

Emmiina Melander

TYÖTAISTELUOIKEUS JA SEN RAJOITTAMI- NEN SUOMESSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Helmikuu 2023

TIIVISTELMÄ

Emmiina Melander: Työtaisteluoikeus ja sen rajoittaminen Suomessa
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Kauppatieteiden tutkinto-ohjelma, yritys juridiikka ja vero-oikeus
Helmikuu 2023

Tutkielman tarkoituksena on tutkia Suomessa toteutuvaa työtaisteluoikeutta sekä sen rajoja. Tutkiminen tapahtuu kolmen tutkimuskysymyksen kautta: ”Mitä työtaistelut ovat ja mihin työtaisteluoikeus perustuu?”, ”Miten työtaisteluoikeutta voidaan rajata ja millä perusteilla?” ja ”Millä tavoin ja millä perustan sosiaali- ja terveysalan työtaistelua rajattiin vuonna 2022?”. Tutkielma toteutetaan kirjallisuuskatsauksena lainopin metodein. Tutkielma täten systematisoi aihepiirin kannalta olennaisia oikeuslähteitä oikeuslähteopin mukaisesti. Aineistona on käytetty esimerkiksi kansallista ja kansainvälistä lainsäädäntöä, oikeustapauksia sekä oikeuskirjallisuutta.

Oikeuskirjallisuuden ja oikeustapauksien mukaan työtaisteluiden taustalla ovat useimmiten taloudelliset ja edunvalvonnalliset syyt, kuten työsuhteiden eduista sopiminen. Ne liittyvät myös vahvasti työehtosopimukseen ja työehtosopimusneuvotteluihin, ollen siten osana tärkeää työoikeudellista kokonaisuutta. Suomessa työtaisteluoikeus onkin turvattu perustuslakitasolla asti. Tämän lisäksi Suomi on sitoutunut noudattamaan useita kansainvälisiä sopimuksia, jotka turvaavat työtaisteluoikeuden. Toisaalta kansallisesta ja kansainvälisestä sääntelystä löytyy myös työtaisteluoikeuden rajoja esimerkiksi työrauhan muodossa. Tämän ylittävä rajaaminen vaatii kuitenkin työtaisteluoikeuden perusoikeusaseman vuoksi tiettyjä perusteita. Tällaiset rajaamistilanteet ovat melko harvinaisia, ja tutkielmassa tähän liittyvät tosielämän kytkökset painottuvat sosiaali- ja terveysalan vuoden 2022 työtaistelun rajaamiskeinoihin. Tältä osin tarkastellaan esimerkiksi Helsingin käräjäoikeuden suojaamistoimea sekä lakia välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana eli potilasturvallisuuslakia.

Tutkielman lopputulemana onkin, että työtaisteluita on mahdollista rajoittaa monin keinoin, joskin tiukkoja rajoituksia käytetään harvoin. Esimerkiksi edellä mainitut suojaamistoimilla sekä lailla rajoittaminen ovat Suomessa poikkeuksellisia rajoituskeinoja. Useimmiten työtaistelun rajoittaminen liittyy esimerkiksi työrauhavelvoitteeseen, lakkojen siirtämiseen tai sovittelupakoon.

Avainsanat: Työtaistelu, työtaisteluoikeus, työtaisteluoikeuden rajoittaminen, perusoikeuksien rajoittaminen

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

Lähdeluettelo	IV
Lyhenneluettelo	VII
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaukset	2
1.3 Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksen rakenne	3
2 Työtaisteluoikeus	5
2.1 Työtaisteluiden peruskäsitteistö.....	5
2.2 Työtaistelutoimet	7
2.3 Työehtosopimukset.....	9
3 Työtaisteluoikeuden rajaaminen	14
3.1 Rajausperusteet	14
3.2 Rajaustavat.....	17
4 Sosiaali- ja terveysalan työtaisteluoikeuden rajaaminen	21
4.1 Työtaistelun pääpiirteittäinen kulku ja tausta.....	21
4.2 Työtaistelutoimet.....	24
4.3 Työtaistelun rajaaminen	26
4.4 Työtaistelun rajoittamisen herättämä keskustelu	28
5 Lopuksi	31
5.1 Yhteenveto.....	31
5.2 Tutkimuskysymyksiin palaaminen	32
5.3 Jatkotutkimusmahdollisuudet	33

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis (2006). Tulkinnan taito: ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Helsinki: WSOYpro. Print.
- Hölttä, Kalevi (2020). Paikallinen sopiminen työoikeudessa. *Defensor Legis* 3/2020, s. 343–354.
- Hölttä, Kalevi (2012). Toimintaoikeudet ja työtaisteluvapaus: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus poliittisista perusoikeuksista ja työtaisteluvapaudesta perusoikeutena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 307.
- International Labour Organisation, ILO (2000). ILO Principles Concerning the Right to Strike. *International Labour Review*, Vol 137 (1998), No. 4. Edition 2000.
- Kolehmainen, Antti (2015). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. *Edilex-sarja* 2015/29.
- Lamminen, Johannes (2020). Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja. Turun yliopiston julkaisuja.
- Saloheimo, Jorma (2020). Työ- ja virkaehtosopimusoikeus. 3. uud. painos. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Sarkko, Kaarlo (1980). Työoikeus, Yleinen osa. 3. uud. painos. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Tiitinen, Kari-Pekka., & Kröger, Tarja (2012). Työsopimusoikeus. 6. uud. painos. Helsinki: Talentum.
- Viljanen, Veli-Pekka (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki: WSOY pro.

Virallislähteet

Lainsäädäntö

- Oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4
- Työehtosopimuslaki 436/1946
- Laki työriitojen sovittelusta 420/1962
- Valtion virkaehtosopimuslaki 664/1970
- Laki oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa 1974/646
- Yhdistyslaki 1989/503
- Suomen perustuslaki 1999/731
- Työsopimuslaki 55/2001
- Laki työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta 56/2001
- Vuosilomalaki 162/2005
- Laki potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana 1027/2007
- Työaikalaki 872/2019
- Laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana 826/2022

Valtiosopimukset

Valtiosopimus 45/1949
Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999
Valtiosopimus 63/2000

Hallituksen esitykset

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
HE 157/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 153/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana.
HE 130/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana.

Oikeustapaukset

KKO 1985-II-118
KKO 2000:94
KKO 2012:82

Muut virallislähteet

Helsingin käräjäoikeus (2022). Päätös väliaikaisesta turvaamistoimesta. Ratkaisunumero 10057894.
Nummelin, Ida., & Sahlberg, Katariina (2022). Asiantuntijalausunto STTK ry, 140/2022/L. Asian käsittelytiedot: HE 130/2022 vp.
Perustuslakivaliokunnan lausunto (2007). PeVL 15/2007 vp – HE 153/2007 vp.
Perustuslakivaliokunnan lausunto (2022). PeVL 41/2022 vp – HE 130/2022 vp.
Perustuslakivaliokunnan mietintö (1994). Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. 1994 vp – PeVM 25 – HE 309/1993 vp.
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Valvira (2022). Asiantuntijalausunto, Dnro V/29831/2022. Asian käsittelytiedot: HE 130/2022 vp.
Suomen teknisten toimihenkilöiden keskusliitto, STTK (2022). Asiantuntijalausunto. Asian käsittelytiedot: HE 130/2022 vp.
Valtakunnansovittelijan toimisto (2022). Kunta- ja hyvinvointialan työriitaa koskeva sovintoehdotus on hyväksytty. Viitattu 5.10.2022. [https://valtakunnansovittelija.fi/-/kunta-ja-hyvinvointialan-tyoriitaa-tyoriitaa-koskeva-sovintoehdotus-hyvak](https://valtakunnansovittelija.fi/-/kunta-ja-hyvinvointialan-tyoriitaa-<u>tyoriitaa</u>-koskeva-<u>sovintoehdotus-hyvak</u>sytty)sytty.

Muut lähteet

- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto, JHL (2022). Lakot ja muut painostustoimet. Viitattu 22.9.2022. <https://www.jhl.fi/ajankohtaista/teemat/tyotaistelut-ja-lakot/>.
- Kunta- ja hyvinvointialueityönantajat, KT (2022a). Kunta-alalle kolmivuotinen sopimusratkaisu 2022-2025. Viitattu 22.9.2022. <https://www.kt.fi/uutiset-ja-tiedotteet/2022/kunta-alalle-kolmivuotinen-sopimusratkaisu-2022-2025>.
- Kunta- ja hyvinvointialueityönantajat, KT (2022b). Neuvottelukierros 2022. Viitattu 22.9.2022. <https://www.kt.fi/neuvottelukierros-2022>.
- Sipponen, Kauko (2010). Avainryhmien työtaistelu - Tanskan ja Norjan mallit. Elinkeinoelämän valtuuskunnan EVA:n analyysi nro 10, Helsinki.
- Suomen lähi- ja perushoitajaliitto, SuPer (2022). Neuvottelukierros 2022. <https://www.superliitto.fi/tyoelamassa/neuvottelukierros/>
- Terveiden ja sosiaalihuoltoalan ammattijärjestö, Tehy (2022). Tiedotteet, Tehy ja SuPer: Sote-alan kriisin ratkaisuksi pelastusohjelma. Viitattu 11.11.2022. <https://www.tehy.fi/fi/tiedote/tehy-ja-super-sote-alan-kriisiin-ratkaisuksi-pelastusohjelma>.
- Terveiden ja sosiaalihuoltoalan ammattijärjestö ja Suomen lähi- ja perushoitajaliitto, Tehy ja SuPer (2022). Lausunto: Hallituksen esitys laiksi välttämättömän sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamisesta työtaistelun aikana.
- Tilastokeskus, 2022. Työtaistelutilasto, työtaistelut toimialoittain vuositasona. Viitattu 13.12.2022. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tta/statfin__tta_pxt_12fe.px/table/tableViewLayout1/.

LYHENNELUETTELO

HE	hallituksen esitys
ILO	kansainvälinen työjärjestö, International Labour Organization
KKO	korkein oikeus
KT	kunta- ja hyvinvointialue työnantajat
OK	oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4
PL	Suomen perustuslaki 1999/731
SuPer	Suomen lähi- ja perushoitajaliitto
TEhtoL	työehtosopimuslaki 436/1946
TRiitaL	laki työriitojen sovittelusta 420/1962
TSL	työsopimuslaki 55/2001
TT	työtuomioistuim

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Suomessa työtaisteluoikeus nähdään perusoikeutena, tai ainakin perusoikeuksista johdettuina oikeutena¹. Työtaisteluoikeus on Suomessa suojattu kansallisella ja kansainvälisellä sääntelyllä, ja esimerkiksi Suomen perustuslaissa 1999/731 se liitetään 13 §:n kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen. Työtaisteluiden taustalla on useimmiten taloudelliset ja edunvalvonnalliset syyt, kuten työsuhteiden eduista sopiminen². Työtaisteluita järjestetäänkin vuositasolla melko aktiivisesti, ja esimerkiksi vuosien 2015–2021 kaikkien toimialojen työtaisteluiden keskiarvo on noin 110 vuodessa.³ Kyse on siten merkittävästä työoikeudellisesta ilmiöstä, joka linkittyy vahvasti esimerkiksi työehtosopimuksiin ja työehtosopimusneuvotteluihin.

Suomessa eduskunnan puuttuminen työtaisteluihin on ollut poikkeuksellista⁴. Jonkinlaisia rajoja työtaisteluille on kuitenkin asetettu esimerkiksi työehtosopimuslain 436/1946 (myöhemmin TEhtoL), työsopimuslain 55/2001 (myöhemmin TSL) ja työriitojen sovittelulain kautta 420/1962 (myöhemmin TRiitaL)⁵. Virkasuhteisia taas koskettavat esimerkiksi valtion virkaehtosopimuslain 664/1970 kolmannen luvun esimerkiksi 8 §:n ja 9 §:n erinäiset kiellot ja rajoitukset työtaisteluihin ja -toimenpiteisiin ryhtymisestä.

Työtaisteluiden rajoittaminen aiheutti vuonna 2022 paljon keskustelua. Sosiaali- ja terveysalan työntekijäliitot Tehy ja Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer olivat vuoden alusta asti olleet työriidassa työnantajapuoli kunta- ja hyvinvointialueu työnantaja KT:n kanssa. Syyskuussa työriita kärjistyi, johtaen lopulta erinäisiin työtaistelua rajaaviin

¹ Hölttä, 2012, s. 3.

² Hölttä, 2012, s. 4; Salonheimo, 2020, s. 205–206.

³ Tilastokeskus, 2022.

⁴ Sipponen, 2012, s. 2; Hölttä, 2012, s. 7.

⁵ Salonheimo, 2020, s. 203.

keinoihin. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeus teki päätöksen kolmen sairaanhoitopiirin turvaamisvaatimuksen hyväksymisestä, mikä johti joidenkin teho-osastojen ja kotihoidon lakkojen perumiseen⁶. Tämän lisäksi laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana 826/2022 (myöhemmin potilasturvallisuuslaki) tuli voimaan.⁷

Sosiaali- ja terveysalan työtaistelua siten rajattiin potilasturvallisuuslain sekä Helsingin käräjäoikeuden päätöksen kautta. Lailla sekä Helsingin käräjäoikeuden päätöksellä kiellettiin tiettyjä työtaistelutoimia heikentäen työnantajapuoleen kohdistuvaa kollektiivista painostusta. Tämä herättää ajatuksia muun muassa työtaisteluoikeuden rajaamisperusteista, mutta toisaalta tapaus tuo esille avainryhmien työtaisteluihin liittyvää ongelmallisuutta esimerkiksi kansalaisten terveyden ja henkien turvaamisen näkökulmasta.

1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaukset

Tutkimuksen tarkoituksena on systematisoida työtaisteluoikeutta ja sen rajaamiseen liittyvää moniulotteisuutta käyttäen esimerkkinä sosiaali- ja terveysalan työtaistelun rajaamista. Lisäksi tavoitteena on tutkia rajaamisen ja rajaamisperusteiden oikeudellista taustaa ja perustelua. Työssä pyritään vastaamaan kolmeen tutkimuskysymykseen: ”*Mitä työtaistelut ovat ja mihin työtaisteluoikeus perustuu?*”, ”*Miten työtaisteluoikeutta voidaan rajata ja millä perusteilla?*” ja ”*Millä tavoin ja millä perusten sosiaali- ja terveysalan työtaistelua rajattiin vuonna 2022?*”.

Näin ollen tutkimus rajautuu varsinkin työtaisteluoikeuden rajaamisen ja rajaamisperusteisiin. Työtaisteluiden peruskäsitteistö sekä perusta on kuitenkin olennaisessa osassa rajaamisen ja rajaamisperusteiden ymmärtämisen kannalta. Tämän vuoksi tutkimuksen yksi tavoite onkin käydä läpi työtaisteluihin liittyvät peruskäsitteet.

Tutkimuksen rajallisuuden vuoksi tosielämän kytköksiset rajautuvat lähinnä sosiaali- ja terveysalan vuoden 2022 työtaisteluun. Lisäksi työssä keskitytään enimmäkseen

⁶ Helsingin käräjäoikeus, 2022.

⁷ KT, 2022b.

työtaisteluihin työsuhteissa olevien näkökulmasta, jättäen virkasuhteissa olevien työtaisteluoikeudet tutkimuksen ulkopuolelle. Tämän lisäksi työnantajien työtaistelut on rajattu aiheen ulkopuolelle, eli tutkielmassa keskitytään työntekijäpuolen työtaisteluihin. Myöskään esimerkiksi työehtosopimukseen tai niiden solmimiseen, oikeusvaikutuksiin, tai muuhun vastaavaan ei ole mahdollista perehtyä kuin pintapuolisesti.

1.3 Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen pääasiallinen metodi on lainoppi. Lainopin tarkoituksena on selvittää tutkimusaiheeseen liittyvien oikeussääntöjen sisältö sekä systematisoida ja tulkita näitä sisältöjä. Lainopin avulla pystytään esimerkiksi perustelemaan oikeuslähdeoppiin perustuvia kannanottoja tiedeyhteisön kannalta pätevällä tavalla. Tutkimuksen tarkoituksena on tutkia työtaisteluoikeutta varsinkin lainsäädännön, oikeustapauksien ja oikeuskäytännön kautta, minkä vuoksi lainopillinen metodi on luonnollinen valinta.⁸

Lainopissa noudatetaan oikeuslähdeoppia, joka on olennainen osa juridista argumentaatiota. Sen mukaan oikeuslähteet voidaan jakaa vahvasti ja heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluu esimerkiksi perustuslaki, lakien nojalla annetut alemmpitasoiset normit sekä kansallisen oikeuden ulkopuoliset normistot kuten Eurooppaoikeuden sitovat osat. Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluu esimerkiksi ja korkeimman oikeuden ennakkoratkaisut eli prejudikaatit sekä lainsäätäjän tarkoitus eli esimerkiksi hallituksen esitykset. Sallittuihin oikeuslähteisiin kuuluu muun muassa yleiset oikeusperiaatteet ja oikeustiede.⁹

Työssäni tulen käyttämään kaikkia näitä oikeuslähteitä. Aiheeni on työoikeudellinen, minkä vuoksi pakottavaa lainsäädäntöä eli vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä on runsaasti, kuten TSL ja TRiitaL. Lisäksi tutkin perustuslakia, joka kuuluu myös vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden joukkoon. Perustuslakiin liittyy myös oikeuslähdeopin mukainen perustuslakimyönteinen laintulkinta, mikä korostaa perustuslain etusijaisuutta

⁸ Aarnio, 2006, s. 238; Kolehmainen, 2015, s.8.

⁹ Aarnio, 2006, s. 292–293; Kolehmainen, 2015, 8–10.

muihin lakeihin verrattuna¹⁰. Tutkin myös hallituksen esityksiä esimerkiksi perustuslakimuutokseen liittyen sekä muutamia korkeimman oikeuden ratkaisuja eli heikosti velvoittavia oikeuslähteitä. Tämän lisäksi lähteinäni on myös oppikirjoja sekä asiantuntijalauseuntoja eli sallittuja oikeuslähteitä.

Tutkielman rakentuu viiden pääluvun kautta. Ensimmäinen luku on johdanto, jossa pyritään pohjustamaan tutkimusaihe sekä kertomaan esimerkiksi tutkimusmetodista. Toisessa luvussa käsitellään työtaisteluoikeutta yleisesti esimerkiksi sen perustan ja tarkoituksien näkökulmasta. Tässä luvussa pyritään käsittelemään myös työtaisteluihin liittyvät tärkeimmät käsitteet ja aihepiirit tiivistetysti. Kolmannessa luvussa siirrytään tutkimaan työtaisteluoikeuden rajoittamista yleisesti tutkien esimerkiksi lainsäädäntöä sekä oikeuskäytäntöä. Tämän jälkeen neljännessä luvussa tutkitaan sosiaali- ja terveysalan työtaistelun rajoittamista ja rajoittamisperusteita, varsinkin vuoden 2022 näkökulmasta. Viidennen luvun tarkoituksena on tiivistää tutkielman pääkohdat ja mielenkiintoisimmat löydökset.

¹⁰ Aarnio, 2006, s. 368.

2 TYÖTAISTELUOIKEUS

2.1 Työtaisteluiden peruskäsitteistö

Työtaisteluissa on kyse ennen kaikkea työmarkkinoiden edunvalvonnasta työnantaja- ja tekijäpuolella. Kyse on myös sananvapaudesta, kokoontumisvapaudesta ja sopimusvapaudesta. Työtaistelut tulevat kysymykseen, kun työehtosopimuksen ehdoista ei päästä yhteisymmärrykseen, ja työriita kulminoituu työtaisteluksi. Kalevi Hölttä on vuoden 2012 väitöskirjassaan määritellyt työtaisteluita näin: ”Työntekijöiden työtaistelu on kollektiivista painostusta, joka välittömästi tai välillisesti estää tai häiritsee työnantajan direktio-oikeuden piiriin kuuluvaa toimintaa. Työnantajien työtaistelu on vastaavanlaista painostusta työntekijöitä kohtaan”. Työtaisteluille on täten ominaista esimerkiksi kollektiivisuus ja jollakin tapaa tapahtuva kollektiivinen painostus. Työtaisteluiden taustalla on useimmiten taloudelliset ja edunvalvonnalliset syyt, kuten työsuhteiden eduista sopiminen, mutta myös poliittiset ja myötätuntotyötaistelutoimenpiteet ovat mahdollisia.¹¹

Työtaistelut tapahtuvat tavallisesti työmarkkinajärjestöjen¹² ja niiden jäsenten kollektiivisen painostuksen kautta työtaistelutoimenpiteillä. Toimenpiteiden tulisi täyttää kolme ehtoa: tehokkuus, liityntä työsuhteisiin ja joukkoluonteinen painostus¹³. Toimenpiteet voivat olla esimerkiksi lakkoja tai ylityö- ja vuoronvaihtokielto, ja näiden tavoitteena on saada omia ehtoja läpi työehtoneuvotteluissa.¹⁴ Työtaistelut johtavatkin tavallisesti työehtoneuvottelujen tai työriidan sovittelun kautta työehtosopimukseen. Työriitojen sovittelua taas ohjaa TRiitaL.

Työtaisteluoikeudella tarkoitetaan oikeusjärjestyksen määrittämää oikeudellista kokonaisuutta, joka ilmaisee työtaisteluoikeuden sallittua käyttöalaa¹⁵. Työtaisteluoikeudesta on

¹¹ Hölttä, 2012, s. 4–7; Salonheimo, 2020, s. 205–206.

¹² Esimerkiksi ammattiliitot ja työnantajayhdistykset tai muut yhteisöt, jotka voidaan lähes aina määritellä yhdistyksiksi. Hölttä, 2012, s. 3 ja 171.

¹³ Sarkko, 1980, s. 223–225.

¹⁴ Hölttä, 2012, s. 3; Salonheimo, 2020, s. 209.

¹⁵ Lamminen, 2020, s.732.

säädetty kansainvälisesti sekä kansallisesti, ja se liittyy Suomessa vahvasti muun muassa Pl 2 luvun 13 §:n 2 momenttiin:

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.

Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 63/1999 11 artiklassa säädetään kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta:

1. Jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapautteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi.¹⁶

Lisäksi Suomi on liittynyt Kansainvälisen työjärjestön eli ILO:n jäseneksi, minkä vuoksi Suomella on velvoite noudattaa ILO:n perusoikeuksiin liittyviä periaatteita, joihin kuuluu muun muassa:

2. (a) yhdistymisvapaus ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden tehokas tunnustaminen;¹⁷

Lisäksi Suomessa on voimassa ILO:n hyväksymä sopimus ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta sekä ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskevan sopimuksen voimaansaattamisesta¹⁸.

Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus kuvastaa siis lainsäädännössä ja erinäisissä valtiosopimuksissa työtaisteluoikeutta. Työtaisteluoikeus on niin ikään johdettu kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta, minkä vuoksi sitä voi kutsua perusoikeudeksi. Työntekijöillä ja työnantajilla on näin ollen oikeus liittyä työmarkkinajärjestöihin ja osallistua niiden toimintaan, joka voi käytännössä tarkoittaa työtaisteluun osallistumista.

¹⁶ Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999.

¹⁷ Valtiosopimus 63/2000.

¹⁸ Valtiosopimus 45/1949.

2.2 Työtaistelutoimet

Työtaistelut tapahtuvat työtaistelutoimien kautta. Työtaistelutoimille ei ole tarkkaa määritelmää, mutta niille on ominaista joukkoluonteinen painostus, tehokkuus ja työsuhteisiin liittyminen. Näistä joukkoluonteisuus on kenties olennaisin tunnusmerkki, sillä ilman joukkoluonnetta toimenpidettä ei voi nähdä lainkaan työtaisteluun liittyvänä. Joukkoluonteen ehdon täytyminen ei täyty itse toimeen osallistuvien lukumäärällä, vaan yhteisen asian ajamisen kautta. Täten esimerkiksi yksikin henkilö voi suorittaa yhdessä sovitun työtaistelukeinon, täyttäen vaatimuksen joukkoluonteesta. Joukkoluonteen vaatimus tulee tarkastelun alle varsinkin järjestäytymättömien työntekijöiden kohdalla, sillä järjestöjen kautta tapahtuneiden työtaistelujen kohdalla vaatimuksen täytyminen on helppoa osoittaa.¹⁹

Tehokkuudella taas tarkoitetaan työtaistelutoimiin osallistuvien käyttäytymiseen liittyvää tehokkuutta. Toimet nähdään siis työtaistelutoimiksi, jos tietynlainen tehokkuus täytyy niitä toteuttaessa. Tälle edellytykselle ei olekaan asetettu tarkkoja rajoja tai vahvoja vaatimuksia. Esimerkiksi työtaistelutoimenpiteellä uhkaaminen nähdään työtaistelutoimenpiteenä, sillä jo pelkkä uhka tulevista toimista voi olla tehokas vaikutukseltaan. Tämä edellyttää kuitenkin sen, että toimenpiteet on tarkoitettu käytännössä toteutettaviksi, eikä vain uhaksi.²⁰

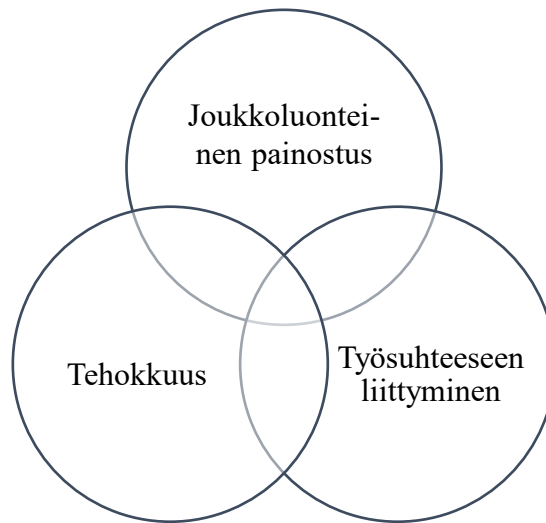
Työsuhteisiin liittymisen ehto ei ole täysin ehdoton. On kuitenkin yleistä, että työtaistelutoimenpiteet liittyvät työsuhteisiin. Monet työtaistelutoimet liittyvätkin työsuhteiden ehtojen vastoin toimimiseen esimerkiksi työstä kieltäytymisen keinoin. Kuitenkin esimerkiksi ostoboikotti voi täyttää työtaistelutoimen ehdot, jolloin työsuhteeseen liittymisen ehto ei välttämättä toteudu.²¹

Työtaistelutoimien luonnetta voi kuvata esimerkiksi alla olevan kuvion tavoin:

¹⁹ Sarkko, 1980, s. 223–225; Salonheimo, 2020, s.209.

²⁰ Sarkko, 1980, s. 225.

²¹ Lamminen, 2020, s.181–182; Sarkko, 1980, s. 225–226.

KUVIO 1. Työtaistelutoimien ominaispiirteet.²²

Vaikka työtaistelutoimille ei olekaan tarkkaa määritelmää, ovat jotkut toimet kuitenkin kiellettyjä. TEhtL:n 8 § kuvaa työrauhavelvoitetta, rajaten samalla osan työtaistelutoimista kielletyiksi. Pykälän mukaan voimassa olevan työehtosopimuksen tai sen määräyksen kohdistuvat työtaistelutoimenpiteet ovat kiellettyjä työehtosopimukseen sidotuille tai siihen osallisena oleville. Työtaistelutoimenpiteisiin ei myöskään saa ryhtyä, mikäli ristiriitatilanteen voisi ratkaista työtuomioistuimella. Täten toimenpiteisiin ei saa ryhtyä, vaikka toinen osapuoli toimisi esimerkiksi työehtosopimuksen vastaisesti²³. Tällöin kyseessä on sopimusrikkomus, jonka ratkaiseminen kuuluu työtuomioistuimelle. Tämän lisäksi oikeuskäytännössä on kielletty hyvän tavan vastaiset työtaistelutoimenpiteet²⁴. Tällaiset tilanteet arvioidaan tilannekohtaisesti. Hyvän tavan vastaisuus voisi esimerkiksi liittyä työtaistelutoimenpiteisiin, jotka aiheuttavat suoraa uhkaa ulkopuolisille.

Periaatteessa kaikki työtaistelutoimet, jotka ovat kiellettyjen toimien ulkopuolella, ovat sallittuja. Työntekijäpuolella yksi käytetyin toimi on työnseisaus eli lakko. Lakkoihin liittyy mielenosoituksellisuus, ja yleisesti niihin ryhdytään joukolla tehokkaamman painostuksen aikaansaamiseksi. Lakoissa työntekijät lopettavat työskentelyn, estäen työnantajaa saamasta työvoimaa. Kyseessä on siis työntekijän työntekovelvollisuuden laiminlyönti.²⁵

²² Kuvio 1 on tehty Sarkko, 1980, s. 223–225 sekä Salonheimo, 2020, s.209 pohjalta.

²³ Sarkko, 1980, s. 231.

²⁴ Salonheimo, 2020, s. 206.

²⁵ Hölttä, 2012, s. 188–189; Lamminen, 2020, s. 181.

Tarkoituksena onkin, että lakkolaisten tilalle ei tulisi korvaavia työntekijöitä, sillä tämä heikentää lakon vaikutusta. Lakoissa työtaistelutoimien ominaispiirteet näkyvät niiden joukkoluonteisessa toteuttamisessa ja suunnittelussa, toimen tehokkuudessa vastapuolta painostaessa sekä vahvasti työsuhteeseen liittymisessä.

Muita työtaistelutoimia voi olla esimerkiksi osittainen työstä kieltäytyminen tai ylityökielto. Tällä tarkoitetaan kollektiivista päätöstä käyttää työntekijöiden oikeutta kieltäytyä ylitöistä. Nimenomaan päätöksen joukkoluonteisuus tekee ylitöistä kieltäytymisestä työtaistelutoimen. Toimen tehokkuus vaihtelee alakohtaisesti – joillain aloilla ylitöiden tekeminen on jatkuvaa, jolloin ylityökielto voi olla vaikutukseltaan yllättävän suuri.²⁶

Joukkoirtisanoutuminen on työtaistelutoimenpide, jossa työntekijät joukkoluonteisesti irtisanovat työnsopimuksensa. Tässä toimessa työt keskeytetään siis kokonaan, ilman työntekovelvollisuuden laiminlyöntiä. Usein tarkoituksena ei ole lopettaa työsuhteita lopullisesti, vaan jatkaa työskentelyä työtaistelun jälkeen. Lopullinen työsuhteen päätyminen on kuitenkin mahdollista, jos työntekijä näin haluaa. Joukkoirtisanoutumisissa joukkoluonne toteutuu nimensä mukaisesti irtisanoutumisen joukkoluonteessa. Tehokkuudeltaan irtisanoutuminen on suuri, ja sitä voikin kutsua äärimmäiseksi keinoksi. Työsuhteeseen liittyminen esiintyy tässä tapauksessa sen lopettamisena.²⁷

Muita työtaistelutoimia voi olla esimerkiksi avoimen työpaikan hakusaarto, tuotannon keskeyttäminen tai sen tahallinen hidastus. Työnantajapuolella yksi yleisimmistä työtaistelukeinoista on työsulku, jossa työnantaja estää työntekijöiden työskentelyn.²⁸

2.3 Työehtosopimukset

Suomen työmarkkinajärjestelmälle on ominaista korkea järjestäytymisaste, eli huomattava osa työntekijöistä- ja antajista kuuluvat johonkin työmarkkinajärjestöön. Vuonna 2017 järjestäytymisaste oli noin 60 %, kun lukuun ei laskettu opiskelijoita ja eläkeläisiä.

²⁶ Hölttä, 2012, s.191; Salonheimo, 2020, s. 209.

²⁷ Sarkko, 1980, s. 226–227.

²⁸ Hölttä, 2012, s. 191–195; Lamminen, 2020, s 182; Salonheimo, 2020, s. 209.

Työmarkkinajärjestöt ovatkin Suomessa merkittävässä asemassa, sillä vuodesta 2007 lähtien kaikki työehtosopimukset on solmittu suoraan järjestöjen välisesti.²⁹

Työehtosopimusjärjestelmä on siis jätetty vahvasti työmarkkinajärjestöille, antaen järjestöille tietynlaista julkista valtaa työehtosopimuksien sopimisen kautta. Kuitenkin esimerkiksi TSL:ssa, työaikalaisissa 872/2019 ja vuosilomalaissa 162/2005 on sellaisia pakottavia kohtia, jotka takaavat työntekijöillä jo jonkunkaltaisia etuuksia. Lisäksi työehtosopimuksien sovittelua on säädetty esimerkiksi TEhtol: ssa. Kaikesta työehtosopimuksissa ei siis pystytä sopimaan, vaikkakin esimerkiksi minimipalkasta sopiminen on merkittävä asia työntekijän näkökulmasta.

TEhtol:n 1 §:n 1 momentin mukaan työehtosopimus on sopimus, jonka tekee yksi tai useampi työnantaja tai rekisteröity työnantajain yhdistys yhden tai useamman rekisteröidyn työntekijäyhdistyksen kanssa. Momentin mukaan työehtosopimuksissa sovitaan ehdoista, joita työsopimuksissa tai työsuhteissa on noudatettava. Näitä ehtoja voivat olla esimerkiksi palkkaus tai työajat. 2 §:n 1 momentin mukaan sopimukset on aina tehtävä kirjallisesti, ja itse sopimus syntyy, kun sen sisältö merkitään neuvottelussa laadittavaan pöytäkirjaan, joka todetaan osapuolten yhteisesti sopimalla tavalla oikeaksi.

Sopimukset voivat olla toistaiseksi voimassa olevia tai määräaikaista, mutta kenties tavallisempaa on määräaikainen sopiminen³⁰. Määräaikainen sopimus loppuu automaattisesti, ja tällöin aloitetaan tavallisesti neuvottelut uudesta työehtosopimuksesta. TEhtol:n 3 §:n mukaan toistaiseksi voimassa olevan työehtosopimuksen voi kuka tahansa osapuoli irtisanoa kolmen kuukauden irtisanomisajalla, mikäli muusta irtisanomisajasta ei ole sovittu. Lisäksi yli neljäksi vuodeksi tehdyn määräaikaisen sopimuksen saa neljän vuoden kuluttua irtisanoa kuten toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen. Esimerkiksi kuuden vuoden määräajaksi tehdyn sopimuksen voi irtisanoa jo neljän vuoden jälkeen osapuolten toimesta. Irtisanominen on kuitenkin aina toimitettava kirjallisesti.

Työehtosopimukset voidaan jakaa kahteen luokkaan: yleissitoviin ja normaalisitoviin. TSL:n toisen luvun 7 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on noudatettava vähintään

²⁹ Salonheimo, 2020, s. 22–24.

³⁰ Salonheimo, 2020, s. 204.

valtakunnallisen, asianomaisella alalla edustavana pidettävän *yleissitovan* työehtosopimuksen määräyksiä työsuhteen ehdoista ja työoloista, jotka koskevat hänen työntekijänsä tai siihen lähinnä rinnastettavan työtä. Tästä syystä, jotta työehtosopimus voi olla yleissitova, täytyy täytyä ehdot valtakunnallisuudesta, asianomaisesta alasta sekä alallaan edustettavana pidettävyydestä³¹.

Valtakunnallisuudella tarkoitetaan, että sopimuksen alueellista soveltamispiiriä ei ole rajattu – tämä rajaa ulos yrityskohtaiset eli normaalisitovat työehtosopimukset. Yleissitovia työehtosopimuksia voidaankin kutsua myös valtakunnallisiksi työehtosopimuksiksi. Asianomaisella alalla taas tarkoitetaan solmitun yleissitovan työehtosopimuksen soveltamisalamääräystä. Ala määräytyy tavallisesti sopijaosapuolten eli työnantaja- ja työntekijäliiton määrittelyn kautta, ottaen huomioon edustettujen jäsenten työt sekä yhdistysten säännöt. Lisäksi työehtosopimuksen tulee olla alallaan edustavana pidettävä. Tästä päätämään on perustettu erillinen työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunta. Vahvistamismenettelystä on säädetty lailla työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta 56/2001.³²

Yleissitovien työehtosopimusten pakottavuutta kuvaa TSL:n 2 luvun 7§:n toinen momentti. Siinä todetaan, että jos työsopimuksessa on yleissitovan työehtosopimuksen kanssa ristiriidassa oleva ehto, on kyseinen ehto mitätön. Samankaltainen toteama on TEhtoL:n 6§:ssä. Yleissitovat työehtosopimukset ovat täten työsuhteen ehtojen ja työolojen kannalta automaattista ja pakottavaa lainsäädäntöä, jota ei voida ylittää työntekijän ja työnantajan välisillä sopimuksilla. Tästä poiketen *työntekijää* hyödyttävä ehto saa kuitenkin olla ristiriidassa yleissitovan työehtosopimuksen kanssa³³.

³¹ Tiitinen & Kröger, 2012 s. 220.

³² HE 157/2000 vp, s.1, 72–73; Tiitinen & Kröger, 2012, s. 227–235.

³³ Esimerkiksi KKO 2012:82 ennakkoratkaisussa tulkittiin työsopimusta työntekijän hyväksi. Työsopimukseen asetettu kuukausipalkka oli suurempi kuin työehtosopimuksen vähimmäispalkka lisineen. Työntekijälle oli kuitenkin maksettu vain kuukausipalkka, eikä työehtosopimuksen määräämiä lisiä. Kanteessaan työntekijä vaati hänelle maksettavan lisät takautuvasti korkoineen. Työnantajayritys vetosi siihen, että maksettu kuukausipalkka ylitti työehtosopimuksen vähimmäispalkan lisineen, mutta työehtosopimuksen mukaan ilta-, yö- ja sunnuntaiyölisä ei voi sisällyttää sovittuun tunti- tai kuukausipalkkaan. Tämän vuoksi työnantajayritys veloitettiin

Normaalisitovat työehtosopimukset tunnetaan myös niin sanottuina paikallisina sopimuksina. Tällä tarkoitetaan yritys- tai työpaikkakohtaisia sopimuksia, jotka saattavat poiketa valtakunnallisista sopimuksista. Paikallinen sopiminen on mahdollista julkisella sekä yksityisellä sektorilla. Vuonna 2014 75,5 % yksityissektorin työntekijöistä oli sidottu normaalisitovaan työehtosopimukseen³⁴. Käsite kattaa laajan alan sopimuksia, jolloin tarkka määrittely on mahdotonta. Sopimuksien tarkoituksena voidaan kuitenkin esimerkiksi kuvailla toiminnan kehittämistä ja joustavuutta. Paikallisesta sopimisesta voi löytyä esimerkiksi pykälä kahden työmarkkinaosapuolen solmimasta työehtosopimuksesta. Pykälässä voidaan muun muassa määritellä, mistä asioista voidaan sopia paikallisesti ja millä tavoin sopiminen tulee toteuttaa.³⁵

Esimerkiksi valtakunnallisuus erottaa yleissitovan ja normaalisitovan työehtosopimuksen toisistaan. Normaalisitova työehtosopimus koskee tyypillisesti vain tiettyjä yrityksiä tai ammattiliittoja. Täten yleissitovien työehtosopimuksien valtakunnallisuus ja siten laaja-alainen sitovuus ei toteudu normaalisitovissa työehtosopimuksissa. Lisäksi yleissitovat työehtosopimukset asettavat vähimmäistyöehdot, joita työnantajien on vähintään noudatettava³⁶. Työnantajat ja työntekijät voivat siten erikseen sopia normaalisitovasta työehtosopimuksesta, joka esimerkiksi parantaa työntekijöiden oikeuksia joiltain osin verrattuna yleissitovaan työehtosopimukseen. Työpaikalla voidaan siis noudattaa yleissitovaa ja normaalisitovaa työehtosopimusta.

Mikäli työehtosopimusta rikotaan puolin tai toisin, kannellaan siitä tavallisimmin työtuomioistuimelle. Laissa oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa 1974/646 työtuomioistuinten tehtäväksi kuvataan 1 §:n mukaan muun muassa työehtosopimuksien riita-asioiden käsittely ja ratkaisu, kun kyseessä on esimerkiksi työehtosopimusten täytäntöönpanon tulkintatilanteet tai työehtosopimuksen pätevyys, voimassaolo, sisältö, laajuus tai tietyn sopimuskohdan oikea tulkinta.

maksamaan työntekijälle hänen vaatimansa korvaukset. Tapauksessa oli siis sovittu työehtosopimuksen vähimmäispalkan ylittävästä kuukausipalkasta, mikä ei poistanut työnantajan velvoitetta noudattamaan työehtosopimuksen vähimmäisehtoja. Näin ollen työehtosopimuksista on mahdollista poiketa, mutta vain työntekijän eduksi.

³⁴ Salonheimo, 2020, s. 22.

³⁵ Hölttä, 2020 s. 344; Tiitinen & Kröger, 2012, s. 787.

³⁶ HE 157/2000 vp, s.1.

Kuten aiemmin jo todettu, työehtosopimuksen solmii yksi tai useampi työnantaja tai rekisteröity työnantajan yhdistys yhden tai useamman rekisteröidyn työntekijän kanssa. Työehtosopimukset yhtenäistävät alojen sisäisiä käytäntöjä, yhtenäistäen esimerkiksi minimipalkat ja työaikakäytännöt. Varsinkin yleissitovat työehtosopimukset edistävät tätä valtakunnallisen sitovuuden kautta.

Työehtosopimukset sovitaan tavallisimmin määräajaksi, ja määräajan rautessa aloitetaan tavallisesti neuvottelut uudesta sopimuksesta. Toistaiseksi voimassa olevan työehtosopimuksen voi taas lähtökohtaisesti irtisanoa milloin tahansa kolmen kuukauden irtisanomisajalla. Myös tällöin ajankohtaiseksi tulee uuden työehtosopimuksen neuvottelu. Joskus neuvottelut eivät suju osapuolien toivomalla tavalla, ja esimerkiksi järjestö voi kokea, ettei vastapuoli hyväksy tärkeää ehtoa uuteen työehtosopimukseen. Neuvottelu saattaa loppua tuloksetta, ja järjestö saattaa ilmoittaa työtaistelutoimista.³⁷ Tällöin tulee voimaan myöhemmin TRIitaL, jonka 9 §:n mukaan valtakunnansovittelija ryhtyy sovitteluun työriitaa saatuaan ilmoituksen työnseisauksesta tai sen laajentamisesta. Työehtosopimukset ovat täten monin tavoin työtaisteluiden keskiössä.

³⁷ Sarkko, 1980, s. 321.

3 TYÖTAISTELUOIKEUDEN RAJAAMINEN

3.1 Rajausperusteet

Kuten aiemminkin jo todettu, työtaisteluoikeus on perusoikeus, minkä vuoksi sen rajoittaminen vaatii rajoitusedellytyksien täyttymistä. Viljanen on kuvaillut tätä rajoittamista vuoden 2001 kirjassaan Perusoikeuksien rajoitusedellytykset näin: ”Perusoikeuden rajoittaminen tarkoittaa *perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein*”. Määritelmän mukaan rajoittaminen tapahtuu siis aina julkisen vallan toimenpitein, kohdistuen perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevaan oikeuteen.³⁸

Tavallisimmissa rajoitustilanteissa³⁹ on kyse yleisten rajoitusedellytysten täyttymisestä. Edellytykset ovat erinäisiä vaatimuksia, joiden kaikkien tulee täytyä, jotta rajoittaminen on perusteltua. Ensinnäkin rajoituksen tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin, täyttäen lailla säätämisen vaatimuksen. Rajoitukseen tarvitsee myös hyväksyttävän ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen, jotta hyväksyttävyyksivaatimus täytyisi, minkä lisäksi oikeusturvavaatimuksen eli mahdollisuuden käyttää oikeusturvakeinoja tulee täytyä. Rajoittamisen tulee myös olla täsmällisesti määrättyä eikä saa olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, täyttäen tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä ihmis-oikeusvelvoitteiden huomioon ottamisen vaatimuksen. Lisäksi suhteellisuusperiaatteen ja suhteellisuusvaatimuksen tulee täytyä, eli rajoituksen täytyy ulottua vain niin pitkälle, kun on tosiasiaassa tarpeellista hyväksyttävän ja painavan yhteiskunnallisen tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoittamisen täytyy myös olla ainut tapa saavuttaa tämä tavoite, jotta suhteellisuusvaatimus täytyy.⁴⁰

³⁸ Viljanen 2001, s. 14.

³⁹ Kun kyse on poikkeusoloista, kuten Suomeen kohdistuvasta aseellisesta hyökkäyksestä, tulee perusoikeuksien rajoittamisessa kyseen perustuslain 23 §.

⁴⁰ Perustuslakivaliokunnan mietintö, 1994, s. 5.

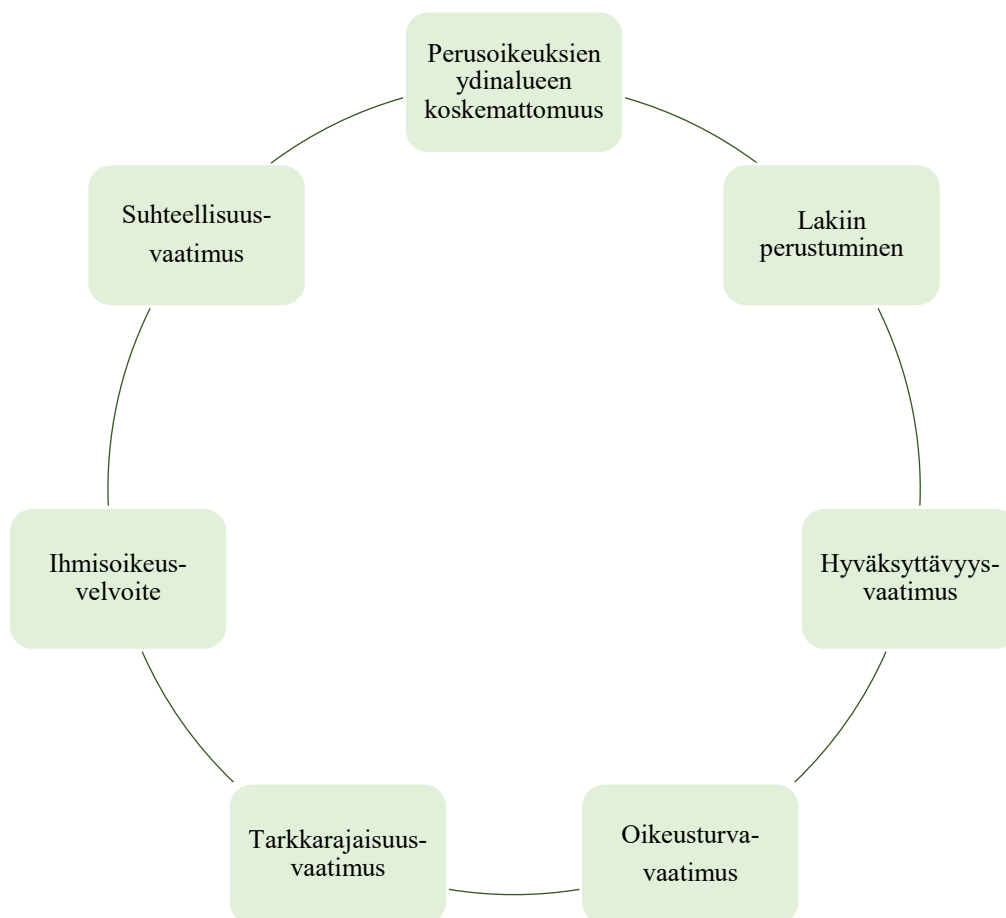
Esimerkiksi yhdistyslain 989/503 3 §: ssä on kielletty sotilaalliseen tapaan järjestetyt yhdistykset, poiketen perustuslaissa turvatusta kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta. Yhdistymisvapauden rajoittamista pohdittiin perustuslakimuutokseen liittyvässä hallituksen esityksessä, jossa rajoituksen todettiin täyttävän rajoitusedellytykset, sillä se perustuu lakiin ja on hyvin suppea.⁴¹ Lisäksi kyseessä voi päätellä olevan esimerkiksi turvallisuutta ylläpitävä rajoitus, mikä tekee rajoittamisesta yhteiskunnallisesti painavan ja tärkeän.

Perusoikeuksilla nähdään kuitenkin olevan ydinalue, minkä koskemattomuus pyritään turvaamaan kaikin edellytyksin, eli ydinalueeseen kohdistuvat rajoitusedellytykset eivät voi täytyä. Tähän liittyy perusoikeuksien ytimen koskemattomuuden vaatimus yhtenä perusoikeuksien rajoitusedellytyksinä. Tätä ydinaluetta ei ole määritelty, minkä vuoksi siihen liittyy jonkinasteista tulkinnanvaraa. Kuitenkin esimerkiksi kansainväliset ihmisoikeussopimukset voivat auttaa tulkinnassa, asettaen ikään kuin ydinalueen vähimmäistason.⁴² Esimerkiksi yhdeksi ydinalueeseen kuuluvasta perusoikeudesta voisi täten päätellä olevan oikeus elämään. Tämä perusoikeus toimii myös muiden perusoikeuksien mahdollistajana, minkä vuoksi sen voi päätellä kuuluvan perusoikeuksien ytimeen.

Perusoikeuksien rajoittamisperusteita kuvaa vielä alla oleva kuvio 2.

⁴¹ HE 309/1993 vp, s. 60; Hölttä, 2012, s. 46–48.

⁴² Perustuslakivaliokunnan mietintö, 1994, s.5; Viljanen, 2001, s. 244.

KUVIO 2. Perusoikeuksien rajoitusedellytykset.⁴³

Jos kaikki edellä mainitut rajoitusperusteet täyttyvät samanaikaisesti, on perusoikeuksien rajoittaminen mahdollista. Näin ollen myös kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta johdettu työtaisteluoikeus voi tulla rajoitetuksi esimerkiksi, jos se uhkaa toisia perus- ja ihmisoikeuksia. Tällaisissa tilanteissa tulkittavaksi tulee varsinkin suhteellisuusvaatimuksen ja perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuden arviointi. Kyseeseen tulisi perusoikeuksien välinen punninta.

⁴³ Kuvio 2 on tehty perustuslakivaliokunnan mietintö, 1994, s. 5 pohjalta.

3.2 Rajaustavat

Työehtosopimukset liittyvät osaltaan työtaisteluoikeuden rajoittamiseen työrauhavelvoitteen kautta. Työrauhavelvoite on voimassa työehtosopimuskauden loppuun saakka. Työrauhan ollessa voimassa, työtaisteluun ryhtyminen aiheuttaisi sopimusrikkomuksen.⁴⁴ Työrauhavelvoite löytyy TEhtol:n 8 §:stä. Se sitoo työehtosopimuksen tekemisen osallisia sekä yhdistyksiä, jonka jäsenet ovat yhdistyksen suostumuksella tehneet työehtosopimuksen, jättäen yksityiset työntekijät velvoitteen ulkopuolelle. Pykälän mukaan työrauhavelvoitteeseen sidottujen tulee välttää kaikkia työtaistelutoimenpiteitä, jotka osittain tai kokonaisuudessaan liittyvät kyseiseen työehtosopimukseen tai sen määräykseen. Niinpä kaikki työtaistelutoimet eivät ole työrauhankaan aikana kiellettyjä, vaan ainoastaan työehtosopimukseen kokonaisuudessaan tai sen määräykseen kohdistuvat toimet.

Pykälän mukaan työrauhavelvoitteen sekä työehtosopimuksen määräyksien toteutumisen valvominen on sopimukseen sidottujen yhdistysten vastuulla. Valvominen kohdentuu kaikkiin, joita kyseinen työehtosopimus koskettaa, ja tätä velvollisuutta ei voi muuttaa työehtosopimuksissa pykälän pakottavuuden vuoksi⁴⁵. Lisäksi lain 9 §:ssä ilmoitetaan hyvityssakosta, mikäli työehtosopimuksen osallinen tai siihen muutoin sidottu yhdistys tai työnantaja ei toteuta 8 § määräyksiä. Hyvityssakko voi siten tulla voimaan, jos esimerkiksi sidottu yhdistys osallistuu työehtosopimuksen vastaiseen työtaistelutoimenpiteeseen tai laiminlyö valvomisvelvollisuutensa.

Työrauhavelvoite voi joissain tilanteissa kannustaa työtaisteluun painostettua sopijaosapuolta hyväksymään vastapuolen ehtoja. Mikäli työtaistelu on aiheuttanut vahinkoja painostetulle, saattaa hänen intressissään olla saattaa työehtosopimusneuvottelut loppuun mahdollisimman pian. Painostettu voi esimerkiksi päätellä, että työriidan jatkuminen aiheuttaisi suurempaa haittaa kuin vastapuolen pyytämä sopimusehto. Näin ollen, vaikka

⁴⁴ Sarkko, 1980, s.220; Hölttä, 2012, s.5.

⁴⁵ TEhtol:n 8 § sisältää kaksi käytösnormia työrauhaan liittyen. Kielto työehtosopimuksen osallisten työtaistelutoimenpiteisiin ryhtymisestä kuvastaa niin sanottua passiivista työrauhavelvollisuutta. Käytösnormi tässä tapauksessa kuvastaa kieltoa työtaisteluihin osallistumisesta. Aktiivista työrauhavelvollisuutta taas kuvastaa laissa mainittu valvontavelvollisuus, joka käytösnormina siis vaatii yhdistysten valvontaa työrauhan ylläpitämiseksi. Ks. Sarkko, 1980, s. 220–221 ja s.228.

työrauhavelvollisuus osaltaan rajoittaa työtaisteluita, voi se myös hyödyttää työtaistelun toimeenpannutta.

Myös TRiitaL:sta löytyy työtaisteluiden rajoittamista ja sääntelyä. Esimerkiksi lain 7 §:ssä kuvaillaan lakkojen tai niiden laajentamisen toimeenpanemisesta työriitatilanteissa: ilmoitus tulee antaa valtakunnansovittelijan toimistoon ja vastapuolelle kirjallisesti vähintään 2 viikkoa ennen toteuttamista. Lisäksi ilmoituksessa tulee ilmetä syy lakkoon tai sen laajentamiseen. Lain 17 §:ssä tehostetaan tätä ilmoitusvelvollisuutta ilmoittamalla velvollisuuden rikkomisesta aiheutuvasta sakosta. 7 §:n mukaan ilmoituksen tekijä ei myöskään saa enää ilmoituksen jälkeen supistaa tai siirtää työnseisausta tai sen laajentamista ilman vastapuolen lupaa.

TRiitaL:n 8 §:n mukaan taas työ- ja elinkeinoministeriö voi valtakunnansovittelijan tai sovittelulautakunnan pyynnöstä lykätä lakon alkamista tai laajentamista enintään 14 vuorokaudella. Tämä on mahdollista, mikäli lakon tai sen laajentamisen voidaan päätellä sen laajuuden tai työalan vuoksi kohdistuvan yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin tai mikäli sen voidaan päätellä vahingoittavan yleistä etua. Lakon siirtäminen tai sen laajentamisen estäminen voi täten olla mahdollista myös ilman sen ilmoittajan suostumusta.

Lisäksi TRiitaL:n 10 §:n toisessa momentissa tulee ilmi niin sanottu sovittelupakko⁴⁶. Momentin mukaan riitapuolten tai heidän edustajiensa on saavuttava sovittelijan määräämään neuvottelutilaisuuteen. Sovittelijana toimii valtakunnansovittelija, jonka tehtävänä on edistää työmarkkinajärjestöjen sekä työntekijöiden ja työnantajien suhteita⁴⁷. Riitapuolten on neuvottelutilaisuuksiin osallistumisen lisäksi annettava sovittelijalle hänen pyytämänsä tiedot työriitaan liittyen. Tämä sääntely on pakottavaa, eli työriitojen sovittelu on kaikissa tilanteissa pakottavaa. Sovintoon liittyen taas ei ole pakottavaa sääntelyä, eli pakkosovintoa ei sovelleta Suomessa⁴⁸.

Sovittelupakko ei suoranaisesti rajoita työtaisteluoikeutta, mutta esimerkiksi TRiitaL:n 10 §:n kolmannessa momentissa todetaan, että sovittelija voi alistaa riitapuolen harkittavaksi, tulisiko työtaistelun aloittamista siirtää sovittelun loppuun saakka. Esimerkiksi

⁴⁶ Sarkko, 1980, s. 315.

⁴⁷ Lamminen, 2020, s. 209.

⁴⁸ Ibid.

lakon siirtämiseen tarvitsee kuitenkin lain 7 § mukaan molempien osapuolien suostumuk-
sen, ja mikäli tätä ei saada, voi voimaan tulla 8 § työ- ja elinkeinoministeriön toimeenpa-
nema lakon siirtäminen.⁴⁹ Sovittelupakko voi näin ollen liittyä työtaistelun rajoittami-
seen.

Lisäksi oikeuskäytännössä on kielletty hyvän tavan vastaiset työtaistelutoimet⁵⁰. Hyvän
tavan vastaiset toimet eivät aina ole lainvastaisia, vaan saattavat esimerkiksi johtaa lain-
vastaisiin seuraamuksiin. Tarkastelun alla onkin tavallisesti työtaistelutoimenpiteiden ta-
voitteet, seuraamukset ja tarkoitusperät.⁵¹ Esimerkiksi jos toimenpiteillä pyritään lainvas-
taisiin vaikutuksiin, voi itsessään laillinen työtaistelutoimi olla hyvän tavan vastainen.
Toinen esimerkki hyvän tavan vastaisesta työtaistelutoimesta voisi olla sellainen toimi,
jonka vaikutuksena olisi ihmisten oikeuksien, kuten perusoikeuksien toteutumisen estä-
minen tai heikentäminen. Oikeudenkäymiskaaren 1.1.1734/4 (myöhemmin OK) 7 luvun
3 §:n mukaan tuomioistuimella on oikeus turvaamistoimena esimerkiksi sakon uhalla
kieltää tällaisia toimia. Oikeuskäytännössä sääntelyä on sovellettu työtaistelutoimenpitei-
den estäjänä⁵². Tarvittaessa hyvän tavan vastaisia työtaistelutoimia voi siis rajoittaa tuo-
mioistuinten päätösten kautta.

Rajoittavia tekijöitä voivat siten työrauhan lisäksi olla esimerkiksi lakkojen tai niiden laa-
jentamisen ilmoittamisvelvollisuus sekä työ- ja elinkeinoministeriön mahdollisuus siirtää
lakkoa tai sen laajentamista 14 vuorokaudella. Lisäksi työtaisteluita muovaa ja sääntelee
sovittelupakko. Sovittelupakko on nähdäkseni kuitenkin ennemmin positiivinen asia.
Varsinkin kuin sovittelupakkoon ei liity pakkosovintoa, sovittelu mahdollistaa osapuolten
kommunikointia ja kompromisseja. Työriitalaki onkin ennakoilmoitusvelvoitteella ja
pakkosovittelulla pyrkinyt varautumaan työrauhavelvoitteen jälkeisiin mahdollisiin

⁴⁹ Sarkko, 1980, s. 316.

⁵⁰ Esimerkiksi oikeustapauksessa KKO1985-II-118 järjestöt tuomittiin hyvän tavan vastaisten
työtaistelutoimien vuoksi. Nautekno Oy oli ostanut konkurssipesän pakkohuutokaupasta aluksen,
joka oli ollut järjestöjen saarron alla. Järjestöt vaativat Nautekno Oy:tä maksamaan työntekijöille
kuukauden palkat luontaisesti saarron lopettamiseksi. Korkeimman oikeuden mukaan yhtiö
ei kuitenkaan ollut vastuussa maksamaan saatavia. Järjestöt pitivät siis yllä saartoa, jotta saisivat
yhtiön maksamaan heille saatavia, joita yhtiön ei lain mukaan tarvitsisi maksaa. Työtaistelutoi-
menpide tuomittiin hyvän tavan vastaiseksi, ja järjestöt joutuivat maksamaan Nautekno Oy:lle
korvauksia.

⁵¹ Lamminen, 2020, s. 184–185; KKO 2000:94, s. 5.

⁵² Helsingin käräjäoikeus, 2022, s.2.

konflikteihin⁵³. Näiden lisäksi myös hyvän tavan vastaiset työtaistelutoimet ovat kiellettyjä. Tällaisia toimia voi rajoittaa tuomioistuimet.

⁵³ Lamminen, 2020, s. 206.

4 SOSIAALI- JA TERVEYSALAN TYÖTAISTELUOIKEU- DEN RAJAAMINEN

4.1 Työtaistelun pääpiirteittäinen kulku ja tausta

Kuten aiemmin on jo mainittu, työtaistelut ovat olleet vuonna 2022 isossa roolissa. Vuoden alussa koko kunta-ala oli riidassa työnantajapuolen KT:n kanssa. Kunta-alan sopimusneuvottelut alkoivat tammikuun alussa ja keskeytyivät 28.2.2022 erimielisyyksien vuoksi. Sopimusneuvottelut muuttuivat työriidan sovitteluksi lakkoilmoitusten jälkeen, ja 10.3.2022 lähtien työriitoja on ollut ratkaisemassa valtakunnansovittelija. 8.4.2022 lähtien sovitteluja on johtanut sovittelulautakunta. Kunta-alan työriita saatiin kuitenkin ratkaistua 8.6.2022, lukuun ottamatta sosiaali- ja terveysalaa. Kyseisen sopimusratkaisun jälkeen sopimusneuvotteluosapuolet olivat näin ollen KT, Tehy ja SuPer.⁵⁴ Tehyn ja SuPerin työtaistelutoimet tapahtuivat pääasiassa työsuhteisten kautta, sillä virkasuhteisia si-
too työsuhteisia laajemmat työtaistelukiellot.

Uudesta työehtosopimuksesta neuvottelu muuttui jälleen työriidaksi kesän lopulla Tehyn ja SuPerin lakkoilmoituksen vuoksi. Elokuun aikana ammattijärjestöt ilmoittivat useista teho-hoitujen sekä kotihoidon lakoista. Tämän työriidan sovittelu alkoi 21.8.2022. Lähes kaikkia lakkoja siirrettiin työ- ja elinkeinoministeriön toimesta kahdella viikolla, kunnes 14.9.2022 Helsingin käräjäoikeus kielsi tehohoitojen lakot miljoonan euron uhkasakon nojalla.⁵⁵

15.9.2022 Tehy ja Super ilmoittivat valmistelewansa joukkoirtisanoutumista sekä aloittavansa siirron kiellon koko kuntasektorilla. Ammattijärjestöjen jäseniä ei siis saisi enää siirtää omasta työtehtävästään tai työskentelypaikastaan toiseen. Joukkoirtisanoutumisen valmistelu oli vielä tällöin kesken, ja sen tarkkaa aikataulua ei ollut vielä selvillä.

⁵⁴ KT, 2022b.

⁵⁵ Helsingin käräjäoikeus, 2022; KT, 2022b.

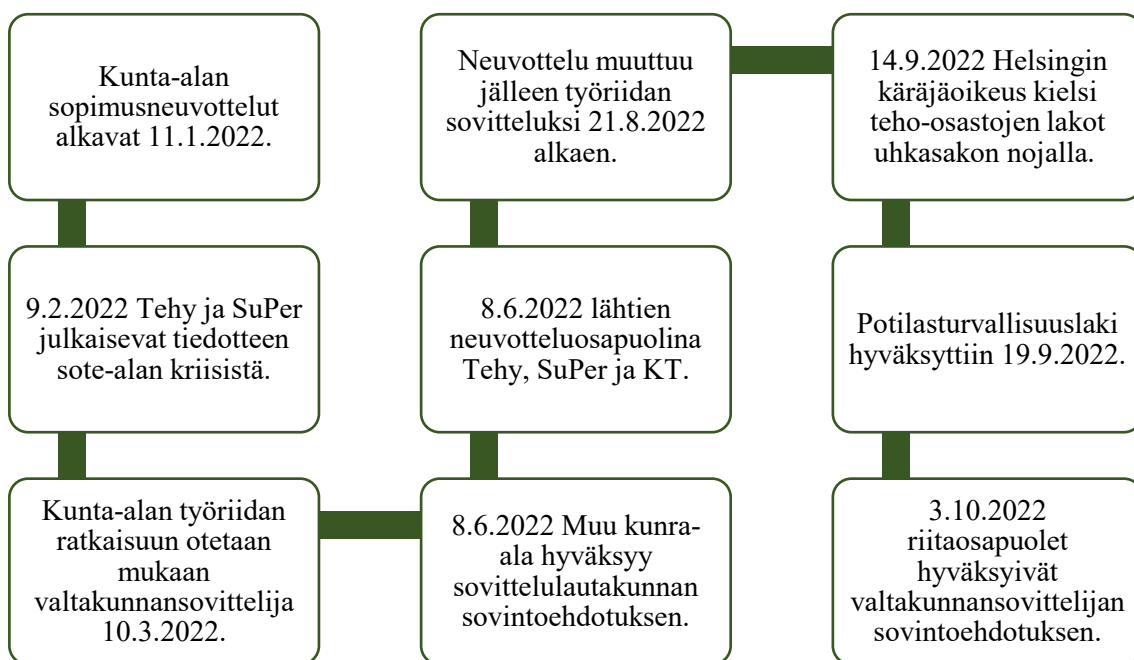
19.9.2022 eduskunta kuitenkin hyväksyi potilasturvallisuuslain. Samana päivänä Helsingin käräjäoikeus kielsi myös kotihoidon lakot uhkasakon nojalla.

Potilasturvallisuuslaki ja sen kautta eduskunnan työtaisteluun puuttuminen oli poikkeuksellinen päätös. Lain perusteella, mikäli työtaistelutoimet aiheuttaisivat potilaiden tai asiakkaiden hengen tai terveyden vaarantumisen, olisi tilanteeseen lain mukaan mahdollista puuttua erinäisin tavoin. Pahimmissa tilanteissa työnantajilla olisi mahdollisuus määrätä lakossa olevia työntekijöitä töihin estämään henkilövajauksen aiheuttaman potilaiden tai asiakkaiden hengen tai terveyden vaarantamisen.⁵⁶ Laki ja sen muut mahdolliset vaikutukset esitellään laajemmin alaluvussa 4.3.

3.10.2022 kaikki osapuolet kuitenkin hyväksyivät valtakunnansovittelijan sovintoehdotuksen. Sovintoehdotuksen hyväksyminen toi voimaan uuden työehtosopimuksen, minkä vuoksi kaikki työtaistelutoimet ja niiden valmistelut tuli lopettaa välittömästi. Solmittu SOTE-sopimus toi sosiaali- ja terveystalalle oman työehtosopimuksensa, joka poikkeaa muusta kunta-alasta. SOTE-sopimus sisältää muun muassa muuta kunta-alaa korkeampia palkankorotuksia sekä parannuksia työoloihin.⁵⁷ Alla oleva kuvio 3 kuvaa vielä työtaistelun pääkohtia.

⁵⁶ HE 130/2022, s. 1–2.

⁵⁷ SuPer, 2022.

KUVIO 3. Työtaistelun pääpiirteet.⁵⁸

Tehyn ja SuPerin työtaistelutavoitteet erosivat muusta kunta-alasta alusta lähtien. 9.2.2022 Tehy julkaisi nettisivuillaan yhdessä SuPerin kanssa tiedotteen, jossa kerrottiin sosiaali- ja terveystalouden olevan kriisissä. Kriisin keskiössä oli tiedotteen mukaan vakava hoitajapula, jota koronapandemia on kiihdyttänyt. Tiedotteessa tarjotaan kriisiin pelastusohjelma, johon sisältyy esimerkiksi peruspalkkatason nostaminen 3,6 %:lla normaali- sopimuskorotusten lisäksi. Pelastusohjelman tavoitteena on nostaa alan pito- ja veto-voimaa pitkällä aikavälillä ja siten korjata ajankohtainen hoitajakriisi. Pelastusohjelman tärkeyttä tiedotteessa perustellaan esimerkiksi sillä, että nykytilanteessa kansalaisten perustuslain mukainen oikeus hoitoon on vaarantunut.⁵⁹

PL:n 19 §:n kolmannen momentin ensimmäisessä lauseessa todetaan:

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

⁵⁸ Kuvio 3 on tehty KT, 2022b pohjalta.

⁵⁹ Tehy, 2022.

Tehyn ja SuPerin mukaan tämä perusoikeus ei toteudu nykytilanteessa, minkä vuoksi pelastusohjelma tulisi ottaa huomioon. Työtaistelun taustalla oli siis pyrkimys löytää ratkaisu hoitajapulaan parempien työolojen ja -etujen kautta. Uuden työehtosopimuksen solmiminen oli tämän kannalta askel parempaan suuntaan, kun tulevaisuudessa naisvaltaisen alan palkat tulevat nousemaan melko huomattavalla tavalla. Palkankorotuksien vaikutus näkyy alan pito- ja vetovoiman kohentumisen lisäksi myös palkkatasa-arvon kehityksenä. Uusi palkkaohjelma nostaa naisvaltaisen alan palkat lähemmäksi samankaltaista koulutusta vaativan miesvaltaisen alan palkkoja.

4.2 Työtaistelutoimet

Tehy ja SuPer käyttivät työriidan aikana useita erilaisia työtaistelutoimia työnantaja-puolta painostaakseen. Koko neuvottelukierroksen aikana kenties eniten käytetyimmät painostuskeinot olivat lakot sekä ylityö- ja vuoronvaihtokiellot. Tämän lisäksi myös poikkeuksellisempaa joukkoirtisanoutumista suunniteltiin aktiivisesti, varsinkin potilasturvallisuuslain voimaantumisen jälkeen.

Tehy ja SuPer ilmoittivat ensimmäisestä työnseisauksesta 3.3.2022. Työnseisaus alkaisi 18.3.2022 ja koskettaisi kuutta sairaanhoitopiiriä. Lakossa olisivat Tehyn ja SuPerin jäsenet, jotka ovat työehtosopimussuhteissa. Pian tämän jälkeen koko kunta-ala ilmoitti omista työtaistelutoimistaan, pääasiassa työnseisauksista.⁶⁰ Työnseisauksista ilmoittaminen aktivoi TRiitaL:n 10 §:n sovittelupakon, jolloin työehtosopimusneuvottelut muuttuivat sovitteluksi maaliskuun alussa. Työ- ja elinkeinoministeriö siirsi Tehyn ja SuPerin ilmoittaman lakon kahdella viikolla TRiitaL:n 8 §:n mukaisesti. Lisäksi myös osa muista lakoista siirrettiin.⁶¹

Tämän lisäksi Tehy ja SuPer ilmoittivat 17.3.2022 toisesta, ensimmäistä lakkoa laajemmasta työnseisauksesta. Myös tätä lakkoa siirrettiin TRiitaL:n 8 §:n mukaisesti kahdella viikolla, jolloin lakko voisi alkaa 15.4.2022. Työnseisauksien lisäksi maaliskuussa ilmoitettiin ylityö- ja vuoronvaihtokielloista. Tehy ja SuPeria koskeva ensimmäinen ylityö-

⁶⁰ KT, 2022b.

⁶¹ Ibid.

ja vuoronvaihtokielto kesti 1.3.2022-8.3.2022 välisen ajan ja seuraava alkaisi 25.3.2022. Tätä seuraava kesti 1.4.2022-15.4.2022. 20.4.2022 Tehy ja SuPer ilmoittivat toistaiseksi voimassa olevasta ylityö- ja vuoronvaihtokiellosta.⁶²

Ensimmäinen Tehyn ja SuPerin lakko alkoi 1.4.2022 kello 6.00. Työnseisaus päättyi 15.4.2022 kello 6.00. Toinen lakko ei kuitenkaan alkanut, vaan lopulta peruttiin. Valmisteluun tuli työnseisauksen sijaan joukkoirtisanoutuminen.⁶³ Lakon perumisen taustalla oli muun muassa potilasturvallisuuslain valmistelu. Potilasturvallisuuslain vaikutuksen ajateltiin heikentävän lakkojen tehokkuutta, mikä saattoi olla syynä perumiseen, vaikkei laki ollutkaan vielä voimassa. Työtaistelutoimiin liittyvät resurssit saatettiin nähdä kuitenkin pitkällä aikavälillä menevän tehokkaampaan käyttöön enemmän painostusta luovan työtaistelutoimen valmisteluun.

Työtaistelutoimiin tuli osittainen tauko kesäksi 2022, kun muu kunta-ala päätyi sopimusratkaisuun. Kuitenkin elokuussa Tehy ja SuPer ilmoittivat useista lakoista eri sairaanhoitopiirien teho-osastoissa ja kotihoidoissa. Myös näitä työnseisauksia siirrettiin TRiitaL 8 §:n mukaisesti. Lopulta lähes kaikki teho-osastojen ja kotihoitojen lakot peruttiin Helsingin käräjäoikeuden päätöksellä OK 7 luvun 3 §:n mukaisesti⁶⁴.

Tämän lisäksi elokuussa kiristettiin myös ylityö- ja vuoronvaihtokieltoa. Syyskuussa koko kunta-alalle julistettiin siirron kielto, minkä mukaan Tehyn tai SuPerin jäseniä ei saisi siirtää työtehtävistään tai työskentelypaikastaan toiseen. Elokuussa vastaava siirron kielto annettiin Helsingin kaupungin eteläiseen hoitoyksikköön. Syyskuussa tätä työtaistelutoimea siten laajennettiin koko kuntasektoria koskevaksi.⁶⁵

Neuvottelukierroksen viimeinen lakko pidettiin syyskuun lopulla Oulun kaupungin kotihoidossa potilasturvallisuuslain voimaantulon jälkeen. Tällöin lain mukaiseen suojele-työhön kutsuttiin muutamia hoitajia. Oulun kaupunki oli löytänyt muun työvoiman muualta. Lakon aikana työskenteleville tarjottiin 120 euron korvaus päivässä normaalin palkan lisäksi.⁶⁶ Kyseinen lakko oli ainut teho-osastoja ja kotihoitoja koskeva lakko, jota ei

⁶² SuPer, 2022.

⁶³ KT, 2022b; SuPer, 2022.

⁶⁴ Helsingin käräjäoikeus, 2022.

⁶⁵ KT, 2022b.

⁶⁶ SuPer, 2022.

peruttu käräjäoikeuden päätöksellä. Lakkoa oli kuitenkin siirretty kahdella viikolla TRiitaL:n 8 §:n mukaisesti, minkä vuoksi sen ajankohta oli siirtynyt potilasturvallisuuslain voimaantulon jälkeiseen aikaan. Lakkoa ei siten tarvinnut perua, sillä lain avuin potilaiden ja asiakkaiden henki ja terveys pystyttiin turvaamaan lakonkin aikana. OK 7 luvun 3 §:n mukaiselle turvaamistoimelle ei näin ollen ollut tarvetta.

Myös joukkoirtisanoutumisen valmistelua jatkettiin uudestaan aktiivisesti syyskuussa teho-osastojen ja kotihoitojen lakkojen peruuntumisen jälkeen. Valmistelu jäi kuitenkin keskeneräiseksi, kun sopimusratkaisuun päästiin lokakuun alussa.

4.3 Työtaistelun rajaaminen

Työtaistelutoimia rajattiin monin eri keinoin ja perustein. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö käytti TRiitaL:n 8 §:n mukaista lakkojen siirtämisoikeutta useita kertoja. Lähes kaikkia työriidan aikana ilmoitettuja lakkoja siirrettiinkin 14 vuorokaudella. Tämän lisäksi syyskuussa teho-osastojen ja kotihoitojen lakkoja peruttiin kokonaan Helsingin käräjäoikeuden päätöksin OK 7 luvun 3 §:n mukaisesti. Ensimmäistä lakkoja peruvaa päätöstä haki Varsinais-Suomen Sairaanhoidopiirin kuntayhtymä Tehy ja SuPeria vastaan. Kyseeseen tuli turvaamistoimi, eli vastapuolta kiellettiin tekemästä jotakin, ryhtymästä johonkin tai olemaan laiminlyömättä jotakin toisen osapuolen oikeuksien toteutumisen tai niiden arvon ja merkityksen pysymisen vuoksi. Tehy ja SuPeria siis kiellettiin ryhtymästä työtaistelutoimenpiteisiin sairaanhoidopiirin oikeuksien toteutumisen vuoksi. Tehyn ja SuPerin työtaistelutoimenpiteiden nähtiin olevan toteuttamistavan ja seurauksiensa vuoksi kohtuuttomia tai hyvän tavan vastaisia, minkä vuoksi ne pystyttiin perumaan turvaamistoimena.⁶⁷

Näiden lisäksi yksi merkittävin sosiaali- ja terveysalan työtaistelun rajauskeino on potilasturvallisuuslaki. Lain tarkoituksena on suojella välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoitojen toteutuminen työtaistelun aikana. Laki on voimassa määräaikaisesti tammi-kuun 2023 loppuun saakka, ja se on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteessa, jossa

⁶⁷ Helsingin käräjäoikeus, 2022 s. 2–7.

työntekijäjärjestön työtaistelun aiheuttama henkilöstövajaus vaarantaa potilaiden ja asiakkaiden hengen tai terveyden. Kyse on henkilövahinkojen ja terveyteen liittyvien vaarojen ennaltaehkäisemisestä. Esimerkiksi lakkoja tai joukkoirtisanoutumisia ei saa toteuttaa ilman sopimusta työpaikoille jäävästä henkilöstöstä, ja työntekijäjärjestöllä on vastuu tämän toteutumisesta.⁶⁸

Jos tämä työntekijäjärjestöön kohdistuva velvoite ei riitä turvaamaan potilasturvallisuutta, on työnantajalla lain mukaan oikeus määrätä työntekijöitä työskentelemään esimerkiksi tavanomaisista työtehtävistä poikkeavissa työtehtävissä, joihin työntekijän ammattitaito kuitenkin riittää. Lisäksi työntekijällä on oikeus määrätä työntekijä toiseen toimintayksikköön sekä poiketa työaika- sekä vuosilomasäännöksistä. Jos nämäkään toimenpiteet eivät olisi riittäviä, aluehallintovirastolla olisi oikeus työnantajan määräyksestä määrätä työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutunut työntekijä potilasturvatyöhön.⁶⁹

Kuten jo luvussa 3.1 käsiteltiin, työtaisteluoikeuden rajoittamiseen vaaditaan tiettyjen ehtojen täytyminen. Kaikkien näiden ehtojen tulee täytyä siis myös potilasturvallisuuslaissa: lakiin perustuminen, hyväksyttävyyksivaatimus, oikeusturvavaatimus, tarkkarajaisuusvaatimus, ihmisoikeusvelvoite, suhteellisuusvaatimus ja perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuus. Lakiin perustumisen vaatimus täyttyy potilasturvallisuuslain olemassaolon kautta. Hyväksyttävyyksivaatimus eli hyväksyttävän ja painavan yhteiskunnallinen tarve työtaisteluoikeuden rajoittamiselle pohjautuu varsinkin asiakkaiden tai potilaiden henkien ja terveyden turvaamiseen. Oikeusturvavaatimus eli työntekijän, jonka oikeuksia on rajoitettu mahdollisuus käyttää oikeusturvakeinoja, löytyy esimerkiksi potilasturvallisuuslain 4 §:n kolmannessa momentissa ja 6 §:n toisessa ja neljännessä momentissa. Tarkkarajaisuusvaatimus eli perusoikeuden rajoittamisen täsmällinen määräytyminen tulee esille muun muassa lain 1 §:ssä.

Ihmisoikeusvelvoitteen ja suhteellisuusperiaatteen vaatimusten täytyminen herätti kenties eniten väittelyä. Lain säädäntövaiheessa esimerkiksi ammattiliitto STTK:n 15.9.2022

⁶⁸ HE 130/2022, s. 1.

⁶⁹ HE 130/2022, s. 1–2. Esityksessä korostetaan, että toimet tulisi ottaa käyttöön vain, jos muut keinot eivät riitä potilasturvallisuuden turvaamiseen. Lisäksi esityksessä mainitaan, että lain tarkoituksena ei ole tarkoitus murtaa työtaistelua saatikka ratkaista työriidan keskiössä ollutta työvoimapulaa.

antamassa asiantuntijalausunnossa korostettiin potilasturvallisuuslain kohdistumista pieni- ja keskituloisiin naisiin, mikä tarkoittaisi palkkatasa-arvon toteutumisen heikentymistä. Lakia vastustettiin myös perustuslaissa turvatun työtaisteluoikeuden heikentämisen näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran 14.9.2022 antamassa lausunnossa taas kannatettiin lakia esimerkiksi PL:n 7 §:ssä säädetyn oikeuden elämään ja 19 §:ssä säädetyn oikeuden välttämättömän huolenpidon perustein. Lausunnossa laki nähtiin välttämättömänä ja viimesijaisena keinona suojella potilaita.⁷⁰

Ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisessa tuli eteen punninta erinäisten oikeuksien välille. Kuitenkin henki ja terveys nähtiin punninnassa olennaisempina ihmisoikeutena kuin työtaisteluoikeus. Lisäksi suhteellisuusvaatimusta arvioidessa todettiin, että potilasturvallisuuden säätäminen on välttämätöntä – asiakkaiden ja potilaiden hengen ja terveyden suojaaminen tulisi aina olla turvattuna, myös työtaisteluiden aikana. Perusoikeuksien rajoittamiselle nähtiin siten olevan hyväksyttävät ja erittäin painavat perusteet.⁷¹

Samankaltainen laki on tullut voimaan vuonna 2007. Myös tällöin jouduttiin punnitsemaan erinäisten oikeuksien välillä, päätyen kuitenkin siihen, että työtaistelun rajoittamiseen oli hyväksyttävät ja erittäin painavat perusteet.⁷²

4.4 Työtaistelun rajoittamisen herättämä keskustelu

Työtaistelun rajoittaminen herätti varsinkin potilasturvallisuuslain osalta paljon keskustelua. Tehy ja SuPer antoivat 11.9.2022 lausunnon, jossa ilmaistiin yhdistyksien vastustus hallituksen esitykseen lakiin liittyen. Lausunnossa perusteltiin lain vain syventävän käsillä olevaa hoitajapulaa. Lisäksi lausunnossa huomautetaan, että OK 7 luvun 3 §:n mukaan tarvittaessa riippumaton tuomioistuin voi kieltää tai keskeyttää kansalle hengenvaarallisen tai terveyttä uhkaavan lakon, minkä vuoksi erillisen lain säätäminen on tarpeellista. Tehy ja SuPer lisäksi kritisoivat lain sisältöä, esimerkiksi huomauttaen, että laissa on otettu huomioon myös joukkoirtisanoutumistilanteet, vaikkei virallista

⁷⁰ STTK, 2022, s. 1–2; Valvira, 2022, s. 3.

⁷¹ Perustuslakivaliokunnan lausunto, 2022, s.6.

⁷² Perustuslakivaliokunta, 2007, s. 1–6.

joukkoirtisanoutumis päätöstä tai -ajankohtaa ollut annettu. Täten yhdistysten mukaan nykyisten työtaistelukeinojen rajaamisen lisäksi on pyritty rajoittamaan myös mahdollisia tulevia työtaistelukeinoja.⁷³

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa punnittiin lakiesitykseen liittyvien perusoikeuksien ristiriitoja, kuten jo aiemmassa luvussa kerrottiin. Punninnassa päädyttiin kuitenkin siihen, että potilaiden ja asiakkaiden terveyden ja hengen suojaaminen tulisi asettaa työtaisteluoikeuden edelle. Kantaa perusteltiin esimerkiksi sillä, että lakiesityksessä korostettiin lain olevan käytettävissä vain, mikäli muut keinot potilasturvallisuuden turvaamiseksi eivät ole riittäviä. Lisäksi lausunnon mukaan työtaistelutoimenpiteiden nähtiin aiheuttavan suurella todennäköisyydellä potilaiden hengen ja terveyden vakavaan vaarantumisen. Valiokunnan kannan mukaan potilaiden henki ja terveys tulisi pystyä turvaamaan kaikissa olosuhteissa, sisällyttämällä työtaistelutilanteet.⁷⁴

Potilasturvallisuuslain suhde perustuslakiin aiheutti punnintatilanteen, jossa erilaisia perus- ja ihmisoikeuksia punnittiin keskenään. Lailla toisaalta pyritään turvaamaan perustuslain 19 § 1 momentin tuoma oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä 3 momentin julkisen vallan velvollisuutena oleva jokaiselle riittävä sosiaali- ja terveystalveluiden tarjoaminen sekä väestön terveyden edistäminen sekä 22 §:ssä luvattu julkisen vallan perusturvaaminen oikeus työhön ja elinkeinovapauteen. Lisäksi perustuslain 7 § turvaa oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen. Toisaalta potilasturvallisuuslain voi päätellä tukevan tätä oikeutta potilaiden näkökulmasta, mutta toisaalta se saattaa heikentää hoitohenkilöstön henkilökohtaista vapautta.

Tehy ja SuPer kutsuvat potilasturvallisuuslakia pakkotyölaiksi juuri henkilökohtaisen vapauden rajoituksen vuoksi. Lain mukaan työnantaja voi tarvittaessa määrätä hoitohenkilökuntaa töihin poiketen työaika- ja vuosilomasäännöksistä sekä aluehallintovirastolla olisi oikeus määrätä työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutunut työntekijä potilasturvatyöhön. Tämän voi nähdä olevan ristiriidassa hoitohenkilökunnan henkilökohtaisen

⁷³ Tehy ja SuPer, 2022, s. 1–9.

⁷⁴ Perustuslakivaliokunnan lausunto, 2022, s. 1–8.

vapauden vuoksi. Lisäksi työnantajan mahdollisuus määrätä työntekijöitä työskentelemään normaalista poikkeavassa työpisteessä tai työtehtävissä voi loukata tätä vapautta. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännessä artiklassa kielletään pakkotyö ja pakollinen työ. Artiklan mukaan pakkotyöksi ei kuitenkaan lasketa esimerkiksi sellaista työtä, jota vaaditaan, kun yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia uhkaa vaara tai onnettomuus. Pakkotyö kielletään myös esimerkiksi ILO:n sopimuksissa sekä Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa sopimuksessa. Lain esitöissä kuitenkin todetaan, että lain määräyksiä tultaisiin käyttämään vain, jos muut keinot eivät riittäisi asiakkaiden ja potilaiden hengen ja terveyden turvaamiseen. Lisäksi työntekijöihin kohdistuvien keinojen ei tule olla henkilöiden tilanteen kannalta kohtuuton.⁷⁵

Potilasturvallisuuslain esitöissä arvioidaan myös tiivistetysti läpi sosiaali- ja terveysalan nykytilaa. Arvioinnissa todettiin muun muassa, että Covid-19 epidemia aiheutti alalle merkittävää kuormitusta, mikä on kerryttänyt hoito- ja palveluvelkaa. Hoito- ja palveluvelan takana on myös vahvasti henkilöstövaje. Edes välillisen julkishallinnon kautta tapahtuva sosiaali- ja terveyshuoltopalveluiden ostopalvelu ei ole riittänyt henkilöstövajeen purkamiseen, sillä myös yksityinen sektori kärsii henkilöstöpulasta. Vuoden 2022 elokuussa henkilöstövaje vaihteli alueittain 5–20 % välillä. Tämä on johtanut muun muassa satojen terveydenhuollon vuodepaikkojen vähenemiseen, kotihoidon palvelujen piiriin pääsemisen rajoittamista sekä erikoissairaanhoidon pahaan ruuhkautumiseen.⁷⁶

Lain esitöissä henkilöstövajetta sekä alan haavoittuvaisuutta käytetään yhtenä perusteena laille. Tehyn ja SuPerin lausunnossa lakia kuitenkin vastustetaan samasta syystä. Heidän mukaansa laki voisi pahentaa hoitajapulaa entisestään ja siten eskaloida alan tilaa entisestään.⁷⁷

⁷⁵ HE 130/2022vp, s. 19–29.

⁷⁶ HE 130/2022vp, s. 22.

⁷⁷ HE 130/2022vp, s. 26–27; Tehy ja SuPer, 2022 s.7–8.

5 LOPUKSI

5.1 Yhteenveto

Työtaisteluoikeus on Suomessa melko vahvasti turvattu oikeus. Se on turvattu perustuslakitasolla asti, minkä lisäksi Suomi on sitoutunut noudattamaan useita kansainvälisiä sopimuksia, jotka turvaavat työtaisteluoikeuden. Suomen perustuslaissa työtaisteluoikeus on johdettu 13 §:n kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta. Vahvan suojan vuoksi työtaisteluiden rajoittaminen on melko poikkeuksellista, ja mahdollista vain tietyissä tilanteissa. Esimerkiksi Norjan ja Tanskan malleihin verrattuna rajoittamista tapahtuu huomattavasti vähemmän sekä tiukemmin perustein.

Perusoikeusstatuksen vuoksi työtaisteluoikeuden rajoittaminen vaatii perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Nämä ovat lakiin perustuminen, hyväksyttävyyysvaatimus, oikeusturvavaatimus, tarkkarajaisuusvaatimus, ihmisoikeusvelvoite, suhteellisuusvaatimus sekä tärkeimpänä perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuus. Rajoittamistilanteet aiheuttavat usein punnintatilanteen useiden eri perusoikeuksien välille, jolloin perusoikeuksien ydinalue pyritään turvaamaan.

Lainsäädännössä mahdollistetaan myös lievempi työtaisteluoikeuden rajoittaminen esimerkiksi työrauhavelvollisuuden sekä työnseisauksien siirtämisen kautta. Työrauhavelvollisuus on pääsääntöisesti voimassa työehtosopimuksen voimassaolon ajan. Työehtosopimukset ovatkin työtaisteluiden keskiössä.

Esimerkiksi vuonna 2022 ammattiliitot Tehy ja SuPer olivat työriidassa KT:n kanssa uuden työehtosopimuksen ehtojen vuoksi. Työriita oli pitkäkestoinen ja koki poikkeuksellisia käännteitä erilaisten rajoitusten vuoksi. Eniten kiistelyä aiheutti syyskuussa 2022 voimaan tullut potilasturvallisuuslaki, jonka tavoitteena oli turvata asiakkaille ja potilaille välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito. Laki sai kritiikkiä esimerkiksi hoitohenkilöstön henkilökohtaisen vapauden rajoittamisesta sekä kriittisessä tilassa olevaan naisvaltaiseen alaan puuttumisella. Lakia toisaalta tuettiin potilaiden ja asiakkaiden hengen ja terveyden turvaamisen kannalta. Tukea sai myös se, että lain vaikutukset tulisivat voimaan vain, jos muut keinot eivät riitä välittämään terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamiseen.

Työriita sovittiin kuitenkin saman vuoden lokakuun alussa. Työehtosopimus sisälsi kehennuksia henkilöstön palkkaukseen ja muihin etuihin liittyen. Henkilöstövaje on kuitenkin pitkäaikainen ja moniulotteinen ongelma, jota ei voitu suoranaisesti ratkaista neuvotteluissa. Työtaistelun ja potilasturvallisuuslaki voi kuitenkin vaikuttaa tulevaisuudessakin alaan. Esimerkiksi vuonna 2022 keskusteluissa oli myös vuonna 2007 voimaan tullut samankaltainen potilasturvallisuuslaki. Työtaisteluiden rajoittamisen poikkeuksellisuuden vuoksi rajoitustilanteet ovat mieleenpainuvia. Rajoituksen edellytyksien vuoksi kyseessä on usein muutenkin mielipiteitä jakava työriita.

5.2 Tutkimuskysymyksiin palaaminen

Työn alussa todettiin työn pyrkivän vastaamaan kolmeen tutkimuskysymykseen: *”Mitä työtaistelut ovat ja mihin työtaisteluoikeus perustuu?”*, *”Miten työtaisteluoikeutta voidaan rajata ja millä perusteilla?”* ja *”Millä tavoin ja millä perusten sosiaali- ja terveystalouden työtaistelua rajattiin vuonna 2022?”*.

Työn kautta työtaisteluoikeutta voi kuvailla kansalliseksi ja kansainväliseksi sääntelyksi, joihin oikeus työtaisteluihin perustuu. Suomessa työtaisteluoikeus löytyy perustuslaista sekä kansainvälisellä sääntelyllä voi viitata esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä ILO:n erinäisiin sopimuksiin. Työtaistelut itsessään tarkoittavat kollektiivisesti tapahtuvaa painostusta toista osapuolta kohtaan, tavallisimmin työehtosopimuksista neuvotellessa. Työtaisteluihin sekä työtaisteluoikeuteen liittyy vahvasti kollektiivisuus sekä yhteisen asian ajaminen.

Työn mukaan työtaisteluoikeutta on rajattu muun muassa erinäisen lainsäädännön kautta. Muun muassa TEhtol:n 8 § kuvaa työrauhavelvoitetta sekä TRiitaL:n pykälät 7, 8 ja 10 kuvaavat työrauhavelvoitetta lievempiä työtaisteluiden rajoituksia. Myös OK 7 luvun 3 §:n voi rajoittaa työtaisteluoikeutta, mikäli työtaistelutoimesta aiheutuisi ihmisten oikeuksien toteutumisen estäminen tai heikentäminen. Riippumattomalla tuomioistuimella on oikeus turvaamistoimena esimerkiksi sakon uhalla kieltää tällaisia toimia.

Työn mukaan sosiaali- ja terveystalouden työtaistelua rajattiin vuonna 2022 esimerkiksi TRiitaL 8 §:n mukaisilla lakkojen siirroilla sekä OK 7 luvun 3 §:n mukaan uhkasakoilla

kielleyillä lakoilla. Lisäksi potilasturvallisuuslaki rajoitti työtaisteluoikeutta merkittävästi. Perusteina potilasturvallisuuslaille käytettiin yleisiä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Lakkojen kieltämisellä ja potilasturvallisuuslailla pyrittiin turvaamaan ennen kaikkea potilaiden ja asiakkaiden välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito.

5.3 Jatkotutkimusmahdollisuudet

Työn rajallisuuden vuoksi aihetta oli mahdollisuus tutkia vain rajallisemmin. Työssä esimerkiksi keskityttiin vain yhteen työtaisteluoikeuden rajaamistilanteeseen. Yksi mielenkiintoinen näkökulma voisi olla eri rajoitustilanteiden vertailu keskenään. Lisäksi työssä keskityttiin pääsääntöisesti vain työsuhteisten työtaisteluoikeuden rajoittamiseen. Tutkimusta voisi tehdä myös virkasuhteisten työtaisteluoikeuden rajoittamisesta, joka on jo huomattavasti työsuhteisista rajoitetumpaa. Myös työsuhteisten ja virkasuhteisten välisen työtaisteluoikeuden vertailu voisi olla kiinnostava tutkimuskohde. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla on työsuhteisista sekä virkasuhteisista, mikä voisi olla tuleva tutkimuskohde työtaistelunäkökulmasta.