

Työ- ja elinkeinoministeriölle

## Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunto otsikkoasiassa. Oikeusministeriö on tarkastellut asiaa lausunnossa ilmeneviltä osin. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavan.

### 1. Esitysluonnoksen 8 d §

Esitysluonnoksen 8 d §:ssä ehdotetaan säädettäväksi työtaistelun aikana turvattavista oikeushyvistä. Esitysluonnoksen 8 d §:ssä määriteltäisiin aineellisesti perusoikeusrajoituksen soveltamisala. Säännösehdotuksen 1 momenttiin sisältyy luettelo, jonka mukaisissa tilanteissa työtaistelun toimeenpanoa on rajattava tai huolehdittava suojelutyöstä siten, ettei työtaistelu vaaranna 1 momentin mukaisia etuja.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että 1 momentissa säädetyn velvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide on kielletty, ellei työnantaja voi välttää 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia kohtuudella käytettävissään olevilla muilla keinoilla. Pykäläehdotuksen 3 momenttiin sisältyy ehdotus asiaa koskevasta menettelystä. Ehdotuksen mukaan työnantajan on arvioituaan, että 1 momentissa tarkoitettu oikeushyvä vaarantuu työtaistelun aikana, neuvoteltava työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen kanssa siitä, kuinka 1 momentissa tarkoitettut seuraukset vältetään työtaistelun aikana. Työnantajan on tällöin annettava työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistykselle riittävät tiedot välttämättömän henkilöstön tarpeesta ja sen perusteista sekä työnantajan käytettävissä olevista muista keinoista 1 momentissa tarkoitettujen seurausten välttämiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää ensin huomiota säännösehdotuksen otsikkoon. Otsikko ”turvattavat oikeushyvät” ei vaikuta parhaalta ratkaisulta, koska sanan oikeushyvä merkitys jää jossain

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

määrin epäselväksi. Asiallisesti vaikuttaa, että säännöksellä määritellään, millä toimialoilla tulisi huolehtia joko työtaistelun rajaamisesta tai suojelutyöstä.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin ydinkysymys esityksessä on se, onko esityksessä kyse sel-laisesta perustuslain 13 §:n 2 momentilla ja sitä vastaavilla kansainvälisillä ihmisoikeusvelvoit-teilla turvatus työtaisteluoikeuden rajoituksesta, jota voidaan pitää perusoikeuksien yleisten ra-joitusedellytysten mukaisena.

Esitysluonnoksen sisältämän lakiehdotuksen aineellinen soveltamisala ilmenee käytännössä 8 d §:n 1 momentin sisältämästä luettelosta tehtäviä, joissa työtaistelua tulisi rajata tai turvata suojelutyö. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota 1 momentin osalta siihen, että 1-8 kohtiin sisäl-tyvä luettelo vaikuttaa olevan kohtalaisen avoin. Esimerkiksi luettelon 2 kohdan kriteeri ” 2) va-kavasti vaaranna tuotannon tai palvelutoiminnan jatkumisen kannalta välttämätöntä taikka muuta yksityisen kannalta merkittävää aineellista omaisuutta;” vaikuttaa hyvin avoimelta. Sään-nöskohtaisissa perusteluissa sivulla 45 todetaan seuraavasti

”Esimerkkeinä tehtävistä, joiden yhteydessä huolehtimisvelvollisuus voisi soveltua, voi-daan mainita teollisuus- ja voimalaitosten hallittuun alas- ja ylösajoon sekä niiden konei-den ja laitteiden ylläpitoon liittyvät tehtävät, joilla varmistetaan se, etteivät koneet tai lait-teet vaurioidu, sekä laitosten vartiointiin liittyvät tehtävät. Muuta yksityisten kannalta mer-kittävää omaisuutta voisivat olla esimerkiksi rakennukset, joilla on yksityiselle merkittävää varallista arvoa.”

Pykäläehdotus on muotoiltu siinä määrin avoimella tavalla, että sen soveltamisala ei vaikuta il-menevän riittävän selvästi pykäläehdotuksesta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti toden-nut, että perusteluilla ei voi säätää vaan lain sisällön tulee ilmetä riittävällä tarkkuudella laista (esim. PeVL 60/2024 vp, 10-11 kappaleet). Kuten esitysluonnoksen sivulla 56 on tunnistettu, asia on myös merkityksellinen perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Koska mainitussa luet-telossa on asiallisesti kyse perusoikeusrajoituksen soveltamisen aineellisesta määrittelystä, tu-lisi rajoituksen soveltamisalan ilmetä laista. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on syytä varmistua, että pykäläehdotuksen 1-9 kohtien soveltamisala ilmenee selvästi suoraan py-kälistä.

Kyseinen esitysluonnoksen 1 momentin luettelo vaikuttaa tosiasiallisesti määrittävän lakiehdotuksen sisältämän perusoikeusrajoituksen soveltamisalan. Sen vuoksi kyseistä luetteloa tulisi arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Esitysluonnoksen jaksossa 10.2.2. kuvataan työtaisteluoikeuden rajoitusperusteiden hyväksyttävyyttä. Esitysluonnoksesta ei sen sijaan vaikuta löytyvän muuta työtaisteluoikeuden rajoitusperusteiden arviointia perusoi-keuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Esimerkiksi luettelon 2 kohtaa koskeva perusoi-keusrajoituksen arviointi ei voi perustua vain sivulla 62 olevaan arviointiin siitä, että rajoitukseen liittyy perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä, vaan kutakin rajoitusperustetta tulisi arvioida myös esimerkiksi täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta. Esitysluonnosta on jatkovalmistelussa täydennettävä myös muita perusoikeuk-sien yleisiä rajoitusedellytyksiä koskevalla arvioinnilla. Lisäksi hyväksyttävyyttä koskevaa arvi-ointia s. 61-64 tulisi täsmentää, jotta perusteluista ilmenisi selvästi arvio siitä, millä perusteilla katsotaan, että kyseisen perusteen katsotaan olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväk-syttävä syy rajoitukselle (kts. esim. lainkirjoittajan oppaan jakso 4.1.16).

Esitysluonnoksen jaksossa 10.2.1 on käsitelty työtaisteluoikeuden rajoituksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä. Kyseisessä jaksossa sivulla 61 on todettu, että

”Tehtäviä, jotka sääntelyllä suojattavien merkittävien oikeushyvien turvaamiseksi on välttämätöntä hoitaa myös työtaistelun aikana sekä niiden tekemiseksi tarvittavan henkilöstön määrää ei ole mahdollista lain tasolla määritellä täsmällisesti, vaan määrittely edellyttää tapauskohtaista arviota, jossa tarvitaan yleensä myös työpaikkatason tietoa ja osaaamista”.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan perusoikeusrajoituksen tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen. Lainkirjoittajan oppaan jaksossa 4.1.15 on todettu mm. seuraavaa

”Perusoikeusrajoituksen tulee olla laissa tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritetty. Rajoituksen olennaisen sisällön – kuten viranomaiselle lailla luotavan rajoittamistoi-  
mivallan käytön edellytysten ja laajuuden – tulee ilmetä laista. Sääntelyn tarkkuuden ja täsmällisyyden kannalta on tärkeää, että laista ilmenee riittävän selkeästi, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten silloin on meneteltävä. Laissa olevan sääntelyn tulee kaiken kaikkiaan olla siinä määrin täsmällistä, että sääntelyllä annetaan riittävä ennustettavuus viranomaistoimista. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen noudattaminen edellyttää myös sitä, että laissa käytetyt ilmaisut ja sanonnat ovat täsmällisiä.”

Lain tasolla ei ole ymmärrettävästi ole aina mahdollista määritellä täysin yksiselitteiseksi muodostuvaa luetteloa ehdotetun kaltaisista seikoista, mutta siitä huolimatta perusoikeusrajoituksen soveltamisalan tulee ilmetä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti suoraan laista. Ottaen huomioon edellä kuvattu 1 momentin luettelon käsitteiden avoimuus, esitysluonnoksen perusteella vaikuttaa jossain määrin epäselvältä, millä perusteilla esityksen arvioidaan olevan täsmällinen ja tarkkarajainen työtaisteluoikeuden rajoitus. Jatkovalmistelussa on täsmennettävä arviota, jonka perusteella esitysluonnokseen sisältyvän työtaisteluoikeuden rajoituksen katsotaan olevan täsmällinen ja tarkkarajainen.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että säännösehdotuksen 2 ja 3 momentilla pyritään turvaamaan se, että sääntelyn soveltaminen olisi mahdollisimman oikeasuhtaista. Ilmeisesti näillä momenteilla pyritään turvaamaan, että säännöksen soveltamistilanteet rajattaisiin vain välttämättömään. Mikäli 2 ja 3 momentilla pyritään turvaamaan, että lain soveltaminen on rajattu vain välttämättömään, jotta perusoikeusrajoitus olisi mahdollisimman oikeasuhtainen, tätä olisi syytä kuvata osana säätämisyjärjestysjaksoa.

Säätämisyjärjestysjaksoa on syytä kehittää jatkovalmistelussa siten, että siinä arvioidaan selvemmin sitä perusoikeusrajoitusten kokonaisuutta, joka ilmenee osaltaan lain 8 d §:n 1 momentin sisältämästä luettelosta ja lisäksi 2 ja 3 momenteista. Arvioinnista on syytä ilmetä selvästi, miten esitystä pidetään oikeudellisesti mahdollisena perustuslain 13 §:n 2 momentin turvaaman työtaisteluoikeuden rajoituksena perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

## **2. Esitykseen liittyvän seuraamusjärjestelmän arviointi säätämisyjärjestysjaksossa**

Esitysluonnoksen 8 e §:ään ja 8 f §:ään sisältyy säännös oikeudesta kieltää toimia sakon uhalla. Lisäksi 18 b §:ään ja 18 c §:ään sisältyy esitys oikeudesta määrätä rahamääräinen hyvitys. Koska esitykseen sisältyy uusia seuraamuksia, on näitä syytä arvioida osana säätämisyjärjestysperusteluja.

### 3. Oikeudenvastaisesta työtaistelusta aiheutuvien vahinkojen korvaaminen

Ehdotettu 18 c § koskee hyvitystä lain 8 d §:n 1 momentin mukaisen huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta. Pykälän 1 momentin mukaan velvollisuus maksaa hyvitys syntyy työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistykselle, joka ilmeisellä tavalla jättää huolehtimatta siitä, että työtaistelu ei vaaranna 8 d §:n 1 momentissa lueteltuja oikeushyviä. Viimeksi mainitun lainkohdan mukaan työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksen on työtaistelua toimeenpannessaan huolehdittava työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu vaaranna tai vakavasti vaaranna lainkohdassa yksilöityjä oikeushyviä.

Oikeusministeriötä on pyydetty lausumaan muun ohella oikeudenvastaisesta työtaistelusta aiheutuvien vahinkojen korvaamiseen liittyvistä kysymyksistä. Ehdotetun 18 c §:n säännöskohtaisissa perusteluissa vahingonkorvausvelvollisuudesta on mainittu vain se, että hyvitysseuraamus ei estäisi vahingonkorvauksen tuomitsemista vahingonkorvauslain (412/1974) tai soveltuvan erityislainsäädännön nojalla, jos huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta olisi aiheutunut korvattava vahinkoa (s. 54).

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu 18 c § ei itsessään vaikuttaisi vahingonkorvauslain soveltumiseen tai mahdollisuuteen tuomita vahingonkorvausta vahingonkorvauslain nojalla. Perustelulausuma siis sellaisenaan pitää paikkansa. Ehdotetut säännökset ja niiden perustelut jättävät kuitenkin avoimeksi lukuisia vahingonkorvausoikeudellisesti olennaisia kysymyksiä. Ehdotuksessa ei ole perusteltu hyvityksen suhdetta vahingonkorvauslain mukaiseen vahingonkorvaukseen tai työehtosopimuslain (436/1946) mukaiseen hyvityssakkoon. Ehdotuksessa ei myöskään ole tarkemmin huomioitu sitä, millaisia vahinkoja vahingonkorvauslain mukainen vahingonkorvausvelvollisuus kattaa lain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa. Epäselväksi jää myös 18 c §:n mukaisen hyvitysvelvollisuuden syntyedellytysten suhde vahingonkorvausvelvollisuuden syntyedellytyksiin.

### 4. Vahingonkorvauslain mukainen korvausvelvollisuus

Ehdotus ei muuttaisi vahingonkorvauslain mukaisen vahingonkorvausvelvollisuuden syntyedellytyksiä tai sen laajuutta. Vahingonkorvausvastuun perusteena olisi vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §, jonka mukaan vahingonkorvausvelvollisuus syntyy sille, joka tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttaa toiselle vahingon. Vastuuperusteena olisi ehdotetussa 8 d §:n 1 momentissa säädetyn velvoitteen tuottamuksellinen laiminlyönti. Korvausvastuu syntyisi työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistykselle, joka ei työtaistelua toimeenpannessaan tahallaan tai huolimattomuudesta huolehdi työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu vaaranna lainkohdassa yksilöityjä oikeushyviä.

Ehdotetun 18 c §:n mukaisen hyvityksen perusteena olisi puolestaan huolehtimisvelvollisuuden laiminlyönti ”ilmeisellä tavalla”. Perusteluiden mukaan ”ilmeisyys edellyttäisi sitä, että työntekijöiden yhdistyksen olisi käytettävissään olevien tietojen perusteella työtaistelua toimeenpannessaan täytynyt ymmärtää, että työtaistelusta aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia” (s. 54). Perusteluissa ei ole tarkemmin yksilöity vaadittavan huolellisuuden tasoa. Perusteluiden maininta siitä, että yhdistyksen olisi vähintäänkin täytynyt ymmärtää tietyn seuraamuksen aiheutuminen, karkeasti ottaen vastanee vahingonkorvauslain mukaista tuottamuvastuuta. Hyvityksen ja vahingonkorvauksen vastuuperuste näyttäisi siis jotakuinkin samalta.

Koska velvoitteiden laiminlyönti ”ilmeisellä tavalla” viittaa nähtävästi siihen, että 8 d §:n rikkomisen tulee olla riittävän vakavaa, perusteluissa olisi syytä tarkentaa hyvityksen syntyedellytysten

suhdetta vahingonkorvauslain mukaiseen tuottamukseen. Jos ilmeisyydellä on tarkoitettu rajata osa 8 d §:n 1 momentin rikkomuksista pois 18 c §:n soveltamisalasta, 18 c §:ssä voitaisiin paremminkin käyttää esimerkiksi tuottamuksen asteeseen viittaavia sanamuotoja.

Oikeusministeriö huomauttaa myös, että vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaan vahingonkorvaus käsittää hyvityksen henkilö- ja esinevahingosta sekä tietyissä tarkemmin määritellyissä tilanteissa kärsimyksestä. Vahingonkorvaus niin kutsutusta puhtaasta varallisuusvahingosta eli sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon, tulee korvattavaksi kuitenkin vain, jos vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä taikka milloin siihen muissa tapauksissa on erittäin painavia syitä.

Puhdas varallisuusvahinko olisi tyyppillinen ehdotetun 8 d §:n 1 momentin mukaisen huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta aiheutuva vahinkolaji. Ehdotettujen säännösten soveltamistilanteissa kyse ei ole julkisen vallan käytöstä ja vain poikkeuksellisesti rikoksesta. Näin ollen puhtaiden varallisuusvahinkojen korvaaminen vahingonkorvauslain nojalla edellyttäisi vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaisia erittäin painavia syitä. Ehdotuksesta ei käy ilmi, että tarkoituksena olisi laajentaa puhtaiden varallisuusvahinkojen korvattavuuden edellytyksiä. Jos näin kuitenkin on, tulisi vahingonkorvausvelvollisuudesta lisätä omat säännöksensä työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annettuun lakiin.

## **5. Vahingonkorvauksen ja muiden taloudellisten hyvitysten suhde**

Kuten edellä todettiin, ehdotetusta 18 c §:stä tai sen perusteluista ei käy ilmi, onko hyvitys tarkoitettu huomioitavaksi mahdollisen vahingonkorvauksen määrässä vai olisiko kyse vahingonkorvauksen lisäksi maksettavasta korvauksesta. Samaan olosuhteeseen liittyvää vahingonkorvausta ei ole mainittu myöskään hyvityksen määrään vaikuttavana tekijänä (s. 54). Asiaa olisi syytä tarkentaa myös siksi, että lain voimassa olevassa 18 a §:n 1 momentissa mainitaan nimenomaisesti siitä, että hyvitys on maksettava vahingonkorvauksen asemesta. Jos nyt käsillä olevaa hyvitystä ei ole tarkoitettu maksettavaksi vahingonkorvauksen asemesta, pykälään on syytä lisätä vähintäänkin esimerkiksi yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 23 §:n 2 momenttia vastaava säännös.

Todettakoon, että vahingonkorvauslaissa ei säädetä saman menettelyn perusteella eri lakien nojalla tuomittujen taloudellisten seuraamusten yhteensovittamisesta. Vahingonkorvausoikeudellisesta rikastumiskiellosta seuraa kuitenkin se, että muun lain nojalla tuomittu hyvitys tai muu taloudellinen seuraamus otetaan pääsääntöisesti huomioon vahingonkorvauksen määrässä, jos se hyvittää samaa vahinkoa (ks. esim. työsopimuksen päättämisestä aiheutuneen aineettoman vahingon osalta KKO 2020:97).

Jatkovalmistelussa on joka tapauksessa syytä tarkentaa ehdotetun hyvityksen ja vahingonkorvauksen suhdetta ja täsmentää pykälän sanamuotoja vastaavasti. Siinä tapauksessa, että hyvitys otettaisiin huomioon mahdollisen vahingonkorvausvelvollisuuden laajuutta arvioitaessa, pykälään voidaan lisätä esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 24 §:n 2 momenttia vastaava säännös tarpeellisin muutoksin. Jos ehdotettua hyvitystä ei ole tarkoitettu huomioitavan vahingonkorvauksen määrässä, olisi tästäkin syytä mainita säädöstekstissä.

Ehdotuksen mukaan sama työtaistelu voi olla samaan aikaan sekä työehtosopimuslain vastainen että ehdotettavan suojelutyötä koskevan sääntelyn nojalla kielletty (s. 35). Jatkovalmistelussa on tämän vuoksi syytä tarkentaa myös sitä, miten mahdollinen työehtosopimuslain lain

mukainen hyvityssakko vaikuttaa ehdotettuun hyvitykseen. Erityisen tarpeellista tämä on siksi, että työehtosopimuslain 9 §:n mukainen hyvityssakko suoritetaan vahingonkorvauksen asemesta.

## **6. Lopuksi vahingonkorvausoikeudellisista kysymyksistä**

Ehdotettuja säännöksiä ja niiden suhdetta vahingonkorvausoikeudellisiin säännöksiin on syytä jatkovalmistelussa täsmentää. Ehdotetuista säännöksistä ja niiden perusteluista olisi myös syytä käydä ilmi, mikä ero nyt ehdotetulla hyvityksellä on lain 18 a §:n mukaiseen hyvitykseen, joka maksetaan vahingonkorvauksen asemesta.

Oikeusministeriö huomauttaa vielä, että ehdotetun 18 b §:n perusteluissa ei ole 18 c §:ää vastaavaa mainintaa vahingonkorvauslain mukaisesta korvausvastuusta. Koska ensin mainitussa pykälässä säädetään olennaisilta osin samantyyppisestä hyvityksessä kuin 18 c §:ssä, koskevat tässä esitetyt huomiot myös ehdotettua 18 b §:ää. Jos mainituissa pykälissä tarkoitettujen hyvitysten on tarkoitettu poikkeavan toisistaan, tämän tulisi käydä ilmi säädöstekstistä eikä sen perusteluista.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta

**VN/1195/2024-OM-98**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: