

## Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana (130/2022). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Kuten hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on todettu, lakiehdotus on merkityksellinen useiden perustuslain 2 luvussa turvattujen perusoikeuksien kannalta. Osaksi kysymys on perusoikeusrajoituksista, osaksi taas rajoitusten oikeuttamisperusteista. Tarkastelen seuraavassa rajoitettavina perusoikeuksina perustuslain 13 luvun 2 momentissa osana ammatillista järjestäytymisvapautta turvattua lakko-oikeutta ja perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattua henkilökohtaista vapautta sekä rajoitusten oikeuttamisperusteina perustuslain 7 §:n 1 momentissa niin ikään turvattua oikeutta elämään, perustuslain 19.1 §:ssä turvattu oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään huolenpitoon sekä perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattu oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

### *Perustuslain ja ihmisoikeussopimusten suojaama lakko-oikeus*

Ammatillinen järjestäytymisvapaus on erikseen turvattu yhdistymisvapautta sääntelevässä perustuslain 13 §:n 2 momentissa. Tämä perustuslain kohta kuuluu seuraavasti:

Jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapautteen 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 1 momentissa tarkoitetun kokoontumisvapauden ja 2 momentissa tarkoitetun yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Säännös koskee myös 2 momentin mukaista ammatillista järjestäytymisvapautta.

Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen (HE 309/1993 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ammatillista järjestäytymisvapautta koskeva säännös täsmentää erityissäännöksenä yhdistymisvapautta koskevaa yleislauseketta. Ammatillista järjestäytymistä ja yhdistyksen perustamista muiden etujen valvomiseksi koskevat samat yhdistymisvapauteen sisältyvät oikeudet kuin yhdistyksiä yleensäkin. Ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta, kuten yhdistymisvapaudesta yleensäkin, myös seuraa, että vapauttaan käyttävälle ei saa aiheutua tästä haitallisia seuraamuksia. Perusteluissa todettiin erikseen, että ”osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä”.

Kuten perustuslakivaliokunta tähdensi mietinnössään 25/1994 vp, vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhtenä keskeinen tavoitteena oli saattaa kansallinen perusoikeussäännöstömme sopusointuun kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Perustuslakivaliokunta oli jo lausunnossaan 2/1990 vp Suomen liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen korostanut ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaatetta. Valiokunnan mukaan tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen. Ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaate ulottuu myös perusoikeussäännöksiin.

Ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaatteesta seuraa, että perustuslain 13 §:n 2 momentissa vahvistettua ammatillista järjestäytymisvapautta on tulkittava siten, että sen sisältö on sopusoinnussa Suomen ratifioimien ja Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten kanssa. Perustuslakivaliokunta totesi perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä 25/1994 vp. että ”perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin” ja että ”tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää”. Perusoikeusrajoitusten kannalta tämä merkitsi, että ”perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita”. Valiokunta tähdensi, että perusoikeuksiin lailla säädettävät rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Ihmisoikeussopimusten määräykset täsmentävät siten perustuslain 13.2 §:ään sisältyvän kansallisen perusoikeussäännöksen tulkintaa. Kansallisia perusoikeussäännöksiä tulkittava siten, että ne antavat

oikeuksille vähintään saman tasoisen ja laajuisen suojan kuin vastaavat Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten määräykset. Ihmisoikeussopimusten tarjoamaa suojaa puolestaan täsmentävät niiden valvontaelinten ratkaisut. Ihmisoikeussopimusten tulkintavaikutus koskee ensinnäkin vastaavien kansallisten perusoikeuksien sisällön ja laajuuden määrittelyä. Toiseksi ihmisoikeussopimukset rajoittavat niitä perusteita, joilla kansallisessa lainsäädännössä voidaan rajoittaa kansallisen perustuslain takaamia oikeuksia. Jälkimmäisessä suhteessa ihmisoikeussopimukset ja niiden valvontakäytäntö määrittelevät äärirajat niille perusoikeusrajoituksille, joista kansallisessa lainsäädännössä voidaan säätää asianmukaisessa järjestyksessä ja muut kansalliset rajoitusedellytykset huomioon ottaen. Ihmisoikeussopimusten merkitys kansallisten perusoikeusrajoitusten rajoituksina käy selkeästi ilmi edellä jo lainaamastani perustuslakivaliokunnan mietinnön 25/1994 vp kohdasta: ”Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita”.

Kansallisten perusoikeussäännöstemme tulkinnassa erityistä merkitystä on Euroopan ihmisoikeussopimuksella ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännöllä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen perusteluissa ammatilliselle järjestäytymisvapaudelle viitattiin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (KP-sopimus), Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (TSS-sopimus) sekä Kansainvälisen työjärjestön (ILO) ammatillista järjestäytymisvapautta koskeviin yleissopimuksiin.

Ammatillinen järjestäytymisvapaus on mainittu erikseen osana yhdistymisvapautta sekä KP-sopimuksen 22 artiklassa että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa. KP-sopimuksen 22 artikla kuuluu seuraavasti:

1. Jokaisella on oikeus yhdistymisvapautteen muiden kanssa, mikä käsittää myös oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa suojelemiseksi.
2. Tämän 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.

3. Mikään tässä artiklassa ei oikeuta Kansainvälisen työjärjestön vuonna 1948 hyväksymän ammatillista järjestymisvapautta ja ammatillisen järjestymisoikeuden suojelua koskevan yleissopimuksen sopimuspuolia ryhtymään lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin, jotka loukkaisivat, tai soveltamaan lakia tavalla, joka saattaisi loukata yleissopimuksessa myönnettyä turvaa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11(1) artiklan mukaan ”jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen”. Sopimuskohdassa vahvistetaan erikseen, että yhdistymisvapauteen kuuluu myös oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdassa tarkoitettuihin oikeuksiin voidaan tehdä vain sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja ”jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi”.

Ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta on myös määräyksiä sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (TSS-sopimus) että uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa. TSS-sopimuksen 8(1) artiklassa sopimusvaltiot ovat sitoutuneet takaamaan:

- a) jokaiselle oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä ammattiyhdistykseen valintansa mukaan ainoastaan kyseisen yhdistyksen sääntöjen sitomana taloudellisten ja sosiaalisten etujensa edistämiseksi ja suojelemiseksi. Tämän oikeuden käyttämiselle ei saa asettaa muita rajoituksia kuin ne, jotka on määrätty lailla ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa valtion turvallisuuden tai yleisen järjestyksen etujen kannalta tahi muiden oikeuksien ja vapauden suojelemisen kannalta.
- b) ammattiyhdistyksille oikeuden perustaa kansallisia liittoja tai keskusliittoja ja näille oikeuden muodostaa kansainvälisiä ammattiyhdistysjärjestöjä tai liittyä sellaisiin;
- c) ammattiyhdistyksille oikeuden toimia vapaasti olematta muiden kuin niiden rajoitusten alaisia, jotka on määrätty lailla tai jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa tai yleisen järjestyksen etujen kannalta tahi muiden oikeuksien ja vapauden suojelemisen kannalta;
- d) lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 5 artiklassa sopimusvaltiot ovat sitoutuneet olemaan laatimatta kansallista lainsäädäntöä sellaiseksi tai soveltamatta sitä tavalla, joka loukkaisi työntekijöiden ja työnantajien oikeutta muodostaa paikallisia, kansallisia tai kansainvälisiä järjestöjä taloudellisten ja sosiaalisten etujensa suojelemiseksi taikka oikeutta liittyä näihin järjestöihin. Lisäksi

sopimusvaltiot ovat peruskirjan 6 artiklassa sitoutuneet turvaamaan oikeuden tehdä työehtosopimuksia.

Ammatillista järjestäytymisvapautta suojaavat lisäksi Kansainvälisen työjärjestön eli ILO:n yleissopimukset. Sekä KP-sopimuksen 22 artiklassa että TSS-sopimuksen 8 artiklassa viitataan erikseen vuoden yleissopimukseen nro 87 yhdistymisvapaudesta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelusta.

Kuten olen edellä selostanut, hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä korostettiin, että ammatillista järjestäytymisvapauttaan käyttävälle ei saa aiheutua tästä haitallisia seuraamuksia ja että ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä. (HE 306/1993 vp, s. 61) Tätä esityksen kohtaa voi käyttää yhtenä perusteluna kannalle, joka mukaan oikeus lakkoon ja muihin työtaistelutoimenpiteisiin nauttii tietyn laajuista perustuslain suojaa. Sisällöllisenä perusteluna on, että työtaistelutoimenpiteet ovat olennainen osa ammatillisten järjestöjen toimintaa ja että tällaisissa järjestöissä yhdistymisvapauteen kuuluva oikeus toimia yhdistyksessä jäisi vajavaiseksi, ellei siihen kuuluisi oikeutta osallistua työtaistelutoimenpiteisiin.<sup>1</sup>

Perustuslakivaliokunnan käytännöstä onkin osoitettavissa kannanottoja, joissa on perusoikeusuudistuksen esitöihin tukeutuen nimenomaisesti vahvistettu, että työtaisteluoikeus nauttii perustuslain suojaan osana yhdistymisvapautta. Valiokunnan lausunnossa 12/2003 vp tarkasteltiin ehdotusta eduskunnan kanslian virkamiesten työtaisteluoikeuden rajoittamiseksi. Valiokunta totesi, että työtaisteluoikeus liittyi perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen, mutta että tämän oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyi olennaisesti tavallisen lain säännöksiin. Työtaisteluoikeuden rajoituksia oli valiokunnan mielestä arvioitava näiden lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Ehdotettu työtaisteluoikeuden rajoitus ei ollut valiokunnan mielestä näiden edellytysten kannalta ongelmallinen.

Valiokunta viittasi myös siihen, että työtaisteluoikeudesta oli määräyksiä Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, ja tarkasteli erikseen Euroopan sosiaalisen peruskirjan 6 artiklaa ja TSS-sopimuksen 8 artiklaa sekä viittasi ILO:n yleissopimusten nro 87 ja 98

---

<sup>1</sup> Ks. Kastari, Paavo: Kansalaisvapauksien perustuslainturva, Vammala 1972, s. 225; Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä, Helsinki 1998, s. 220; Tuori, Kaarlo: Yhdistymisvapaus, teoksessa Hallberg, Pekka et al.: Perusoikeudet, Helsinki 2011, s. 327.

valvontakäytäntöön. Valiokunta mainitsi myös jäljempänä tarkasteltavan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artiklan.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 15/2007 vp arvioitiin lakiehdotusta, jolla pyrittiin varautumaan hoitoalan joukkortisanoutumisesta aiheutuvaan henkilökuntavajeeseen terveydenhuollon toimintayksiköissä. Tämä lausunto on erityisen merkityksellinen nyt tarkasteltavana olevan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Nyt käsiteltävä lakiehdotus perustuu olennaisilta osiltaan vuonna 2007 säädettyyn lakiin potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana (1027/2007), ja hallituksen esityksen säätämisympäristysperustelut nojautuvat puolestaan perustuslakivaliokunnan vuoden 2007 lakiesityksestä antamaan lausuntoon 15/2007 vp. Valiokunta kiinnitti vuonna 2007 huomiota siihen, että perustuslain 13 §:n 2 momentin säännöksessä ammatillisesta yhdistymisvapaudesta ja vapaudesta järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi ei ole erikseen mainittu työtaisteluoikeutta. Lausuntoonsa 12/2003 vp viitaten valiokunta totesi, että se oli kuitenkin käytännössään katsonut, että työtaisteluoikeus liittyi ammatilliseen yhdistymisvapauteen, vaikkakin sen yksityiskohtainen sisältö määräytyy olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Valiokunta toisti niin ikään, että työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Valiokunta viittasi myös tässä lausunnossa Euroopan sosiaalisen peruskirjan 6 artiklan ja TSS-sopimuksen 8 artiklan takaamaan työtaisteluoikeuteen sekä ILO:n yleissopimusten määräyksiin ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja näiden määräysten valvontakäytäntöön. Valiokunta mainitsi niin ikään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artiklan.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa on riidatonta, että perustuslain 13 §:n 2 momentin takaamaan ammatilliseen järjestäytymisvapauteen kuuluu myös työtaisteluoikeus, vaikka sitä ei ole tässä perustuslain säännöksessä erikseen mainittu. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ohella on, edellä esittämäni mukaisesti, syytä painottaa ihmisoikeussopimusten ja niiden valvontakäytännön merkitystä perustuslain 13 §:n 2 momentin takamaan ammatillisen järjestäytymisvapauden sisällön ja laajuuden täsmentämisessä. Edellä tarkastelemisiani perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ei ole viitattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11(1) artiklan määräykseen ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja tämän artiklan tulkintaan. Edellä mainittujen perustuslakivaliokunnan lausuntojen jälkeen kertynyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö osoittaa kuitenkin, että työtaisteluoikeus on osa myös ihmisoikeussopimuksen takaamaa ammatillista järjestäytymisvapautta, jonka rajoitusten on täytettävä 11(2) artiklan mukaiset

edellytykset.<sup>2</sup> Varmistaakseen, että kollektiivista neuvottelu-oikeutta voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan sopimuspuolet ovat puolestaan sitoutuneet tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa (6 artiklan 4 kappale). TSS-sopimuksen osapuolet ovat niin ikään sitoutuneet takaamaan lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti (8 artiklan 1 kappaleen 1 kohta).

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksissa ei ole erikseen mainittu lakko-oikeutta. Valvontakäytännössä lakko-oikeuden on katsottu olevan olennainen osa yleissopimuksen 87 takaamaa ammatillista järjestäytymisvapautta. ILO:n julkaiseman järjestäytymisvapauskomitean (Committee of Freedom of Association) ratkaisujen koannelman mukaan “the right to strike is one of the essential means through which workers and their organizations may promote and defend their economic and social interests” ja “an intrinsic corollary to the right to organize protected by Convention No. 87”.<sup>3</sup> ILO:n valvontakäytännöstään tiivistämä lähtökohta ilmaisee selkeästi ammatillisen järjestäytymisoikeuden ja työtaisteluoikeuden (lakko-oikeuden) sisällöllisen yhteyden. Työntekijöiden järjestäytymisoikeuden tarkoituksena on mahdollistaa heidän taloudellisten ja sosiaalisten etujensa edistäminen ja puolustaminen, ja lakko-oikeus on puolestaan olennainen keino tämän tarkoituksen toteuttamisessa. Ammatillinen järjestäytymisoikeus menettäisi merkityksensä, jos siihen ei liittyisi työtaisteluoikeutta.

Edellä perustelemani perustuslainsuoja koskee paitsi lakko-oikeutta myös oikeutta muihin työtaistelutoimiin, kuten joukkoirtisanoutumiseen.

Työtaisteluoikeuden käyttämistä voidaan säännellä lailla. Lailla voidaan tähän oikeuteen säätää myös rajoituksia, mikäli perustuslakivaliokunnan mietinnössä 25/1994 vp perusoikeusrajoituksille asetetut ehdot täyttyvät. Myös TSS-sopimuksen mukaan lakko-oikeuden suojan edellytyksenä on, että oikeutta käytetään sopimusvaltion lain mukaisesti.

---

<sup>2</sup> Ks. Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights - Freedom of assembly and association. Updated on 31 December 2021. Paragraphs 264-268. [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_11\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_ENG.pdf)

<sup>3</sup> ILO, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, paragraphs 753-754. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO:70002:P70002\\_HIER\\_ELEMENT\\_ID,P70002\\_HIER\\_LEVEL:3945366,1](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO:70002:P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1)

### *Lakiehdotus lakko-oikeuden rajoituksena*

Työtaisteluoikeuden käyttämistä, kuten ammatillista järjestäytymisvapautta ylipäättäänkin, voidaan säännellä perustuslain 13.3 §:n mukaan säännellä lailla. Lailla voidaan tähän oikeuteen säätää myös rajoituksia, mikäli perustuslakivaliokunnan mietinnössä 25/1994 vp perusoikeusrajoituksille asetetut ehdot täyttyvät. Myös TSS-sopimuksen mukaan lakko-oikeuden suojan edellytyksenä on, että oikeutta käytetään sopimusvaltion lain mukaisesti.

Hallituksen ehdottamassa laissa lakko-oikeuden rajoituksina on tarkasteltava sekä säännöksiä sekä työntekijäjärjestöjen että yksittäisten työntekijöiden velvoitteista. Työntekijäjärjestöjen kohdalla kyse on 2-3 §:n asettamista velvoitteista sekä niitä tehostavasta aluehallintoviraston toimivallasta, josta on ehdotettu säädettäväksi 10-11 §:ssä. Yksittäisten työntekijöiden kohdalla kyse on 5 ja 9 §:n mahdollistamasta työntekijän asiakas- ja potilasturvatyöhön määräämisestä ja 9 §:n ja tätä tehostavista 11 §:n säännöksistä. On lisäksi huomattava, että työtaisteluun osallistumattomien terveydenhuollon ammattihenkilöiden työtehtävien ja työskentelypaikan muuttamista, jota koskeva toimivalta sisältyy lakiehdotuksen 4 §:ään, tulisi arvioida potentiaalisena lakko-oikeuden rajoituksena. Työtaisteluun osallistuvien ja heidän järjestöjensä kannalta kyse voi olla niin sanotusta lakon murtamisesta.

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellista arviointia mutkistaa se, että nyt ehdotetun kaltaisen yksittäistä työtaistelua koskevan lain säätämistä voidaan jo sinänsä pitää perustuslain ja ihmisoikeussopimusten takaaman lakko-oikeuden rajoituksena. Lakiehdotuksen säännöksissä ei tosin yksilöidä työtaistelua, jota silmällä pitäen laki ehdotetaan säädettäväksi, vaan tämä on jätetty esityksen perustelujen tehtäväksi. Työtaisteluun osallistuvien työntekijöiden ja heidän ammatillisten järjestöjensä näkökulmasta lakiehdotus näyttyy työnantajan ehdoilla tapahtuvaksi painostukseksi työtaistelusta luopumiseen: jo pelkällä lakiesityksen antamisella voi olla lakko-oikeuden kannalta ongelmallinen yksittäisiin työntekijöihin ja heidän järjestöihinsä kohdistuva pelotusvaikutus. Viime keväänä hoitajajärjestöt peruuttivat lakkouhkansa sen jälkeen kun hallitus oli antanut eduskunnalle potilasturvallisuuden varmistamista tarkoittavan lakiesityksensä. Vain yhtä, erikseen yksilöityä työtaistelua varten säädettävä laki on niin sanottu *lex singularis*, joka on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen myös yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2007 vp on perusteltua arvostella siitä, että siinä sivuutettiin työtaisteluun osallistumattomille annettavien määräysten sekä yksittäiseen työtaisteluun puuttuvan lain lakko-oikeutta rajoittavat ja lain *lex*



singularis -luonteen vuoksi myös perustuslain 6 §:ssä vahvistetun yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmalliset vaikutukset.

Lakko-oikeuden perustuslainsuojan kannalta ongelmallisena voi pitää myös sitä, että lakiehdotuksen perustelut tukeutuvat pitkälti työtaistelun työnantajaosapuolen näkökulmaan. Niinpä esimerkiksi uhkaavan työtaistelun ja ehdotetun lain vaikutusten arviointi perustuu työnantajaosapuolen antamaan informaatioon. Lakiesitykseen ei ole kirjattu työntekijäpuolen mahdollisesti poikkeavia näkemyksiä. Valtio ei ole työtaistelun välitön osapuoli, kuten oli asianlaita vuoden 2005 rajavartijalakosta, jonka varalta säädettävä lakiehdotus rajavartiolaitoksen tehtävien turvaamisesta 10 päivän heinäkuuta ja 14 päivän elokuuta välisenä aikana oli perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä kesäkuussa 2005. Kun valtiosuusjärjestelmän vuoksi valtiolla on kuitenkin työtaistelussa taloudellinen intressi ja eräänlainen välillinen asianosaisasema.

Lakiesityksen perusteluissa korostetaan monessa yhteydessä, että lakia ei tule käyttää lakon murtamiseen tai hoitajapulan lievittämiseen. Kuten edellä olen todennut, jo lakiesityksen antamisella, puhumattakaan lain mahdollisesta soveltamisesta, on lakon murtamiseen vertautuvia vaikutuksia. Lakiin on myös kirjattu viimesijaisuuden vaatimus (1.2 §). Viimesijaisuusedellytyksen täyttyminen jää kuitenkin lakiehdotuksen mukaan sekin olennaisesti riippumaan uhkaaman olevan tai jo alkaneen työtaistelun työnantajaosapuolen arviosta.

#### *Työvelvollisuus ja henkilökohtaisen vapauden suoja*

Lakiehdotuksen 4 §:n säännöksiä työtehtävien ja työskentelypaikan muuttamisesta on tarkasteltava työvelvollisuuden asettamisena. Samoin 5 ja 9 §:n säännökset asiakas- ja potilasturvatyöstä, paitsi rajoittavat työtaisteluoikeutta, myös mahdollistavat työvelvollisuuden asettamisen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä työvelvollisuutta koskevia säännöksiä on tarkasteltu perustuslain 7 §:ssä nykyisin turvatun henkilökohtaisen vapauden rajoituksina. Huomioon on otettava myös ihmisoikeussopimusten määräykset pakkotyön kiellosta (EIS 4 art.; KP-sopimus, 8 art.)..

Poikkeusoloja koskevasta työvelvollisuudesta on säädetty valmiuslain (1552/2011, muut. 706/2022) 14 luvussa. Valmiuslain 14 luvun tarkoittama yleinen työvelvollisuus on käytettävissä ainoastaan perustuslain 23 §:n 1 momentin tarkoittamissa poikkeusoloissa. Perustuslakivaliokunta arvioikin sitä valmiuslakiesityksestä antamassaan lausunnossa 6/2009 vp tämän perustuslain kohdan sisältämien

välttämättömyyden ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuuden kannalta. Sen sijaan suuronnettomuuksien ja pandemian muodostamissa poikkeusoloissa käytettävissä olevaa lain 95.2 §:n mukaista terveydenhuollon työvelvollisuutta valiokunta arvioi tuolloin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Valiokunnan mielestä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten pakkotyön kiellot eivät estäneet ehdotetun kaltaisen työvelvollisuuden säätämistä suuronnettomuus- ja pandemiatilanteita varten. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten osalta valiokunta totesi kiinnittäneensä aiemmista työvelvollisuutta koskevissa lausunnoissaan sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä oikeasuhtaisuuden vaatimusten vuoksi huomiota velvoitettavan henkilöryhmän laajuuteen ja määräytymisperusteisiin sekä velvollisuuden ajalliseen keston. Valiokunta katsoi, että terveydenhuollon työvelvollisuutta koskevasta säännöksestä oli poistettava maininta "muuten terveydenhuoltoalan tehtäviin sopivien henkilöiden" työvelvollisuudesta tai ainakin rajoitettava tätä henkilöpiiriä ja lakiin oli välttämätöntä lisätä säännökset työmääräyksen kestosta, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Säännökset oli muotoiltava niin, että määräys työvelvollisuudesta voidaan antaa vain verraten lyhyeksi ajaksi.

Perustuslakivaliokunnan valmiuslakiesityksestä antamaa lausuntoa varhaisemmasta käytännöstä voidaan mainita lausunto 9/2007 vp. Siinä valiokunta katsoi, että hallituksen ehdottamalle sääntelylle reserviläisten määräämisestä koulutuksensa mukaisiin tehtäviin erityisen vakavissa suuronnettomuustilanteissa sekä tilanteissa, joissa laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti vastaa vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta, oli perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Valiokunta totesi, että "tarkoitetuissa tilanteissa on kysymys väestön terveydestä ja viime kädessä jokaisen oikeudesta elämään". Valiokunta kuitenkin viittasi siihen, että "se on työ- ja avustamisvelvollisuutta koskevia lakiehdotuksia aiemmin arvioidessaan kiinnittänyt sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä sekä oikeasuhtaisuudesta johtuvien vaatimusten takia huomiota velvollisuuden ajalliseen keston samoin kuin velvoitettavan henkilöryhmän laajuuteen ja määräytymisperusteisiin". Valiokunta mainitsi erityisesti lausuntonsa 31/1998 vp ja 8/2006 vp. Valiokunta edellytti täsmentäviä säännöksiä työvelvollisuuden tarkoittamasta henkilöpiiristä sekä sen ajallisesta kestosta, jotta sääntely olisi voitu toteuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Vuoden 2001 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa 24 valiokunta arvioi meripelastustoimiin osallistumisvelvollisuutta henkilökohtaista vapautta rajoittavana työvelvollisuutena. Valiokunta katsoi rajoituksen täyttävän rajoitusperusteen painavuuden ja suhteellisuusperiaatteen vaatimukset:

Lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentti koskee jokaisen työkykyisen velvollisuutta osallistua meripelastusjohtajan määräyksestä avustustoimiin, jollei pätevä syy ole esteenä. Tällainen velvollisuus on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatus henkilökohtaisen vapauden rajoitus. Avustamisvelvollisuuden taustalla on kuitenkin pakottava ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy. Ehdotetunlaista velvollisuutta ei voida valiokunnan käsityksen mukaan pitää suhteettoman raskaana puuttumisena henkilökohtaiseen vapauteen, kun otetaan nimenomaan huomioon velvollisuuden taustalla olevan intressin painavuus. Lisäksi lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentti koskee tähän liittyviä korvauksia. Tämän kaltainen avustamisvelvollisuus ei ole ongelmallinen myöskään Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen sisältyvien pakkotyön ja muun pakollisen työn kieltojen kannalta (ks. [PeVL 31/1998 vp](#) , s. 3/II).

Perustuslakivaliokunnan käytäntö osoittaa, että työvelvollisuudesta voidaan säätää tavallisella lailla, mikäli perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät. Myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan ja KP-sopimuksen 8 artiklan määräykset pakkotyön ja muun pakollisen työn kielloista eivät ulotu työ- tai palvelusvelvollisuuksiin tilanteissa, joissa vaara tai onnettomuus uhkaa yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia.

#### *Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten arviointia*

Väestön hengen ja terveyden turvaaminen on kiistatta sellainen painava yhteiskunnallinen peruste, jota perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää. Tämä ilmenee myös yllä selostamastani lainsäädäntökäytännöstä ja perustuslakivaliokunnan käytännöstä. Silloin kun kysymyksessä on henkeen ja terveyteen kohdistuva konkreettinen vaara, pidän oikeutettuna vedota myös perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädettyyn ja ennen kaikkea lainsäätäjää koskevaan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien toteutuminen. Merkityksellisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 7.1 §:n mukainen oikeus elämään ja 19.1 §:n mukainen oikeus ihmisarvoiseen elämän edellyttämään välttämättömään huolenpitoon, joka sisältää myös välttämätöntä sairaanhoitoa koskevan ulottuvuuden. Lisäksi voidaan viitata 19.3 §:n julkiselle vallalle asettamaan velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet.

Lakiehdotuksessa on selkeästi ilmaistu lain soveltamisen viimesijaisuus, sekä lain 1.2 §:ssä että yksittäisissä työntekijäjärjestöjen ja työntekijöiden velvoitteita koskevissa säännöksissä. Tällä on merkitystä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvien välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten kannalta.

Selostettujen säännösten voidaan katsoa osaltaan täyttävän välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusta yksittäisissä soveltamistilanteissa. Oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös 4 ja 5 sekä 9 §:n säännöksillä, joiden mukaan määräys työtehtävien tai työskentelypaikan muuttamisesta taikka asiakas- tai potilasturvatyöhön osoittamisesta ei saa olla ”työntekijän henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton”. Kyseenalaista kuitenkin on, täyttääkö tällainen 4 ja 5 §:ssä oleva säännös perusoikeusrajoitusten sääntelyä koskevan täsmällisyyden vaatimuksen. Epäselvää on, onko kohtuuttomuutta arvioitava myös 4 ja 5 §:ää sovellettaessa niiden näkökohtien nojalla, jotka on kirjattu 9.3 §:ään selventämään kohtuuttomuuden käsitettä.

On myös otettava huomioon, että viimesijaisuuden tai, perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kielellä, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi jää paljolti työnantajaosapuolelle. Lain 4 §:n sääntelemissä tilanteissa työnantaja päättää määräyksen antamisesta. Työntekijälle on annettava tilaisuus tulla kuulluksi, mutta yhteistoimintalakia tai lakia työntekijän ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella ei sovelleta. Sen sijaan työtaisteluun osallistuvan määräämisestä asiakas- ja potilasturvatyöhön päättäisi lain 5 ja 9 §:n mukaan aluehallintovirasto työnantajaosapuolen – kunnan tai kuntayhtymän – esityksestä. Kunnan tai kuntayhtymän olisi varattava ammattiosastolle mahdollisuus antaa lausuntonsa. Aluehallintoviraston olisi puolestaan varattava asiakas- ja potilasturvatyöhön määrättäväksi esitetyle tilaisuuden tulla kuulluksi

Ammattiosaston tai luottamushenkilön kuulemisvelvollisuuden puuttumista lakiehdotuksen 4 §:n sääntelemissä voidaan pitää ongelmallisena perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin myös kuuluvan oikeusturvavaatimuksen toteutumisen kannalta. Pääpaino oikeusturvan toteuttamisessa lakiehdotuksen tarkoittamissa tilanteissa on väistämättä ennalta ehkäisevässä oikeusturvassa. Aluehallintoviraston päätöksestä asiakas- ja potilasturvatyöhön määräämisestä samoin kuin lain 10 §:n sääntelemässä tilanteessa tosin lakiehdotuksen 14 §:n mukaan valittaa hallinto-oikeuteen. Päätöstä tulisi kuitenkin noudattaa muutoksenhausta huolimatta, ellei hallinto-oikeus toisin määräisi. Jotta muutoksenhaulla voisi olla tosiasiallista merkitystä, laissa tulisi olla säännös valituksen käsittelemisestä kiireellisenä.

Ehkä kiperin perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin liittyvä kysymys koskee sitä, puututaanko lakiehdotuksella perusoikeutena turvatun työtaisteluoikeuden ytimeen. Kun yksittäiset työntekijän voitaisiin sakon uhalla velvoittaa asiakas- ja potilasturvatyöhön, on lähellä katsoa, että heidän kohdallaan näin on asianlaita. Perusoikeuksien ydinalueen ehdoton suoja perustuu oletukseen, että ydinalueillaan perusoikeuksien välillä ei voi olla ristiriitaa. Nyt esillä oleva lakiesitys kuitenkin osoittaa, että näin voi olla. Lakko-oikeus voi olla ristiriidassa perustuslain 7.1 §:n tarkoittaman absoluuttisen oikeutta elämään koskevan perusoikeuden välillä. Perusoikeuksia saatetaan joutua punnitsemaan myös ydinalueillaan. Kun oikeus elämään on tavallaan kaikkien muiden perusoikeuksien edellytys, se voittaa punninnan.

Olen edellä korostanut, että perusoikeutena suojatun työtaisteluoikeuden rajoituksena on tarkasteltava paitsi lakiehdotuksen yksittäisiä työtaisteluoikeuteen kajoavia säännöksiä myös ehdotetun kaltaisen, yksittäistä työtaistelua koskevan lain säätämistä sinänsä. Niinpä lain säätämisen – itse asiassa jo hallituksen esityksen antamisen – tulisi sellaisenaan täyttää välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Valtiosääntöasiantuntijan mahdollisuudet arvioida näiden vaatimusten täyttymistä ovat rajalliset.

Helsingissä 14.9.2022

Kaarlo Tuori