

Asia: VN/1195/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot

Viite:

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 22.11.2024, VN/1195/2024

Asia:

Hallituksen esitys laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi palkansaajien yhdistyksille asetettavasta velvollisuudesta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä eräistä perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävistä oikeushyvistä. Huolehtimisvelvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää oikeushyvien vakavaa vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla muilla keinoilla. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös työnantajan käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista huolellisuusvelvollisuuden vastaisten työtaisteluiden kieltämiseksi. Lisäksi esitys sisältää säännösehdotukset niin työnantajaa kuin työntekijöiden yhdistystä koskevasta hyvitysseuraamuksesta.

Esityksen taustalla on vuonna 2022 säädetty määräaikainen laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana (826/2022). Mietintövaliokuntana toimineen eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemyksen mukaan yhteiskunnalla on laaja-alainen

velvollisuus huolehtia siitä, että oikeus elämään turvataan työtaistelutoimista huolimatta ja ihmisten terveyttä ei vakavasti niillä vaaranneta (StVM 14/2022 vp). Eduskunta edellytti erityislain säätämisen yhteydessä, että valtioneuvosto selvittää suojelutyötä koskevat kehittämistarpeet ja valmistelee tarvittaessa lainsäädäntöehdotukset, joilla suojelutyön järjestäminen turvataan ristiriitatilanteissa (EV 105/2022).

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

Käsittelen tässä lausunnossani hallituksen esityksen luonnosta osana oikeuskanslerille perustuslain 108 §:n perusteella kuuluvaa ennakkollista perustuslainmukaisuuden valvontaa ja lainvalmistelun laillisuusvalvontaa. Lausuntoni on näin laillisuusvalvonnallinen. Keskityn lausunnossani esitysluonnoksen perustuslainmukaisuuden kannalta olennaisimpien näkökohtien ja erityisesti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten sääntelylle asettamien vaatimusten tarkasteluun.

Ehdotetun sääntelyn lähtökohtia

Perusoikeusrajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Hallituksen esitysluonnoksen valmistelussa on päädytty siihen, että toimiala- tai tehtäväkohtaisen sääntelyn, joka koskisi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoalaa, sijaan sääntelyn tulisi olla yleistä.

Ehdotettu sääntely on näkemykseni mukaan erityislain säätämistä tai pelkästään oikeudenkäymiskaaren varaan jäävää sääntelyä parempi vaihtoehto. Asiallisesti työtaistelutoimenpiteiden toteuttamiseen ja varsinkin suojelutyön laajuuteen kohdistuu lakitasoista sääntelyä nykyisinkin, kun oikeuskäytännössä on työtaistelun rajoihin puututtu esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n yleisen turvaamistoimissäännöksen nojalla.

Esitysluonnoksessa omaksuttu sääntelyn yleisyyttä koskeva lähtökohta vastaa myös perustuslakivaliokunnan tulkintaa. Perustuslakivaliokunta on erillislakia välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana arvioidessaan todennut lähtökohdaksi sen, että yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on syytä pyrkiä välttämään (PeVL 41/2022 vp, kohdat 9 ja 10; ks. myös PeVL 19/2008 vp, s. 5/II). Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella yksittäistapauksellisen lakiehdotuksen antaminen olisi ymmärrettävää erityislaatuissa tilanteissa tapahtuman poikkeuksellisen luonteen ja tarvittavien toimivaltuuksien kiireellisyyden perusteella (PeVL 41/2022 vp, kohta 10; PeVL 19/2008 vp).

Ehdotetun sääntelyn vaihtoehtona olisi luonnollisesti tiettyihin merkittäviin oikeushyviin kiinnittyvät toimialakohtaiset lait. Niiden rajatumman sääntelykontekstin johdosta lainsäädännön

tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset olisivat toimialarajat ylittävää yleistä lakia helpommin täytettävissä, mutta yleiselle, eri toimialat kattavalle yleislaille on esitettävissä useita oikeudellisia perusteita. Näitä ovat sääntelyn kattavuus ja ennakoitavuus sekä yleislaille ominainen neutraalisuus eri toimialojen ja niiden erilaisten työmarkkinatilanteiden välillä. Pidän myös näistä syistä valittua yleislain mallia perusteltuna.

Esitysluonnoksen päätavoitteena on turvata eräät perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävät oikeushyvät työtaisteluiden aikana. Myös tämä lähtökohta on oikeudellisesti perusteltu ja hyväksyttävä ottaen jo huomioon perustuslain 22 §, jossa säädetään julkisen vallan yleisestä velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. 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).

Perustuslakivaliokunnan mukaan työtaisteluoikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy olennaisesti tavallisen lain säännöksiin. Lainsäätäjällä on valiokunnan mukaan oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. 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 sekä oikeusturva (esim. PeVL 41/2022 vp, kohta 7).

Työtaisteluoikeuden perustuslain suojasta tai Suomea sitovista ihmisoikeusvelvoitteista, joita käsittelen jäljempänä tarkemmin, ei johdu, etteikö työtaisteluoikeuden käyttämistä voitaisi säännellä lailla ja säätää lailla tähän oikeuteen myös rajoituksia. Edellytyksenä kuitenkin on, että rajoitukset täyttävät perusoikeusrajoituksille asetetut vaatimukset. Perusoikeusrajoituksia on siten myös käsillä olevassa esitysluonnoksessa arvioitava työtaisteluoikeuteen kiinnittyvistä lähtökohdista ja ennen muuta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (esim. PeVL 41/2022 vp, kohta 7).

Perusoikeusrajoitusten täytyessäkin tulisi, kuten esitysluonnoksessakin todetaan, olla lähtökohtana se, että työmarkkinajärjestöjen osapuolet ensisijaisesti sopisivat keskinäisissä neuvotteluissaan työtaistelun aikana tarvittavasta suojelutyöstä. Osapuolten tulisi ensisijaisesti pystyä keskenään estämään työtaistelun luonteen ylittävä vahinko perusoikeuksille ja yleisen edun kannalta merkittävälle oikeushyville. Ehdotetussa sääntelyssä on siten ensinnäkin varmistuttava siitä, että sisällölliset velvoitteet ja menettelyt ovat riittävän tarkkoja. Toisekseen on varmistauduttava perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisesti siitä, että laissa säädettyjen keinojen käyttäminen on viimesijainen keino turvata riittävä henkilöstö työtaistelun aikana (PeVL 41/2022 vp, kohta 8). Ehdotetulla sääntelyllä ei myöskään saa puuttua perustuslain turvaamaan työtaisteluoikeuden ydinalueelle.

Työtaisteluoikeus perusoikeutena

Lakiehdotuksella on sillä suojattavien perus- ja ihmisoikeuksien, kuten ihmisten hengen ja terveyden suojaamisen, lisäksi vaikutusta perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Työtaisteluoikeutta ei ole perustuslain 13 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittu, mutta perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut työtaisteluoikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen (PeVL 41/2022 vp, kohta 20).

Ammatillinen järjestäytymisoikeus on turvattu useissa kansainvälisissä sopimuksissa, joihin Suomi on sitoutunut, kuten uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (SopS 78-80/2002) ja kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleissopimuksissa. Ammatillinen järjestäytymisvapaus on mainittu erikseen osana yhdistymisvapautta myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 7-8/1976) 22 artiklassa, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus, SopS 6/1976) 8 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 11 artiklassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä lakko-oikeutta on pidetty yhtenä valtion tärkeimmistä keinoista turvata ammattiyhdistyksen vapaus suojella jäsentensä ammatillisia etuja (esimerkiksi Wilson, National Union of Journalists and Others v. Yhdistynyt Kuningaskunta 2.7.2002, kohta 45).

Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 12 artiklassa turvataan oikeus yhdistymisvapauteen kaikilla tasoilla erityisesti poliittisessa, ammattiyhdistys- ja yhteiskunnallisessa toiminnassa, mihin sisältyy myös oikeus perustaa yhdessä muiden kanssa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa puolustamiseksi. Työtaisteluoikeutta käsitellään perusoikeuskirjan 28 artiklassa, jonka mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin, lakko mukaan lukien.

Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja EU-oikeuden näkökulmasta työtaisteluun ryhtyminen sisältyy perusoikeutena turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuu edellä mainittujen edellytysten ohella vaatimus siitä, että rajoitus ei saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (HE 309/1993 vp, s. 40). Niin ikään perustuslakivaliokunnan vahvistaman ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaatteesta (PeVM 25/1994 vp, PeVL 2/1990 vp) seuraa, että perustuslaissa vahvistettua ammatillista yhdistymisvapautta on tulkittava siten, että sen sisältö on sopuoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.

Työtaisteluoikeuden yleiset rajoittamisperusteet

Perusoikeuksien rajoitussäätelyn tulee olla hyväksyttävää ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa (esim. PeVL 45/2014 vp). Nyt käsillä olevan esitysluonnoksen tarkoituksena on turvata

eräät painavat perusoikeudet ja yleisen edun kannalta merkittävät oikeushyvät työtaisteluiden aikana. Esitettyä tavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä ja painavana perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta, ja perustuslakivaliokunta on pitänyt näitä tavoitteita myös perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden näkökulmasta hyväksyttävinä tavoitteina perusoikeuksien rajoittamiselle (PeVL 41/2022 vp, kohta 22; PeVL 15/2007 vp erityisesti oikeuden elämään ja välttämättömiin ja riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin kannalta).

Olen aikaisemmassa työriitalain muuttamista koskevassa lausunnossani todennut, että kansantalouden pidemmän aikavälin näkökulmasta työmarkkinoiden toimivuus on valtiosäännön näkökulmasta hyväksyttävä päämäärä (OKV/1486/21/2024). Myös lausuttavana olevalla esitysluonnoksella on välillisesti yhteyttä työmarkkinoiden toimivuuteen. Ensisijaista on, että työriidan osapuolet sopivat välttämättömästä suojelutyöstä, ja tämän oleminen osa työmarkkinakäytäntöjä voidaan katsoa olevan osa työmarkkinoiden toimivuutta oikeudellisesta näkökulmasta. Huolellisuusvelvoitteiden asettaminen työriidan osapuolille on siten painavien perusoikeuksien näkökulmasta perusteltua. Kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että työriidan aikana työnantaja voi käyttää myös painostuskeinoja (esimerkiksi työsulku) eikä niissäkään saisi aiheuttaa vaaraa painaville perusoikeuksiin perustuvilla intresseillä tai merkittävillä yleisen edun mukaisilla oikeushyville.

Perusoikeuksia ei kuitenkaan pidä rajoittaa tarpeettomasti, vaikka käsillä olisikin hyväksyttävä rajoitusperuste. Oikeuskansleri ei ota kantaa lakiehdotusten talous-, sosiaali- tai yhteiskuntapoliittiseen tarkoituksenmukaisuuteen. Vaikka ehdotetulle sääntelylle onkin perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta löydettävissä painavat perusteet, merkillepantavaa on samalla se, että valmisteluun osallistuneet eri työmarkkinaosapuolet ovat jättäneet esitysluonnoksesta eriävän mielipiteen.

Työmarkkinaosapuolten vastakkaiset näkemykset ehdotetun sääntelyn sisällöstä voivat nähdäkseni aiheuttaa tarpeen lakiehdotuksen ja sen perusteluiden täydentämiselle. Sääntelyssä tulisi pyrkiä siihen, että eri osapuolilla on riittävän yhdenmukainen näkemys velvollisuuksistaan ja työtaistelutoimenpiteen sallituista rajoista. Tämä olisi tärkeää etenkin tilanteessa, jossa suojelutyön antamisessa ei ole yleisesti ilmennyt erityisiä ongelmia tai epäselvyyksiä, jotka olisivat johtaneet ehdotettavalla sääntelyllä turvattavien oikeushyvien vakavaan vaarantumiseen (HE-luonnos, s. 36).

Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia (esim. PeVL 3/2014 vp, s. 3) Perusoikeuden rajoitus on siten sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvilla keinoin. Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta erityistä merkitystä on sillä, että laissa säädettyjen keinojen käyttäminen on viimesijainen keino turvata riittävä henkilöstö työtaistelun aikana ja sääntely tulee sovellettavaksi vain, mikäli lievemmät keinot eivät osoittautu riittäviksi (PeVL 41/2022 vp).

Huolehtimisvelvollisuuden syntymiselle tulee olla korkea kynnyks. Totean, että esitysluonnoksen mukaan suojelutyö olisi viimesijainen keino estää vahinkoja, millä on pyritty huomioimaan oikeasuhtaisuuden edellytys. Säännösten tämä käy ilmi ehdotetun 8 d §:n 2 momentista, jonka mukaan huolellisuusvelvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide on kielletty, ellei työnantaja voi välttää seurauksia kohtuudella käytettävissään olevilla muilla keinoilla. Toisaalta todettakoon, että kyseisen säännösehdoituksen perusteluista ilmenee, että työnantajan käytössä saattaa olla vain rajatusti tällaisia keinoja.

Perusoikeusrajoituksen tulee olla laissa tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritetty, mikä tarkoittaa sitä, että rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Perustuslakivaliokunta on hiljattain antamassaan lausunnossa todennut jo perustuslain 2 §:n 3 momentistakin johtuvan, ettei pelkästään hallituksen esityksen perusteluilla voida esimerkiksi määritellä ja laajentaa sääntelyn soveltamisalaa (PeVL 60/2024 vp, kappale 11; ks. myös PeVL 88/2022 vp, kappale 21). Valiokunnan mielestä on selvää, että laille ja sen sanamuodolle annetaan lakia tulkittaessa etusija. Myös sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on edellä mainittua erityislakia arvioidessaan muun ohella painottanut, että työtaisteluoikeuteen kohdistuvien rajoitusten tulee olla soveltamisalaltaan ja ajallisesti tarkkarajaisia sekä välittömään uhkaan perustuvia (StVM 14/2022 vp).

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen noudattaminen edellyttää, että laissa käytetyt ilmaisut ja sanonnat ovat täsmällisiä. Nyt ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin eri toimialoille ja välttämättömiä työtaistelun rajoituksia ja suojelutyötä arvioitaisiin perusoikeuksien ja eräiden merkittävien oikeushyvien vakavan vaarantumisen kautta. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on käyty läpi ILO:n valvontakäytäntöä ja tunnistettu, ettei siitä löydy kannanottoja ehdotetun kaltaiseen sääntelyyn, jossa toimialoja tai tehtäviä, joiden osalta suojelutyöstä on välttämätöntä huolehtia työtaistelun aikana, ei erikseen lueteltaisi (uusi 8 d §).

Lakiehdotuksen 8 d §:n 1 momentissa määriteltäisiin ne seuraukset, joita työtaistelusta ei saisi suojattaville oikeushyville aiheutua. Nähdäkseni säännösehdoituksen eräät yksittäiset kohdat on muotoiltu vielä varsin avoimella tavalla. Epäselväksi jää esimerkiksi se, mitä kaikkea säännöksen 1 kohdassa mainittu kärsimyksen aiheuttaminen ihmiselle pitää sisällään. Epäselväksi jää myös se, miten esitysluonnoksen perusteluissa tarkoitettu oikeushyvän vakavan vaarantumisen välittömyys ja konkreettisuus käytännössä arvioitaisiin. Kiinnitän lisäksi huomiota ehdotetun säännöksen 7 kohtaan, joka sen perusteluiden mukaan olisi osittain päällekkäinen momentin muiden kohtien kanssa. Niin ikään ehdotetun säännöksen 8 kohdan todetaan perusteluissa olevan osittain päällekkäinen 1-7 kohdan kanssa turvaten välillisesti muita sääntelyllä suojattavia oikeushyviä.

Näkemykseni mukaan kyseinen säännösehdoitus ei sen avoimen ja osin päällekkäisen muotoilun, ja koska myös suojattavat oikeushyvät ovat hyvin erityyppisiä luonteeltaan, täytä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusta. Säännöstä samoin kuin säätämisyjärjestysperusteluita, jotka ovat tämän rajoitusperusteen osalta varsin suppeat, tulee siten jatkovalmistelussa täsmäntää merkittävästi.

Esitysluonnoksessa todetaan, että lakiehdotuksesta on suotavaa pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto (HE-luonnos, s. 68). Tämä on mielestäni perusteltua. Esityksessä tulisi kuitenkin vielä tuoda perustellen esiin, 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. Nämä kysymykset eivät nyt ilmene sääätämisyjärjestysperusteluita koskevasta jaksosta.

Oikeuskäytäntö

Työtaisteluoikeutta ja turvaamistoimia on käsitelty useissa oikeustapauksissa. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön mukaan työtaistelutoimenpide voidaan kieltää turvaamistoimenpiteenä oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n nojalla. Edellytyksenä on, että turvaamistoimihakemus liittyy sellaiseen pääasiaan, joka voisi johtaa ulosottokaaren 2 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun työtaistelutoimenpiteen kieltävään ratkaisuun.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä vastaavasti myös korkeimman oikeuden ratkaisukäytännöstä ilmenee, että Suomen oikeusjärjestyksen hyväksymät työtaistelutoimet nauttivat perusoikeustasoista suojaa osana perustuslain 13 §:ssä turvattua ammatillista yhdistymisvapautta (ks. KKO:2023:95 ja siinä viitatu päätökset). Korkeimman oikeuden mukaan 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 (KKO:2023:95).

Oikeuskäytännössä on todettu, että työtaistelutoimenpide on kiellettävissä lähinnä silloin, kun sellaisen toimenpiteen käyttäminen on nimenomaisesti rajoitettu kansallisessa lainsäädännössä tai EU-oikeudessa siten, että rajoitukseen voidaan vedota yksityisten välisessä suhteessa. Jollei kysymys ole kansallisessa lainsäädännössä tai EU-oikeudessa kielletystä menettelystä, työtaistelutoimenpide on turvaamistoimella kiellettävissä oikeudenvastaisena vain, jos se toteuttamistapansa, päämääriensä tai seuraustensa johdosta olisi oikeuskäytännössä vakiintunein perustein katsottava oikeuden tai hyvän tavan vastaiseksi taikka kohtuuttomaksi. (esim. KKO 2018:61, kohta 18). Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeus on väliaikaisen turvaamistoimen myöntämistä koskevassa päätöksessään T 706/2022/5242 katsonut hakijan (Varsinais-Suomen Sairaanhoidopiirin kuntayhtymä) saattaneen todennäköiseksi, että vastaajien (SuPer ry, Tehy ry) työtaistelutoimenpiteet olivat toteuttamistapansa ja seuraustensa johdosta oikeuden tai hyvän tavan vastaisia tai kohtuuttomia.

Lisäksi korkein oikeus 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, kohta 19).

Totean, että esitysluonnoksen säätämistäjärjestysperusteluja on tarpeen täydentää arviolla ehdotetun sääntelyn suhteesta korkeimman oikeuden ratkaisukäytännöstä johtuviin kriteereihin lakon kieltämisestä tai rajoittamisesta turvaamistoimena.

Muita huomioita

Pidän eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta tärkeänä, että esityksessä arvioitaisiin ehdotetun sääntelyn mahdollisia yhteisvaikutuksia eduskunnan 17.12.2024 hyväksymään samaa lakia koskevaan lakimuutokseen nähden (816/2024). Niin ikään ehdotetun sääntelyn liityntäpintoja muuhun voimassa olevaan sääntelyyn, kuten esimerkiksi työaikalain hätätyösääntöökseen ja yhdistymisvapauden loukkaamista koskeviin vahingonkorvaussääntöksiin, olisi perusteltua vielä kartoittaa jatkovalmistelun yhteydessä tarkemmin.

Totean, että ehdotettaviin sääntöksiin liittyvät prosessuaaliset kysymykset vaikuttaisivat lausuntopyynnön perusteella olevan ainakin osin vielä auki. Ne tulee selvittää tarkoin jatkovalmistelussa yleisen prosessioikeuden osalta toimivaltaista ministeriötä (oikeusministeriö) konsultoiden. Lakiehdotuksessa tarkoitettua hakemusasian käsittelyä koskevien menettelysääntöjen on tarpeen olla erityisen selkeitä ja niiden suhteen oikeudenkäymiskaaren ja ulosottokaaren sääntöksiin kirkas, minkä lisäksi eri lakien tulee nivoutua hyvin toisiinsa.

Totean samalla yksittäisenä näkemyksenä sen, että esimerkiksi huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun väliaikaista kieltämistä koskeva lakiehdotuksen 8 e § on tulkinnanvarainen, sillä tuomioistuimen on mahdollisuuksien mukaan rajattava väliaikainen kieltäminen siten, että se koskee niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä todennäköisesti aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia (korostukset lisätty). Tämänkaltaisten muotoilujen voinee olettaa johtavan lainsäädännön soveltamisongelmiin tuomioistuimessa.

Lakiehdotuksen 8 g §:ssä säädettäisiin työnseisausta koskevasta ilmoituksesta poikkeamisesta. Mainittu sääntöksen 2 momentissa viitataan lain 7 §:ään, jonka 2 momenttia ei kuitenkaan lakiehdotuksen 8 c §:n (työtaisteluoikeus virkasuhteessa) mukaan sovelleta virkasuhteessa. Myös sääntöviittausten johdonmukaisuus olisi siten tarpeen käydä esityksen jatkovalmistelussa läpi.

Yhteenveto

Työtaisteluoikeus liittyy perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Työtaisteluoikeuden perustuslain suojasta tai kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista ei johdu, etteikö työtaisteluoikeuden käyttämistä voitaisi säännellä lailla ja säätää lailla tähän oikeuteen myös rajoituksia. Edellytyksenä kuitenkin on, että rajoitukset täyttävät perusoikeusrajoituksille asetetut yleiset vaatimukset.

Näkemykseni mukaan esitysluonnoksessa on vielä kehittämistarpeita sääntelyltä vaadittavan tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluja on tarpeen täydentää myös arviolla sääntelyn suhteesta korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöön lakon kieltämisestä tai rajoittamisesta turvaamistoimena. Lisäksi prosessuaaliset kysymykset ja eri lakien nivoutuminen toisiinsa tulee selvittää tarkoin jatkovalmistelussa.

Oikeuskansleri ei ota kantaa lakiehdotusten talous-, sosiaali- tai yhteiskuntapoliittiseen tarkoituksenmukaisuuteen. Nähdäkseni olisi kuitenkin tärkeää, että ehdotetun sääntelyn sisällöstä saavutettaisiin tämänhetkistä parempi yhteisymmärrys eri työmarkkinaosapuolten kesken. Tämä olisi tärkeää lain soveltamisen ja säännösehdotuksen taustalla olevan pyrkimyksen turvata hyvät työmarkkinakäytännöt ja niihin kuuluva asianmukainen, yleisen edun ja kolmansien osapuolten elintärkeät edut ja perusoikeudet huomioon ottava käytäntö määritellä työtaistelutoimenpiteiden rajat ja suojelutyö, kannalta.

Ottaen erityisesti huomioon lainsäädännön tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimus perusoikeuksien yhtenä rajoittamisperusteena, pyydän työ- ja elinkeinoministeriötä toimittamaan esitysluonnoksen valtioneuvoston oikeuskanslerin ennakkotarkastettavaksi ennen sen esittelemistä valtioneuvoston yleisistunnolle. Hallituksen esityksen perustuslainmukaisuuden ja EU-oikeuden mukaisuuden ohella kiinnitän ennakkotarkastuksessani huomiota muun muassa siihen, että oikeudellisesti merkitykselliset lausunnot on otettu huomioon tai poikkeaminen niistä on perusteltu hyvän lainvalmistelutavan mukaisella tavalla ja, että vaikutusarviointi tukee eduskunnan mahdollisuutta saada oikeat ja luotettavat tiedot lainsäätämistä varten.

1 §

-

3 §

-

8 c §

-

8 d §

-

8 e §

-

8 f §

-

8 g §

-

18 a §

-

18 b §

-

18 c §

-

18 d §

-

Lausunnonantajia pyydetään lausumaan siitä, onko työmarkkinoilla kohdattu ongelmia suojelutyöhön liittyen.

-

Onko hätätyötä koskevaa sääntelyä tarpeen muuttaa ottaen huomioon lakiehdotukset ja jos on, millä tavalla?

-

Oikeusministeriötä pyydetään lausumaan erityisesti ehdotettaviin säännöksiin liittyvistä prosessuaalisista kysymyksistä (ml. oikeudenkäymiskaaren ja ulosottokaaren säännösten soveltuminen), ehdotettavien säännösten nojalla oikeudenvastaisesta työtaistelusta aiheutuvien vahinkojen korvaamiseen liittyvistä kysymyksistä (vahingonkorvauslain soveltuminen) sekä kaksoisrangaistavuuden kiellon soveltumisesta tilanteessa, jossa työtaistelu olisi sekä työrauhavelvollisuuden vastainen että ehdotettavien säännösten nojalla oikeudenvastainen.

-

Asianajajaliittoa pyydetään lausumaan erityisesti ehdotettaviin säännöksiin liittyvistä prosessuaalisista kysymyksistä.

-

Honkapää Heli

Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto