttämättömien tehtävien hoitamista teollisuus-, voima-, vesi- tai

jätteenkäsittelylaitoksissa,
jätevedenpuhdistamoissa, maatalouden
tuotantoyksiköissä tai vaarallisten aineiden
kuljetuksissa taikka muiden
ympäristövahinkojen torjumiseksi
välttämättömien tehtävien hoitamista;

4) eläinten hyvinvointia siten, että niille
aiheutuisi kipua tai kärsimystä
välttämättömän huolenpidon, kuljetusten tai
eläinten asianmukaisen lopettamisen
estymisen vuoksi;

5) Suomen alueellisen koskemattomuuden
turvaamiseksi tai laittoman maahantulon
estämiseksi välttämättömien tehtävien
hoitamista;

6) valtion ylimmän päätöksenteon
toimivuuden kannalta välttämättömien
tehtävien hoitamista;

7) ihmisten hengen tai terveyden kannalta
välttämättömän energian, lämmön, veden,
lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden,
elintarvikkeiden tai polttoaineiden
saatavuuden varmistamiseksi tarpeellisten
tuotanto-, jakelu- tai kuljetustehtävien taikka
liikenteenohjauksen tehtävien hoitamista;

8) erittäin vakavien rikosten selvittämistä
tai niiden estämistä;

9) tuomioistuinlaitoksen tai
syyttäjälaitoksen kiireellisenä hoidettavaksi
säädettyjen tehtävien hoitamista ja niihin
liittyvää täytäntöönpanoa;

10) digitaalisen maksuliikenteen
toimivuuden tai käteisen rahan saatavuuden
turvaamiseksi välttämättömien ylläpito- tai
huoltotehtävien tai arvokuljetusten
hoitamista;

11) yhteiskunnan turvallisuudesta
vastaavien viranomaisten toiminnan tai 1–10
kohdassa tarkoitetun työn kannalta
välttämättömien tieto- ja viestintätekniisten
palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuutta.

Edellä 1 momentissa säädetyn
velvollisuuden vastaisesti toimeenpantava
työtaistelu on kielletty, ellei työnantaja voi
välttää 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia
kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla.
Saatuaan tiedon työtaistelusta työnantajan on
viipymättä pyrittävä selvittämään työtaistelun
rajoihin tai suojelutyöhön liittyvät

epäselvyydet työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen kanssa.

Työnantajan sekä työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen on pyrittävä neuvottelemaan siitä, kuinka 1 momentissa tarkoitetut seuraukset vältetään työtaistelun aikana. Neuvotteluiden käynnistämiseksi työnantajan on viipymättä ilmoitettava yhdistykselle välttämättömän toiminnon vaarantumisesta. Työnantajan on annettava neuvotteluissa yhdistykselle riittävät tiedot välttämättömän henkilöstön tarpeesta ja sen perusteista sekä työnantajan käytettävissä olevista keinoista seurausten välttämiseksi.

8 e §

Huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun väliaikainen kieltäminen

Tuomioistuिन voi työtaistelun kohteena olevan työnantajan hakemuksesta sakon uhalla väliaikaisesti kieltää työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistystä toimeenpanemasta tai jatkamasta työtaistelua, jos työnantaja pyrittyään neuvottelemaan tai neuvoteltuaan ensin työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen kanssa työtaistelun rajauksesta tai suojelutyöstä saattaa todennäköiseksi, että:

1) työtaistelusta aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia, joita työnantaja ei voi kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla välttää; ja

2) asian kiireellisyys vaatii väliaikaisen kiellon antamista 1 kohdassa tarkoitettujen seurausten estämiseksi.

Hakemusta ei voida hyväksyä varaamatta vastapuolelle tilaisuutta tulla kuulluksi.

Hakijan pyynnöstä tuomioistuिन voi tarvittaessa heti väliaikaista kieltoa koskevan hakemuksen vireille tultua vastapuolta kuulematta sakon uhalla lykätä työtaistelua tai keskeyttää sen, kunnes väliaikaista kieltoa koskeva asia on ratkaistu. Päätökseen ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

Jos se on mahdollista, tuomioistuimen on rajattava väliaikainen kiello siten, että se koskee vain niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä todennäköisesti aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia.

Väliaikainen kiello voidaan määrätä myös ennen 8 f §:ssä tarkoitetun kieltokanteen vireille tuloa.

Väliaikaisen kiellon hakemiseen, määräämiseen ja täytäntöönpanoon sovelletaan, mitä oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 4 §:n 1 momentissa, 5 §:n 1 ja 3 momentissa, 6 §:n 1 ja 3 momentissa ja 8–14 §:ssä sekä ulosottokaaren (705/2007) 8 luvun 4, 9 ja 12 §:ssä säädetään turvaamistoimen hakemisesta, määräämisestä ja täytäntöönpanosta

8 f §

*Huolehtimisvelvollisuuden vastaisen
työtaistelun kieltäminen*

Tuomioistuin voi työtaistelun kohteena olevan työnantajan kanteesta sakon uhalla kieltää työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistystä toimeenpanemasta 8 d §:n vastaista työtaistelua tai jatkamasta sitä. Asia on käsiteltävä tuomioistuimessa kiireellisenä.

Jos se on mahdollista, tuomioistuimen on rajattava kiello siten, että se koskee vain niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia.

8 g §

*Työnseisausta koskevasta ilmoituksesta
poikkeaminen*

Työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksellä on 7 §:n 1 momentissa ja 8 §:n 2 momentissa säädetystä huolimatta oikeus ilman vastapuolen suostumusta siirtää aiotun työnseisauksen

aloittaminen myöhäisempään ajankohtaan, rajoittaa se suppeammaksi kuin työnseisausta koskevassa ilmoituksessa on mainittu tai peruuttaa työnseisaus, jos työnantaja on hakenut 8 e §:ssä tarkoitettua väliaikaista kieltoa tai tuomioistuin on sen määrännyt tai jos työnantaja on nostanut 8 f §:ssä tarkoitetun kanteen työtaistelun kieltämiseksi tai tuomioistuin on mainitun pykälän nojalla kieltänyt työtaistelun toimeenpanon tai jatkamisen.

Työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen on siirtäessään tai rajoittaessaan työnseisausta ilmoitettava tästä työnantajalle kolme vuorokautta ennen työnseisauksen aloittamista. Työnseisausta ei saa tällöin kuitenkaan aloittaa ennen 7 §:ssä ja 8 §:n 1 momentissa säädetyn määräajan päättymistä. Virkasuhteissa ei kuitenkaan sovelleta 7 §:n 2 momentissa säädettyä määräaikaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . .

2.

Laki

työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työaikalain (872/2019) 2 §:n 3 momentin 3 kohta ja 19 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Poikkeukset soveltamisalasta

Poikkeukset soveltamisalasta

Tätä lakia ei sovelleta työhön, jossa noudatettavasta työajasta säädetään erikseen. Tätä lakia ei sovelleta myöskään työntekijöihin, joille on 34 §:ssä tarkoitettulla valtakunnallisella työehtosopimuksella kokonaisuutena arvioiden turvattu tämän lain lepoaikoja ja enimmäistyöaikaa vastaava suoja, jos kyse on:

Tätä lakia ei sovelleta työhön, jossa noudatettavasta työajasta säädetään erikseen. Tätä lakia ei sovelleta myöskään työntekijöihin, joille on 34 §:ssä tarkoitettulla valtakunnallisella työehtosopimuksella kokonaisuutena arvioiden turvattu tämän lain lepoaikoja ja enimmäistyöaikaa vastaava suoja, jos kyse on:

3) Rajavartiolaitoksen henkilöstöstä tai luotsauslaissa (940/2003) tarkoitetuista tehtävistä.

3) Rajavartiolaitoksen henkilöstöstä tai luotsauslaissa (561/2023) tarkoitetuista tehtävistä.

19 §

19 §

Hätätyö

Hätätyö

Työnantaja saa teettää hätätyötä, jos ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen. Hätätyötä saa teettää säännöllisen työajan lisäksi vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä ja enintään kahden viikon ajan. Hätätyössä saa poiketa siitä, mitä 8, 17 ja 24–27 §:ssä säädetään. Hätätyön päätyttyä työaika on kuitenkin tasoitettava enintään 18 §:ssä säädettyyn enimmäismäärään ja

Työnantaja saa teettää hätätyötä, jos ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen. *Hätätyötä saa lisäksi teettää, jos työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) 8 d §:n 1 momentin 1–8 tai 11 kohdassa tarkoitettujen toimintojen keskeytymisestä johtuva henkeä, terveyttä, omaisuutta, ympäristöä, eläinten hyvinvointia*

työntekijälle on annettava korvaava lepoaika 25 §:n 4 momentissa ja 28 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Työnantajan on viivytystä tehtävä työsuojeluviranomaiselle kirjallinen ilmoitus hätätyön syystä, laajuudesta ja todennäköisestä kestosta. Työnantajan on varattava hätätyötä tekeviä työntekijöitä edustavalle luottamusmiehelle tai, jos tällaista ei ole valittu, työsuojeluvaltuutetulle tai luottamusvaltuutetulle taikka muulle työntekijöiden edustajalle tilaisuus liittää ilmoitukseen lausuntonsa. Työsuojeluviranomainen voi tutkittuaan asian joko jättää sen saamansa ilmoituksen varaan tai ryhtyä toimenpiteisiin hätätyön rajoittamiseksi tai lopettamiseksi.

tai kansallista turvallisuutta koskevan vahinkoseurauksen uhka on siinä määrin välitön, ettei sen aiheutumista voida mainitussa laissa säädetyillä eikä millään muillakaan kohtuullisilla keinoilla välttää.

Hätätyötä saa teettää säännöllisen työajan lisäksi vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä ja enintään kahden viikon ajan. Hätätyössä saa poiketa siitä, mitä 8, 17 ja 24–27 §:ssä säädetään. Hätätyön päätyttyä työaika on kuitenkin tasoitettava enintään 18 §:ssä säädettyyn enimmäismäärään ja työntekijälle on annettava korvaava lepoaika 25 §:n 4 momentissa ja 28 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Työnantajan on viivytystä tehtävä työsuojeluviranomaiselle kirjallinen ilmoitus hätätyön syystä, laajuudesta ja todennäköisestä kestosta. Työnantajan on varattava hätätyötä tekeviä työntekijöitä edustavalle luottamusmiehelle tai, jos tällaista ei ole valittu, työsuojeluvaltuutetulle tai luottamusvaltuutetulle taikka muulle työntekijöiden edustajalle tilaisuus liittää ilmoitukseen lausuntonsa. Työsuojeluviranomainen voi tutkittuaan asian joko jättää sen saamansa ilmoituksen varaan tai ryhtyä toimenpiteisiin hätätyön rajoittamiseksi tai lopettamiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..