

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain, työriitojen sovittelusta annetun lain, työsopimuslain ja merityösopimuslain muuttamisesta**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työehtosopimuslakia, työriitojen sovittelusta annettua lakia, työsopimuslakia ja merityösopimuslakia. Työehtosopimuslakiin ja työriitojen sovittelusta annettuun lakiin esitetään lisättäväksi säännökset eräiden työtaistelutoimien edellytyksistä työsuhteessa. Uudet säännökset koskisivat myötätuntotyötaistelujen edellytyksiä ja poliittisten työtaistelujen enimmäiskestoja sekä ilmoitusvelvollisuuksia näistä työtaistelutoimista ja ehdotettujen rajoitusten rikkomisen seuraamuksia.

Työehtosopimuslakiin lisättäisiin säännökset, joiden mukaan työrauhavelvollisuuden vallitessa ei saisi toimeenpanna myötätuntotyötaistelua, jos sen toteuttamistapa tai siitä pääriidan ulkopuolisille aiheutuvat vahingolliset seuraukset olisivat ilmeisessä epäsuhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Myötätuntotyötaistelulla tarkoitettaisiin työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua. Myötätuntotyötaistelun suhteellisuusvaatimus koskisi työehtosopimuksen voimassaoloaikaa, jolloin sopimukseen sidottujen välillä vallitsee työrauhavelvollisuus. Lisäksi ehdotetaan rajoitettavaksi poliittisten työtaisteluiden enimmäiskestoja työrauhavelvollisuuden vallitessa siten, että poliittisten työnseisausten enimmäiskesto olisi enintään 24 tuntia ja muiden työtaistelutoimien enimmäiskesto enintään kaksi viikkoa. Työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen olisi huolehdittava siitä, että sen alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät välttävät suhteettomia myötätuntotyötaisteluita ja enimmäiskeston ylittäviä poliittisia työtaistelutoimenpiteitä.

Työriitojen sovittelusta annettuun lakiin lisättäisiin säännös myötätuntotyötaisteluoikeuden rajoittamisesta siten, että sitä ei saisi toimeenpanna, jos sen toteuttamistapa tai siitä pääriidan ulkopuolisille aiheutuvat vahingolliset seuraukset olisivat ilmeisessä epäsuhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden ja jos tuettavan työtaistelun tavoitteena ei olisi työehtosopimuksen solmiminen. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi ilmeistä epäsuhtaa arvioitavaksi samoin kuin mitä esitetään säädettäväksi työehtosopimuslaissa myötätuntotyötaistelun suhteettomuusarvioinnissa. Poliittiseen päätöksentekoon kohdistuvan työnseisauksen kestoja rajoitettaisiin samoin kuin esitetään rajoitettavaksi työrauhavelvollisuuden voimassaollessa työehtosopimuslaissa 24 tuntiin työtaistelutoimen aloittamisesta. Muut poliittiset työtaistelutoimet kuin työnseisaus saisivat kestää enintään kaksi viikkoa.

Työehtosopimuslakiin ja työriitojen sovittelusta annettuun lakiin lisättäisiin velvoite myötätuntotyötaistelun toimeenpanon yhteydessä turvattavaksi yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömät palvelut tai toiminnot.

Työriitojen sovittelusta annetussa laissa säädettäisiin velvollisuudesta ilmoittaa työnseisauksena järjestettävästä myötätuntotyötaistelusta tai poliittisesta työtaistelusta viimeistään seitsemän päivää ennen sen aloittamista.

Esityksessä ehdotetaan työehtosopimuslakiin perustuvan työrauhavelvollisuuden vastaisesta työtaistelusta tuomittavan hyvityssakon määrän korottamista siten, että jatkossa hyvityssakon määrä olisi vähintään 10 000 euroa ja enintään 150 000 euroa. Hyvityssakkoseuraamus koskisi

myös lainvastaisia suhteettomia myötätuntotyötaisteluita ja enimmäiskeston ylittäviä poliittisia työtaisteluita.

Työriitojen sovittelusta annetussa laissa säädettäisiin työehtosopimuslain hyvityssakkoa vastaavasta hyvitysseuraamuksesta suhteettoman myötätuntotyötaistelun tai enimmäiskeston ylittävän poliittisen työtaistelun toimeenpanemisesta työrauhavelvollisuuden ulkopuolella. Oikeus hyvityksen vaatimiseen olisi työtaistelun kohteeksi joutuneella työnantajalla tai työntekijällä. Kanne hyvityksen vaatimiseksi olisi nostettava kuuden kuukauden kuluessa sen kalenterikuukauden päättymisestä, jonka aikana oikeus hyvitykseen on syntynyt.

Erityisestä syystä hyvityssakko tai hyvitys voitaisiin tuomita vähimmäismäärää pienempänä tai jättää kokonaan tuomitsematta.

Työsopimuslakiin ja erityisopimuslakiin lisättäisiin työntekijälle velvoite maksaa työnantajalleen hyvitystä (200 euroa), mikäli hän jatkaisi työntekijäjärjestön toimeenpanemaa tuomioistuimen laittomaksi julistamaa työnseisausta saatuaan tiedon tuomiosta.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan ....

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	6
1 Asian tausta ja valmistelu .....	6
1.1 Tausta .....	6
1.2 Valmistelu .....	6
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Kansallinen lainsäädäntö.....	6
2.1.1 Yhdistymisvapaus ja työtaisteluoikeus .....	6
2.1.2 Työrauhavelvollisuus .....	8
2.1.2.1 Poliittiset työtaistelut.....	9
2.1.2.2 Myötätuntotyötaistelut .....	10
2.1.2.3 Työtaisteluoikeus ja työrauhavelvollisuus virkasuhteissa.....	12
2.2 Laki työriitojen sovittelusta.....	13
2.3 Seuraamukset työrauhavelvoitteen rikkomisesta .....	14
2.4 Seuraamus työtaistelusta, joka ei ole ammattiliiton toimeenpanema.....	15
2.5 Työ- ja virkaehtosopimuksia koskevien asioiden käsittely työtuomioistuimessa .....	16
2.6 Turvaamistoimet .....	17
2.7 Kansainvälinen lainsäädäntö ja kansainväliset sitoumukset .....	17
2.7.1 Yleistä .....	17
2.7.2 Euroopan neuvoston Euroopan ihmisoikeussopimus.....	18
2.7.3 Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja.....	19
2.7.4 Kansainvälinen työjärjestö ILO .....	22
2.7.4.1 ILO:n sopimusjärjestelmä .....	22
2.7.4.2 ILO:n yleissopimusten valvonta ja yleissopimuksen numero 87 valvontakäytäntö .....	23
2.7.4.3 ILO ja lakko-oikeus.....	25
2.7.4.4 Kokoontumis- ja sananvapaus yhdistymisvapauden edellytyksenä .....	27
2.7.4.5 Lakon rajoittaminen .....	28
2.7.4.6 Lakko-oikeuden rajoitus työrauhan aikana .....	30
2.7.4.7 Yhdistymisvapauskomitean tulkintoja lakko-oikeuden rajoittamisesta taloudellisilla syillä .....	30
2.7.4.8 Asiantuntijakomitean arvioita lakko-oikeuden rajoituksista suhteessa EU:n perusvapauksiin.....	31
2.7.4.9 Poliittiset lakot .....	32
2.7.4.10 Myötätuntolakot .....	33
2.7.4.11 Seuraamukset laittomista lakoista .....	34
2.7.4.12 Yleissopimuksen numero 87 tulkintariita lakko-oikeudesta .....	35
2.7.5 EU-lainsäädäntö .....	37
2.7.6 Poliittiset työtaistelut.....	39
2.7.7 Myötätuntotyötaistelut .....	40
2.7.8 Seuraamukset .....	42
2.8 Käytäntö.....	42
2.8.1 Työtaisteluiden määrä .....	42
2.8.2 Laittomat työtaistelut .....	44

2.8.3 Poliittiset työtaistelut.....	46
2.8.4 Myötätuntotyötaistelut .....	46
2.8.5 Seuraamukset .....	47
2.9 Nykytilan arviointi .....	47
3 Tavoitteet .....	49
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	50
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	50
4.1.1 Yleistä ehdotetun sääntelyn toteutuksesta.....	50
4.1.2 Suhteettomien myötätuntotyötaisteluiden rajoittaminen.....	50
4.1.3 Poliittisten työtaisteluiden rajoittaminen.....	51
4.1.4 Seuraamusjärjestelmän tehostaminen .....	52
4.1.5 Muut muutokset .....	52
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	52
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	52
4.2.1.1 Vaikutukset kansantalouteen.....	52
4.2.1.2 Vaikutukset yrityksiin .....	55
4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset .....	55
4.2.2.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin .....	55
4.2.2.2 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään ml. työntekijöihin .....	56
4.2.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan ml. tuomioistuimiin .....	58
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	58
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	58
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	59
5.2.1 Ruotsi .....	59
5.2.2 Tanska .....	61
5.2.3 Norja.....	63
5.2.4 Saksa .....	64
5.2.5 Ranska.....	67
5.2.6 Alankomaat .....	67
6 Lausuntopalaute .....	68
7 Säännöskohtaiset perustelut .....	68
7.1 Työehtosopimuslaki .....	68
7.2 Laki työriitojen sovittelusta.....	75
7.3 Työsopimuslaki .....	78
7.4 Merityösopimuslaki .....	79
8 Voimaantulo .....	79
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	79
9.1 Yleiset lähtökohdat .....	79
9.2 Perustuslain 13.2 §:ssä turvatun työtaisteluoikeuden sisältö .....	80
9.3 Työnantajan omaisuuden suoja perusoikeutena .....	82
9.4 Työtaisteluoikeuden rajoittamisen yleiset edellytykset.....	83
9.5 Lakiehdotusten arviointi.....	85
9.5.1 Myötätuntotyötaisteluita koskevat ehdotukset.....	85
9.5.2 Poliittisia työtaisteluita koskevat ehdotukset .....	89
9.5.2.1 Poliittisten työtaisteluiden rajoittaminen työtaisteluoikeuden näkökulmasta .....	89

9.5.2.2 Poliittisten työtaisteluiden rajoittaminen kokoontumis- ja sananvapauden näkökulmasta .....	91
9.5.3 Yksilön työtaisteluoikeuden rajoittaminen ja ydinalueen koskemattomuus .....	92
9.5.4 Seuraamusjärjestelmää koskevat ehdotukset .....	93
9.5.5 Ahvenanmaa .....	96
LAKIEHDOTUKSET .....	97
1. Laki työehtosopimuslain muuttamisesta .....	97
2. Laki työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta .....	98
3. Laki työsopimuslain 3 luvun muuttamisesta .....	102
4. Laki merityösopimuslain 4 luvun muuttamisesta .....	102
LIITE .....	104
RINNAKKAISTEKSTIT .....	104
1. Laki työehtosopimuslain muuttamisesta .....	104
2. Laki työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta .....	106
3. Laki työsopimuslain 3 luvun muuttamisesta .....	112
4. Laki merityösopimuslain 4 luvun muuttamisesta .....	113

## **PERUSTELUT**

### **1 Asian tausta ja valmistelu**

#### **1.1 Tausta**

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus valmistelee seuraavat työrauhaa parantavat esitykset:

- Pohjoismaisen käytännön mukaisesti poliittisen työtaisteluoikeuden käyttöä rajoitetaan enintään yhden vuorokauden mittaisiin mielenilmaisuihin.
- Hallitus muuttaa lainsäädäntöä niin, että tukityötaistelut asetetaan suhteellisuusarvioinnin ja työriitalain mukaisen ilmoitusvelvollisuuden kohteeksi. Jatkossa laillisia tukityötaisteluita ovat ne, jotka ovat kohtuullisia suhteessa tavoitteisiin ja joiden vaikutukset kohdistuvat vain työriidan osapuoliin.
- Laittomasta työtaistelusta tuomittavan hyvityssakon tasoa korotetaan ja sakon ylärajaksi säädetään 150 000 euroa ja alarajaksi 10 000 euroa. Työtuomioistuinten laittomaksi työtaisteluksi tuomitseman lakon jatkamisesta säädetään työnantajalle 200 euron seuraamusmaksu laittomaksi tuomittuun työtaisteluun osallistumisesta.

#### **1.2 Valmistelu**

Esitys on valmisteltu kolmikantaisesti työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa työrauhakysymyksiä käsittelevässä työryhmässä. Työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi työryhmässä olivat edustettuina Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, STTK ry, Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät SY ry, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT ja Valtion työmarkkinalaitos. Työryhmää ja hallituksen esityksen valmistelua koskevat tiedot hankkeesta [TEM053:00/2023](https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM053:00/2023) ovat nähtävissä julkisessa palvelussa osoitteessa <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM053:00/2023>.

Kirkon työmarkkinalaitosta on kuultu työryhmässä. Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella xx-xx.

### **2 Nykytila ja sen arviointi**

#### **2.1 Kansallinen lainsäädäntö**

##### **2.1.1 Yhdistymisvapaus ja työtaisteluoikeus**

Perustuslain (731/1999) 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Työtaisteluoikeutta ei ole perustuslain 13 §:ssä nimenomaisesti mainittu, mutta perustuslakivaliokunta on katsonut työtaisteluoikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Työ-

taisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 15/2007 vp, PeVL 12/2003 vp, s. 2–3). Yhdistymisvapautta koskevien perusoikeussäännösten velvoittavat oikeusvaikutukset kohdistuvat ensi sijassa julkiseen valtaan, mutta säännöksillä on merkitystä myös yksityisten välisissä suhteissa. Perustuslain esitöiden mukaan ammatillisen järjestäytymisvapauden turvaaminen, kuten yhdistymisvapaus yleensäkin, merkitsee myös sitä, ettei vapautaan käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia. Siten osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä. (Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, HE 309/1993 vp, s. 61.)

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

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

Yhdistymisvapaus on otettu huomioon työnsopimuslain 7 luvun 2 §:n 2 momentin ja merityösopimuslain 8 luvun 2 §:n 2 momentin säännöksissä työnsopimuksen irtisanomisperusteista. Asiallisena ja painavana syynä irtisanomiseen ei voida pitää työntekijän osallistumista työehtosopimuslain mukaiseen tai työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen. Myös työntekijäryhmän toimeenpanemaan lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen osallistuvat saavat irtisanomis- ja syrjintäsuojaa, vaikka toimenpiteellä ei olisi yhteyttä ammattiyhdistystoimintaan (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisu, Turku 2020, s. 233).

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

Tapauksessa KKO 2016:12 yhtiön tulospalkkiojärjestelmään sisältyneen rajoitusehdon mukaan osallistuminen laittomaan työtaisteluun poisti henkilöltä oikeuden tulospalkkioon siltä kaudelta, jolle laitton työtaistelutoimenpide kohdentui. Yhtiön työntekijät olivat työrauhavelvoitteen voimassaoloaikana ryhtyneet työnseisauksiin, joiden johdosta yhtiö oli evännyt tulospalkkiot työnseisauksiin osallistuneilta. Korkeimman oikeuden mukaan työnsopimuslain 13 §:n 1 momentin säännöksellä on tarkoitettu suojata nimenomaan ammatillista järjestäytymisoikeutta. Säännöksellä ei ole tarkoitus suojata myös oikeutta osallistua työntekijäryhmän ilman työntekijäjärjestön myötävaikutusta järjestämiin spontaaneihin työtaistelutoimiin. Korkein oikeus katsoi, että työtaistelutoimenpiteissä oli ollut kysymys työntekijöiden omasta toiminnasta, joka ei ollut yhteydessä ammatillisen järjestäytymisen vapauteen. Yhtiö ei ollut toiminut syrjintäkiellon eikä yhdistymisvapauden käytön estämisen ja rajoittamisen kiellon vastaisesti evätessään tulospalkkiot.

Kollektiiviset työriidat jaetaan oikeusriitoihin ja eturiitoihin. Oikeusriidat ovat työriitoja, jotka koskevat voimassaolevan kollektiivisopimuksen sisältöerimielisyyksiä. Eturiidat ovat työehtosopimuksen voimassaolon alueen ulkopuolisia, osapuolten välisissä neuvotteluissa ratkaistavia riitoja. Eturiitojen yhteydessä työtaistelutoimenpiteitä ei ole lähtökohtaisesti rajattu, esimerkiksi kollektiivisopimuksen solmimistarkoituksen perusteella. Työtaistelutoimenpiteiden hyväksyttävyyttä ja sallittuja tavoitteita on lähestytty lähinnä työrauhavelvoitetta koskevana kysymyksenä. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 183–184.)

Lainsäädännössä ei ole yleistä työtaistelutoimenpiteen määritelmää. Työtaistelutoimenpiteiden määrittely on merkityksellistä erityisesti työrauhavelvollisuuden näkökulmasta. Työtaistelutoimenpiteiksi on oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa katsottu joukkoluonteiset painostustoimenpiteet, joilla on tietty tehokkuus ja liityntä työsuhteisiin. Kaikki toimenpiteet, jotka täyttävät työtaistelutoimenpiteeltä edellytetyt kriteerit tulevat arvioitavaksi työtaistelutoimenpiteenä ja ovat lähtökohtaisesti sallittuja, ellei työtaistelutoimenpiteiden rajoituksista kuten työrauhavelvoitteesta tai työriitojen sovittelusta annetun lain (420/1962) menettelysäännöksistä muuta johdu. Työtaistelutoimenpiteiksi vakiintuneesti katsottuja toimenpiteitä ovat erilaiset työnseisaukset, kuten työntekijäpuolen lakot ja työnantajapuolen työsulut, sekä ylityökiellot, ostoboikotit, työnteen hidastamiset eli jarrutukset, avointa työpaikkaa koskevat hakusaarrot, laivojen käsittelysaarrot, joukkoihtisanoutumiset ja työtaistelu-uhkaus (TT 2019:114) (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 180).

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 1 momentin 21 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat työoikeutta maakunnan ja kuntien palveluksessa olevien virkaehtosopimuksia koskevin poikkeuksin.

## 2.1.2 Työrauhavelvollisuus

Työtaisteluoikeutta on rajoitettu erityisesti työrauhavelvollisuudella, josta on säädetty työehtosopimuslain (436/1946) 8 §:ssä. Työehtosopimuksella työnantajapuoli takaa työntekijöille vähimmäistyöehdot ja saa vastikkeena lakisääteisen työrauhavelvollisuuden sopimuskauden ajaksi. Työehtosopimuslaissa säädetty työrauhavelvollisuus kohdistuu työehtosopimuksen voimassaoloaikaan ja edellyttää pidättäytymistä työehtosopimukseen kohdistuvista työtaistelutoimista.

Työehtosopimuslain 8 §:n mukaan työrauhavelvollisuus velvoittaa työehtosopimukseen osallisia tai muuten sidottuja yhdistyksiä ja työnantajia sekä yhdistyksiä, joiden jäsenet tai lain 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainitut yhdistykset ovat yhdistyksen suostumuksella tehneet työehtosopimuksen. Työrauhavelvollisuus edellyttää välttämään kaikkia työtaistelutoimenpiteitä, jotka kohdistuvat työehtosopimukseen kokonaisuudessaan tai johonkin sen yksittäiseen määräykseen. Työtaistelutoimenpide kohdistuu kielletyllä tavalla työehtosopimuksen yksittäiseen määräykseen, jos sillä pyritään joko kumoamaan tai muuttamaan tämä määräys. Työrauhavelvollisuuden piiriin kuuluvien edellä mainittujen tahojen on kiellettyä ryhtyä työehtosopimukseen kohdistuviin painostustoimiin (*passiivinen työrauhavelvollisuus*), minkä lisäksi niiden on huolehdittava siitä, etteivät niiden alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, ryhdy tällaisiin toimiin tai muutoinkaan riko työehtosopimuksen määräyksiä (*aktiivinen työrauhavelvollisuus*).

Jos jostain asiasta ei ole sovittu työehtosopimuksessa, ei sitä koskeva työtaistelutoimenpide ole työehtosopimuslain 8 §:n vastainen. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että työehtosopimukseen osalliset voivat velvoittautumiskompetenssin perusteella laajentaa työrauhavelvollisuutta



työehtosopimukseen otettavalla työrauhalausekkeella (TT 2019:17). Työrauhavelvollisuuden vallitessakin sallittuja ovat ne toimenpiteet, jotka eivät työehtosopimuslain 8 §:n perusteella ole kiellettyjä. Myötätuntotyötaistelut ja poliittiset työtaistelut voivat tällä perusteella olla sallittuja työehtosopimuksen voimassaolon aikana. Työehtosopimusten työnantajan työnjohto-oikeutta ja oikeutta ottaa työhön ja erottaa työstä koskevat määräykset tekevät työrauhavelvollisuudesta käytännössä varsin kattavan (TT 2023:2).

Työrauhavelvollisuus on voimassa sopimuskauden aikana ja se koskee vain niitä tahoja, joita työehtosopimus sitoo työehtosopimuslain nojalla. Työrauhavelvollisuus ei koske yleissitovan työehtosopimuksen soveltamispiiriin kuuluvia.

Työehtosopimuskauden päätyttyä myös työehtosopimuksesta johtuva työrauhavelvollisuus lakkaa, jolloin painostustoimiin uuden sopimuksen aikaansaamiseksi voidaan ryhtyä työehtosopimuslain estämättä. Tällöin on kuitenkin noudatettava työriitojen sovittelusta annetun lain mukaisia menettelytapoja.

Eturiitatilanteissa toimeenpantujen työtaistelutoimenpiteiden sallittuja tarkoituspäriä ja menettelytapoja on arvioitu joissakin korkeimman oikeuden tapauksissa, erityisesti 1980-luvulla (KKO 1983-II-187, KKO 1985-II-118, KKO 1987:85 ja KKO 1987:86). Näiden ratkaisujen ja joidenkin oikeuskirjallisuuden kannanottojen perusteella on kehittynyt oppi niin sanotusta yleisestä työrauhavelvoitteesta. Tällä viitataan oikeusjärjestyksen ja hyvän tavan vastaisten toimenpiteiden kieltoon, joka soveltuu työehtosopimuksen voimassaoloajan ulkopuolella. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 184.)

#### 2.1.2.1 Poliittiset työtaistelut

Poliittiset, usein mielenosoitusluonteiset työtaistelutoimenpiteet, joilla pyritään oman työmarkkinavastapuolen ja työehtosopimusasioiden sijasta vaikuttamaan poliittisiin päätöksentekijöihin kuten eduskuntaan, valtioneuvostoon tai kunnanvaltuustoon ja esimerkiksi lainsäädäntöön tai muihin julkisen vallan toimenpiteisiin, ovat lähtökohtaisesti sallittuja. Poliittisista työtaisteiluista ei ole erikseen säädetty, ja niihin sovelletaan työehtosopimuslain 8 §:n yleisiä säännöksiä. Jos työtaistelutoimenpide ei kohdistu voimassa olevaan työehtosopimukseen miltään osin, jää tällainen puhtaasti poliittinen vaikutustarkoitus työehtosopimuslain 8 §:ssä kielletyn vaikutustarkoituksen ulkopuolelle. Jotta työtaistelutoimenpide olisi kielletty, sen on työrauhavelvollisuuden vastaisena kohdistuttava johonkin työehtosopimuksen määräykseen tai työehtosopimukseen kokonaisuudessaan.

Työtuomioistuimen käytännössä (esimerkiksi TT 2012:76, TT 2008:32 ja TT 2013:169) lailliselta poliittiselta työtaistelulta on edellytetty sitä, että se ei osaksikaan kohdistu sovellettavaan työehtosopimukseen. Edellytyksiä hyväksytylle poliittiselle työtaistelutoimenpiteelle ovat työtuomioistuimen oikeuskäytännössä olleet poliittisen syyn selkeä erotettavuus ja välitön ajallinen yhteys poliittiseen päätöksentekoon. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 191 ja esim. TT 1986:87, TT 2003:50, TT 2010:94, TT 2017:142–144).

Käytännössä poliittisten työtaistelutoimenpiteiden sallittavuutta työehtosopimuskauden aikana rajoittaa merkittävästi se, että niiden voidaan katsoa kohdistuvan esimerkiksi työehtosopimuksen työn johtoa ja valvontaa koskeviin määräyksiin (TT 2004:33, TT 2008:32, TT 2012:76, TT 2016:19 ja TT 2017:126). Esimerkiksi valtiota yhtiön vähemmistöosakkaana vastaan toimeenpantujen työnseisausten, joiden syyksi oli ilmoitettu poliittinen vaikuttaminen valtion omistaja-

ohjaukseen, katsottiin kohdistuvan työehtosopimuksen työnjohto-oikeutta koskevaan määräykseen (TT 2008:13). Perustelujen mukaan työtuomioistuin piti tapahtumien ajallisen ja asiallisen yhteyden perusteella selvänä, että työtaistelun oli aiheuttanut yhtiön tekemä päätös kahden tehdasyksikön sulkemisesta ja henkilöstösupistuksista. Esimerkiksi kaupungin palvelutuotannon yhtiöittämistä, jonka katsottiin uhkaavan heikentää henkilöstön työehtosopimuksia ja palkkoja, vastustaneen mielenilmaisun on katsottu liittyneen työntekijöiden työehtoihin ja kohdistuneen työnjohto-oikeutta koskeviin määräyksiin (TT 2014:137). Poliittisen vaikutustarkoituksen näyttäminen on hankalaa tilanteessa, jossa työtaistelun alaisessa yhtiössä on ollut samanaikaisesti henkilöstön vähentämiseen tähtääviä neuvotteluita (Lamminen, Johannes: Poliittisten työtaistelujen laillisuus, Oikeustieto 5/2015, s. 19. Ks. esimerkiksi TT 1992:66).

Työtuomioistuimen oikeuskäytännössä poliittisia työtaistelutoimenpiteitä on katsottu sallituiksi varsin harvoin. Selvästi mielenilmaustyyppiset lyhytkestoiset julkiseen valtaan kohdistetut valtakunnalliset tai muutoin hyvin laajat toimenpiteet on kuitenkin katsottu joissakin tapauksissa hyväksytyiksi. (Lamminen, Johannes: Poliittisten työtaistelujen laillisuus, Oikeustieto 5/2015, s. 18). Työtuomioistuimen oikeuskäytännössä sallituksi on työrauhavelvollisuuden estämättä katsottu esimerkiksi vuorokauden pituinen lakko, jonka tavoitteena oli työllisyyden parantaminen (TT 1986:87). Vaikka työntekijäliiton tiedonantokirjeessä oli mainittu erääksi työnseisauksen järjestämisen syyksi työntekijöiden lomautukset, työtuomioistuin katsoi, etteivät kantajat olleet esittäneet perustetta sille, että toimintapäivällä olisi tarkoitettu vaikuttaa tai että se olisi voinutkaan vaikuttaa voimassa olevien työehtosopimusten tulkintaan tai soveltamiseen taikka yksittäisten työehtosopimusmääräysten muuttamiseen. Lomauttamisiin kohdistuvan vaikutuksen katsottiin olevan vain vähäinen ja välillinen. Sallituiksi on katsottu myös esimerkiksi vastalauseena ulkomaisen työvoiman hyväksikäytölle järjestetty neljän tunnin pituinen työnseisaus, jolla kiinnitettiin huomiota valtiovallan ja työnantajajärjestöjen rooliin laittoman menettelyn lopettamiseksi (TT 2003:50), useat, osin pidemmät työnseisaukset, joilla pyrittiin vaikuttamaan päivärahojen ja matka- ja ateriakustannusten korvausten verottamiseen (TT 1988:144) sekä hallituksen palkansaajien työehtoja heikentävää toimintaa työmarkkina-asioissa vastustavat vuorokauden pituiset lakot (TT 2017:142 ja TT 2017:144).

#### 2.1.2.2 Myötätuntotyötaistelut

Perinteisellä myötätuntotyötaistelutoimenpiteellä tuetaan toisen järjestön esittämiä ja yleensä työtaistelulla ajamia vaatimuksia. Yleisemmin käytännössä ilmenee tukityötaistelutoimenpiteitä, joihin liitto ryhtyy tarkoituksena ajaa omia tavoitteita jollakin toisella sopimusallalla ilmenneessä työriidassa. Lisäksi samalla sopimusallalla toimivassa yrityksessä syntyneeseen työriitaan saatetaan vaikuttaa alan toisissa yrityksissä toimeenpantavalla työtaistelulla. Tällaisia tukityötaisteluita on oikeuskäytännössä arvioitu lähtökohtaisesti samalla tavoin. (Saloheimo, Jorma: Työ- ja virkaehtosopimusoikeus, Helsinki, 2020, s. 226–227.)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sarkon mukaan myötätuntotyötaistelulla ei yritetä vaikuttaa omaan työehtosopimukseen, vaan sillä tuetaan jotakin ulkopuolista työtaistelua. (Sarkko, Kaarlo: Työrauhavelvollisuudesta. Tutkimus työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvollisuuden asiallisesta ulottuvuudesta, 1969, s. 299). Tukityötaistelutoimenpiteillä voidaan tukea työehtosopimuksen solmimiseen tähtääviä vaatimuksia. Sarkon mukaan voidaan tukea myös muuta työoikeudellista riitaa. Tuettavan asian ei tarvitse olla edennyt työtaisteluksi. (Sarkko, Kaarlo: Työrauhavelvollisuudesta. Tutkimus työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvollisuuden asiallisesta ulottuvuudesta, 1969, s. 299.) Suvirannan määrittelyn mukaan myötätuntotyötaistelulla tarkoitetaan työtaistelutoimenpidettä, johon ryhdytään muiden työnantajien tai työntekijöiden kuin

Myöskään myötätuntotyötaistelusta ei ole erikseen säädetty, vaan niihin sovelletaan työehtosopimuslain 8 §:ää. Oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön perusteella työehtosopimuskauden aikana, työrauhavelvoitteen sitoessa tukitoimet ovat lähtökohtaisesti sallittuja, jos myös tuettava työtaistelutoimenpide on työehtosopimuslain mukaan sallittu eikä myötätuntotyötaistelulla pyritä osaksikaan vaikuttamaan omaan työehtosopimukseen (Saloheimo, Jorma: Työ- ja virkaehtosopimusoikeus, Helsinki, 2020, s. 227).<sup>2</sup> Sillä, onko tuettavan työtaistelun yhteydessä rikottu työriitojen sovittelusta annetun lain säännöksiä, ei ole merkitystä tukitoimien laillisuuden kannalta (TT 1992:120).

Työtuomioistuin on oikeuskäytännössään ottanut huomioon, ovatko työtaisteluun osallistuneet esittäneet työtaistelun yhteydessä vaatimuksia omaa työnantajaansa kohtaan tai pyrkineet vaikuttamaan työtaistelulla työehtosopimukseen, sen yksittäisiin määräyksiin tai työehtosopimusrakenteeseen (TT 1997:11). Rajanveto sen osalta, katsotaanko myötätuntotyötaistelun kohdistuvan omaan työehtosopimukseen, voi olla vaikea tulkintakysymys.

(Esimerkiksi tapauksessa TT 1999:61 Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT tuki järjestäytymättömässä yrityksessä käytäviä neuvotteluja, joissa työntekijäpuolen tavoitteena oli saada yritys liityntäsopimuksella noudattamaan kuorma-autoalan työehtosopimuksen mukaisia työehtoja. Työtuomioistuin katsoi, ettei tukitoimien tarkoituksena ollut vaikuttaa omaan työehtosopimukseen. Työtuomioistuin otti huomioon, että yrityskohtainen työehtosopimus jätteenkuljetusalalla toimivan suuren yrityksen kanssa on oletettavasti vahvistanut AKT:n järjestöllisiä mahdollisuuksia hoitaa vastaisuudessa jäsentensä edunvalvontaa myös kuorma-autoalan työehtosopimuksen soveltamispiirissä. Se piti tällaisia vaikutuksia kuitenkin siinä määrin yksilöimättöminä ja etäisinä, ettei niiden perusteella voitu katsoa työtaistelutoimenpiteiden kohdistuneen kuorma-autoalan työehtosopimukseen. Tukitoimien ei katsottu kohdistuneen myöskään kuorma-autoalan sopimuksen soveltamisalamääräykseen.)

Esimerkiksi tapauksessa TT 2015-35 työntekijäliitto oli antanut ennakoilmoituksen työtaistelusta, jolla tuettaisiin liiton pyrkimyksiä saada lentoliikenteelle maapalveluja ja muita palveluja tuottavassa yrityksessä tehtävä maapalvelutyö lentoliikenteen palveluja koskevan työehtosopimuksen piiriin. Työntekijäliiton ei ollut näytetty esittäneen vaatimuksia, joilla se olisi pyrkinyt vaikuttamaan lentoliikenteen palveluja koskevaan työehtosopimukseen tai edistämään liiton omia, voimassa olevaa työehtosopimusta koskevia tavoitteita. Näyttämättä oli myös jäänyt, että työntekijäliitto olisi ilmoittamallaan tukityötaistelutoimenpiteillä pyrkinyt laajentamaan lentoliikenteen palveluja koskevan työehtosopimuksen soveltamisalaa. Tukityötaistelutoimenpiteet eivät siten olleet kohdistuneet lentoliikenteen palveluja koskevan työehtosopimuksen yksittäisiin määräyksiin. Työehtosopimus ei ilmoitettujen tukityötaistelutoimien takia ollut myöskään vielä menettänyt siinä määrin merkitystään työrauhan turvaajana, että lakoilla uhkaaminen olisi kohdistunut lentoliikenteen palveluja koskevaan työehtosopimukseen kokonaisuudessaan

Esimerkiksi tapauksessa TT:2012-37 Maa- ja vesirakennusalan työehtosopimukseen sidottujen työntekijöiden lakon syynä olivat olleet samalla tehdasalueella toimivan järjestäytymättömän yhtiön ulkomaalaisten työntekijöiden palkka- ja muut työehtokiistat. Työntekijät eivät olleet esittäneet työtaistelun yhteydessä vaatimuksia omaa työnantajaansa kohtaan tai muutenkaan pyrkineet vaikuttamaan työtaistelulla maa- ja vesirakennusalan työehtosopimukseen. Kun työn-

---

toimenpiteeseen ryhtyneiden hyväksi (Suviranta, Antti: Työrauhavelvollisuuden rajankäyntiä. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1982. Yliopistopaino. Helsinki 1983, s. 7).

<sup>2</sup> Myötätuntotyötaistelut on otettu esille jo ensimmäisen työehtosopimuslain (1924) esitöissä, joissa niiden on katsottu olevan sallittuja (LVK 1921:11, s. 26).

tekijät olivat ryhtyneet lakkoon, jonka syynä ollut työehtokiista ei kuulunut työrauhavelvollisuuden piiriin ja joka ei osaksikaan kohdistunut työntekijöitä itseään sitovaan työehtosopimukseen, ammattiliitto ei ollut rikkonut työrauhavelvollisuuttaan.

Jos tuettava työtaistelu rikkoo työrauhavelvoitetta, myötätuntotyötaistelun on vakiintuneesti katsottu kohdistuvan tukijan omaan työehtosopimukseen kokonaisuudessaan (TT 1999:68 ja TT 2005:57).

Työtuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, jos tukitoimenpiteen vaikutukset työnantajan työjohto-oikeuteen ovat pysyviä, ei kyseessä ole aito tukitoimenpide. Tosiasiallinen työjohto-oikeuden käyttämisen estyminen tai sen vaarantuminen ei sellaisenaan merkitse sitä, että työtaistelu myös kohdistuisi työjohtomääräykseen. Kohdistuakseen tähän määräykseen työehtosopimuslain 8 §:ssä tarkoitetulla tavalla työtaistelulla tulee olla työjohto-oikeuden käyttämiseen liittyviä, lakon jälkeiseen aikaan ulottuvia tavoitteita. Mikäli toimenpiteiden vaikutus on tarkoitettu ohimeneväksi niin, että työtaistelun lakattua työnantajan mahdollisuus työjohto-oikeutensa käyttämiseen palautuu ennalleen, kysymyksessä on aito tukitoimenpide. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 190 ja esim. TT 1979:22, TT 1995:26 ja TT 1997:53.)

Sillä, että tukitoimet ovat olleet laajempia kuin tuettava työtaistelu, ei ole ollut laillisuuden arvioinnissa merkitystä. Työtuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella myötätuntotyötaistelun laillisuuden arvioinnissa merkityksellistä voisi olla se, voidaanko työehtosopimuksen katsoa menettäneen olennaisella tavalla merkityksensä työrauhan turvaajana (TT 1995:26, TT 1995:71 sekä TT 1997:11). Oikeuskäytännössä ei kuitenkaan ole katsottu tukitoimenpiteitä työrauhavelvollisuuden vastaisiksi tällä perusteella (Saloheimo, Jorma: Työ- ja virkaehtosopimus oikeus, Helsinki, 2020, s. 231).

### 2.1.2.3 Työtaisteluoikeus ja työrauhavelvollisuus virkasuhteissa

Valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 8 §:n 1 momentin mukaan muuhun voimassa olevaa palvelussuhdetta koskevaan työtaistelutoimenpiteeseen kuin työnsulkuun tai lakkoon ei saa ryhtyä. Pykälän 3 momentin mukaan työnsululla tarkoitetaan valtion toimeenpanemaa ja lakolla virkamiesyhdistyksen valtioon kohdistamaa työnseisausta, jonka tarkoituksena on vastapuolen painostaminen työriidassa keskeyttämällä työnseisauksen piiriin kuuluvien virkamiesten kaikkien virkatehtävien suorittaminen. Edelleen pykälän 4 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua lakkoon muutoin kuin siihen ryhtyneen virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella. Valtion virkaehtosopimuslain 2 §:n 4 momentissa tarkoitettut virkamiehet eivät saa ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin. Työnsulun toimeenpanemisesta päättää valtion neuvotteluviranomainen.

Kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetussa laissa (669/1970), evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetussa laissa (968/1974), eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa (1197/2003), Suomen Pankin virkamiehistä annetussa laissa (1166/1998) ja tasavallan presidentin kansliasta annetussa laissa (100/2012) on valtion virkaehtosopimuslain 8 §:ää vastaavat säännökset. Valtion, Suomen Pankin ja tasavallan presidentin kanslian työnantajavirkamiesten osalta on säädetty kiellosta ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin.

Virkaehtosopimuslakien mukaan siten vain tietyntyyppiset työtaistelutoimenpiteet ovat sallittuja. Kaikki osittaiset työtaistelutoimenpiteet, kuten vain joistakin virkatehtävistä kieltäytyminen, jarrutus ja ylityökielto, ovat kiellettyjä.

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

Virkaehtosopimuslakien 8 §:n 2 momentissa on säädetty pysyvästä työrauhavelvollisuudesta, joka on voimassa sopimuskauden ulkopuolellakin. Se koskee työtaistelutoimenpiteitä, joilla pyritään vaikuttamaan muihin kuin virkaehtosopimuslakien 2 §:n mukaan sopimuksenvaraisiin asioihin. Virkaehtosopimuslakien 2 §:n 2 momentin mukaan palvelussuhteen ehtoja eivät ole virastojen ja laitosten järjestysmuodon perusteet tai muu virkakoneiston järjestely, viran perustaminen tai lakkauttaminen, viranomaisen tehtävät tai sisäinen työnjako, työn johtaminen, työmenetelmät eikä virkasuhteen syntyminen taikka sen lakkaaminen, lukuun ottamatta irtisanomisaikaa ja irtisanomisen perusteita. Virkaehtosopimuslakien 2 §:n 3 momentin nojalla sopia ei saa muun muassa virkaan vaadittavista kelpoisuusehdoista, virkamiehen tai viranhaltijan velvollisuuksista, kurinpidosta, eläkkeistä, perhe-eläkkeistä eikä niistä asioista, joista työehtosopimuksilla ei voida työntekijöiden osalta sopia.

Virkamiesten pysyvä työrauhavelvollisuus on todettu työtuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä (TT 2006:107 ja TT 2000:55). Poliittiset työtaistelutoimenpiteet ovat pysyvän työrauhavelvollisuuden vastaisina kiellettyjä.

## **2.2 Laki työriitojen sovittelusta**

Työriitojen sovittelusta annetun lain 7 §:ssä säädetään työriitaan liittyviä työnseisauksia koskevasta ennakkoilmoitusvelvollisuudesta. Pykälän mukaan työnseisaukseen tai sen laajentamiseen taikka sellaisen toimeenpanemiseen ei saa työriidan vuoksi ryhtyä, ellei viimeistään kahta viikkoa sitä ennen ole toimitettu valtakunnansovittelijan toimistoon ja vastapuolelle kirjallista ilmoitusta, jossa aiotun työnseisauksen tai sen laajentamisen syyt, alkamishetki ja laajuus on mainittu. Ennakkoilmoitus sitoo sen tekijää. Ilmoituksen tekijä voi vain vastapuolen suostumuksella siirtää aiotun työtaistelun aloittamisen tai laajentamisen myöhäisempään ajankohtaan tai rajoittaa sen suppeammaksi kuin ilmoituksessa on mainittu.

Työriitojen sovittelusta annettua lakia ei sen 16 §:n mukaan sovelleta sellaiseen työehto- tai virkaehtosopimusta koskevaan riita-asiaan, joka kuuluu työtuomioistuimen käsiteltäviin tai joka sopimuksen mukaan on välimiesten ratkaistava lukuun ottamatta 9 a §:n mukaisessa vapaaehtoisessa sovittelussa soviteltavia riita-asioita. Ilmoitusvelvollisuus koskee siten vain eturiitoja.

Oikeuskirjallisuudessa on tulkittu, että myötätuntotyötaisteluissa ja poliittisissa työtaisteluissa ei ole laissa edellytettyä työriitaa, eikä ilmoitusvelvollisuus koske niitä (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 208). SAK:n ja EK:n välisessä irtisanotussa yleissopimuksessa oli ennakkoilmoitusvelvoite, joka koski myös myötätuntotoimenpiteitä ja poliittisia toimenpiteitä. Ennakkoilmoitusvelvoite yleissopimuksen perusteella oli neljä päivää, jos ilmoituksen tekeminen oli mahdollista. Vastaava määräys on otettu joihinkin työehtosopimuksiin.

Lain 9 §:n mukaan 7 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen saatuaan valtakunnansovittelijan tai tämän määräämän sovittelijan tulee viipymättä ryhtyä tarkoituksenmukaisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin riidan sovitteluun. Muulloinkin, kun valtakunnansovittelijan tietoon on tullut työriita, joka vaarantaa työrauhaa, valtakunnansovittelija voi ryhtyä asian vaatimiin toimenpiteisiin.

Työriitojen sovittelu on pakollista. Riitapuolen tai tämän edustajan on lain 10 §:n mukaan saatava sovittelijan määräämän neuvottelutilaisuuteen ja annettava sovittelijalle tämän tarpeelliseksi katsomat tiedot. Sovittelija voi lain 13 §:n mukaan esittää riitapuolille sovintoehdotuksen, mutta sovintoehdotuksen hyväksyminen on osapuolten päätettävissä.

Lain 8 §:ssä säädetään työnseisauksen siirtämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan, jos työriidan johdosta aiotun työnseisauksen tai sen laajentamisen katsotaan sen laajuuden tai työalan laadun vuoksi kohdistuvan yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin tai huomattavasti vahingoittavan yleistä etua, työ- ja elinkeinoministeriö voi sovittelijan tai sovittelulautakunnan esityksestä riittävän ajan varaamiseksi sovittelua varten kieltää aiottuun työnseisaukseen tai sen laajentamiseen ryhtymisen tai sen toimeenpanon enintään 14 vuorokauden ajaksi työtaistelun ilmoitetusta alkamishetkestä lukien. Kun on kysymyksessä virkamiesten palvelussuhteen ehtoja koskeva työriita, ministeriö voi sovittelijan tai sovittelulautakunnan esityksestä erityisistä syistä kieltää työtaistelun lisäksi enintään 7 vuorokauden ajaksi. Kielto on annettava riitapuolille tiedoksi viimeistään kolme vuorokautta ennen aiotun työtaistelun alkamishetkeä tai, viimeksi mainitussa tapauksessa, ennen kieltoajan päättymistä. Pykälän 2 momentin mukaan riitapuoli ei saa vastapuolen suostumuksetta ryhtyä aikomaansa työnseisaukseen, sen laajentamiseen tai toimeenpanemiseen myöhemmin kuin kolmen vuorokauden kuluessa kieltoajan päättymisestä. Työtaistelun alkamishetki on aina ilmoitettava sovittelijalle ja vastapuolelle viimeistään kolme vuorokautta ennen kieltoajan päättymistä.

Ennakoilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti ja työnseisauksen toimeenpanemista koskevien säännösten rikkominen on säädetty rangaistavaksi lain 17 §:ssä. Syyttäjä ei saa nostaa syytettä 7 §:ssä säädetyn kiellon rikkomisesta, ellei asianomistaja ilmoita rikosta syytteeseen pantavaksi.

### **2.3 Seuraamukset työrauhavelvoitteen rikkomisesta**

Työrauhavelvoitteen rikkomisesta ja valvontavelvoitteen laiminlyönnistä seuraamuksena on työehtosopimuslain mukainen hyvityssakko. Työehtosopimuslain 9 §:n mukaan työehtosopimukseen osallisen tai muutoin sidotun yhdistyksen ja työnantajan, joka ei täytä sopimuksesta johtuvia, 8 §:ssä mainittuja velvollisuuksiaan on, jollei työehtosopimuksessa ole toisin määrätty, vahingonkorvauksen asemesta maksettava hyvityssakko. Hyvityssakon enimmäismäärä on tällä hetkellä 31 900 euroa (valtioneuvoston asetus työehtosopimuslaissa tarkoitettujen hyvityssakkojen enimmäismäärien tarkistamisesta, 949/2020). Työehtosopimuslain 13 a §:n mukaan rahamäärä tulee valtioneuvoston asetuksella tarkistaa kolmivuotiskausittain rahan arvon muutosta vastaavasti.

Hyvityssakon tuomitseminen työrauhavelvoitteen rikkomisesta edellyttää, että asianomainen yhdistys voidaan katsoa työtaistelun toimeenpanijaksi. Se voi välttyä toimeenpanijan vastuulta, jos työntekijät ovat ryhtyneet työtaisteluun ilman järjestönsä myötävaikutusta. Jos ammattiosasto tai -liitto on tehnyt päätöksen työtaistelusta, tiedottanut sellaisen toimeenpanemisesta tai muulla tavoin ottanut toimenpiteen nimiinsä, järjestö vastaa siitä. Ammattijärjestö voi joutua vastuuseen myös sen toimihenkilöiden osallistumisesta työtaisteluun tai siitä, että sen edustajat ovat muulla tavoin olleet järjestämässä toimenpidettä tai esittäneet työnantajalle työntekijäpuolen vaatimuksia työtaistelun syynä olevan työriidan johdosta. (Saloheimo, Jorma: Työ- ja virkaehtosopimuslaki, Helsinki, 2020, s. 238–240.)

Hyvityssakon tuomitsemista voidaan jatkaa, kunnes työrauhan rikkominen loppuu. Hyvityssakkoa nostetaan tällöin asteittain. Myös enimmäismäärä voidaan tuomita tarvittaessa useasti.

Työehtosopimuslain 10 §:n mukaan hyvityssakkoon tuomittaessa on otettava huomioon kaikki esiin tulleet asianhaarat, kuten vahingon suuruus, syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe ja yhdistyksen tai yrityksen koko. Erityisestä syystä voidaan hyvityssakko jättää tuomitsematta. Pykälän mukaan tuomittu hyvityssakko menee, jollei työehtosopimuksessa ole toisin määrätty, vahinkoa kärsineelle, milloin omaisuusvahinkoa on syntynyt, mutta muuten sille asianosaiselle, jonka vaatimuksesta tuomio on annettu. Jos hyvitysmäärään oikeutettuja asianosaisia on useampia, tuomiossa on määrättävä, huomioon ottamalla kunkin niistä tai niiden jäsenten ja edustettavien kärsimän vahingon suuruus, miten tuomittu määrä on mainittujen asianosaisten kesken jaettava.

Työrauhajärjestelmä perustuu työehtosopimukseen sidottujen yhdistysten velvollisuuteen itse noudattaa työrauhaa ja velvollisuuteen valvoa, että niiden jäsenet eivät ryhdy työrauhan vallitessa työtaistelutoimenpiteisiin. Työrauhavelvollisuus velvoittaa vain työehtosopimukseen osallisia tai sidottuja yhdistyksiä ja työnantajia. Työntekijälle ei ole laissa säädetty velvoitetta pidiä osallistumasta ammattijärjestön toimeenpanemaan työtaisteluun siinäkin tapauksessa, että tällainen toimenpide voisi jo ennalta arvioiden rikkoa työmarkkinaosapuolten työehtosopimukseen perustuvaa työrauhavelvollisuutta. Siinäkin tapauksessa, että järjestön toimeenpanema lakko todetaan työrauhavelvollisuuden vastaiseksi, seuraamukset voidaan kohdistaa vain järjestöön, ei sen jäseninä oleviin työntekijöihin.<sup>3</sup> Yksittäistä työntekijää ei voida tuomita maksamaan hyvityssakkoa. Sen sijaan työehtosopimuslain 7 §:ssä, joka koskee työehtosopimuksen määräyksiä rikkomisesta tuomittavaa hyvityssakkoa, on säädetty mahdollisuudesta tuomita myös työntekijä maksamaan hyvityssakko (enintään 320 euroa).

#### **2.4 Seuraamus työtaistelusta, joka ei ole ammattiliiton toimeenpanema**

Työntekijän osallistumista työtaisteluun, joka ei ole ammattiliiton tai sen ammattiosaston toimeenpanema, arvioidaan työsopimuslain säännösten perusteella. Työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 2 momentin perusteella työtaistelutoimenpiteeseen osallistuminen voi olla asiallinen ja painava syy työsopimuksen irtisanomiseen ainoastaan silloin, kun työtaistelutoimenpiteeseen on työehtosopimuksen voimassa ollessa ryhdytty työehtoihin vaikuttamiseksi ilman työntekijäjärjestön päätöstä tai myötävaikutusta. Esitöiden mukaan perusteen riittävyttä arvioitaessa on otettava huomioon 7 §:n 1 momentissa säädetty irtisanomisen edellytykset, työtaistelun kesto, mahdollinen toistuvuus ja työnantajalle aiheutuneen vahingon määrä sekä työnantajan menettely työtaistelutoimenpiteen yhtenä mahdollisena syynä. Huomioon tulee esitöiden mukaan ottaa myös työsopimuslain 2 luvun 2 §:ssä säädetty syrjäntäkielto ja tasapuolisen kohtelun vaatimus. Irtisanomispäätös ei saa olla syrjivä. (Hallituksen esitys Eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 157/2000 vp, s. 99–100).

---

<sup>3</sup> Korkein oikeus (KKO 2010:93) on katsonut, että työsopimuslain 13 luvun 1 §:ssä tarkoitettua työntekijän yhdistymisvapautta on perusteltua tulkita siten, että siihen kuuluu myös oikeus osallistua työntekijäjärjestön toimeenpanemaan työtaistelutoimeen kuten lakkoon, ellei sitä ole kielletty sellaisella lailla, jota ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kappaleessa tarkoitetaan. Korkein oikeus on todennut, ettei Suomessa ole säännöksiä, joilla osallistumista työntekijäjärjestön järjestämään lakkoon olisi nimenomaisesti rajoitettu tai se olisi kielletty.

Korkein oikeus on katsonut ratkaisussaan KKO 2016:12, että työsopimuslain 13 luvun 1 §:n mukainen ammattiyhdistystoiminnan suoja koskee osallistumista vain sellaiseen työtaistelutoimenpiteeseen, joka on työntekijäyhdistyksen toimeenpanema taikka jonka toimeenpanemiseen yhdistys on myötävaikuttanut. Työsopimuslain säännöksellä on tarkoitettu suojata nimenomaan ammatillista järjestäytymisoikeutta, johon kuuluu myös oikeus osallistua lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen. Esitöiden perusteella ei ole pääteltävissä, että säännöksellä olisi tarkoitus suojata myös oikeutta osallistua työntekijöiden ryhmän ilman työntekijäjärjestön myötävaikutusta järjestämiin spontaaneihin työtaistelutoimiin. Lisäksi KKO on todennut, että työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 2 momentin 2 kohdassa on tarkoitettu asettaa työntekijän irtisanomissuojan suhteen eri asemaan yhtäältä osallistuminen työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen ja toisaalta ryhtyminen sellaiseen työtaistelutoimenpiteeseen, jonka järjestämiseen työntekijäjärjestö ei ole vähintäänkin myötävaikuttanut. Myös tällä säännöksellä suojataan siten erityisesti oikeutta osallistua työntekijöiden yhdistyksen toimintaan.

## **2.5 Työ- ja virkaehtosopimuksia koskevien asioiden käsittely työtuomioistuimessa**

Työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvista asioista ja asioiden käsittelystä työtuomioistuimessa säädetään oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetussa laissa (646/1974). Työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee erikoistuomioistuimena työntekijöiden työehtosopimuksia ja virkamiesten virkaehtosopimuksia koskevat sekä työehtosopimuslakiin, valtion virkaehtosopimuslakiin, kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annettuun lakiin, evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annettuun lakiin, eduskunnan virkamiehistä annetun lain 10–13 lukuun, Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 12–16 lukuun ja tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 7 ja 8 lukuun perustuvat riita-asiat, kun kysymys on: 1) työehto- tai virkaehtosopimuksen pätevyydestä, voimassaolosta, sisällyksestä ja laajuudesta sekä tietyn sopimuskohdan oikeasta tulkinnasta; 2) siitä, onko jokin menettely työehto- tai virkaehtosopimuksen taikka edellä mainittujen säädösten mukainen; tai 3) työehto- tai virkaehtosopimuksen taikka edellä mainittujen säädösten vastaisen menettelyn seuraamuksesta, ei kuitenkaan rangaistus- tai kurinpidollisesta seuraamuksesta. Työrauhavelvollisuuden vastaisen työtaistelutoimenpiteen arviointi kuuluu siten työtuomioistuimen toimivaltaan.

Lain 12 §:n mukaan työtuomioistuimessa panee työehtosopimusta koskevissa asioissa kanteen vireille ja sitä ajaa työehtosopimukseen osallinen yhdistys tai työnantaja, ensiksi mainittu omissa nimissään myös niiden puolesta, jotka sen tekemän työehtosopimuksen johdosta ovat työehtosopimukseen sidotut. Nämä eivät voi olla kantajina, ellei osoiteta, että sopimukseen osallinen yhdistys on antanut siihen luvan tai kieltäytynyt panemasta kannetta vireille tai sitä ajamasta. Sopimukseen osallinen työntekijäin tai toimihenkilöiden yhdistys ajaa kannetta työtuomioistuimessa omissa nimissään niidenkin työntekijäin ja toimihenkilöiden puolesta, jotka eivät ole työehtosopimukseen sidottuja, mutta joiden kanssa tekemässään työsopimuksessa työnantaja on velvollinen noudattamaan työehtosopimuksen määräyksiä. Kanteeseen, joka pannaan vireille työtuomioistuimessa, vastaa muissa paitsi työehtosopimuslain 7 §:n (työehtosopimuksen rikkomisesta tuomittava hyvityssakko) soveltamista tarkoittavissa tapauksissa työehtosopimukseen osallinen yhdistys tai työnantaja, yhdistys sekä omasta puolestaan että niiden puolesta, jotka sen tekemän työehtosopimuksen johdosta ovat siihen sidotut. Yhdistys, työnantaja, työntekijä tai toimihenkilö, jota vastaan kanteessa tehdään vaatimuksia, on myös kutsuttava asiassa kuultavaksi. Kanteeseen, joka tarkoittaa mainitun 7 §:n soveltamista, vastaa asianomainen työnantaja, työntekijä tai toimihenkilö henkilökohtaisesti.

Lain 13 §:ssä säädetään kantajasta ja vastaajasta virkaehtosopimusta koskevissa asioissa.



Työtuomioistuimen tuomio on oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 36 §:n mukaan lopullinen ja se voidaan heti panna täytäntöön samassa järjestyksessä kuin yleisen tuomioistuimen lainvoimainen tuomio. Tuomioista ei siten voi valittaa. Ylimääräisen muutoksenhaun osalta noudatetaan soveltuvilta kohdin oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 31 luvun riita-asioita koskevia säännöksiä kuitenkin niin, että myös kantelu on tehtävä korkeimpaan oikeuteen (37 §).

Siltä osin kuin oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetussa laissa ei ole erityisiä säännöksiä, noudatetaan soveltuvin osin, mitä oikeudenkäynnistä riita-asioissa säädetään.

## **2.6 Turvaamistoimet**

Siviilioikeudellisissa riita-asioissa on säädetty turvaamistoimista. Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun säännösten mukaan käräjäoikeus voi hakemuksen johdosta määrätä turvaamistoimen, jos hakijalla todennäköisesti on tietynlainen oikeus vastapuolta kohtaan ja on vaara, että vastapuoli toimenpiteillään estää tai heikentää hakijan oikeuden toteutumista. Turvaamistoimena voidaan määrätä esimerkiksi kieltö ja sen tehosteeksi sakon uhka (3 §). Lopullisesti asia ratkaistaan pääasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä. Turvaamistoimia on käsitelty ja annettu myös työrauha-asioissa. Turvaamistoimen käyttöedellytykset ovat oikeuskäytännön perusteella riippuvaisia siitä, väitetäänkö työtaistelutoimenpiteen olevan työehtosopimuslaissa säädetyn työrauhavollisuuden vastainen vai jollakin muulla perusteella oikeudenvastainen (Saloheimo, s. 250–252).

Korkein oikeus on ratkaisussa KKO 2016:14 katsonut työehtosopimuksen voimassa ollessa aloitettua lakkoa koskevaa väliaikaista turvaamistoimenpidettä koskevan hakemuksen osalta, että koska lakon kieltävää kieltotuomiota ei voitu antaa käräjäoikeudessa eikä muussakaan menettelyssä, käräjäoikeuden olisi tullut jättää hakemus tutkimatta. Sen sijaan muulla perusteella oikeudenvastaiseksi väitetyn työtaistelun osalta turvaamistoimi on voitu myöntää. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 2018:61 korkein oikeus katsoi varustamon saattaneen varsin todennäköiseksi, että saarto oli ollut päämäärältään oikeudenvastainen, koska sillä oli tavoiteltu työehtosopimusta, joka ei olisi aluksen työsopimukseen sovellettavan Vietnamin lain mukaan sitova eikä voisi saada aikaan sopimuksessa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia. Käräjäoikeus oli siten voinut turvaamistoimena velvoittaa Merimiesunionin lopettamaan saarron.

Ratkaisussa KKO 2020:50 oli kyse myötätuntotyötaistelutoimenpiteitä koskevasta turvaamistoimihakemuksesta. Ammattiliitot A ry, B ry ja C ry olivat päättäneet tukea ammattiliitto X ry:tä sen käymissä työehtosopimusneuvotteluissa myötätuntotyötaistelutoimenpiteillä, jotka olisivat kohdistuneet yhteen työehtosopimusneuvotteluihin nähden sivulliseen yritysryhmään. Yritysryhmään kuuluvat yhtiöt vaativat turvaamistoimihakemuksessaan, että ammattiliittoa kieltäen sakon uhalla ryhtymästä ilmoittamiinsa toimenpiteisiin. Yhtiöiden mukaan toimenpiteet olisivat olleet syrjiviä ja hyvän tavan vastaisia, koska ne oli ollut tarkoitus kohdistaa ainoastaan yritysryhmän yrityksiin. Korkein oikeus katsoi päätöksestään ilmenevillä perusteilla, etteivät yhtiöt olleet saattaneet todennäköiseksi, että yhdistysten ilmoittamat myötätuntotyötaistelutoimenpiteet olisivat olleet syrjiviä ja hyvän tavan vastaisia. Niiden kieltämiselle väliaikaisena turvaamistoimena ei siten ollut ollut oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n mukaisia edellytyksiä.

## **2.7 Kansainvälinen lainsäädäntö ja kansainväliset sitoumukset**

### **2.7.1 Yleistä**

Kansainvälisistä sitoumuksista erityisesti Kansainvälisen työjärjestön, jäljempänä *ILO*, ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan tulkintakäytännössä on arvioitu työtaisteluoikeuden

rajoittamista julkisen sektorin henkilöstön osalta. Näitä työtaisteluoikeuden rajoittamisen edellytyksiä ei ole käsitelty tässä yhteydessä tarkemmin johtuen toimeksiannon rajauksista.

### 2.7.2 Euroopan neuvoston Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan neuvoston Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990) tuli Suomen osalta voimaan 10.5.1990. Ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa turvataan jokaiselle oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Artiklassa ei nimenomaisesti mainita työtaisteluoikeutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella työtaisteluoikeus kuuluu 11 artiklan soveltamisalaan ja saa suojaa sitä kautta.

Ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kohdan mukaan artiklassa turvattujen oikeuksien käyttämiselle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käyttäessään näitä oikeuksia.

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

Ihmisoikeustuomioistuimen kollektiivista neuvotteluoikeutta ja lakko-oikeutta koskevat arvioinnit eivät ole yksiselitteisiä. Ihmisoikeustuomioistuimen vanhemmassa oikeuskäytännössä lakko-oikeutta ei erikseen suojattu, ja valtioille annettiin laaja harkintavalta kollektiivisen neuvotteluoikeuden ja työtaisteluoikeuden rajoittamisessa (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 64–70).

Uudemman ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kollektiivinen neuvotteluoikeus saa selkeämmin suojaa yhtenä 11 artiklan mukaisista olennaisesti yhdistymisvapauteen liittyvistä elementeistä (Demir and Baykara v. Turkey (34503/97, annettu 12.11.2008). Sen rajoittaminen on mahdollista 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut työtaisteluoikeutta kollektiivisen neuvotteluoikeuden osana (Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey 68959/01, annettu 21.4.2009). Ihmisoikeustuomioistuin on tulkittessaan 11 artiklaa viitannut viimeaikaisessa oikeuskäytännössään muihin kansainvälisiin sopimuksiin, erityisesti ILO:n sopimusten ja sosiaalisen peruskirjan valvontakäytäntöön. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella työtaisteluoikeus kuuluu selvästi 11 artiklan piiriin, mutta jää olennaisen suojan ulkopuolelle. Sille myönnetty suoja on tapauskohtaista. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 70 ja 78.)

Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut myös myötätuntotyötaistelujen, joihin ammattiliitto ryhtyy yhtä työnantajaa vastaan edistääkseen vaatimuksiaan riidassa, joka on liiton muiden jäsenten ja toisen työnantajan välillä, kuuluvan 11 artiklan soveltamisalaan (The National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v. Yhdistynyt kuningaskunta, 31045/10, annettu

8.4.2014). Tästä seuraa, että niiden rajoitusten on oltava 11 artiklan 2 kohdan mukaisia. Valtioiden on kuitenkin laaja harkintamarginaali niiden sääntelyssä. Täyskielto katsottiin tapauksessa ihmisoikeussopimuksen mukaiseksi. Tuomioistuin otti huomioon sen, että ammattiliitto oli pysynyt käyttämään yhdistymisvapauttaan keskeisiltä osiltaan ja ryhtynyt lakkoon.

### 2.7.3 Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja tuli Suomen osalta voimaan 1.8.2002 (SopS 78–80/2002).<sup>4</sup> Suomi on sitoutunut turvaamaan Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 5 artiklan mukaisesti järjestäytymisoikeuden ja 6 artiklan mukaisesti kollektiivisen neuvottelu-oikeuden ja siinä nimenomaisesti mainitun eturistiriitatilanteita koskevan lakko-oikeuden.

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

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

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännön mukaan kollektiivisiin toimenpiteisiin ryhtymistä koskevan oikeuden turvaamisella tavoitellaan kollektiivisten riitojen ratkaisemista. Lakko-oikeus liittyy erottamattomasti kollektiiviseen neuvottelu-oikeuteen. Lakko-oikeuden poistaminen vaikuttaa yhteen kollektiiviseen neuvottelu-oikeuden keskeiseen elementtiin, jota ilman oikeudesta tulee tehoton. Tästä syystä lakko-oikeuden rajoitukset voivat olla hyväksyttäviä vain määrättyissä olosuhteissa. (Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, Euroopan neuvosto, 2022, s. 89.) Lakko-oikeus ei rajoitu pelkästään lakkoihin, joilla tavoitellaan työehtosopimuksen solmimista. Kaikkia yhden tai useamman työnantajan ja työntekijäryhmän välisiä neuvotteluja, joiden tarkoituksena on ratkaista yhteistä etua koskeva ongelma sen luonteesta riippumatta, on pidettävä 6 artiklassa tarkoitettuna kollektiivisena neuvotteluna. (Conclusions IV, Saksa, 1975.)

Uudistetun sosiaalisen peruskirjan 6 artiklan 4 kohdassa ei määritellä, millaisia työtaistelutoimenpiteitä suoja koskee. Työnseisausten lisäksi artiklalla ei suojata oikeutta muunkinlaisiin toimenpiteisiin, kuten oikeutta protestiluonteiseen työtaistelutoimeen työpaikan läheisyydessä (picketing) (European Trade Union Confederation (ETUC)/Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)/Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique

---

<sup>4</sup> Edeltävä Euroopan sosiaalinen peruskirja vuodelta 1961 tuli Suomen osalta voimaan 29.5.1991.

(CSC)/Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) v. Belgium Complaint No. 59/2009).

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

Sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännön mukaan työmarkkinajärjestelmät, joissa työehtosopimuksia pidetään määräaikaisena yhteiskunnallisena rauhan sopimuksena, jonka aikana lakot ovat kiellettyjä, ovat 6 artiklan 4 kohdan mukaisia. Työrauhavelvollisuuden on heijastettava työmarkkinaosapuolten tahtoa ja riidan osapuolilla on oltava käytössään riidanratkaisumekanismi, joka täyttää 6 artiklan 3 kohdan vaatimukset (Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, Euroopan neuvosto, 2022, s. 93 ja Conclusions 2014 ja 2006, Norja).

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

Sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännön mukaan yksittäisille työnantajille aiheutuneet taloudelliset menetykset eivät sinällään riitä rajoittamaan työtaistelutoimia. Tällaisia rajoituksia voidaan perustella vain ylimitoitetuilla kollektiivisilla toimilla, joilla on pysyviä vaikutuksia asianomaiseen yritykseen tai yrityksiin, koko toimialaan tai jopa kansantalouteen. Kolmansien osapuolten, kuten asiakkaiden tai kuluttajien, oikeuksien suojaamiseen tähtäävät rajoitukset voisivat olla perusteltuja vain poikkeustapauksissa. (Conclusions XIV-1, Alankomaat ja Conclusions 2010, Norja).

Sosiaalisten oikeuksien komitea on arvioinut Alankomaiden suhteellisuusperiaatteen mukaista lakkojen laillisuuden arviointia. Alankomaissa tuomioistuimet pitävät lakkoa laittomana, jos lakko heikentää kolmansien tai suuren yleisön oikeuksia siinä määrin, että lakko-oikeuden rajoitukset ovat tarpeen yhteiskunnan edun vuoksi. Komitea katsoi, että se, että tuomioistuimet käyttävät suhteellisuusperustetta, ei sinänsä heikennä lakko-oikeutta, koska se on välttämätöntä

arvioitaessa, onko rajoitus välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa vuoden 1961 perusoikeuskirjan 31 artiklan mukaisesti<sup>5</sup>. (Conclusions, Alankomaat, 2014.) Komitea ei ole ottanut kantaa Saksan myötätuntotyötaisteluiden yhteydessä sovellettavaan suhteellisuusperiaatteen mukaiseen arviointiin.

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

Poliittisten lakkojen ei ole katsottu kuuluvan 6 artiklan 4 kohdan suojan alaan. Artiklan tarkoituksena on suojella kollektiivista neuvottelu-oikeutta, eivätkä poliittiset lakot kuulu kollektiivisen neuvottelu-oikeuden piiriin (Conclusions II (1971), Statement of Interpretation on Article 6 § 4).

Peruskirjan 6 artiklan 4 kohdassa suojataan sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännön mukaan myös oikeutta tukityötaisteluihin. Ainakin myötätuntotyötaistelujen yleinen täyskielto voisi olla peruskirjan 6 artiklan 4 kohdan vastainen. Myötätuntotyötaisteluita voidaan kuitenkin rajoittaa peruskirjan G artiklan edellytysten täytyessä (ks. myös Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 82). Sosiaalisten oikeuksien komitean käytännön perusteella ei ole yksiselitteistä, millaisia rajoituksia tukilakoille voidaan kansallisesti asettaa. Komitea on viitaten edellä mainittuun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen myötätuntotoimenpiteitä koskevaan RMT-tuomioon todennut peruskirjan 6 artiklan 4 kohdan olevan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklaa täsmällisempi ja suojaavan lakko-oikeutta pidemmälle sekä suojaavan myös oikeutta osallistua myötätuntotyötaisteluun (Conclusions XX-3, Yhdistynyt Kuningaskunta, 2014).

Sosiaalisten oikeuksien komitea on pitänyt Iso-Britannian lainsäädäntöä myötätuntotyötaisteluiden osalta peruskirjan vastaisena.<sup>6</sup> Iso-Britannian lainsäädännön mukaan lakkoon voi ryhtyä vain työntekijöiden ja niiden työnantajan välisissä riidoissa, mikä estää ammattiliittoa ryhtymästä lakkoon todellista työnantajaa vastaan, jos tämä ei ole välitön työnantaja. Komitea viittasi tässä yhteydessä ILO-CEACR kannanottoon, jossa se piti tarpeellisena suojella työntekijöiden oikeutta työtaisteluun sellaisissa asioissa, jotka vaikuttavat heihin, vaikka heidän työnantajansa ei olisikaan osapuoli riidassa ja ottaa osaa myötätuntotyötaisteluihin, jos alkuperäinen työtaistelu, jota tuetaan, on laillinen (Observation CEACR, 2012). Komitea kiinnitti arviossaan huomiota työmarkkinoiden muutokseen. Työntekijät eivät enää työskentele yhden selkeästi määritellyn työnantajan palveluksessa, mitä osoittaa muun muassa alihankinta, organisaatioiden väliset verkostot ja kumppanuudet. Komitea katsoi, että rajoitus ei ollut oikeassa suhteessa tavoitteeseen

---

<sup>5</sup> Uudistetussa sosiaalisessa peruskirjassa oikeuksien rajoittamisesta säädetään G artiklassa.

<sup>6</sup> Ratkaisu koskee vuoden 1961 sosiaalisen peruskirjan soveltamista. Se sisältää Uudistettua sosiaalista perusoikeuskirjaa vastaavan 6 artiklan 4 kohdan.

suojella muiden oikeuksia ja vapauksia tai julkista etua demokraattisessa yhteiskunnassa. (Conclusions XX-3, Yhdistynyt Kuningaskunta, 2014.)

Lakko-oikeuden käyttämistä koskeva kansallinen sääntely on mahdollista. Esimerkiksi kohtuullisen ennakoilmoitusvelvollisuuden asettaminen siten, että ilmoitus on annettava myös sovittelemelle, sekä työtaistelun kohtuullinen lykkääminen (cooling-off period) on mahdollista (Conclusions XIV-1, Kypros, 1998 ja Conclusions XIV-1, Islanti).

Sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännön mukaan lailla voidaan säätää yksittäisten ammattiliittojen tai työnantajien yhdistysten jäsenten rikos- tai siviilioikeudellisesta vastuusta tilanteessa, jossa liitot tai yhdistykset toimeenpanevat laittoman työtaistelutoimenpiteen edellyttäen, että tällä alalla annettu lainsäädäntö on peruskirjan mukaista (Conclusions I - Statement of interpretation, 1969).

## 2.7.4 Kansainvälinen työjärjestö ILO

### 2.7.4.1 ILO:n sopimusjärjestelmä

ILO:n ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskeva yleissopimus numero 87 vuodelta 1948 ja järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamista koskeva yleissopimus numero 98 vuodelta 1949 ovat keskeiset kansainväliset sopimukset, joissa on määräykset ammatillisesta yhdistymisvapaudesta ja kollektiivisista neuvottelu-oikeuksista yksityisellä ja julkisella sektorilla. Suomi ratifioi yleissopimuksen numero 87 vuonna 1949 (HE 58/1949 vp, SopS 45/1949) ja se tuli Suomen osalta voimaan 20.01.1951. Yleissopimuksen numero 98 Suomi ratifioi 1951 (HE 19/1951 vp, SopS 32/1951) ja se tuli Suomen osalta voimaan 22.12.1952.

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

Yleissopimus numero 87 ei sisällä määräystä, jossa suljetaan soveltamisalan ulkopuolelle tietyt virkamiesten ryhmät. Asiantuntijakomitea on katsonut, että oikeus perustaa ja liittyä ammattijärjestöön olisi taattava kaikille virkamiehille riippumatta siitä, osallistuvatko he valtionhallintoon keskus-, alue- vai paikallistasolla, vai ovatko he julkisia palveluja tarjoavien elinten tai valtion omistamien taloudellisten yritysten palveluksessa olevia virkamiehiä.

Yleissopimuksen numero 87 artiklassa 3 turvataan työntekijöiden ja työnantajien järjestöille oikeus laatia omat sääntönsä ja ohjeensa, valita vapaasti edustajansa, järjestää hallintonsa ja toimintansa sekä laatia toimintaohjelmansa. Julkisten viranomaisten on vältettävä kaikkea puutumista, joka rajoittaa järjestöjen oikeuksia tai vaikeuttaa sen laillista käyttöä. Yleissopimuksen 4 artiklassa suojataan järjestöjä hallinnollisilta toimilta niiden hajottamista tai lakkauttamista vastaan. Yleissopimuksen 5 artiklassa suojataan järjestöjen oikeutta perustaa liittoja ja keskusjärjestöjä sekä liittyä niihin. Kaikilla järjestöillä, liitoilla tai keskusjärjestöillä on oikeus liittyä kansainvälisiin työntekijöiden ja työnantajien järjestöihin. Yleissopimuksen 8 artiklassa edellytetään sopimuksen mukaisten oikeuksien käyttämisessä noudatettavan maan lakeja. Velvoite koskee työntekijöitä, työnantajia ja heidän järjestöjään sekä muita henkilöitä ja järjestäytyneitä yhteisöjä. Maan lainsäädäntöä ei saa laatia eikä soveltaa siten, että se loukkaisi tämän sopimuksen mukaisia takeita. Yleissopimuksen 10 artiklassa todetaan termin "järjestö" tarkoittavan

työntekijöiden tai työnantajien järjestöjä, joiden tarkoituksena on edistää ja puolustaa työntekijöiden tai työnantajien etuja. Tämä määritelmä on tärkeä työtaisteluoikeuden ja lakko-oikeuden arvioinnin kannalta, koska se erottaa ammatilliset järjestöt muista järjestöistä nimenomaan niiden tavoitteiden kautta. Yleissopimuksessa numero 151 on pitkälti vastaavat artiklat koskien julkisen sektorin palveluksessa olevia ottaen huomioon julkisten tehtävien hoitamisen turvaamisen kannalta tarvittavat sopeutukset.

Yleissopimuksen numero 98 mukaan työntekijöiden tulee saada riittävää suojelua toimenpiteitä vastaan, jotka tähtäävät ammatillisen järjestäytymisen ehkäisemiseen ja vaikeuttamiseen työpaikalla. Tällaisena toimenpiteenä on pidettävä ehtoa, että työntekijäin työnsaannin edellytyksenä on, että hän ei liity ammatilliseen järjestöön tai että hän eroaa järjestöstä, johon hän kuuluu. Tällaisena toimenpiteenä pidetään myös työntekijän erottamista tai hänelle vahingon aiheuttamista muulla tavoin sen johdosta, että hän kuuluu ammatilliseen järjestöön ja osallistuu järjestön toimintaan työajan ulkopuolella tai työnantajan suostumuksella myös työaikana. Sopimuksen mukaan on työntekijäin ja työnantajain järjestöjen saatava riittävää suojelua myöskin sitä vastaan, että vastapuolen, sen asiamiehen tai sen jäsenen puolelta sekaannutaan järjestön perustamiseen, toimintaan tai hallintoon. Tällaiseksi asioihin sekaantumiseksi katsotaan sopimuksen mukaan toimenpiteet sellaisten työntekijäjärjestöjen perustamiseksi tai tukemiseksi rahallisesti, jotka ovat työnantajan tai työnantajajärjestön vaikutusvallan alaisia. Samanlaisena sekaantumisenä on sopimuksen mukaan pidettävä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on muulla tavoin asettaa työntekijäjärjestöt työnantajan tai työnantajajärjestön valvonnan alaisiksi.

Kunkin maan lainsäädännössä on sopimuksen mukaan määrättävä, miten yleissopimusta numero 98 sovelletaan puolustusvoimiin ja poliisiin. Sopimus ei koske valtion virkamiehiä, eikä sitä voida tulkita siten, että se rajoittaa heidän oikeuksiaan tai vahingoittaa heidän asemaansa.

#### 2.7.4.2 ILO:n yleissopimusten valvonta ja yleissopimuksen numero 87 valvontakäytäntö

ILO:n kansainvälisten työstandardien valvontamekanismi on ainoa laatuinen kansainvälisesti. Säännönmukainen valvonta perustuu jäsenmaiden raportteihin ja vuosittaisen työkonferenssin kolmikantaisen komitean (ns. applikaatiokomitea) työhön. ILO:n perussäännön mukaan jäsenmailla on velvoite raportoida ratifioituista ja ratifioimattomista sopimuksista. Nämä raportit on annettava työmarkkinajärjestöille tiedoksi. Lisäksi jäsenvaltiolla on velvoite saattaa eduskuntakäsittelyyn työkonferenssissa hyväksytyt sopimukset ja suositukset. ILO:n hallintoneuvoston asettama asiantuntijakomitea (CEACR) tutki sopimusten ja suositusten soveltamista lain ja käytännön tasolla. Asiantuntijakomitean raportti on pohja työkonferenssin applikaatiokomitean käsittelylle. Asiantuntijakomitean suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia.

Työtaisteluoikeuden suojaaminen ILO:n järjestelmässä on rakentunut pääsääntöisesti yhdistymisvapautta ja kollektiivista neuvottelu-oikeutta turvaavien yleissopimusten numero 87 ja 98 valvovien elinten tulkintakäytännön varaan. Työtaisteluoikeutta ei ole nimenomaisesti mainittu sopimusten teksteissä. ILO:n järjestelmässä tunnustetaan oikeus toimeenpanna yhdistymisvapauden periaatteiden ja sallittujen rajoitusten mukaisia rauhanomaisesti järjestettyjä työtaisteluja sekä annetaan suojaa työntekijöille näiden osallistuessa tällaisiin toimenpiteisiin. Jos yhdistymisvapauden periaatteiden ja sallittujen rajoitusten mukaisia työtaistelueliä on rikottu, ei edellytetä, että yksittäistä työntekijää suojattaisiin irtisanomista vastaan.

ILO:n hallintoneuvoston asettama riippumaton yhdistymisvapauskomitea (The Committee of freedom of association, jäljempänä CFA) vuodesta 1951 ja yleissopimuksia ja suosituksia valvova asiantuntijakomitea vuodesta 1959 lähtien ovat valvontakäytännössään vaihteellain hahmottaneet työtaisteluoikeuden suojaa ja periaatteita yhdistymisvapauden osana niin sanotun

lakko-oikeuden muodossa. Lakko-oikeuden on valvontakäytännössä katsottu olevan välttämättömän seuraamus (intrinsic corollary) erityisesti yhdistymisvapautta turvaavasta yleissopimuksesta numero 87.

Lisäksi vapaaehtoista sovittelua ja välimiesmenettelyä koskevassa suosituksessa numero 92 vuodelta 1951 suositellaan pidättäytymään lakoista ja työsuluista vapaaehtoisen sovittelu- ja välimiesmenettelyn aikana ja suosituksen määräysten ei voi tulkita mitenkään rajoittavan lakko-oikeutta.

Yhdistymisvapauskomitea on korostanut tärkeitä yleisperiaatteita ammatillisen järjestäytymiseen liittyen. Kun valtio päättää liittyä Kansainvälisen työjärjestön jäseneksi, se hyväksyy peruseriaatteet, jotka sisältyvät ILO:n perussääntöön ja Philadelphian julistukseen mukaan lukien yhdistymisvapauden periaatteet. Yhdistymisvapauskomitea on pitänyt tärkeänä korostaa vuoden 1948 YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (Universal Declaration of Human Rights) periaatteita. Niiden rikkominen voi vaikuttaa haitallisesti ammattiyhdistysten oikeuksien vapaaseen käyttöön.

Yhdistymisvapauskomitea on ILO:n hallintoneuvoston asettama kolmikantainen komitea, jossa on yhdeksästä varsinaista jäsentä, jotka edustavat jäsenmaiden hallituksia sekä työnantajien ja työntekijöiden ryhmiä ja kaikilla ryhmillä on sama määrä jäseniä. Jäsenet osallistuvat komitean työhön henkilökohtaisessa ominaisuudessa. Lisäksi komitealla on yhdeksän varajäsentä.

Yhdistymisvapauskomitea ottaa päätöksissään aina huomioon kansalliset olosuhteet, kuten työmarkkinasuhteiden historian sekä sosiaalisen ja taloudellisen tilanteen, mutta yhdistymisvapauden periaatteita sovelletaan yhdenmukaisesti ja johdonmukaisesti maiden välillä. Jos kyseinen hallitus katsoo, että esitetyt kysymykset ovat luonteeltaan puhtaasti poliittisia, komitea on päättänyt, että vaikka väitteet voivat olla poliittisia tai esittää tiettyjä poliittisia näkökohtia, niitä on tutkittava asiasisällönsä, jos ne herättävät kysymyksiä suoraan ammattiyhdistysoikeuksien käyttämisestä. Komitea on katsonut, että sen toimivaltaan ei kuulu tehdä päätöstä muista ILO:n yleissopimusten rikkomisista (liittyen työoloihin ja sosiaaliturvaan), koska ne eivät kuulu sen toimivaltaan. Jos kansallisessa lainsäädännössä säädetään muutoksenhakumenettelyistä tuomioistuimissa tai riippumattomissa hallintoelimissä (tribunal) eikä näitä menettelyjä ole käytetty kantelun perustana olevassa asiassa, komitea ottaa tämän huomioon kantelun tutkimisessa. Jos asia on tutkittavana kansallisessa oikeusprosessissa, jonka menettelyt turvaavat asianmukaiset takeet, komitea voi keskeyttää asian käsittelyn odottamaan päätöstä, joka voisi antaa asiaan lisätietoja edellyttäen, että viivästyminen ei vaaranna valituksessa väitetyn loukatun osapuolen oikeutta. Yhdistymisvapauskomitea on aina katsonut, että sen toimivalta ei riipu siitä, että ensin kaikki kansalliset menettelyt on käytetty loppuun ennen kuin komitea voisi tutkia valituksen. ([https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_EN-TRIE\\_ID:4046805:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_EN-TRIE_ID:4046805:NO) Special procedures for the examination in the International Labour Organization of complaints alleging violations of freedom of association - Annex I)

Asiantuntijakomiteassa on 20 jäsentä, jotka on valittu oikeudellisen asiantuntemuksensa perusteella edustaen kansallisen ja kansainvälisen tason osaamista ja erilaisia oikeusjärjestelmiä. Jäsenet toimivat henkilökohtaisessa ominaisuudessa. Asiantuntijakomitea tekee puolueettoman ja teknisen analyysin siitä, miten jäsenvaltiot soveltavat yleissopimuksia lainsäädännössä ja käytännössä, samalla kun otetaan huomioon erilaiset kansalliset realiteetit ja oikeusjärjestelmät. Näin tehdessään sen on määritettävä yleissopimusten määräysten oikeudellinen soveltamisala, sisältö ja merkitys. Komitean lausunnot ja suositukset eivät ole sitovia, ja niiden tarkoituksena on ohjata kansallisten viranomaisten toimia. Ne saavat vakuuttavan painoarvonsa komitean työn legitimitidestä ja järjestyksestä (the legitimacy and rationality), joka perustuu komitean puolu-



eettomuuteen, kokemukseen ja asiantuntemukseen. Komitean tekninen rooli ja moraalinen auktoriteetti tunnustetaan hyvin, varsinkin kun se on hoitanut valvontatehtäviään yli 90 vuoden ajan kokoonpanonsa, riippumattomuutensa ja työskentelymenetelmiensä ansiosta, jotka perustuvat jatkuvaan vuoropuheluun hallitusten kanssa ottaen huomioon työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen antamat tiedot. Tämä on näkynyt komitean lausuntojen ja suositusten sisällyttämisessä kansalliseen lainsäädäntöön, kansainvälisiin asiakirjoihin ja tuomioistuinten päätöksiin. (Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part A), International Labour Conference, 111th Session, 2023, s. 38 ja 49.)

#### 2.7.4.3 ILO ja lakko-oikeus

Yleissopimuksen numero 87 artiklojen 3, 8 ja 10 perusteella työntekijöiden ja työnantajien järjestöillä on oikeus järjestää toimintansa ja laatia toimintaohjelmansa jäsenten etujen puolustamiseksi. Lakko-oikeuden käyttö hahmottuu työntekijöiden ja heidän järjestöjensä olennaisena keinona parantaa työsuhteisiin liittyviä taloudellisia ja sosiaalisia etuja.

Yhdistymisvapauskomitea on ensin vahvistanut varhaisimmat lakkoja koskevat periaatteensa. Lakko on yksi perustavanlaatuisista keinoista tehostaa työntekijäjärjestöjen oikeutta ”organisoida toimintansa” yleissopimuksen numero 87 artiklan 3 mukaisesti. Tämän johdosta yhdistymisvapauskomitea on valinnut tulkinnoissaan lähestymistavaksi tunnustaa yleinen lakko-oikeus. Ainoita mahdollisia poikkeuksia yleiseen lakko-oikeuteen ovat ne, joita voidaan määrätä virkamiehille tai olennaisten palvelujen turvaamiseksi sanan suppeassa merkityksessä. Yhdistymisvapauskomitea on pitänyt myös selvänä sitä, että se hyväksyy lakkojen kieltämisen akuutin kansallisen hätätilan sattuessa (ILO, 1996d, kohta 527). Asiantuntijakomitea on myös hyväksynyt tämän lähestymistavan.

Asiantuntijakomitea on vahvistanut, että lakko-oikeus perustuu yleissopimukseen numero 87 ja korostanut, että lakko-oikeuteen viitataan laajasti lainsäädännössä valtaosassa maita ja huomattavassa määrässä perustuslakeja sekä useissa kansainvälisissä ja alueellisissa instrumenteissa, jotka oikeuttavat komitean intervention asiassa. Valvontaelinten kehittämien periaatteiden tavoitteena on varmistaa, että lakko-oikeus ei jää teoreettiseksi välineeksi, vaan se asianmukaisesti tunnustettaisiin ja sitä kunnioitettaisiin käytännössä. Asiantuntijakomitea ei ole katsonut, että lakko-oikeus olisi ehdoton ja rajoittamaton oikeus. Se on pyrkinyt asettamaan rajat lakko-oikeudelle, jotta voitaisiin määrittää mahdolliset väärinkäytökset ja seuraamukset.

Puolustusvoimien ja poliisin jäsenet voidaan yleensä sulkea yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Lakko-oikeutta koskevat rajoitukset voivat koskea i) tiettyjä virkamiesten ryhmiä, ii) olennaisia palveluita sanan suppeassa merkityksessä; ja iii) akuutin kansallisen tilanteen tai paikallisen kriisin yhteydessä vaikkakin vain rajoitetun ajan ja yksinomaan siinä määrin kuin se on tarpeen. Näissä tapauksissa lakkoa korvaavista toimista ja takeista tulisi säätää työntekijöille.

Yhdistymisvapauskomitea on useaan otteeseen todennut, että lakot kansallisella tasolla ovat oikeutettuja sikäli kuin niillä on taloudellisia ja sosiaalisia tavoitteita eikä puhtaasti poliittisia tavoitteita. Lakkokiello voidaan hyväksyä vain valtion nimissä toimivien virkamiesten tai olennaisten palvelujen työntekijöiden tapauksessa sanan suppeassa merkityksessä, toisin sanoen palveluissa, joiden keskeytyminen voisi vaarantaa koko väestön tai sen osan hengen, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden.

Asiantuntijakomitea tutkii vuosittain monia yksittäistapauksia, jotka liittyvät kansalliseen lakkosääntelyyn. Komitea laatii suositukset, joita asianomaiset hallitukset useimmiten eivät kyseenalaista. Hallitukset yleensä toteuttavat toimenpiteitä asiantuntijakomitean huomautusten/suosituksien toteuttamiseksi.

Vuosien mittaan valvontaelimet ovat määrittäneet lakko-oikeuden rauhanomaisen käytön laillisia edellytyksiä. Nämä voidaan tiivistää seuraavasti:

i) lakko-oikeus on oikeus, josta työntekijöiden järjestöjen tulee voida nauttia (ammattiyhdistykset, liitot ja keskusjärjestöt (confederation));

ii) lakko-oikeus on olennainen keino puolustaa työntekijöiden etuja heidän organisaatioidensa kautta, vain rajoitetuilta työntekijäryhmiltä voidaan evätä lakko-oikeus ja laissa voidaan asettaa vain rajoitettuja rajoituksia sen käyttämiseksi;

iii) lakkojen tavoitteena on oltava työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen edistäminen ja puolustaminen;

iv) lakko-oikeuden laillinen (legitimate exercise) käyttäminen ei saa johtaa minkäänlaisiin seuraamuksiin, mikä merkitsisi ammattiliittojen vastaista syrjintää.

Edellä esitetystä johtuen lakoille voidaan asettaa vain sallittuja rajoituksia. Yleinen lakkokielto ei ole yhteensopiva yleissopimuksen numero 87 kanssa. Valvontaelimet hyväksyvät työntekijöiden ilman työntekijäjärjestön tukea järjestämien lakkojen kieltämisen. Lisäksi lakkoja käynnistävät usein liitot ja keskusjärjestöt, joille olisi komitean mielestä tunnustettava tämä oikeus, ja sen epääminen ei ole yhteensopivaa yleissopimuksen kanssa. (Giving globalization a human face, 2012 ks. kpl 122. ja s. 49–50.)

Lisäksi molemmat valvontaelimet ovat todenneet, että virkamiehille, joille ei myönnetä lakko-oikeutta, tulisi olla riittävät takeet etujensa suojaamiseksi mukaan lukien asianmukaiset, puolueettomat ja nopeat sovittelu- ja välimiesmenettelyt ja osapuolten osallistumismahdollisuudet näihin menettelyihin olisi varmistettava. Yleissopimus numero 151 ja suositus numero 159 sisältävät määräykset julkisen sektorin osalta riitojen ratkaisemista. Näissä ei ole nimenomaista mainintaa virkamiesten lakko-oikeudesta.

Lakkotoimilla tavoiteltujen vaatimusten luonteen voi luokitella ammatilliseksi (pyrkii takaamaan tai parantamaan työntekijöiden työ- tai elinoloja), ammattiyhdistyksen tavoitteiksi (pyrkivät takaamaan tai kehittämään ammattiyhdistysjärjestöjen ja heidän johtajiensa oikeuksia) tai poliittiseksi. Kaksi ensimmäistä luokkaa eivät ole aiheuttaneet erityisiä ongelmia, ja yhdistymisvapauskomitea on selkeästi todennut ratkaisuisaan tällaiset lakkotoimet laillisiksi. Kaikissa kolmessa luokassa olisi kuitenkin erotettava toisistaan se, vaikuttavatko vaiko eivät toimet suoraan ja välittömästi työntekijöihin, jotka ovat käynnistämässä lakkoa. Tämän asian selvittäminen (vaatimusten tarkoitus) liittyy sekä poliittisten että myötätuntolakkojen arviointiin. Yhdistymisvapauskomitea ja asiantuntijakomitea ovat hylänneet käsityksen, että lakko-oikeuden pitäisi rajoittaa ainoastaan työtaisteluihin, jotka todennäköisesti ratkaistaan työehtosopimuksen allekirjoittamisella. Niin sanotut oikeusriidat eivät ole ILO:n turvaaman lakko-oikeuden piirissä.

Lakko-oikeus kuuluu työntekijöille ja heidän järjestöilleen. Lakko-oikeus voidaan myös antaa ainoastaan järjestöille, mutta tällöin työntekijöillä ja heidän edustajillaan on oltava mahdollisuus perustaa yhdistyksiä ilman, että heihin kohdistetaan järjestösyrintää (anti-union discrimination).

Kielletyt negatiiviset seuraamukset lakko-oikeuden laillisesta käytöstä hahmotetaan työhön liittyvänä yhdistymisvapauden suojan vastaisena syrjintänä. Tämä on seurausta yleissopimuksen numero 98 sääntelystä. Sopimusartiklan 1 mukaan työntekijöiden tulee saada tyydyttävää suojelua kaikelta ammatilliselta järjestäytymistä vastaan kohdistuvalta toiminnalta, kun on kysymys heidän työsuhteistaan.

Lakko-oikeuden suojan piiriin on valvontakäytännössä hyväksytty kuitenkin myös muita työtaistelumuotoja kuin tyypillisiä lakkoja. Esimerkiksi jarrutukset, protestit työpaikan edessä ja istunalakot ovat olleet hyväksyttävissä. Työntekijöiltä voidaan evätä erityyppisiä lakkotoimia, kuten niin sanotut villit lakot (työntekijöiden toimeenpanemat ilman työntekijäjärjestöä), erilaiset työnteon hidastamiset tai jarrutukset sekä istunalakot, mutta rajoitetusti. Yhdistymisvapauskomitea on katsonut, että näiden lakkojen rajoitukset voivat olla perusteltuja vain, jos lakko lakkaa olemasta rauhallinen. Myös myötätunto- eli sympatialakot on katsottu kuuluvan lakko-oikeuden piiriin.

Boikotti on toimintamuoto, johon voi joissain tapauksissa liittyä ammattiliitto, jonka jäsenet jatkavat työtään eivätkä osallistu suoraan kiistaan sen työnantajan kanssa, jota vastaan boikotti on määrätty. Näissä olosuhteissa boikottien kieltäminen lailla ei välttämättä näytä sisältävän ammattiyhdistysoikeuksiin puuttumista. (Yhdistymisvapauskomitea CFA, vuosi 2018, kohta 771.)

Lakko-oikeuden laillisella käytöllä on oltava ILO:n valvontakäytännön mukaan tehokas suoja. Työtaistelun järjestäneeseen yhdistykseen tai yhdistyksen toiminnasta päättäviin henkilöihin ei saa kohdistaa sanktioita. Lisäksi lailliseen työtaisteluun osallistuvia työntekijöitä suojataan erilaisia rikosoikeudellisia rangaistusseuraamuksia sekä irtisanomista ja syrjintää vastaan. (Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Johannes Lamminen, Turun yliopiston julkaisu, Turku 2020, ILO Principles Concerning the Right to Strike 2000 Bernard Gernigon, Alberto Otero and Horacio Guido, ILO Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO Giving globalization a human face, General Survey 2012.)

#### 2.7.4.4 Kokoontumis- ja sananvapaus yhdistymisvapauden edellytyksenä

Yhdistymisvapauskomitea on useaan otteeseen korostanut kansainvälisen työkonferenssin vuonna 1970 antamassa päätöslauselmassa ammattiyhdistysoikeuksien suhdetta kansalaisvapauksiin. Työntekijä- ja työnantajajärjestöjen oikeuksien tulee perustua kansalaisvapauksien kunnioittamiseen, jotka on ilmaistu erityisesti ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa ja kansainvälisessä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa, joiden puuttuminen poistaa kaiken merkityksen ammattiyhdistysten oikeuksien käsitteestä (Ks. [CFA:n vuoden 2006 tiivistelmä](#), kohta 31.)

Yhdistymisvapauskomitea on tulkinnoillaan linjannut, että kokoontumisvapaus sekä mielipiteen- ja sananvapaus ovat ehdoton edellytys yhdistymisvapauden harjoittamiselle. Tätä periaatetta tulee soveltaa sekä työntekijöiden että työnantajien järjestöihin. Oikeus järjestää julkisia kokouksia ja kulkueita (erityisesti vapun yhteydessä) sosiaalisten ja taloudellisten vaatimusten ilmaisemiseksi on tärkeä osa ammattiyhdistysten oikeuksia. Tässä yhteydessä komitea on aina erottanut toisistaan mielenosoitukset, joilla pyritään puhtaasti ammattiyhdistykseen liittyviin tavoitteisiin, joiden se on katsonut kuuluvan ammattiyhdistysoikeuksien käyttämiseen, ja mielenosoitukset, joiden tarkoituksena on saavuttaa muita päämääriä.

Lakko-oikeus ja ammattiyhdistysten kokousten järjestäminen ovat olennainen osa ammattiyhdistysoikeuksia, eivätkä viranomaisten toimenpiteet lain noudattamisen varmistamiseksi saisi siten estää ammattiliittoja järjestämästä kokouksia myös työriitojen aikana.

Mielenosoituksia suojataan yhdistymisvapauden periaatteilla vain silloin, kun ammattiyhdistysjärjestöt järjestävät tällaista toimintaa tai niitä voidaan pitää laillisena ammattiyhdistystoimintana yleissopimuksen numero 87 artiklan 3 mukaisesti. Ammattiyhdistysjärjestöjen tulisi toimia

vastuullisesti ja kunnioittaa rauhanomaista tapaa kokoontumisoikeuden käytössä. Julkisissa kokouksissa on noudatettava yleisesti sovellettavia maan lakeja ja määräyksiä sekä viranomaisten toimenpiteitä yleisen järjestyksen varmistamiseksi.

Lainsäädännössä asetettu mielenilmausta koskeva aikarajoitus ei ole perusteltu, ja se voi tehdä tämän oikeuden käytännössä toimimattomaksi.

#### 2.7.4.5 Lakon rajoittaminen

Yhdistymisvapauskomitean mukaan lakko on yleensä tilapäinen työnseisaus (tai työnteon jarruttaminen), jonka yksi tai useampi työntekijäryhmä on tarkoituksellisesti toteuttanut vaatimusten täytäntöönpanemiseksi tai vastustamiseksi tai valitusten ilmaisemiseksi tai muiden työntekijöiden tukemiseksi heidän vaatimuksissaan tai valituksissaan.

Yhdistymisvapauskomitea on todennut, että laillisten lakkojen edellytysten olisi oltava kohtuullisia eivätkä ne saisi asettaa merkittäviä rajoituksia ammattijärjestöjen toiminta-keinoille. Lakon ilmoittamista koskevien oikeudellisten menettelyjen ei pitäisi olla niin monimutkaisia, että laillisen lakon ilmoittaminen olisi käytännössä mahdotonta. Lakko-oikeuden rajoittamisen perusteena ei voida vedota taloudelliseen harkintaan.

Lakko-oikeutta koskevat rajoitukset voivat koskea i) tiettyjä virkamiesten ryhmiä, ii) olennaisia palveluita sanan suppeassa merkityksessä; ja iii) akuutin kansallisen tilanteen tai paikallisen kriisin yhteydessä vaikkakin vain rajoitetun ajan ja yksinomaan siinä määrin kuin se on tarpeen. Näissä tapauksissa lakkoa korvaavista toimista ja takeista tulisi säätää.

ILO:n valvontaelimet ovat katsoneet, että olennaisiin (essential) palveluihin sanan suppeassa merkityksessä voivat kuulua lennonjohtopalvelut, puhelinpalvelut ja palvelut, jotka vastaavat luonnonkatastrofien seurauksista sekä palontorjuntapalvelut, terveys- ja ambulanssipalvelut, vankeinhoitopalvelut, turvallisuusjoukot sekä vesi- ja sähköpalvelut. Lisäksi on katsottu, että myös muut palvelut (kuten meteorologiset palvelut ja sosiaaliturvapalvelut) sisältävät tiettyjä osia, jotka ovat olennaisia (välttämättömiä) ja toiset eivät ole. Mikäli palvelu ei ole olennainen, jonka osalta ei ole perusteltua rajoittaa tai kokonaan kieltää lakko-oikeutta, on mahdollista vaihtoehtona neuvotella toteutettavista vähimmäispalveluista (negotiated minimum service), sen välttämiseksi, että työntekijöiden lakko-oikeutta ei rajoiteta liian laajasti. Yhdistymisvapauskomitea on katsonut, että vähimmäispalvelujen käyttöönotto lakkotoimissa olisi voitava toteuttaa ainoastaan seuraavissa tilanteissa: 1) palvelut, joiden keskeyttäminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan hengen, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden (olennaiset palvelut sanan suppeassa merkityksessä); 2) palvelut, jotka eivät ole olennaisia sanan suppeassa merkityksessä, mutta joissa lakon laajuus ja kesto saattavat olla tällaisia seurauksena akuuttiin kansalliseen kriisiin, joka vaarantaa maan normaalit elinolot väestö; ja 3) perustavanlaatuisissa julkisissa palveluissa. (ILO Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association 2018, s. 156–160, ILO, Giving globalization a human face, 2012 s. 55).

Yhdistymisvapauskomitea on sitä vastoin katsonut, että yleisesti ottaen seuraavat eivät ole olennaisia palveluja termin suppeassa merkityksessä ja siksi lakkokielto ei koskisi tiettyjä aloja tai toimintoja (radio ja televisio, öljyala, satamat (lastaus ja purkaminen), pankkitoiminta, tietoliikennepalvelut (tullien ja verojen perimiseksi), tavaratalot, huvipuistot, metalliala, kaivosala, liikenne yleensä, jäähdytysyritykset, hotellipalvelut, rakentaminen, autojen valmistus, lentokoneiden korjaukset, maataloustoiminta, elintarvikkeiden toimitus ja jakelu. Nämä muutamaiset esimerkit eivät edusta tyhjentävää luetteloa ei-olennaisista palveluista. Komitean lausunnot riippuvat tutkittavan asian erityistilanteiden luonteesta ja asiayhteydestä, koska lakkojen kieltämisestä

tehdään harvoin valituksia olennaisten palveluiden osalta. Yhdistymisvapauskomitea on katsonut, että lakon mahdolliset pitkäaikaiset vakavat seuraukset kansalliselle taloudelle eivät oikeuta sen kieltoa (ILO, CFA 1984b, 234. raportti, 190 kohta).

Kansainvälisen työjärjestön yhdistymisvapauskomitea on käsitellyt useasti Norjan mallia kielittää lakko/työsulku tarvittaessa erillisellä lailla. Vuonna 2019 tapauksessa (Case No 3372) tuli arvioitavaksi sairaanhoitajien ja kättilöiden riita. Hallitus puuttui asiaan eduskunnalle annettavalla lailla vasta kun osapuolet olivat käyneet pitkät työehtosopimusneuvottelut, pakollisen sovittelun valtakunnansovittelijan kanssa ja kun liitto oli ollut lakossa lähes 30 päivää.

Viranomaisten tehtävänä on viitoittaa tietä työmarkkinaosapuolille niille kuuluvaan vastuuseen palkkojen asettamiseksi työehtosopimuksin. Tämä edellyttää hyvien ratkaisujen tarjoamista sovitteluun ja välimiesmenettelyyn eturistiriitojen ratkaisemiseksi. Työtuomioistuimen tehtävänä on oikeusriitojen ratkaiseminen. Laajan järjestäytymis- ja työehtosopimusvapauden, mukaan lukien oikeus työtaistelutoimiin, tasapainottamiseksi vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että hallituksen lopullinen vastuu estää työkonflikteja aiheuttamasta vakavaa vahinkoa. Jos hallitus toteaa, että konfliktilla on niin vahingollisia vaikutuksia, että henki, henkilökohtainen turvallisuus tai terveys tai elintärkeä yleinen etu ovat vaarassa, se esittää eduskunnalle lakiesityksen, jossa ehdotetaan, että lakko/työsulku kielletään ja konflikti ratkaistaisiin.

Norjan hallitus totesi vastauksessaan CFA:lle, että vaikka oikeutta työtaistelutoimiin ei nimenomaisesti mainita yleissopimuksissa numero 87 ja 98, se voidaan johtaa yhdistymisvapauden periaatteista. Ilman lakko-oikeuden suojelua yhdistymisvapautta ei voida täysin toteuttaa ja erityisesti oikeutta järjestää toimintaa työntekijöiden etujen edistämiseksi ja suojelemiseksi. Hallitus totesi myös, että ILO:n valvontaelimet katsovat, ettei lakko-oikeus ole ehdoton oikeus ja siihen voidaan soveltaa poikkeusoloissa yleistä kieltoa. Tämän perusoikeuden (lakko-oikeus) käyttämistä voidaan säännellä sen ehdoista tai rajoituksista. Työkonfliktin seuraukset voivat muuttua niin vakaviksi, että lakko-oikeuden puuttuminen tai rajoitukset sopivat yhteen yhdistymisvapauden periaatteiden kanssa. Parlamentti puuttuu asiaan vain silloin, kun on ehdottoman välttämätöntä estää työkonflikteja aiheuttamasta vakavia yhteiskunnallisia vahinkoja. Järjestelmä ei riistä yhdeltäkään riidan osapuolelta oikeutta työtaistelutoimiin sen seurauksista riippumatta. Hallitus katsoo, että vähimmäispalvelujen määräämättä jättäminen ei ole yleissopimusten (87 ja 98) vastaista, koska nämä eivät velvoita jäsenvaltioita määräämään vähimmäispalveluja sen varmistamiseksi, että työtaistelutoimi ei vaaranna henkeä, henkilökohtaista turvallisuutta tai terveyttä.

CFA muistutti johtopäätöksissään, että pakollinen sovittelumenettely työehtosopimuksen ja lakon lopettamiseksi on hyväksyttävä, jos se tapahtuu riidan molempien osapuolten pyynnöstä tai jos kyseistä lakkoa voidaan rajoittaa tai jopa kielteä julkisessa palvelussa riidoissa, joissa virkamiehet käyttävät valtaa valtion nimissä, tai olennaisissa palveluissa termin suppeassa merkityksessä, eli ne palvelut, joiden keskeyttäminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan elämää, henkilökohtaista turvallisuutta tai terveyttä (ks. Kokoelma Yhdistymisvapauskomitean päätökset, kuudes painos, 2018, 816 kohta). CFA totesi, että Norjassa terveyspalvelujen työntekijöillä on oikeus lakkoon. CFA on ilmaissut myös muissa Norjaa koskevissa tapauksissa huolensa ”pakollisesta sovittelumenettelystä” ja sen käyttämisestä lähes välittömästi riitatilanteissa (ks. asiat nro 3038, 372. raportti, 470 ja 2545 kohta, 349. raportti., 1151 kohta). Komitea katsoi, että nyt käsiteltävässä asiassa kyse oli sairaanhoitajista ja kättilöistä, ja sairaala-ala on olennainen palvelu (ks. Kokoelma, 840 kohta). Norjassa, jossa lainsäädännössä sallitaan työtaistelutoimet sairaala-alalla tai terveyspalveluissa, mahdollisten riskien arviointi, joka oikeuttaa rajoittamaan muutoin laillista työtaistelutoimenpidettä, kuuluu hallituksen etuoikeuteen. Komitea katsoi näin ollen, että Norjan eduskunnan laki lakon päättämisestä ja työsulku terveyspalveluissa ei riko ILO:n järjestäytymisvapautta koskevia periaatteita.

Yhdistymisvapauskomitea on ilmaissut huolensa rajoituksen asettamisesta lakon kestolle. Lakko on luonteensa vuoksi viimeinen keino työntekijöiden etujen puolustamiseksi, eikä sen kestoja voida ennalta määrätä (CFA, [Sixth edition \(2018\)](#), kohta 815).

#### 2.7.4.6 Lakko-oikeuden rajoitus työrauhan aikana

Tiettyjen maiden lainsäädännössä ei aseteta rajoituksia lakon aloittamiselle. On jäsenmaita, joissa on joko laissa tai työehtosopimuksessa vahvistettu ennakoilmoitusaika, jota on noudatettava. Muissa järjestelmissä työehtosopimukset nähdään määräaikaisena yhteiskuntarauhan-sopimuksena, jonka aikana lakot ja työsulut ovat kiellettyjä. Asiantuntijakomitea katsoo, että molemmat vaihtoehdot ovat yhteensopivia yleissopimuksen numero 87 kanssa. Molemmissa järjestelmissä työntekijäjärjestöjen tulisi voida ilmaista näkemyksensä hallituksen sosiaali- ja talouspolitiikkaa vastaan, erityisesti silloin, kun protesti ei ole vain tätä politiikkaa vastaan, vaan myös sen vaikutukset voivat kohdistua joihinkin työehtosopimusten määräyksiin. (ILO Giving globalization a human face, General Survey 2012, s. 57)

Mikäli lakko-oikeutta rajoitetaan työehtosopimuksen voimassaolon aikana, rajoitukseen tulee liittyä oikeus turvautua puolueettomaan ja nopeaan sovittelujärjestelmään.

Myötätuntotyötaistelu ei saa koskea omaa työehtopimusta.

Työrauhavelvollisuutta ei ole nimenomaisesti määritelty ILO:n tulkintakäytännössä.

#### 2.7.4.7 Yhdistymisvapauskomitean tulkintoja lakko-oikeuden rajoittamisesta taloudellisilla syillä

Yhdistymisvapauskomitea on ottanut kantaa myös lakko-oikeuden rajoittamiseen taloudellisilla perusteilla. Kanadan asiassa (Case No 2894, CFA Report No 370, vuosi 2013) oli kyse lentoliikenteen työntekijöiden (mekaanisten huoltopalvelujen ja lentoasemapalvelujen työntekijät) yhdistymisvapaudesta, työehtosopimusoikeuksista ja lakko-oikeuden rajoittamisesta. Valittaja katsoi, että lain soveltamisalaan kuuluvien työntekijöiden suorittamat palvelut eivät kuulu minäkään yhdistymisvapauskomitean tulkintakäytännön periaatteissa vahvistettujen poikkeuksien piiriin. Työnseisaus ei johtaisi akuuttiin kansalliseen hätätilaan. Hallitus katsoi lainsäädännön poikkeukselliseksi toimenpiteeksi ja se hyväksyttiin yleisen edun nimissä epävakaa/heikon (fragile) kotimaisen talouden yhteydessä. Komitea huomioi hallituksen toimittamat erittäin yksityiskohtaiset tiedot taloudellisesta tilanteesta ja työnseisauksen vaikutuksista Kanadan talouden, yhtiölle, matkustajiin ja lentorahtiin.

Komitea totesi asiassa, että se on johdonmukaisesti katsonut, että nämä työntekijäryhmät eivät muodosta olennaisia palveluja sanan suppeassa merkityksessä. Komitea arvostaa hallituksen edellä esitettyjä huolenaiheita, mutta katsoo, että yhdistämällä lakkotoimien rajoitukset kauppaan ja kauppaan puuttumiseen voitaisiin estää monenlaisia laillisia lakkotoimia. Vaikka työtaistelutoimien taloudelliset vaikutukset ja sen vaikutukset kauppaan voivat olla valitettavia, tällaiset seuraukset eivät sinänsä tee palvelusta ”olennaista” (essential), joten lakko-oikeus olisi säilytettävä. Komitea on myös aiemmin korostanut, että lakko-oikeuden rajoittamisen perusteena ei pidä vedota taloudellisiin näkökohtiin. Kuitenkin silloin, kun palvelu, joka ei ole olennainen sanan suppeassa merkityksessä, mutta kuuluu maan erittäin tärkeään alaan, toimenpiteet vähimmäispalvelun takaamiseksi voivat olla perusteltuja. Yhdistymisvapauskomitea kehotti hallitusta tekemään tulevaisuudessa kaikkensa välttääkseen lakko-oikeuden rajoittamista koskevaa lainsäädäntöä ei-olennaisissa palvelussa ja rajoittamaan toimintansa vähimmäispalvelun noudattamiseen yhdistymisvapauden periaatteiden mukaisesti.

Ranskaa koskevassa asiassa (Case No. 2841, CFA 362nd Report, para. 1041) oli myös kyse lentoliikenteestä. Yhdistymisvapauskomitea muistutti tapauksessa myös, että lentoasema-alalla voidaan katsoa ainoastaan lennonjohto olennaiseksi palveluksi, joka oikeuttaa lakko-oikeuden rajoittamisen. Polttoaineen jakelua sen varmistamiseksi, että lennot jatkavat liikennöintiä tai liikennettä sinänsä ei voida pitää olennaisena palveluna sanan suppeimmassa merkityksessä. Lisäksi taloudelliseen harkintaan ei pidä vedota perusteena lakko-oikeuden rajoittamiselle. Palvelu, joka ei ole ”olennainen” termin suppeassa merkityksessä, mutta on erittäin tärkeä ala maassa, kuten matkustaja- ja tavaraliikenne on, ja tällaisen palvelun pysäyttäminen kokonaan lakon aikana voi johtaa siihen, että palvelusta tulee olennainen lakon aikana. Tällaisessa tilanteessa voidaan tehdä perusteltuja toimia vähimmäispalvelun takaamiseksi, mikä olisi vaihtoehtoinen ratkaisu tilanteissa, joissa lakkotoimien merkittävä rajoittaminen tai täydellinen kieltäminen ei näytä olevan perusteltua ja joissa työntekijöiden suuren enemmistön lakko-oikeutta kyseenalaistamatta voitaisiin harkita sen varmistamista, että käyttäjien perustarpeet täytetään tai että tilat toimivat turvallisesti tai keskeytyksettä.

#### 2.7.4.8 Asiantuntijakomitean arvioita lakko-oikeuden rajoituksista suhteessa EU:n perusvapauksiin

EU-tuomioistuimien on arvioinut lakko-oikeuden suhdetta EU:n taloudellisten perusvapauksien käyttämiseen (Viking C-438/05, Laval C-341/05, Ruffert C-346/06 ja Komissio v. Luxemburg C-319/06). ETUC on pyytänyt kirjeessä 29.8.2011 asiantuntijakomiteaa arvioimaan näiden tuomioiden yhteensopivuutta yleissopimusten numero 87 ja 98 kanssa järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisten neuvottelu-oikeuksien suhteen. Asiantuntijakomitea on todennut, että se ei arvioi tuomioita yleisellä tasolla vaan yksittäisten tapausten kautta. (ILO, Giving globalization a human face, 2012, s. 52)

Asiantuntijakomitea on Yhdistyneen kuningaskunnan (UK) asiassa yleissopimuksen numero 87 osalta vuonna 2010 todennut sallittavasta lakko-oikeusrajoituksesta, että sillä ei ole ollut tarvetta arvioida suhteellisuusvaatimusta sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden näkökulmasta. Komitea on ainoastaan ehdottanut joissakin tapauksissa, että neuvottelut vähimmäispalveluista ja niiden turvaamisesta olisivat keino vähentää vahinkoja, jotka ovat väistämättömiä tai suhteettomia kolmansille osapuolille. Jos sopiminen ei ole mahdollista, asia tulisi siirtää itsenäisen elimen käsittelyyn (viittaus vuoden 1994 raporttiin, General Survey on freedom of association and collective bargaining, paragraph 160). Komitean mielestä ei ole perusteita muuttaa tätä näkemystä. Lisäksi komitea huomioi hallituksen vastauksessa esitetyn siitä, että kyseessä oleva asia koskee rajat ylittävää tilannetta eikä sillä ole suurta vaikutusta kotimaan tilanteisiin. Komitea katsoi, että globalisaation myötä tällaiset riidat oletettavasti yleistyvät, erityisesti joillakin sektoreilla kuten ilmailualalla. Siten vaikutus näiden työntekijöiden mahdollisuuteen neuvotella mielekkäästi työnantajensa kanssa työehtoihin vaikuttavista asioista voi todellakin olla tuhoisa. Asiantuntijakomitea on arvioinut, että näiden oikeustapausten argumentoinnilla ja opilla on todennäköisesti merkittävä rajoittava vaikutus lakko-oikeuden käyttämiseen käytännössä sellaisella tavalla, mikä on vastoin yleissopimusta (87).

Vuonna 2011 asiantuntijakomitea arvioi edelleen UK:n kansallista lainsäädäntöä, joka perustuu EUT:n oikeuskäytäntöön. Komitea esitti jälleen vakavan huolen BALPAn ehdottaman työtaistelutoimen olosuhteista. Tuomioistuimien antoi kielto määräyksen Viking ja Lavalin oikeuskäytännön perusteella. Yritys ilmoitti vaativansa vahingonkorvauksia, jos työnseisaus tapahtuu. Vahinkoarvio oli noin 100 miljoonaa puntaa päivässä. Komitea muistuttaa tarpeen taata työntekijöiden oikeus harjoittaa laillista työtaistelutoimintaa käytännössä. Siksi tarvitaan asianmukaiset suojatoimet ja vapaudet siviilioikeudellisesta vastuusta tämän perusoikeuden kunnioittamiseksi. Nämä suojatoimet ovat olennainen osa järjestäytymisoikeutta. Komitea huomioi hallituksen

huomautukset sen EU-lainsäädännön mukaisista velvoitteista, mutta katsoo, että työtaistelutoimien suojelua maassa, kun otetaan huomioon hallituksen mainitsemien Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden tuntematon vaikutus (joka aiheutti huomattavaa oikeudellista epävarmuutta BALPA-tapauksessa), voitaisiin vahvistaa varmistamalla vahingonkorvauskanteiden tosiasialliset rajoitukset, jotta ammattiliitot eivät joutuisi konkurssiuhan kohteeksi laillisen työtaistelutoimen vuoksi. Komitean mukaan asiaa tulisi käsitellä työmarkkinaosapuolten kanssa kattavasti mahdollisten toimien määrittämiseksi esitettyihin huolenaiheisiin (varmistaa perusoikeuden kunnioittaminen). Asiantuntijakomitea kehotti hallitusta tarkastelemaan lainsäädäntöä täydessä yhteistyössä asianomaisten työntekijä- ja työnantajajärjestöjen kanssa sen varmistamiseksi, että työntekijöiden oikeus laillisiin työtaistelutoimiin käytännössä suojellaan tehokkaasti sekä ilmoittamaan tässä yhteydessä toteutetut lisätoimenpiteet.

#### 2.7.4.9 Poliittiset lakot

Yleissopimuksen numero 87 ja sen 10 artiklan määritelmän ”työntekijöiden järjestön” perusteella yhdistymisvapauskomitea on katsonut, että ”puhtaasti poliittiset lakot” luonteensa puolesta eivät kuulu yhdistymisvapauden periaatteiden soveltamisalaan. Tällaisilla lakoilla tarkoitetaan poliittisia lakkoja, joilla ei ole liityntää ammatilliseen toimintaan ja siten ne eivät ole lakko-oikeuden suojan piirissä.

Vaikka yhdistymisvapauskomitea on nimenomaisesti todennut, että vain siltä osin kuin ammattiyhdistykset eivät salli ammatillisten toimien lisäksi puhtaasti poliittista tavoitteita, ne voivat perustellusti väittää, että niiden aktiiviseen toimintaan ei pitäisi puuttua. Yhdistymisvapauskomitea on myös täsmentänyt, että on vaikea tehdä selvää eroa sen välillä, mikä on poliittista ja mikä on asianmukaisesti ottaen ammattiyhdistysluonnetta, ja että nämä kaksi käsitettä ovat päällekkäisiä. Puhtaasti poliittiset lakot ja lakot, joista on päätetty järjestelmällisesti paljon aikaisemmin ennen neuvottelujen käymistä, eivät kuulu ammatillisen järjestäytymisvapauden periaatteiden soveltamisalaan.

Lakko-oikeuden käyttämisen tulee liittyä työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen edistämiseen ja puolustamiseen. Lakko-oikeutta ei ole rajattu koskemaan vain kollektiivisopimuksen solmimiseen tähtääviä tilanteita. Työntekijöillä ja heidän järjestöillään tulee olla mahdollisuus ilmaista tyytymättömyyttään laajemminkin sellaisissa kysymyksissä, joilla on vaikutusta jäsenistön taloudellisiin ja sosiaalisiin etuihin. Työntekijöiden sosioekonomisten ja ammatillisten etujen puolustamisesta vastaavien organisaatioiden olisi voitava käyttää lakkotoimia tukeakseen asemaansa ratkaisujen etsimisessä merkittäviin sosiaali- ja talouspolitiikan aiheuttamiin ongelmiin, joilla on välitön vaikutus jäseniin ja työntekijöihin yleensä erityisesti työllisyyden, sosiaalisen suojelun ja elintason osalta.

Yhdistymisvapauskomitea on katsonut yleislakon osalta, että lakkotoimi on yksi niistä toimintakeinoista, joiden pitäisi olla työntekijäjärjestöjen käytettävissä. Kestoltaan 24 tunnin yleislakko, jolla tavoitellaan minimipalkan korotusta, voimassa olevan työehtosopimuksen kunnioittamista ja talouspolitiikan muutosta (hintojen ja työttömyyden alentamiseksi) on laillista ja normaalia ammattiyhdistysjärjestöjen toimintaa eikä lakkoa olisi tullut kieltää. Yhdistymisvapauskomitea muistutti asian yhteydessä, että lakko-oikeus on yksi työntekijöiden ja heidän järjestöjensä perusoikeus ja vain siltä osin kuin se on keino puolustaa heidän taloudellisia ja sosiaalisia



etujaan. Sellaiset lakot, joiden tarkoituksena on pakottaa hallitusta, eivät ole luonteeltaan ammatillisia, ja niiden kieltäminen ei merkitse yhdistymisvapauden loukkausta. Lisäksi puhtaasti poliittiset lakot eivät kuulu yhdistymisvapauden periaatteiden soveltamisalaan.<sup>7</sup>

Yhdistymisvapauskomitea on todennut, että monissa maissa poliittiset lakot on katsottu nimenomaisesti tai hiljaisesti laittomiksi. Muualla lakkojen rajoituksia voidaan soveltaa siten, että minkä tahansa lakon voidaan katsoa uhkaavan valtion turvallisuutta. Komitea on katsonut, että ammattiyhdistysjärjestöillä pitäisi olla mahdollisuus turvautua mielenosoituksiin erityisesti silloin, kun niiden tarkoituksena on kritisoida hallituksen talous- ja sosiaalipolitiikkaa.

Protestilakot (protest strikes) on myös katsottu sallituksi yhdistymisvapauskomitean käytännössä tilanteessa, jossa työntekijät eivät ole saaneet moneen kuukauteen hallitukselta palkkaansa ja palkkojen vaatiminen lakolla on laillista ammattiyhdistystoimintaa. Yhdistymisvapauskomitea on myös katsonut sallituksi yleisen protestilakon, jossa vaadittiin ammattiyhdistysjohtajien ja ammattiyhdistysten jäsenten murhien lopettamista. Kyse on laillisesta ammattiyhdistystoiminnasta, ja sen kieltö on siten vakava yhdistymisvapauden loukkaus.

ILO:n tulkintakäytännön mukaan kokoontumisvapaus sekä mielipiteen- ja sananvapaus ovat ehdoton edellytys yhdistymisvapauden harjoittamiselle. Näitä periaatteita tulee soveltaa sekä työntekijöiden että työnantajien järjestöihin. ILO:n tulkinnat koskevat pitkälti työntekijöiden lakko-oikeuden ulottuvuutta. Lakko ja työsulku erotellaan toisistaan. Yhdistymisvapauskomitea on arvioinut myös tapauksia, joissa on ollut kyse työnantajan toimista ja oikeudesta rauhanomaiseen mielenosoitukseen osallistumiseen ja palvelujen keskeyttämiseen (poliittinen työsulku), jotka toimina eivät kuulu työnantajan ja työntekijän välisten suhteiden piiriin. Yhdistymisvapauskomitea on todennut, että työnantajien, kuten työntekijöiden, olisi voitava turvautua mielenosoituksiin (tai toimiin) hallitusten talous- ja sosiaalipolitiikkaa vastaan, jota voidaan rajoittaa vain olennaisten palvelujen tai perustavanlaatuisien julkisten palvelujen tilanteissa, joissa voitaisiin vaatia vähimmäispalvelujen turvaamista.

#### 2.7.4.10 Myötätuntolakot

Myötätuntolakot ovat työtaistelumuoto, joka on tunnustettu valvontaelinten käytännössä sallituksi edellyttäen, että tuettava alkuperäinen lakko on laillinen. Yhdistymisvapauskomitean mukaan myötätunto-/sympatialakkojen yleinen kieltö voi johtaa väärinkäytöksiin. Myötätuntotyötaisteluihin tulevat sovellettavaksi lakko-oikeuden yleiset periaatteet ja lakko-oikeuden kieltoja tai rajoittamista koskeva valvontakäytäntö.

Vuoden 1983 yleisraportissa asiantuntijakomitea määritteli myötätuntolakot, joissa työntekijät tulevat tukemaan toista lakkoa, ja katsoi, että sympatialakkojen yleinen kieltö voi johtaa väärinkäytöksiin ja että työntekijöiden tulee voida ryhtyä tällaisiin toimiin edellyttäen, että heidän tukemansa ensimmäinen lakko on itsessään laillinen (ILO, 1983b, kohta 217). Tämän periaatteen yhdistymisvapauskomitea otti vuonna 1987 käsittelyyn tarkastellessaan asetusta, jolla ei kielletty sympatialakkoja vaan ainoastaan säänneltiin niitä rajoittamalla mahdollisuuksia turvautua tällaiseen toimintaan. Komitea katsoo, että vaikka useita asetuksen säännöksiä voidaan perustella tarpeella noudattaa erilaisia menettelyjä (lakosta ilmoittaminen työviranomaisille) tai taata yrityksen turvallisuus (agitaattoreiden ja lakkojen rikkojien pääsyn estäminen työpaikalle), muut, kuten sympatialakkoihin kohdistuvat maantieteelliset tai alakohtaiset rajoitukset, jotka näin ollen sulkevat pois tällaiset yleiset lakot, tai niiden kestoa ja tiheyttä koskevat rajoitukset, muodostavat vakavan esteen tällaisten lakkojen käynnistämiseksi. (ILO, 1987, 417 ja 418 kohta,

---

<sup>7</sup> [CFA 248th Report](#), Case No. 1381, paras. 412 and 413.

ILO Principles Concerning the Right to Strike 2000 Bernard Gernigon, Alberto Odero and Horacio Guido s. 16.)

Globalisaatio on lisännyt tuotantoketjujen riippuvuuksia, ja siten myös myötätuntolakkoja tulisi voida käyttää muuttuneissa olosuhteissa. Yhdistymisvapauskomitea on todennut vuonna 1994 myötätuntolakot sallituiksi joissakin maissa. Myötätuntolakot ovat yhä yleisempiä yritystoiminnan keskittymisen, talouden globalisaation ja työkeskusten hajauttamisen johdosta. Komitea on todennut niiden sääntelyssä olevan eroja. Asian sääntelyssä tarvitaan myötätuntolakon käsitteen tarkka määritelmä ja niiden olosuhteiden määrittely, joissa myötätuntolakko on oikeutettu (ILC.81st Session 1994, Report III (Part 4B), p. 168, ILO Principles Concerning the Right to Strike 2000 Bernard Gernigon, Alberto Odero and Horacio Guido s. 16).

Lisäksi yhdistymisvapauskomitea on katsonut käytännössään, että sulkemalla sympatialakot, toissijaiset boikotit ja työtaistelutoimet, jotka koskevat useiden yritysten sopimuksia (multiple-enterprise agreements), suojattujen työtaistelutoimien soveltamisalan ulkopuolelle, tällaiset oikeudelliset säännökset voivat vaikuttaa haitallisesti organisaatioiden oikeuteen hakea ja neuvotella usean työnantajan sopimuksia sekä rajoittaa perusteettomasti lakko-oikeutta.<sup>8</sup>

Uuden-Seelannin hallitus on ilmoittanut ILO:n perussäännön 19 artiklan mukaisessa raportissaan syyn yleissopimuksen numero 87 ratifioimattomuuteen liittyvän siihen, että ILO:n tulkintakäytännössä edellytetään myötätuntolakkojen sallimista ilman oikeudellisia seuraamuksia yleisisissä sosiaalisissa ja taloudellisissa kysymyksissä. (ILO Giving globalization a human face, General Survey 2012, ks. alaviite 271).

ILO:n tulkintakäytännössä ei ole käsitelty työtaisteluille asetettavaa suhteellisuusvaatimusarviointia.

#### 2.7.4.11 Seuraamukset laittomista lakoista

ILO:n valvontaelinten lakko-oikeutta koskevat periaatteet koskevat vain laillisia lakkoja, jotka määritellään kansallisten sääntöjen mukaisesti ja edellyttäen, että ne ovat yhdistymisvapausperiaatteiden mukaisia. Valvontakäytännön periaatteet eivät kata lakko-oikeuden väärinkäyttöä tai lainvastaista käyttöä. Tällaiset lakkotoimet voivat olla erilaisia ja niistä voi aiheutua erilaisia seuraamuksia.

Jos toimivaltainen oikeusviranomainen katsoo lakon lainvastaiseksi sellaisen kansallisen lain perusteella, joka on yhteensopiva yhdistymisvapauden periaatteiden kanssa, voidaan lakkoilijoille asettaa oikeasuhtaisia kurinpitörangaistuksia (proportionate disciplinary sanctions). Lakkoilijoille voidaan määrätä myös kurinpidollisia seuraamuksia (kuten nuhteet tai bonusten menetykset). (CFA, Sixth edition (2018), kohdat 969., 972. ja 974.)

Kysymys siitä, onko lakko laillinen vai ei, on välttämätöntä määritellä. Asiantuntijakomitean mukaan valtion viranomaisen ei pitäisi määritellä lakon laillisuutta tai laittomuutta, vaan se tulisi antaa tehtäväksi valtiosta riippumattomalle elimelle, johon työriidan osapuolet voivat luottaa.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Freedom of Association – Sixth edition (2018), ks. kohdat 770 ja 771 ja niiden viittaukset aikaisempaan CFA:n tulkintoihin vuoden 2006 Digest julkaisussa.

<sup>9</sup> Giving globalization a human face s. 62, para 157.

Asiantuntijakomitea on todennut, että palkkojen maksamatta jättäminen lakon ajalta on pelkkä seuraus työstä poissalosta eikä rangaistus. Siksi lakkopäivien palkkavähennykset eivät aiheuta ongelmia suhteessa yleissopimukseen. Viime kädessä palkkojen maksaminen lakkoileville työntekijöille on asia, josta on tarkoituksenmukaista sopia asianomaisten osapuolten kesken.

Yhdistymisvapauskomitea olettaa, että mahdolliset sakot, joita ammattiliitoille voitaisiin määrätä laittomista lakoista, eivät ole määrältään sellaisia, jotka todennäköisesti johtaisivat liiton hajoamiseen tai uhkaisivat ammattiliiton toimintaa ja estäisivät niiden laillista ammattiyhdistystoimintaa. Komitea luottaa siihen, että hallitus pyrkisi ratkaisemaan tällaiset tilanteet vilpittömällä ja aidolla työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla. Yhdistymisvapauskomitean mukaan rikosoikeudellisia seuraamuksia voidaan määrätä vain, jos lakon aikana tehdään henkilöön tai omaisuuteen kohdistuvaa väkivaltaa tai muita yleisen oikeuden rikkomuksia, joista on säädetty ja jotka ovat niiden nojalla rangaistavia.

Yhdistymisvapauskomitea on arvioinut myös muun tyyppisiä seuraamuksia, kuten sakkoja, ammattiliittojen tilojen sulkemista, asianomaisten ammattiliiton toiminnan keskeyttämistä tai rekisteröinnin poistamista tai ammattiliittojen virkamiesten erottamista virasta. Komitea katsoo, että tällaisten seuraamusten tulisi olla mahdollisia vain, jos lakkokielto on yleissopimuksen mukainen ja seuraamukset ovat oikeasuhtaisia tehdyn virheen vakavuuteen nähden. Viranomaisten määräämiä seuraamuksia vastaan pitäisi joka tapauksessa olla valitusoikeus. Tietyille järjestelmille on ominaista tuomita lakkoilijat rikoslainsäädännön yleisempien säännösten perusteella kuten ”liiketoiminnan estämisen” rikkominen tai säätää vankeusrangaistuksista, jos he eivät ole saapuneet sovitteluun työriidan ratkaisemisen yhteydessä taikka säätää rikosoikeudellisista seuraamuksista työn jarruttamisen yhteydessä. Komitean mielestä tällaiset seuraamukset eivät ole yleissopimuksen mukaisia. Työntekijöiden ammattiyhdistysoikeuksien rauhanomainen käyttö (lakko ja mielenosoitus) ei saisi johtaa pidätyksiin ja karkotuksiin. Komitea on korostanut, että laillista ammattiyhdistystoimintaa tulee harjoittaa rauhanomaisesti, mutta samalla todeten, että työmarkkinasuhteiden kriminalisointi ei millään tavoin edistä sopusointuisia ja rauhanomaisia työmarkkinasuhteita.

Yhdistymisvapauskomitea on katsonut myös hallituksen ilmoituksen siitä, että työntekijät joutuisivat tekemään ylitöitä lakon kompensoimiseksi, saattavan vaikuttaa kohtuuttomasti lakon kulkuun. (Katso vuoden 2006 yhdistymisvapauskomitean tiivistelmä, kohta 665.)

Yhdistymisvapauskomitea on pitänyt tärkeänä yleistä periaatetta, jonka mukaan kaikissa tapauksissa ja kyseisen lakon laillisuudesta riippumatta määrätty seuraamukset eivät saa olla suhteettomia (yhdistyksille taikka työntekijöille) tehtyjen rikkomusten vakavuuteen nähden. Asiantuntijakomitea on viitannut tässä yhteydessä yhdistymisvapauskomitean huomioon, että kaikkien lakkoihin liittyvien laittomien toimien seuraamusten olisi oltava oikeasuhteisia tehtyyn rikokseen tai syyllisyyteen, eikä viranomaisten pitäisi turvautua vankeustoimenpiteisiin pelkästään rauhanomaisen lakon järjestämisen tai siihen osallistumisen vuoksi.

Lisäksi on hyvä huomata, että ILO:n pakkotyön poistamista koskevassa yleissopimuksessa numero 105 edellytetään jäsenmaita sitoutumaan lakkauttamaan pakkotyön ja olemaan käyttämättä sitä missään muodossa kuten rangaistuksena lakkoon osallistumisesta (artikla 1. d).

#### 2.7.4.12 Yleissopimuksen numero 87 tulkintariita lakko-oikeudesta

Lakko-oikeuden kuuluminen yleissopimuksen numero 87 soveltamisalaan on riidanalainen asia. Vuonna 2012 ILO:n työkonferenssissa yleissopimusten soveltamista valvova applikaatio-komitea ajautui kriisiin, kun työnantajat ja työntekijät eivät päässeet sopimukseen komiteassa

käsiteltävistä maatapauksista. Kriisi liittyi tuolloin julkaistuun yleisraporttiin (ILO, Giving globalization a human face, 2012), jossa tuotiin esille ILO:n valvontaelinten käytäntö lakko-oikeudesta. Työnantajat kiistivät lakko-oikeuden kuulumisen sopimuksen soveltamisalaan ja ILO:n riippumattoman asiantuntijakomitean tulkintaoikeuden asiassa, kun lakko-oikeutta ei ole nimenomaisesti mainittu yleissopimuksessa numero 87. Työntekijät tunnustavat ILO:n valvontakäytännön ja katsovat lakko-oikeuden kuuluvan yhdistymisvapauteen. Euroopan unioni on myös lausunnoissaan hyväksynyt ILO:n valvontakäytännön ja lakko-oikeuden osaksi yhdistymisvapautta. Valvontakäytännössä ILO:n riippumaton asiantuntijakomitea ja yhdistymisvapauskomitea ovat vakiintuneesti katsoneet lakko-oikeuden olevan olennainen osa yhdistymisvapautta edellä kerrotulla tavalla. ILO:n sopimusten valvontajärjestelmää ja lakko-oikeuskiistaa on selvitetty vuodesta 2012 lähtien ILO:n hallintoneuvoston kokouksissa, erilaisissa konsultaatioissa ja asiantuntijakokouksessa (2/2015). Maaliskuussa 2017 ILO:n hallintoneuvostossa on käynnistetty ns. Standars Initiative, mikä oli osa kokonaisratkaisua koskien ILO:n valvontajärjestelmän kehittämistä kokonaisuudessaan mukaan lukien lakko-oikeusasia koskevan kiistan ratkaisu.

Lakko-oikeutta koskevien ILO:n toimintaan liittyvien oikeudellisten kiistojen ratkaisemismahdollisuuksia ovat ILO:n perussäännön 37 artiklan mukaan asian vieminen Kansainväliseen tuomioistuimeen tai erikoistuomioistuimen perustaminen Kansainväliseen työjärjestöön ratkaistamaan sopimusten soveltamista koskevia kiistoja. Molemmat vaihtoehdot ovat mahdollisia ILO:n perussäännön 37 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla. Kolmas vaihtoehto on sosiaalisen dialogin käynnistäminen kolmikantaisesti ILO:n hallintoneuvostossa tai työkonferenssissa. Kyse on viimekädessä kansainvälisen sopimuksen tulkinnasta ja oikeudellisesta ongelmasta ja sen ratkaisemisesta.

Kansainvälisen tuomioistuimen riita-asioissa antamat ratkaisut ovat sitovia. Sen sijaan neuvonantavat lausunnot eivät ole sitovia muutoin kuin niissä harvoissa tapauksissa, joissa nimenomaisesti näin määrätään. Tämä merkitsee, että pyynnön esittänyt elin, virasto tai organisaatio voi vapaasti päättää parhaaksi katsomallaan tavalla, mitä vaikutuksia näille lausunnoille annetaan. On kuitenkin huomattava, että vaikka tuomioistuimen neuvonantavat lausunnot eivät ole sitovia, niillä on kuitenkin suuri oikeudellinen painoarvo ja moraalinen arvovalta. ILO on historiansa kuudessa tapauksessa (kansainvälistä tuomioistuinta edeltäneen Pysyvän tuomioistuimen neuvonantavia lausuntoja pitänyt neuvonantavia lausuntoja sitovina. Käytännön tasolla ILO:n toimeenpanoelimet päättävät ja toteuttavat lausunnon johdosta tarvittavat toimenpiteet — oikeudelliset, poliittiset, hallinnolliset tai muut — jotta oikeudellinen lausunto saataisiin täysimääräisesti voimaan. Tämä on myös todettu ILO:n hallintoneuvoston asiakirjassa historiallisena tietona kolmikantien osapuolten silloisesta näkemyksestä.

Tämä asia ja kiistassa mahdollinen eteneminen oikeusvarmuuden lisäämiseksi on ILO:n hallintoneuvoston kokouksessa esillä marraskuussa 2023, jolloin jatkaen asian käsittelyä maaliskuussa 2023 käyty keskustelu huomioiden. (ks. GB, 347th Session, March 2023, Institutional Section INS 5, [Work plan on the strengthening of the supervisory system: Proposals on further steps to ensure legal certainty](#))

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat kansainväliset yleissopimukset Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen, jäljempänä *KP-sopimus*, Sops 7–8/1976) 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti jokaisella on oikeus yhdistymisvapauteen muiden kanssa, mikä käsittää myös oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa suojelemiseksi. Artiklan 2 kohdassa säädetään sallituista rajoituksista. Oikeuden käyttämiselle ei saa asettaa muita rajoituksia kuin ne, jotka on säädetty lailla ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tahi yleisen järjestyksen ("ordre public") takia taikka

terveydenhoidon tai moraalien tahi muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin ja poliisiin kuuluviin nähden heidän käyttäessään tätä oikeutta. Artiklan 3 kohdan mukaan mikään tässä artiklassa ei oikeuta ILO:n ammatillista järjestymisvapautta ja ammatillisen järjestymisoikeuden suojelua koskevan vuoden 1948 yleissopimuksen sopimuspuolia ryhtymään lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin, jotka loukkaisivat, tai soveltamaan lakia tavalla, joka saattaisi loukata yleissopimuksessa myönnettyä turvaa. KP-sopimuksessa ei mainita erikseen lakko-oikeutta.

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

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

#### 2.7.5 EU-lainsäädäntö

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 12 artiklassa on määräys kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta. Sen 1 kohdan mukaisesti jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen ja yhdistymisvapauteen kaikilla tasoilla erityisesti poliittisessa, ammattiyhdistys- ja yhteiskunnallisessa toiminnassa, mihin sisältyy, että jokaisella on oikeus perustaa yhdessä muiden kanssa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa puolustamiseksi.

Perusoikeuskirjan 28 artiklan mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin, lakko mukaan lukien. Perusoikeuskirjan selitysten mukaan artikla perustuu Euroopan neuvoston sosiaalisen peruskirjan 6 artiklaan sekä työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevaan yhteisön peruskirjaan.

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

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

Perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka asianomaisella so-

veltamisalalla tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja niissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, joiden osapuolina unioni tai kaikki jäsenvaltiot ovat, ja erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa, sekä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä.

Perusoikeuskirjan selitysten mukaan yhteistoimien, kuten lakon, toteuttamista koskevien menettelyjen ja rajoitusten osalta noudatetaan kansallisia lainsäädäntöjä ja käytäntöjä. Lausuma liittyy SEUT 153 artiklan 5 kohtaan, jonka perusteella 153 artiklan määräyksiä unionin toimivallasta tukea ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa tietyillä sosiaalipoliittikkaa koskevilla aloilla ei sovelleta palkkoihin, järjestäytymisoikeuteen, lakko-oikeuteen eikä oikeuteen määrätä työsulusta. Jäsenvaltioiden työtaisteluoikeutta koskevien seikkojen määrittäminen ei siis lähtökohtaisesti kuulu unionin toimivallan piiriin. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 90–91.)

Ottaen huomioon, että perusoikeuskirjassa viitataan Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja perusoikeuskirjan selityksissä sosiaalisen peruskirjan 6 artiklaan, saattavat myötätunto- ja poliittiset työtaistelut saada suojaa myös perusoikeuskirjan nojalla (ks. Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 88). Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on arvioitu myös, että 28 artikla koskee eturistiriitilanteita ja omien etujen puolustamista, mikä viittaisi siihen, että myötätunto- tai poliittisia työtaistelutoimenpiteitä ei suojattaisi (Kairinen, Martti, Lamminen, Johannes, Murto, Jari, Rikkilä, Petri, Uhmaavaara, Heikki: Kollektiivisopimukset ja työrauha, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja Yksityisoikeuden sarja A:130, Turku 2012, s. 212).

EU-tuomioistuin on arvioinut lakko-oikeuden suhdetta EU:n taloudellisten perusvapauksien käyttämiseen (Viking C-438/05, Laval C-341/05).

Tapaukset koskivat jäsenvaltioiden rajat ylittäviä työtaistelutoimenpiteitä.

Tapauksessa Viking oli kyse Suomen Merimies-Unioni ry:n (jäljempänä *SMU*) työtaistelutoimista, joilla työnantaja Viking Line Ab:tä painostettiin luopumaan yhden aluksensa siirtämisestä Suomen alusrekisteristä toisen jäsenvaltion alusrekisteriin, mikä olisi mahdollistanut edullisemmän palkkatason. Tapauksessa oli kyse työtaisteluoikeuden ja sijoittautumisvapauden (EY:n perustamissopimuksen 43 artikla) välisestä suhteesta. Tuomioistuin totesi, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset työtaistelutoimet, joilla pyritään siihen, että yksityinen yritys, jonka kotipaikka on tietyssä jäsenvaltiossa, tekee työehtosopimuksen tähän jäsenvaltioon sijoittautuneen ammattiliiton kanssa ja soveltaa tämän työehtosopimuksen määräyksiä kyseisen yrityksen toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen tytäryhtiön työntekijöihin, ovat kyseisessä artiklassa tarkoitettuja rajoituksia. Nämä rajoitukset voidaan periaatteessa oikeuttaa työntekijöiden suojelun kaltaisen yleistä etua koskevan pakottavan syyn suojelulla edellyttäen, että osoitetaan, että niillä voidaan taata oikeutetun päämäärän saavuttaminen ja että niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. EU-tuomioistuimen mukaan ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävänä on määrittää, olivatko niiden kyseisen ammattiliiton jäsenten työpaikat tai työehdot, joihin aluksen ulosliputtaminen voi vaikuttaa, vaarassa tai vakavasti uhattuina, selvittää, voidaanko tämän ammattiliiton aloittamalla työtaistelutoimella taata tavoitellun päämäärän toteutuminen ja ylitetäänkö sillä se, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi sekä tutkia, oliko *SMU*:lla tähän toimeen sovellettavan kansallisen lainsäädännön ja työehtosopimusten määräysten valossa muita keinoja, jotka rajoittavat vähemmän sijoittautumisvapautta, Vikingin kanssa käytyjen kollektiivisten neuvottelujen tukemiseksi, ja toisaalta, oliko tämä ammattiliitto käyttänyt nämä keinot ennen tähän toimeen ryhtymistä.

Laval-tapauksessa arvioitiin palveluiden tarjoamisen vapauden ja työtaisteluoikeuden suhdetta. Tuomion perusteluissa EY-tuomioistuin tunnustaa, että oikeus ryhtyä työtaistelutoimiin on perusoikeus ja erottamaton osa yhteisön yleisiä oikeusperiaatteita. Työtaistelutoimilla voidaan rajoittaa vapaata liikkuvuutta. Perusoikeuden käyttämiselle voidaan kuitenkin asettaa tiettyjä rajoituksia. Palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva rajoitus voidaan hyväksyä, jos sillä pyritään oikeutettuun tavoitteeseen ja se on perusteltavissa yleistä etua koskevista pakottavista syistä ja kun toimilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. Tuomioistuin korostaa, että tavoite suojata työntekomaan työntekijöitä sosiaaliselta polkumyynniltä voi olla yleistä etua koskeva pakottava syy (tuomion kohta 103) ja periaatteessa oikeuttaa työtaistelun (tuomion kohta 107). Myös työntekomaan ammattiliiton aloittama työmaita koskeva saarto, jolla pyritään takaamaan työehdot ja -olot, jotka on vahvistettu tietyille tasolle, kuuluu työntekijöiden suojelua koskevan tavoitteen piiriin. Perusteluissaan tuomioistuin katsoi, että rakennusalan liityntäsopimuksen solmimiseen liittyvät erityiset velvoitteet aiheuttavat sen, että työtaistelutoimia ei voi perustella työntekijöiden suojelulla.

Tapauksissa suhteellisuus on arviointiperuste sille, milloin voidaan oikeuttaa työtaistelutoimin EU:n perusvapauksien rajoittaminen työntekijöiden suojelun tavoitteella, kun toimilla on vaikutusta rajat ylittäviin tilanteisiin. Yhteenvedo kansainvälisten sitoumusten asettamista reunaehdoista ehdotetuille muutoksille

#### 2.7.6 Poliittiset työtaistelut

Työehtosopimuksen voimassaoloon liittyvä työrauhavelvollisuus on kansainvälisten sitoumusten perusteella sallittu työtaisteluoikeuden rajoitus. Vain kansainvälisten sitoumusten mukaisen kansallisen lainsäädännön nojalla laillisia työtaisteluita suojataan.

Työtaisteluoikeutta turvaavien kansainvälisten sopimusten näkökulmasta poliittisten työtaistelujen suoja on jossain määrin epäselvä ja riippuu siitä, mitä poliittisella työtaistelulla tarkoitetaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole arvioinut poliittisia työtaistelutoimenpiteitä. Ihmisoikeussopimuksen mukaan lakko-oikeus liittyy yhdistymisvapauteen ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden käyttöön. Poliittisissa työtaistelussa ei ole kyse kollektiivisen neuvottelu-oikeuden käytöstä. Poliittisten lakkojen ei ole katsottu kuuluvan sosiaalisen peruskirjan lakko-oikeutta turvaavan 6 artiklan 4 kohdan suojan alaan. Sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännöstä ei löydy poliittisten lakkojen kieltoa kyseenalaistavia kannanottoja.

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

Yleensä poliittiset lakot liittyvät nimenomaan työntekijöiden taloudellisiin tai sosiaalisiin etuihin tai ammatillisiin asioihin, jolloin ne saavat suojaa ILO:n tulkintakäytännön perusteella. Niihin tulisi soveltaa yleisiä lakko-oikeuden rajoittamisen edellytyksiä. Rajanveto siitä, mikä on puhtaasti poliittista ja mikä jää sen ulkopuolelle, voi olla vaikeaa ja aiheuttaa tulkintaerimielisyyksiä. Vaikka puhtaasti poliittiset lakot eivät kuulu yhdistymisvapauden periaatteiden soveltamisalaan, ammattijärjestöjen olisi voitava turvautua mielenosoituksiin erityisesti silloin, kun niiden tarkoituksena on kritisoida hallitusten talous- ja sosiaalipolitiikkaa. Työntekijöiden ja heidän järjestöjensä tulisi tarvittaessa pystyä ilmaisemaan laajemmassa yhteydessä tyytymättömyytensä jäsentensä etuja koskeviin taloudellisiin ja sosiaalisiin kysymyksiin (CFA 5. painos 2006 kohdat 528 ja 531).

Myös poliittiset työsulut on katsottu mahdollisiksi joissakin tietyissä olosuhteissa. Lähtökohtaisesti työnantajilla tulisi olla sama oikeus kuin työntekijöilläkin turvautua rauhanomaisiin mielenilmauksiin ja palvelujen keskeyttämiseen, joilla ei ole yhteyttä työsuhteisiin, osoittaakseen mieltä ja näkemyksensä hallituksen talous- ja sosiaalipolitiikan osalta. Siten työntekijäjärjestöjen poliittisten työtaisteluiden ja työnantajien poliittisten työsulkujen rajoittamisia koskevat samat periaatteet ja niitä tulisi soveltaa lähtökohtaisesti yhdenmukaisesti työntekijä- ja työnantajajärjestöihin, mikä noudattaisi Suomessa sovellettua lainsäädäntökäytäntöä pariteettiperiaatteesta.

Yhdistymisvapauskomitea on erottanut toisistaan mielenosoitukset, joilla pyritään puhtaasti ammattiyhdistyksiin liittyviin tavoitteisiin, joiden se on katsonut kuuluvan ammattiyhdistys-oikeuksien käyttämiseen, ja mielenosoitukset, joiden tarkoituksena on saavuttaa muita päämääriä. Mielenosoituksia suojataan yhdistymisvapauden periaatteilla vain silloin, kun ammattiyhdistysjärjestöt järjestävät tällaista toimintaa tai niitä voidaan pitää laillisena ammattiyhdistystoimintana yleissopimuksen numero 87 artiklan 3 mukaisesti. Vain rauhanomaiset mielenilmaukset saavat suojaa ILO:n tulkintakäytännössä.

Poliittisen työtaistelun rajoittamisen edellytyksiä arvioitaessa on siten kyse ensinnäkin poliittisen lakon määrittelystä. Kun tarkoituksena on rajoittaa myös niitä poliittisia lakkoja, joiden tavoitteet liittyvät ILO:n tulkintakäytännössä todetulla tavalla ammattiyhdistystarkoitukseen, on arvioitava, voidaanko ILO:n tulkintakäytännön perusteella rajoittaa myös tällaisten työtaisteluiden kestoa.

ILO:n tulkintakäytäntö ohjaa jäsenmaiden politiikkavalmistelua ja tuo esille näkökohtia huomioitavaksi kansallisessa lainsäädännössä, joilla turvattaisiin järjestäytymisoikeudet ja kollektiiviset neuvottelu-oikeudet mukaan lukien lakko-oikeus osana yhdistymisvapautta. ILO:n tulkintakäytännössä yhdistymisvapauskomitea ottaa päätöksissään aina huomioon kansalliset olosuhteet, kuten työmarkkinasuhteiden historian sekä sosiaalisen ja taloudellisen tilanteen, mutta yhdistymisvapauden periaatteita sovelletaan yhdenmukaisesti ja johdonmukaisesti maiden välillä. Jos kyseinen hallitus katsoo, että esitetyt kysymykset ovat luonteeltaan puhtaasti poliittisia, yhdistymisvapauskomitea on päättänyt, että vaikka väitteet voivat olla poliittisia tai esittää tiettyjä poliittisia näkökohtia, niitä on tutkittava asiasisältöisesti, jos ne herättävät kysymyksiä suoraan ammattiyhdistys-oikeuksien käyttämisestä.

ILO:n valvontakäytännössä lähtökohtana on se, että lakkojen kestolle ei tulisi asettaa aikarajaa. Poliittisten lakkojen osalta jäsenmaiden käytännöt ovat hyvin vaihtelevia ja rajoitukset perustuvat joko lakiin tai oikeuskäytäntöön. Osa jäsenmaista on kieltänyt poliittiset lakot kokonaan, koska niillä ei tavoitella työehtosopimusta, ja osa rajoittanut niiden kestoa sallien lyhytaikaiset mielenilmaukset. Jäsenmailla on poliittisten lakkojen käytön rajoittamisessa liikkumavaraa, jos ammatillisiin syihin liittyviä lakkoja ei rajoiteta kokonaan ja ammattiyhdistysjärjestöjen tai työnantajajärjestöjen rauhanomaiset mielenilmaukset sallitaan. Poliittisissa lakoissa tai työsuiluissa tarkoituksena ei ole vaikuttaa työehtosopimuksen solmimiseen taikka neuvotteluihin, siten jäsenvaltioiden liikkumavara sääntelyssä on laajempi. Sääntelyssä voidaan ottaa huomioon Suomen työmarkkinaolosuhteet ja käytännöt.

### 2.7.7 Myötätuntotyötaistelut

Myötätuntotyötaisteluiden kieltäminen kokonaan on selkeästi ILO:n ja sosiaalisen peruskirjan tulkintakäytännön vastaista.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella myötätuntotyötaisteluiden rajoittamiselle on oltava 11 artiklan 2 kohdassa edellytetyt perusteet, mutta valtioilla on, ottaen



huomioon työmarkkinajärjestelmien erot, laaja harkintamarginaali rajoitusten asettamiselle laissa. Rajoitusten on oltava lakisääteisiä ja täytettävä muutoinkin 11 artiklan 2 kohdan edellytykset.

Myötätuntotyötaisteluiden rajoittaminen toimeksiannossa tarkoitetulla tavalla on sosiaalisen peruskirjan kannalta vaikeampi tulkintakysymys. Työtaisteluoikeutta voidaan kuitenkin rajoittaa G artiklan mukaisesti. Sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännöstä ei löydy selkeää ohjenuoraa sille, millaiset myötätuntotyötaisteluiden rajoitukset olisivat perusoikeuskirjan mukaisia. Sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännön perusteella vaikuttaa siltä, että jonkinlaisen suhteellisuusperiaatteen soveltaminen on perusoikeuskirjan G artiklan nojalla mahdollista. Komitean tulkintakäytäntö ei ole oikeudellisesti sitovaa.

ILO:n tulkintakäytännön mukaan myötätuntotyötaistelu saa suojaa yleissopimusten numero 87 ja 98 nojalla. Sen käyttämisen ehdot tulee määritellä. Myötätuntolakko on laillinen, jos alkupe-  
räinen tuettava lakko (kansallisen lainsäädännön/oikeuskäytännön mukaan) on laillinen.

Lakko-oikeus ei ILO:n tulkintakäytännön mukaan ole absoluuttinen. Lakko-oikeuden kieltämisen tai rajoittamisen osalta on luotu yleiset periaatteet ja opit, joiden perusteella lakko-oikeutta voidaan kieltää tai rajoittaa lailla tai kansallisen järjestelmän mukaan. Ainoina mahdollisina poikkeuksina yleiseen lakko-oikeuteen hyväksytään virkamiehiä koskevat poikkeukset sekä poikkeukset olennaisten palvelujen turvaamiseksi termin suppeassa merkityksessä. Siten lakon kieltäminen voidaan hyväksyä vain valtion nimissä toimivien virkamiesten tai olennaisten palvelujen työntekijöiden tapauksessa eli palveluissa, joiden keskeytyminen voisi vaarantaa koko väestön tai sen osan hengen, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden.

Lisäksi työrauhavelvoite työehtosopimuksen voimassaollessa on hyväksytty lakko-oikeuden rajoitus. ILO:n tulkintakäytännön mukaan työtaisteluoikeuden suoja liittyy työehtosopimusjärjestelmään, kun työehtosopimus on voimassa, kansallisesti on suurempi liikkumavara rajoittaa työtaisteluita. Työehtosopimukset nähdään määräaikaisena yhteiskuntarauhansopimuksena, jonka aikana lakot ja työsulut ovat kiellettyjä.

ILO:n tulkintakäytännössä suojataan lakko-oikeutta erityisesti silloin, kun tavoitteena on työehtosopimuksen solmiminen. Muita tavoitteita varten järjestettyjen lakkojen rajoittamisessa on enemmän liikkumavaraa.

Yleisten periaatteiden mukaan lakko-oikeuden rajoittamiseen taloudellisten syiden perusteella suhtaudutaan kielteisesti. Tämä on ilmennyt käsiteltyjen kansallisten tilanteiden yhteydessä esitetyissä komiteoiden kannanotoissa. Valvontakäytännössä ei ole otettu nimenomaisesti kantaa myötätuntolakkojen rajoittamiseen taloudellisilla perusteilla, mutta yleiset periaatteet soveltunevat myös niihin.

ILO:n tulkintakäytännössä ei ole tietävästi otettu kantaa myötätuntotyötaisteluiden suhteellisuusvaatimukseen, vaikka sellaista sovelletaan joissakin maissa. Komitea on Yhdistyneen kuningaskunnan tapausten yhteydessä viitannut Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisujen (Laval ja Viking) mahdollisiin vaikutuksiin yhdistymisvapauden käytölle. Globalisaation myötä työntekijöiden lakko-oikeuden käyttö voi myös vaarantua kansallisissa tilanteissa.

Komitea on ehdottanut joissakin tapauksissa, että neuvottelut vähimmäispalveluista ja niiden turvaamisesta olisi keino vähentää vahinkoja, jotka ovat väistämättömiä tai suhteettomia kolmansille osapuolille. Jos sopiminen ei ole mahdollista, asia tulisi siirtää itsenäisen elimen käsit-

telyyn. Nämä tulkinnat liittyvät olennaisten palvelujen turvaamisen vuoksi tehtyihin lakko-oikeuden rajoituksiin tilanteissa, joissa olennaiset palvelut on määritelty kansallisesti liian laveasti ja vastoin valvontaelinten tulkintakäytäntöä.

#### 2.7.8 Seuraamukset

Lakko-oikeuden käytön sääntely, kuten kohtuullinen ennakoilmoitusvelvollisuus, ja kohtuullisten seuraamusten asettaminen laittomista lakoista, on kansainvälisten sitoumusten perusteella mahdollista. Kansallisen lainsäädännön nojalla laittomaan lakkoon osallistuvat eivät saa suojaa työtaisteluoikeuden perusteella. Siten työntekijöille määrättävät seuraamukset laittomaksi todetun lakon jatkamisesta, eivät ole ongelmallisia kansainvälisten sitoumusten näkökulmasta.

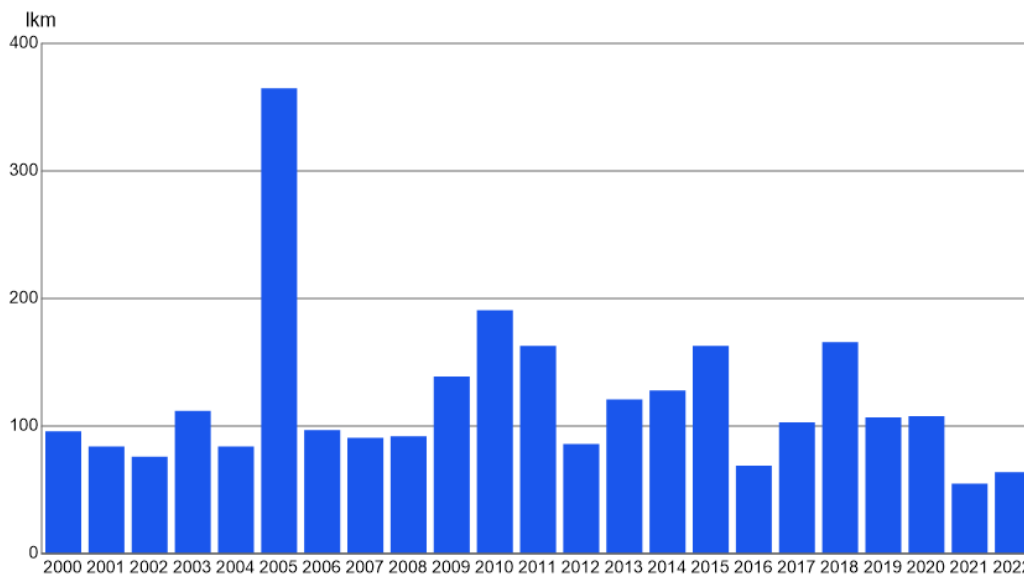
Työrauhavelvollisuuden vastaisten työtaisteluiden perusteella tuomittavien hyvityssakkojen korottaminen on kansainvälisten sitoumusten perusteella mahdollista. Tätä rajoittaa lähinnä se, että ammattiliitoille määrättävät sakot eivät saa olla määrältään sellaisia, että ne todennäköisesti johtaisivat ammattiliiton hajoamiseen tai uhkaisivat ammattiliiton toimintaa ja estäisivät niiden laillista ammattiyhdistystoimintaa.

### 2.8 Käytäntö

#### 2.8.1 Työtaisteluiden määrä

Suomessa on vuosittain keskimäärin noin 100 työtaistelua. Tilastokeskuksen työtaistelutilaston mukaan työtaistelujen lukumäärä on 2000-luvulla ollut vuosittain lähes poikkeuksetta alle 200. Työtaistelujen lukumäärän mediaaniarvo oli 105 vuosina 2000–2022. Vuonna 2022 käytiin 64 työtaistelua, joka on selvästi 2000-luvun mediaaniarvon alapuolella.

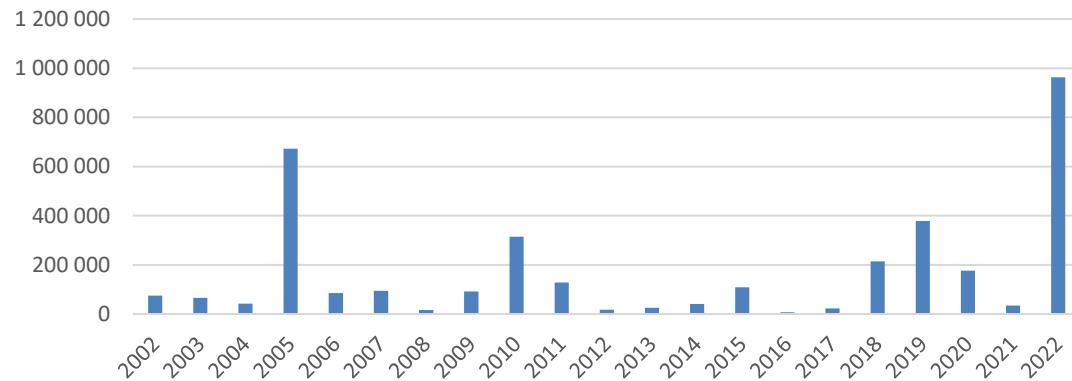
Työtaistelujen lukumäärä vuosina 2000-2022



Lähde: Tilastokeskus, työtaistelutilasto

Vuosien 2018–2022 aikana työtaisteluiden vuoksi on menetetty keskimäärin noin 350 000 henkilötyöpäivää vuodessa. Työtaisteluiden vuoksi menetettyjen työpäivien määrä tätä edeltävänä viiden vuoden ajanjaksona 2013–2017 oli kuitenkin merkittävästi vähäisempi, vain 41 000 henkilötyöpäivää vuodessa. On vaikea sanoa, onko viimeisimpien vuosien korkea lakkoaktiivisuus ollut enemmän poikkeus vai uusi normaali olotila. Toisaalta näköpiirissä ei ole merkkejä siitä, että vastakkainasettelut työmarkkinoilla olisivat vähenemään päin.

### Työtaisteluiden vuoksi menetettyjen työpäivien lukumäärä



Lähde: Tilastokeskus

Työtaisteluihin menetetyissä työpäivissä mitattuna valtaosa kaikista työtaisteluista on työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan laillisia. Tyypillisesti suurimmat lakot ovat sellaisia valtakunnallisia työtaisteluita, joissa työehtosopimuksen päättyessä pyritään painostamaan työnantaja hyväksymään palkansaajien kannalta suotuisimmat työehdot. Tällaiset lakot ovat laillisia, sillä työrauhavelvoite ei ole voimassa. Nämä myös kattavat valtaosan kaikista lakkojen vuoksi menetetyistä työpäivistä.

#### 2.8.2 Laittomat työtaistelut

Työrauhaa koskevia kanteita on nostettu työtuomioistuimessa 17 vuonna 2022 (noin 22 prosenttia kaikista vireille tulleista asioista), 51 vuonna 2021, 29 vuonna 2020, 39 vuonna 2019 ja 45 vuonna 2018. Työtuomioistuimen tilastojen mukaan vuonna 2022 hyväksyttiin kokonaan tai osittain 30 työrauhaa koskevaa kannetta ja 42 kannetta vuonna 2021, 26 kannetta vuonna 2020, 41 kannetta vuonna 2019 ja 42 kannetta vuonna 2018. Kokonaan näinä vuosina hylättiin seitsemän työrauhakannetta.

Työtuomioistuin antaa vuosittain keskimäärin noin 40 ratkaisua, joissa se toteaa työntekijäpuolen rikkoneen työrauhaa. Näin ollen voidaan päätellä, että merkittävän suuri osuus kaikista työtaisteluista Suomessa, vähintään 40 prosenttia, on työrauhavelvoitetta rikkovia laittomia työtaisteluita. Työnantajan ilmoituksen perusteella tarkasteltuna osuus on merkittävästi suurempi. On epäselvää, missä määrin laittomia työtaisteluita jätetään viemättä työtuomioistuimen ratkaistavaksi.

Suurin osa työtuomioistuimen laittomiksi toteamista lakoista on hyvin pieniä työnseisauksia ja ulosmarsseja, jotka ovat tyypillisesti kestoaltaan lyhyitä ja koskettavat vain muutamaa työntekijää. Niiden merkitys voi olla huomattava silloin, kun työnantajayritys on hyvin pieni. On kuitenkin myös joitain tapauksia, joissa työtuomioistuin on katsonut kooltaan paljon suuremman lakon työrauhavelvoitetta rikkovaksi. Nämä ovat tyypillisesti tilanteita, joissa kiistellään siitä, mitä työehtosopimusta työpaikalla tulisi soveltaa. On tapauksia, joissa tämän tyyppisten lakkojen vuoksi on menetetty tuhansia henkilötyöpäiviä.

Valtaosa, noin 80 prosenttia, työtaisteluihin menetetyistä työpäivistä koskee työehtosopimuskiistoja. Näistä työehtosopimuskiistoista työ- ja elinkeinoministeriön karkean arvion mukaan

5–10 prosenttia olisi työtuomioistuimen laittomiksi katsomia lakkoja. Arvio perustuu työtuomioistuimen päätöksiin läpikäyntiin vuodelta 2022 ja lisäksi niihin tapauksiin liittyviin media-tietoihin. Näiden lisäksi työtaistelutilastossa on arviolta pari prosenttia työpäivistä käytetty muihin lakkoihin, jotka koskevat muun muassa palkkausta, työnjohtoa, työvoiman vähentämistä tai muita sekalaisia syitä. Nämä muodostavat toisaalta noin neljänneksen kaikista työtaisteluista. Nämä syyt ovat työnantajan direktio-oikeuteen kohdistuvia, joten niitä voidaan pitää todennäköisesti laittomina myös voimassaolevan lainsäädännön perusteella.

Vuonna 2022 työtuomioistuin antoi yhteensä 23 ratkaisua, joissa se totesi ammattiliiton järjestämien työnseisausten rikkoneen työrauhavelvollisuutta. Lisäksi kolmessa ratkaisussa ammattiliiton ilmoittama työnseisaus ei toteutunut, mutta työtaistelulla uhkaaminen rikkoi työrauhavelvollisuutta.

Laittoman työnseisauksen taustalla oli yleensä esimerkiksi yhtiön päätös vaihtaa työehtosopimusta, tuotannolliset ja taloudelliset irtisanomiset tai muut työnantajan työnjohdolliset päätökset. Työtuomioistuin katsoi työtaisteluiden kohdistuvan voimassa olevan työehtosopimuksen määräyksiin työnantajan työnjohto-oikeudesta ja rikkovan siten työrauhavelvollisuutta.

Työtuomioistuimen laittomaksi toteamista lakoista valtaosa oli protestiluonteisia, kestoltaan lyhyehköjä muutaman tunnin ulosmarsseja tai korkeintaan vuorokauden lakkoja (15). Toisaalta lyhytkestoisinkin työtaistelun vaikutukset voivat olla laajat. Esimerkiksi lyhyeen ulosmarssiin voi osallistua satoja työntekijöitä useissa eri yrityksissä (TT 2022:81, TT 2022:82). Ratkaisussa TT 2022:63 ahtaajien valtakunnallinen tukilakko Suomen satamissa kesti yhden vuorokauden. Lakkoon osallistui 1400 työntekijää ja kantajan arvion mukaan taloudellista vahinkoa aiheutui noin 715 000 euroa. Tuomittujen hyvityssakkojen määrät vaihtelivat 1000–4000 euron välillä.

Korkeintaan kolmen vuorokauden laittomaksi todettuja lakkoja oli 10. Vaikutuksiltaan laajana voidaan pitää esimerkiksi HKL:n raide- ja metroliikenteen kahdeksi vuorokaudeksi pysäyttäneitä lakkoja (TT 2022:33), johon osallistui 360 työntekijää ja josta aiheutui kantajan arvion mukaan kustannuksia noin 340 000 euroa. Tapauksessa TT 2022:21 laitton työnseisaus kesti vajaa kolme vuorokautta ja siihen osallistui noin 350 työntekijää. Yhtiön arvion mukaan aiheutuneiden taloudellisten vahinkojen määrä oli noin kolme miljoonaa euroa. Ammattiliitoille tuomittiin 2000 ja 4000 euron hyvityssakot.

Vuonna 2022 vain yksi laittomaksi todettu lakko oli kestoltaan yli kolme vuorokautta. Ratkaisussa (TT 2022:21) laitton lakko kesti kaksi viikkoa. Ammattiliitot olivat lisäksi järjestäneet kolme kestoltaan 1–2 vuorokauden työnseisausta. Työtaistelun syynä oli ollut palkkausta koskevien paikallisten neuvottelujen päätyminen palkkaratkaisua saavuttamatta ja työnantajan ilmoitus siitä, että työnantaja noudattaisi toissijaista palkantarkastuksen toteutustapaa. Työnseisaukseen osallistui noin 420 työntekijää. Yhtiön arvion mukaan työnseisausten vuoksi liikevaihtoa jäi saamatta 0,8 miljoonaa euroa ja tappiota aiheutui 0,5 miljoonaa euroa. Ammattiliitojen maksettavaksi tuomittujen hyvityssakkojen vaihtelivat 3000–9000 euron välillä.

Kokonaisuudessaan työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan nykylainsäädännön mukaan laittomiin lakkoihin menetetään arviolta noin 7–12 prosenttia kaikista lakkoihin käytetyistä henkilötyöpäivistä, mikä tekee vuositasolla arviolta 25 000 – 40 000 henkilötyöpäivää. Arvio perustuu Tilastokeskuksen työtaistelutilastoon ja työtuomioistuimen ratkaisuja koskeviin tilastoihin sekä vuoden 2022 ratkaisujen läpikäyntiin.

Arviossa on laskettu vuoden 2022 työtuomioistuimessa käsiteltyjen työehtosopimuskiistoja koskevien työtaistelujen yhteydessä menetetyt työpäivät. Tämä on suurin osa laittomista työ-

taistelusta. Tältä osin arvio perustuu vain yhden vuoden tietoihin, mutta toisaalta työtuomioistuimen tilastoissa tällaisten ratkaisuiden lukumäärä vaihtelee varsin vähän vuosittain. Lisäksi laittomiin lakkoihin on sisällytetty Tilastokeskuksen työtaistelutilastosta vuosilta 2018–2022 keskiarvo niistä työtaisteluista, joiden syyksi on tilastoitu työnantajan direktio-oikeuden piiriin kuuluvat asiat: palkkaus, työnjohto, työvoiman vähennys tai uhka ja työolosuhteet. Näiden lisäksi laittomiksi työtaisteluiksi on katsottu työtaistelutilastosta kaikki ”muut syyt” -kategorian työtaistelut vuosilta 2019–2022. Vuoden 2018 osalta tämän kategorian työtaistelut on katsottu laillisiksi poliittisiksi työtaisteluiksi.

### 2.8.3 Poliittiset työtaistelut

Laajempia poliittisia työtaisteluita järjestettiin viimeksi vuonna 2018 pääministeri Juha Sipilän hallituksen lainsäädäntöuudistuksia vastaan. Alle 10 prosenttia menetetyistä työpäivistä on käytetty poliittisiin työtaisteluihin. Poliittisista työtaisteluista ei ole omaa tilastoa, vaan ne kuuluvat Tilastokeskuksen työtaistelutilastossa kategoriaan ”muut syyt”. Voidaan kuitenkin työtaistelutilaston ja mediatietojen perusteella päätellä, että ajanjaksona 2018–2022 poliittisiin työtaisteluiden osuus kaikista lakkoihin menetetyistä työpäivistä oli noin 8–9 prosenttia. Näistä lähes tulkoon kaikki työpäivämenetykset, noin 170 000 työpäivää, tapahtuivat vuonna 2018<sup>10</sup>. Vuoden 2018 piikki muut syyt -kategorian työtaisteluissa ei voi selittyä muulla kuin laajoilla poliittisilla mielenilmauksilla Sipilän hallituksen toimia vastaan. Muina vuosina poliittisiin työtaisteluihin menetettyjen työpäivien määrä on ollut vähäinen. Poliittisten työtaisteluiden lukumäärästä ei ole olemassa luotettavaa tietoa.

### 2.8.4 Myötätuntotyötaistelut

Tilastokeskuksen työtaistelutilaston perusteella arviolta 10 prosenttia kaikista lakkojen vuoksi menetetyistä työpäivistä on johtunut tukilakoista. Tukilakoissa menetetään Tilastokeskuksen työtaistelutilaston perusteella vuosittain keskimäärin 36 000 henkilötyöpäivää. Työtaistelutilaston mukaan tukitoimenpiteiden määrä on vuosina 2018–2021 vaihdellut neljästä 38:aan. Vuonna 2022 tukityötaistelujen vuoksi menetettiin noin 14 prosenttia työtaisteluissa menetetyistä työpäivistä (yhteensä 131 392 menetettyä työpäivää). Vuonna 2021 tukitoimenpiteitä oli viisi, ja niiden vuoksi menetettiin noin 34 prosenttia työtaisteluissa menetetyistä työpäivistä (yhteensä 10 475 menetettyä työpäivää). Vuonna 2020 vastaavat luvut olivat 12 ja kaksi prosenttia, vuonna 2019: 38 ja yhdeksän prosenttia ja vuonna 2018: neljä ja nolla prosenttia. Vuosina 2018–2022 osuus oli keskimäärin 10 prosenttia työpäivistä.

Tukilakkoja on toisinaan, erityisesti satama- ja kuljetusalalla, järjestetty niin, että vaikutukset ovat kohdistuneet laajasti isoon joukkoon yrityksiä, myös muihin toimialoihin kuin niihin, joiden työehtosopimusneuvotteluita tukilakolla on pyritty tukemaan. Tukilakkoja on voitu kohdistaa joko tietyn työnantajajärjestön muita, työriidan ulkopuolisia, jäsenyrityksiä vastaan tai ääritapauksissa koskemaan koko satamien kautta tapahtuvaa tavaraliikennettä.

Vuonna 2022 työtuomioistuin totesi laittomaksi neljä myötätuntotyötaistelua. Tukilakot katsottiin laittomiksi, koska tuettavat työtaistelut rikkoivat työrauhavelvollisuutta. Tukilakoista kolme oli lyhytkestoisia kolmen tunnin ulosmarsseja (TT 2022:81, TT 2022:80, TT 2022:49). Kah-

---

<sup>10</sup> EK [on arvioinut](#), että vuoden 2018 työtaistelupäivistä 170 000 olisi poliittisia työtaisteluita. Määrä on lähes sama kuin Tilastokeskuksen työtaistelutilaston vuoden 2018 ”muut syyt”-kategorian työtaistelupäivät. Valtakunnansovittelijalle ilmoitettiin vuonna 2018 yhteensä 60 poliittista työtaistelua. [Valtakunnansovittelijan toimiston vuosiraportti 2018](#), s. 17.

dessa ensimmäisessä tapauksessa ulosmarsseihin osallistui yhteensä satoja työntekijöitä ja kolmannessa 30 työntekijää. Ulosmarsseilla pyrittiin vaikuttamaan yhtiöiden suunnitelmiin työehtosopimuksen vaihtamisesta. Hyvityssakkojen määrät vaihtelivat 800-3500 euron välillä. Laajemmasta tukityötaistelusta oli kyse edellä selostetussa tapauksessa TT 2022:63.

Vuodelta 2022 löytyy kuusi työtuomioistuimen ratkaisua, jotka koskevat tukitoimenpiteitä. Niistä kaikki oli todettu työrauhavelvollisuuden vastaisiksi. Vuodelta 2021 löytyi vain muutama tapaus.

### 2.8.5 Seuraamukset

Hyvityssakon määrä on tyypillisesti kahdesta tuhannesta muutamaan tuhanteen euroa. Hyvityssakon enimmäismäärää lähellä olevia sakkoja tuomitaan harvoin, sakkojen jäädessä keskimäärin korkeintaan noin viidesosaan enimmäismäärästä. Liitolle tuomitaan työrauhavelvoitteen rikkomisesta keskimäärin suurempi sakko maksettavaksi, mitä alayhdistykselle (esim. vuosina 2004–2009 liitolle keskimäärin 6 200 euroa, alayhdistykselle 2 100 euroa). Valvontavelvoitteen laiminlyönnin osalta sakot ovat kokonaisuutena arvioiden olleet keskimäärin alhaisempia (esim. vuosina 2004–2009 liitolle keskimäärin 2 700 euroa, alayhdistykselle 2 200 euroa). (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 219.) Vuonna 2022 laittomia työtaisteluita koskevissa työtuomioistuimen ratkaisuisa tuomitujen hyvityssakkojen määrä oli alhaisimmillaan 500 ja enimmillään 9000 euroa, mutta pääsääntöisesti noin 1000-3000 euroa.

Työtuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella ei ole kovin yleistä, että laittomia työtaisteluita jatketaan tuomiosta huolimatta (vuosina 1998–2015 tapauksia on ollut vuosittain korkeintaan muutama ja kuitenkin alle 10).

## 2.9 Nykytilan arviointi

Työehtosopimuksen voimassaoloaikana työtaisteluoikeuden laajuutta lähestytään ensisijaisesti työrauhavelvollisuuden näkökulmasta. Työrauhavelvollisuus on Suomessa laaja. Vaikka työehtosopimuslain 8 § on tiukka, osa työehtosopimuskauden aikana toteutettavista työtaistelutoimista jää sen ulkopuolelle. Käytännössä työrauhavelvollisuuden noudattaminen mahdollistaa lähinnä aidot myötätuntotyötaistelut ja niin sanotut puhtaat poliittiset työtaistelut, joilla ei pyritä osaksikaan vaikuttamaan omaan työmarkkinaosapuoleen. Niidenkin katsotaan kuitenkin usein kohdistuvan työehtosopimukseen esimerkiksi työehtosopimuksen työjohto-oikeutta koskevien määräysten kautta. Käytännössä suurin osa työtaisteluihin menetettyjen työpäivien vaihtelusta selittyy laillisilla, työehtosopimuskiistoista johtuvilla lakoilla.

Suomalaiset yritykset ovat globaaleilla markkinoilla entistä riippuvaisempia arvoketjuista osana vientiä, tuontia ja investointeja, jotka ovat entistä enemmän keskinäisriippuvaisia toisistaan. Työmarkkinoiden häiriötön toiminta on keskeinen tekijä yritysten kilpailukykyyn vahvistamisessa. Suomessa perinteiset teollisuusyritykset tuottavat ja vievät runsaasti tavaroiden lisäksi myös palveluita kuten ICT-palveluita. Suomen kansantalouden kannalta arvoketjuissa toimivien yritysten toimintaympäristön vakaus ja ennustettavuus on erittäin merkittävää. Työrauhan vahvistaminen on tässä keskeinen tekijä.

Suomen ulkomaankaupan kannalta erityisen tärkeitä ovat satamat ja niiden luotettavuus. Satamien kautta kulkee noin 90 prosenttia Suomen ulkomaankaupasta. Viennin osuus Suomen bruttokansantuotteesta vuonna 2022 oli 46 prosenttia. Satamat ovat myös usein olleet lakkojen kohteena – juurikin niiden suuren taloudellisen merkityksen vuoksi. Satamiin on kohdistettu niin perinteisiä työtaisteluita työehtosopimuskiistoista kuin tukilakkoja ja poliittisia työtaisteluita.

Poliittisia työtaisteluita on varsin harvoin. Ne voivat kuitenkin toteutuessaan olla laajoja ja aiheuttaa merkittäviä kustannuksia ja haittaa. Esimerkkinä voidaan mainita vuoden 2018 poliittiset työtaistelut. Yhteiskunnan haasteet voivat tulevaisuudessa olla mittavia, kuten esimerkiksi valtiontalouden tilanne ja Suomen velkakehitys, mistä voi johtua tarvetta tehdä kansalaisten etuihin vaikuttavia poliittisia ratkaisuja.

Poliittinen työtaistelu aiheuttaa kustannuksia työnantajille ja kolmansille osapuolille, joilla ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa työtaistelun syyhyn. Eurooppalaisessa lainsäädännössä poliittisiin työtaisteluihin suhtaudutaan yleisesti kielteisemmin kuin Suomessa. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on pääsääntöisesti pidetty hyväksyttävänä vain kestoaltaan lyhyitä poliittisia lakkoja. Kilpailukyvyntasapuolisten edellytysten varmistamiseksi on perusteltua, että poliittisia työtaisteluita koskevat edellytykset vastaavat keskeisiä kilpailijamaita. Pohjoismaissa on käytetty poliittisia työtaisteluita esimerkiksi satamissa ammattijärjestön kohdistuessa saarron ulkomaan lipun alla toimivaan laivaan protestina vieraan hallituksen toimintaa vastaan. Ruotsin työtuomioistuimien on katsonut tällaisissa tilanteissa viikon kestäneen saarron (poliittinen lakko Chilen sotilasjunttaa vastaan) lailliseksi ja vajaan kuukauden mittaisen saarron puolestaan ylimitoituksi (Arbetsdomstolen Beslut nro 15/1980 ja Beslut nro 33/22, Mål nro A 75/22).

Poliittisten työtaisteluiden järjestäminen on perusteltua jatkossakin sallia kohtuullisissa rajoissa ottaen huomioon, että niissä on pääosin kyse myös työntekijöiden ammatillisiin asioihin ja etuihin tai työllisyys-, sosiaali- ja talouspolitiikkaan vaikuttamisesta osana laajempaa yhteiskunnallista keskustelua. Tämä on myös ILO:n poliittisia työtaisteluita koskevan tulkintakäytännön mukaista.

Myötätuntotyötaistelu on yksi työtaisteluoikeuden käyttämisen myös kansainvälisissä sopimuksissa suojattu muoto. Kyseessä on merkittävä keino erityisesti niille ammattiliitoille, joiden painostusvaikutus ei yksinään ole riittävä. Myötätuntotyötaisteluita on kuitenkin perusteltua rajoittaa kohtuuttomien työnantajille ja kolmansille osapuolille aiheutuvien vaikutusten estämiseksi. Vaikka sellaisia myötätuntotyötaisteluita, joiden vaikutusten voidaan arvioida olleen niin laajoja, että niitä voidaan pitää kohtuuttomina, lukumäärä on vähäinen eikä niillä ole suurta merkitystä kansantalouden kannalta, on niiden rajoittaminen kuitenkin perusteltua vaikutusten kohteeksi joutuneiden työnantajien ja muiden tahojen kannalta. Ei ole perusteltua rajoittaa yleisesti myötätuntotyötaisteluita vaan rajoittaa sellaisia myötätuntotyötaisteluita, jotka ovat ilmeisessä epäsuhteessa tuettavaan työtaisteluun. Esimerkkeinä voidaan mainita laajat satamia koskevat lakot tai muilla sellaisilla toimialoilla järjestettävät lakot, joilla voidaan vaikuttaa laajasti muiden toimialojen toimintaan.

Poliittisten ja myötätuntotyötaisteluiden rajoittamisessa on kyse sellaisten työtaisteluiden rajoittamisesta, jotka toteutetaan muuta tarkoitusta varten kuin kollektiivisen neuvotteluoikeuden käyttötarkoituksessa oman työnantajan painostamiseksi.

Suomessa järjestetään työehtosopimuskauden aikana säännöllisesti vastalause-tyyppisiä mielenilmaisuja, joilla protestoidaan esimerkiksi työnantajan yllättäen ilmoittamia suunnitelmia henkilöstön irtisanomiseksi ja jotka toteutetaan spontaaneina ulosmarsseina. Erilaiset lyhyet ulosmarssit, vastalauseet ja mielenilmaisut ovat tyyppisimpiä työtaistelutoimenpiteitä sopimuskauden aikana. Työtuomioistuimissa myös tällaisten ulosmarssien voidaan katsoa kohdistuvan työehtosopimuksen työjohto-oikeutta koskeviin määräyksiin, jolloin ne ovat työrauhavelvollisuuden vastaisia. Kollektiivisopimuskauden aikaisten ulosmarssien runsas määrä lisää Suomessa selvästi laittomien työtaistelujen kokonaismäärää. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisu, Turku 2020, s. 194.)



Työtuomioistuin käsittelee useita kymmeniä tällaisia tapauksia vuodessa. Nykyisen hyvityssakkojen määrän ei siten arvioida olevan oikealla tasolla, koska sen ei voida tapausten määrän perusteella arvioida riittävästi ennalta ehkäisevän työrauhavelvollisuuden vastaisiin työtaisteluihin ryhtymistä. Tämä johtuu myös työtuomioistuimen käytännöstä, jossa hyvityssakkoja ei yleensä tuomita enimmäismääräisinä. Oikeuskäytäntöön voidaan vaikuttaa vain lainmuutoksella.

Hyvityssakkojen määrän ei voida yleisesti arvioida vastaavan laittomista työtaisteluista työnantajalle aiheutuvia vahinkoja.

Työntekijälle tuomittavan seuraamuksen uhka olisi tehokas keino ennalta ehkäistä laittomiksi todettujen työtaistelujen jatkamista. Laittomia työtaisteluja ja niihin osallistumista ei suojata kansainvälisissä sopimuksissa.

Työntekijälle ei ole laissa säädetty velvoitetta pidäytyä osallistumasta ammattijärjestön toimeenpanemaan työtaisteluun, ja laittomasta työtaistelutoimenpiteestä johtuvat seuraamukset voidaan kohdistaa vain järjestöön, ei sen jäsenenä oleviin työntekijöihin. Jotta työntekijälle voitaisiin tuomita seuraamus, on säädetävä, mistä lainvastaisesta teosta se seuraa. Tämä edellyttää, että yksittäiselle työntekijälle säädetään velvollisuus olla osallistumatta laittomaksi todettuun työtaisteluun.

### **3 Tavoitteet**

Ehdotuksen yleisempinä tavoitteina on vakaammat ja häiriöttömämmät työmarkkinat, jotka turvaavat yritysten tuottavuutta, parempaa kilpailukykyä suhteessa keskeisiin kilpailijamaihin ja edistävät ulkomaalaisten toimijoiden käsitystä Suomesta vakaana toiminta- ja investointiympäristönä.

Suomi on globaaleilla markkinoilla arvoketjuista riippuvainen pieni avotalous. Perinteisesti Suomen kansantaloudelle on keskeistä tavaroiden ja palveluiden vienti. Vajaa puolet bruttokansantuotteesta muodostuu Suomen vientiteollisuudesta. Globaalissa taloudessa vienti ja tuonti sekä investoinnit kytkyvät entistä enemmän toisiinsa. Tilastokeskuksen ja OECD:n raportin perusteella vientimme tarvitsee tuontipanoksia jopa aiempaa oletettua enemmän. Suomen sijainti vaikuttaa toimituskustannuksiin, jotka riippuvat kuljetusketjujen toimivuudesta ja häiriöttömästä toiminnasta niin tavaroiden viennin kuin tuonnin kannalta. Markkinoilla kuljetusten, liikenteen ja myös kaiken infran kuten tietoliikenneyhteyksien toimivuus ovat keskeistä monille toimialoille ja niiden yrityksille kotimaassa ja toimiessaan globaaleissa arvoketjuissa. Ulkomaankaupan kannalta satamilla on keskeinen asema Suomen sijainnin takia. Työrauhan ja sen häiriöiden vaikutukset suomalaisten ja kansainvälisten yritysten halukkuuteen investoida Suomeen on merkityksellinen osatekijä arvioitaessa yritysten toimitusvarmuutta. Satamat ovat keskeinen toimija Suomen huoltovarmuuden ja koko yhteiskunnan kannalta olennaisten ja välttämättömien tuotteiden ja palvelujen turvaamisessa.

Seuraamusjärjestelmän tehostamisen tavoitteena on vähentää laittomien työtaisteluiden määrää ja siten niistä aiheutuvien kustannusten ja haittojen vähentäminen. Tavoitteena on, että hyvityssakot olisivat oikeasuhtaisia verrattuna laittomista työtaisteluista työnantajalle aiheutuneeseen vahinkoon. Esityksen tavoitteena on seuraamusjärjestelmää tehostamalla vahvistaa laissa säädettyä työrauhavelvollisuutta ja edistää yritysten vakaata toimintaympäristöä.

Yksittäiselle työntekijälle tuomittavan seuraamuksen tavoitteena olisi ennalta ehkäistä laittomiksi todettuihin työtaisteluihin osallistumista.

Ehdotusten tavoitteena on ennalta estää pitkistä poliittisista työtaistelusta työnantajille ja kolmansille osapuolille aiheutuvia kohtuuttomia kustannuksia ja kohtuutonta haittaa.

Myötätuntotyötaisteluiden rajoittamisen tavoitteena on ennalta estää suhteettoman laajoja myötätuntotyötaisteluita ja siten vähentää varsinaiseen työriitaan nähden ulkopuolisille työnantajille ja muille kolmansille tahoille aiheutuvia kohtuuttomia kustannuksia ja kohtuutonta haittaa.

## **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

#### 4.1.1 Yleistä ehdotetun sääntelyn toteutuksesta

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä suhteettomien myötätuntotyötaisteluiden ja poliittisten työtaisteluiden kestoajan rajoittamisesta. Esityksen tarkoituksena on ulottaa sääntely koskemaan koko työ sopimussuhteista työmarkkinakenttää. Siltä osin, kun tällaisia työtaisteluita järjestettäisiin työehtosopimuksen voimassaollessa (työrauhan vallitessa), sääntely toteutettaisiin työehtosopimuslaissa. Muilta osin uusi sääntely sijoitettaisiin työriitojen sovittelusta annettuun lakiin, jonka nimikettä muutettaisiin laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimien edellytyksistä.

#### 4.1.2 Suhteettomien myötätuntotyötaisteluiden rajoittaminen

Myötätuntotyötaistelu on työtaistelu, jolla tuetaan toista työriitaa. Myötätuntotyötaisteluista ei ole nykyisellään säännöksiä, joten ne ovat laillisia, jolleivät ne kohdistu omaan työehtosopimukseen. Myötätuntotyötaistelun vaikutukset voivat kohdistua pääriidan osapuoliin, jolloin niillä on painostusvaikutusta pääriidassa. Joskus myötätuntotyötaistelun seuraukset kohdistua laajasti muualle kuin pääriidan osapuoliin. Ensinnäkin myötätuntotyötaistelut voivat aiheuttaa vahinkoa ja haittaa siinä yrityksessä, jossa myötätuntotyötaistelu toteutetaan, joka on pääriitaan nähden sivullinen osapuoli. Toiseksi myötätuntotyötaistelu voi aiheuttaa vahinkoa tai haittaa tällaisen yrityksen asiakkaille, jotka ovat niin ikään pääriitaan nähden sivullisia. Kysymys voi olla merkittävästäkin vahingosta tai haitasta, jotka ovat suhteettomia pääriidalla tavoiteltuun päämäärään nähden. Tällaisten myötätuntotyötaisteluiden täysimääräistä sallittavuutta on pidettävä epäkohtana.

Esityksessä ehdotetaan suhteettomien myötätuntotyötaisteluiden rajoittamista. Rajoituksen laajuus riippuisi siitä, vallitseeko tilanteessa työrauhavelvollisuus vai ei. Rajoitusten ulottuvuus on ratkaistu ennen kaikkea Suomea sitovien Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten perusteella.

Jos työehtosopimus on voimassa, työrauhavelvollisuuden piiriin jatkossa katsottaisiin kuuluvaksi pidättäytyminen suhteettomilta myötätuntotyötaisteluilta. Asiasta säädettäisiin työehtosopimuslaissa. Työrauhavelvollisuuden vallitessa ei saisi toimeenpanna myötätuntotyötaistelua, jos siitä aiheutuvat haitat ja vahingot olisivat ilmeisessä epäsuhteessa tuettavalla työtaistelulla tavoiteltavaan päämäärään nähden. Myötätuntotyötaistelun ilmeistä epäsuhtaisuutta osoittaisi se, että työtaistelun seurauksena aiheutuvat haitat ja vahingot kohdistuisivat laajasti tuettavan työtaistelun ulkopuolisiin osapuoliin.

Sääntelyn tarkoituksena olisi se, että myötätuntotyötaistelut toimeenpantaisiin sellaisella tavalla, että sivullisille aiheutuva haitta ja vahinko minimoituisivat, mutta työtaistelulla saavutettaisiin silti riittävä painostusarvo. Käytännössä tämä tapahtuisi sallimalla myötätuntotyötaistelun kohteena olevassa yrityksessä palveluiden ja tavaroiden myynti sellaisille osapuolille, joilla

ei ole liittymiä pääriidan kohteena oleviin osapuoliin. Siltä osin kuin myötätuntotyötaistelu ulottaisi vaikutuksensa pääriidan piirissä oleviin osapuoliin, uusilla rajoitteilla ei olisi vaikutusta.

Työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen olisi lisäksi huolehdittava siitä, että sen alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät edellä kuvattuja suhteettomia myötätuntotyötaisteluita.

Työehtosopimuslaissa ehdotettu sääntely koskisi vain tilanteita, jolloin työrauhavelvollisuus on voimassa. Sääntely ei siten soveltuisi, jos työehtosopimuksen voimassaolo on päättynyt työpaikalla, jossa myötätuntotyötaistelu aloitetaan. Lisäksi sääntely ei koskisi työpaikalla, jolla sovelletaan työehtosopimusta työehtosopimuslain 2 luvun 7 §:ssä säädetyn yleissitovuuden perusteella. Sääntely ei koskisi myöskään työpaikkaa, jolla ei ole lainkaan sovellettavaa työehtosopimusta.

Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella suhteettoman myötätuntotyötaistelun rajoituksista säädettäisiin työriitojen sovittelusta annetussa laissa. Rajoitteet olisivat pienempiä kuin työrauhan valitessa. Rajoitteet koskisivat ainoastaan tilannetta, jossa tuettavan työtaistelun tavoitteena ei ole työehtosopimuksen solmiminen. Jos pääriidan tavoitteena on työehtosopimuksen solmiminen, myötätuntotyötaistelun suhteellisuusvaatimus ei olisi voimassa.

Myötätuntotyötaistelun toimeenpanijan olisi kuitenkin myötätuntotyötaistelun aikana aina turvattava yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien palvelujen tai toimintojen jatkuminen. Tämä vaatimus koskisi kaikkia myötätuntotyötaisteluita riippumatta siitä, vallitseeko työrauhavelvollisuus vai ei. Tästä olisi saman sisältöiset säännökset työehtosopimuslaissa ja työriitojen sovittelusta annetussa laissa. Ensin mainittuun lakiin sisältyvä säännös koskisi työrauhavelvollisuuden piiriä ja jälkimmäinen työrauhavelvollisuuden ulkopuolisia työpaikkoja. Säännös voisi edellyttää riittävän suojelutyön sallimista myötätuntotyötaistelun aikana, jotta yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömät palvelut ja toimintojen jatkuminen voidaan turvata.

#### 4.1.3 Poliittisten työtaisteluiden rajoittaminen

Poliittisen työtaistelun tarkoituksena on vaikuttaa poliittisen päätöksentekijän toimintaan, mutta sen välittömät vaikutukset kohdistuvat yleensä työnantajiin. Suomessa poliittisten työtaisteluiden järjestämiselle ei ole toistaiseksi säädetty rajoituksia. Poliittisten työtaisteluiden sallittavuudessa on kysymys siitä, missä määrin nämä voivat tapahtua työaikana tai kohdistua työpaikan järjestelyihin. Kysymys ei siten ole työntekijän oikeudesta vapaa-aikanaan osoittaa mieltään poliittista päätöksentekijää vastaan.

Työnantajalla voidaan katsoa olevan perusteltuja odotuksia sen suhteen, että se saa työntekijän työpanoksen hyväkseen työaikana sopimuksen mukaisesti. Lisäksi perusteltuja odotuksia liittyy myös työehtosopimuksen työrauhavelvoitteen kautta siihen, että sopimuskauden aikana ei tapahtuisi työmarkkinahäiriöitä. Poliittisen työtaistelun johdosta näiden sopimusvelvoitteiden toteutuminen voi keskeytyä. Pitkäkestoista poliittista työtaistelua ei voida tässä valossa pitää hyväksyttävänä. Tästä syystä esityksessä ehdotetaan rajoituksia poliittisten työtaistelun keston.

Työrauhavelvollisuuden piirissä olevien työpaikkojen osalta asiasta säädettäisiin työehtosopimuslaissa ja muilta osin työriitojen sovittelusta annetussa laissa.

Työseisauksena toteutettava poliittinen työtaistelu saisi kestää enintään 24 tuntia. Muut poliittiset työtaistelut saisivat kestää enintään kaksi viikkoa.

#### 4.1.4 Seuraamusjärjestelmän tehostaminen

Voimassa oleva seuraamusjärjestelmä on osoittautunut riittämättömäksi turvaamaan työrauhavelvollisuuden toteutumista. Tästä syystä esityksessä ehdotetaan työehtosopimuslakiin sisältyvän hyvityssakon määrän korottamista siten, että jatkossa sen määrä olisi vähintään 10 000 euroa ja enintään 150 000 euroa. Erityisestä syystä hyvityssakko voitaisiin tuomita 10 000 euroa pienempänä tai jättää kokonaan tuomitsematta.

Hyvityssakkoseuraamus ulotettaisiin koskemaan myös lainvastaisia suhteettomia myötätuntotyötaisteluita tai enimmäiskeston ylittäviä poliittisia työtaisteluita, joihin liittyvät rajoitukset ehdotetaan säädettäväksi tällä esityksellä.

Työriitojen sovittelusta annetussa laissa ehdotetaan säädettäväksi työehtosopimuslakia vastaavasti hyvitysseuraamuksesta, joka koskisi suhteettomia myötätuntotyötaisteluita tai enimmäiskeston ylittäviä poliittisia työtaisteluita työssä, jota eivät koske työehtosopimuksen määräykset työehtosopimuslain perusteella.

Työehtosopimuslain mukainen hyvityssakko ja esityksessä ehdotettu työriitojen sovittelusta annettuun lakiin sisältyvä uusi hyvitysseuraamus kohdistuisivat lainvastaisesti toimivaan työntekijäjärjestöön tai työnantajaan. Esityksessä ehdotetaan työehtosopimuslakiin ja erityisopimuslakiin lisättäväksi säännökset siitä, että yksittäinen työntekijäkin voitaisiin tuomita maksamaan hyvitystä työnantajalleen, jos tämä olisi jatkanut sellaista työtaistelua, jonka tuomioistuin on jo tuominnut lainvastaiseksi. Edellytyksenä olisi, että työntekijä olisi ollut tietoinen sanotusta tuomiosta. Hyvitysseuraamuksen suuruus olisi 200 euroa. Työntekijään ei saisi kohdistaa muita työoikeudellisia tai muitakaan seuraamuksia asian johdosta.

#### 4.1.5 Muut muutokset

Työriitojen sovittelusta annetun lain nimikettä muutettaisiin vastaamaan uutta sisältöä. Lisäksi lain luettavuuden parantamiseksi lain pykäliin lisättäisiin otsikot.

### 4.2 Pääasialliset vaikutukset

#### 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

##### 4.2.1.1 Vaikutukset kansantalouteen

Esityksessä ehdotettujen muutosten arvioidaan vähentävän lainvastaisia työtaistelutoimia, suhteettomia myötätuntotyötaisteluita ja potentiaalisesti vastaisuudessa syntyvien poliittisten työtaisteluiden kestoaikaa. Ehdotetuilla muutoksilla on kansantaloudellisia vaikutuksia ainakin kahta kautta.

Ensinnäkin lakkopäivien vähenemisestä aiheutuu suora kansantaloudellinen vaikutus, kun yritysten toimintaan ei synny keskeytyksiä tai häiriöitä, jotka puolestaan voivat aiheuttaa menetettyä myyntiä ja ylimääräisiä kustannuksia. Yrityksille aiheutuvat vahingot ja menetetty myynti kanavoituvat viime kädessä kielteiseksi kansantaloudelliseksi vaikutukseksi.

Toinen kansantaloudellinen vaikutus liittyy suomalaisten yritysten sopijakumppanien luottamukseen. Kun työtaistelut aiheuttavat häiriöitä palvelujen ja tavaroiden toimitusvarmuuteen, se heikentää asiakkaiden luottamusta kyseisiä yrityksiä kohtaan. Työtaisteluiden voidaan arvioida heikentävän suomalaisten yritysten luotettavuutta sopijakumppanina ja toisaalta myös Suomen

houkuttelevuutta investointien kohdemaana. Myös tällä voidaan arvioida olevan kielteisiä kansantaloudellisia vaikutuksia. Tämän vaikutuksen määrää ei tunneta, mutta sen voidaan silti arvioida olevan olemassa.

Kokonaisuudessaan työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan laittomiin työtaisteluihin menetetään arviolta noin 7–12 prosenttia kaikista lakkoihin käytetyistä henkilötyöpäivistä, mikä merkitsee vuositasolla arviolta 25 000–40 000 henkilötyöpäivää. Arvio perustuu Tilastokeskuksen työtaistelutilaston keskiarvoon vuosilta 2018–2022 ja työtuomioistuimen ratkaisuja koskeviin tilastoihin vastaavalta aikaväliltä sekä vuoden 2022 ratkaisujen läpikäyntiin. Arviointiperusteita on kuvattu tarkemmin jaksossa 2.8 Käytäntö.

Hyvityssakkojen korottamisella voi siis olla vähentävä vaikutus näihin noin 40 laittomaan lakoon vuodessa ja arviolta 25 000–40 000 menetettyyn työpäivään.

Myötätuntotyötaistelussa menetettiin Tilastokeskuksen työtaistelutilaston perusteella vuosina 2018–2022 keskimäärin 36 000 henkilötyöpäivää. Esityksessä tukilakkojen laajuutta rajattaisiin niin, että niiden tulisi olla laajuudeltaan suhteellisia tuettavaan työehtoriitaan ja kohdistua pääasiassa työriidan osapuoliin. Tällä käytännössä rajoitettaisiin vaikutuksiltaan kaikkein laajimpia tukilakkoja, joita ovat 2000-luvulla olleet erityisesti satamien tukilakot.

Poliittisiin lakkoihin menetetään tämän arvion perusteella vuodessa keskimäärin 34 000 henkilötyöpäivää, joista tarkastelujakson aikana lähestulkoon kaikki yhtenä vuotena 2018. Ehdotetuilla muutoksilla ei kuitenkaan olisi kovin suurta vaikutusta, jos poliittisten työtaisteluiden esiintyvyys vastaisi aiempaa. 2000-luvulla toteutuneet poliittiset lakot ovat olleet pääasiassa alle vuorokauden mittaisia.

Muutoksilla on kansantaloudellisia vaikutuksia siltä osin, kun ne vähentävät lakkoaktiivisuutta Suomessa. Aivan enimmillään lakimuutokset voisivat teoriassa vähentää lakkoihin käytettyjen työpäivien määrää 20 prosenttia, mikä olisi vuosittain keskimäärin noin 75 000 henkilötyöpäivää. Tämä tarkoittaisi kuitenkin sitä, että Suomessa ei jatkossa olisi yhtään laitonta lakkoa tai myötätuntolakkoa ja lisäksi poliittisten lakkojen kesto lyhenisi hieman. Tämä ei siis käytännössä ole realistista. Todennäköisesti vaikutus jää siis merkittävästi tämän alapuolelle. Konservatiivinen arvio on, että lakkoihin käytettyjen työpäivien määrä vähenisi lakimuutoksen myötä 5–10 prosenttia. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että laittomiin lakkoihin sekä tukilakkoihin menetettyjen työpäivien määrä vähenisi olennaisesti. Työtaisteluiden lukumäärä voi sen sijaan vähentyä merkittävästikin hyvityssakkojen nostamisen myötä, mutta työtaisteluiden lukumäärän vähenemisen kansantaloudellinen vaikutus on luultavasti hyvin vähäinen, sillä suurin osa niistä on pieniä ja rajattuja. Uudistuksen lakkoja vähentävä vaikutus riippuu suurelta osin siitä, missä määrin hyvityssakkojen nosto jatkossa ennaltaehkäisee sellaisia työtaisteluita, jotka työtuomistuin katsoisi työrauhavelvoitetta rikkoviksi.

Lakkojen vaikutus bruttokansantuotteeseen on kysymys, jonka arvioimiseen ei ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyä tapaa. Muutoinkin työtaisteluita koskeva taloustieteellinen tutkimuskirjallisuus on melko vähäistä ja painottuu useita kymmeniä vuosia vanhoihin julkaisuihin. Uudempi työmarkkinasuhteita koskeva tutkimuskirjallisuus painottuu vahvasti työehtojärjestelmien institutionaalisiin piirteisiin, eikä siksi ole tämän hankkeen kannalta erityisen helposti hyödynnettävää. Vuonna 1980 Kanadasta kerätyllä kyselyaineistolla laaditun tutkimuksen<sup>11</sup> mukaan yleisimmät työnantajille lakoista aiheutuvat kustannukset ovat kiinteät kulut ja menetetty

---

<sup>11</sup> Tang & Ponak (1986): Employer Assessment of Strike Costs. *Relations Industrielles / Industrial Relations*, 41(3), 552–571.

myynti. Muita työnantajien usein merkittävänä pitämiä lakkokustannuksia olivat neuvottelukulut, tuotannon uudelleenkäynnistyskulut, lakon aikana menetetty tuotantopotentiaali, varastointikulut ja asiakkaiden luottamuksen heikkeneminen.

Yksi keino hahmottaa lakkojen mahdollisia kansantaloudellisia vaikutuksia on suhteuttaa niihin menetettyä työaikaa kokonaistyöaikaan, ja arvioida sen pohjalta vaikutusta bruttokansantuotteeseen. Tällä tavalla arvioituna lakkojen määrän väheneminen 5 prosentilla kasvattaisi bruttokansantuotetta vajaalla 10 miljoonalla eurolla vuodessa ja väheneminen 10 prosentilla vastavasti kasvattaisi bruttokansantuotetta vajaalla 20 miljoonalla eurolla vuodessa.

Lakkojen määrän vähenemisellä voi kuitenkin olla myös suhteellisesti merkittävästi suurempi vaikutus bruttokansantuotteeseen kuin niissä menetetyt työpäivät antavat ymmärtää. Varsinkin sellaiset lakot, joilla on vaikutuksia laajasti myös muualle talouteen, voivat olla taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittäviä. Huomattavia taloudellisia vaikutuksia on Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA:n arvion (22.2.2023) mukaan varsinkin pitkäkestoisilla, useamman viikon kestäväillä satamalakoilla, jotka voivat vähentää bruttokansantuotetta useilla prosentin kymmenyksillä viikossa. Kuitenkin, ETLA:n arvion mukaan lyhyillä, alle viikon mittaisilla, satamalakoilla ei olisi vielä kovin merkittävää kansantaloudellista vaikutusta siitä syystä, että lakon vuoksi tapahtumatta jäänyt tavaraliikenne pystytään kirimään kiinni lakon jälkeen. Ne satamalakot, joihin tämän lakimuutoksen arvioidaan ensisijaisesti vaikuttavan, ovat ainakin toistaiseksi olleet pääsääntöisesti lyhyitä 1–2 vuorokauden mittaisia. Kuitenkin, on silti todennäköistä, että lyhytkestoisinakin satamalakkojen kansantaloudelliset vaikutukset ovat merkittävästi suurempia kuin pelkästään niissä menetettyjen työpäivien osuus kokonaistyöajasta.

Myös poliittisten työtaisteluiden keston rajaamisella voi olla vähäinen vaikutus Suomen satamien liiketoimintaan, sillä eräät poliittiset työtaistelut ovat aiemmin kohdistuneet nimenomaisesti satamiin ja niissä poliittisen työtaistelun kohteena olevasta maasta saapuneisiin laivoihin. Jatkoissa tämän tyyppiset poliittiset työtaistelut eivät enää olisi laillisia, mikä jossain määrin edesauttaa logistiikkaketjujen toimintaa.

Myös Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) on laskenut<sup>12</sup> yksittäisten lakkojen vaikutuksia bruttokansantuotteeseen. EK:n arvion mukaan esimerkiksi Teollisuusliiton, Pron ja YTN:n lakko 9.–11.12.2019 olisi aiheuttanut noin 200 miljoonan euron loven Suomen bruttokansantuotteeseen. Vastavasti saman lakon kustannukset menetettyjen työpäivien kautta arvioituna olisivat olleet 80–130 miljoonaa euroa. Menetettyjen työpäivien kautta arvioituna kansantaloudelliset vaikutukset voivat kuitenkin olla myös yliarvioituja, mikäli lakon vaikutukset saadaan kuitattua varastojen ja ylitöiden avulla. STTK on esittänyt oman arvionsa, jonka mukaan kyseisellä lakolla ei olisi vaikutusta BKT:hen.<sup>13</sup>

Laittomien työtaisteluiden ja tukityötaisteluiden väheneminen, ja ennen kaikkea ulkomaankauppaa vaikeuttavien työtaisteluiden, väheneminen voi jossain määrin lisätä investointien houkuttelevuutta Suomeen.

Tämän hallituksen esityksen vaikutus Suomen bruttokansantuotteeseen voi siis olla, ennen kaikkea satamien tukilakkojen vaikutuksen rajaamisen johdosta, jossain määrin suurempi kuin menetettyjen työpäivien avulla laskettu BKT:n kasvu. Toisaalta vaikutus voi olla myös jossain määrin pienempi, tai lakkopäivien määrän väheneminen maltillisempaa. Kokonaisuudessaan

---

<sup>12</sup>

<sup>13</sup> <https://www.sttk.fi/2019/12/05/teollisuuden-lakolla-tuskin-vaikutusta-liikevaihtoon-tai-bkthen/>

voidaan karkeasti arvioida, että vaikutus on joitain kymmeniä miljoonia euroja vuodessa, arviolta 10–40 miljoonaa euroa.

#### 4.2.1.2 Vaikutukset yrityksiin

Yksittäisen työnantajayrityksen näkökulmasta tämän esityksen ehdotukset hyvityssakkojen nostamisesta ja tukilakkojen rajaamisesta voivat olla paikoin merkittäviäkin vaikutuksiltaan. Muutokset parantavat työehtojärjestelmän ennakoitavuutta ja vähentävät työnantajan riskiä siitä, että tärkeän työtehtävän teettäminen estyy yllättävän ja ennakoimattoman lakon vuoksi. Tukilakot, poliittiset lakot ja laittomat lakot ovat usein työnantajille vaikeammin ennakoitavia kuin tavanomaiset työehtosopimuskiistat. Tältä osin esitys tukee erityisesti pienten ja keski suurten työnantajayritysten toimintaedellytyksiä.

Laittomien lakkojen väheneminen hyödyttää ennen kaikkea pieniä yrityksiä, jotka ovat usein laittomien työtaisteluiden kohteena, ja joissa muutamankin työntekijän työseisauksella voi olla suuri taloudellinen merkitys.

Työtaistelut aiheuttavat yrityksille kustannuksia. Yrityksessä, joka joutuu työtaistelutoimien kohteeksi, myynnin keskeytymisestä aiheutuu välitön myyntikatteen menetys ja samalla yritys voi menettää asiakassuhteita palvelun tai tavaran toimituksen estyessä. Yritysten toiminta on nykyisin voimakkaasti verkostoitunutta, joten yhden yrityksen toiminnassa tapahtuneet keskeytykset voivat nopeasti heijastua myös muihin yrityksiin esimerkiksi samassa tuotantoketjussa, vaikka nämä muut yritykset eivät olisikaan työtaisteluiden kohteena.

Laittomien työtaisteluiden ja suhteettomien myötätuntotyötaisteluiden väheneminen pienentää yllä kuvattuja kielteisiä seuraamuksia yrityksille.

#### 4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

##### 4.2.2.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Perustuslain 13 §:n 2 momentti turvaa ammatillisen yhdistymisvapauden ja sen on katsottu turvaavan myös työtaisteluoikeutta. Esityksellä rajoitettaisiin työntekijäjärjestön oikeutta toimeenpanna suhteettomia seurauksia aiheuttavia myötätuntotyötaisteluita sekä poliittisten työtaisteluiden kestoaikaa. Työntekijän aseman kannalta keskeistä on kuitenkin se, että esityksellä ei rajoitettaisi lainkaan työtaisteluoikeutta siltä osin, kuin riita koskee työntekijän omaan työhön liittyviä palkkaehtoja eikä myötätuntotyötaisteluitakaan, kunhan niistä ei aiheudu suhteettomia seurauksia.

Poliittisten työtaisteluiden kestoaikaa koskevan rajoituksen merkitystä arvioitaessa on huomioitava, että mielenilmaisuja poliittista päätöksentekijää vastaan olisi jatkossakin mahdollista toteuttaa työajan ulkopuolella vapaasti. Kestoltaan yli 24 tunnin pituinen työtaistelu poliittista päätöksentekijää vastaan (esimerkiksi yleislakko) voi olla taloudellisilta seuraamuksiltaan niin suuri, että sillä voitaisiin joissakin olosuhteissa katsoa olevan painostusarvoa. Tämä painostusarvo heikentyy hieman ehdotetusta rajoitteesta johtuen.

Esityksessä ehdotetut muutokset voivat myös parantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Laittomat työtaistelut ja suhteettomat myötätuntotyötaistelut samoin kuin pitkäkestoiset poliittiset työtaistelut voivat aiheuttaa häiriöitä sellaiseen palvelu- ja tavaratuotantoon, jotka ovat perusoikeuksien toteutumisen kannalta kriittisiä. Tällaisia perusoikeuksia turvaavia palveluja ovat muun muassa terveys- ja sosiaalipalvelut, eräät turvallisuuspalvelut sekä vesi- ja ruokahuolto-palvelut.

Ehdotetut muutokset turvaavat työnantajayritysten ja niitä omistavien luonnollisten henkilöiden omaisuuden suojaa, jonka piiriin kuuluvat myös sopimussuhteiden sitovuutta ja pysyvyyttä koskevat vaatimukset. Lainvastaiset työtaistelut rikkovat työehtosopimusosallisten sopimaa työrauhavelvoitetta. Esityksessä ehdotetut muutokset varmistavat työnantajien perusteltuja odotuksia sen suhteen, että työntekijöiden työpanos on sovitun mukaisesti työnantajan käytettävissä.

Poliittisten työtaisteluiden ajallinen rajoittaminen tarkoittaa samalla sitä, että yhteiskunnallisiin asioihin aiemmin mahdollisen, poliittista päätöksentekijää kohtaan kohdistetun merkittävän painostuskeinon eli yleislakon mahdollisuutta rajoitetaan. Viimeisin yleislakko Suomessa on järjestetty 1956. Työpäivien menetykset kohosivat tuolloin lähes seitsemään miljoonaan. Tällaisella yleislakolla voisi olla nykyisin huomattavasti suuremmat vahingolliset vaikutukset.

#### 4.2.2.2 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään ml. työntekijöihin

Ehdotuksella vahvistetaan työnantajan direktio-oikeuden toteutumista ja tehtyjen työehtosopimusten ja työnsopimusten sitovuutta.

Muutokset voivat heikentää palkansaajapuolen neuvotteluvoimaa ja vahvistaa työnantajan neuvotteluvoimaa varsinkin niissä tilanteissa, joissa:

1. lakon avulla yritetään työrauhavelvoitteesta huolimatta estää työnantajaa vaihtamasta sovellettavaa työehtosopimusta
2. hyvin laajalla myötätuntotyötaistelulla pyritään luomaan painetta koko työnantajakenttään halutun neuvotteluratkaisun saavuttamiseksi

Näiden muutosten seurauksena joissain tapauksissa työnantajan neuvotteluasema vahvistuu myötätuntotyötaisteluiden vaikuttavuuden heikentyessä ja työnantajan direktio-oikeus vahvistuu laittomien työtaisteluiden hyvityssakkojen kasvaessa. Seurauksena voi olla joissain tapauksissa palkansaajien näkökulmasta heikommat työehdot, varsinkin heikosti järjestäytyneillä aloilla tai aloilla, joilla oman työtaistelun painostusarvo ei ole riittävää.

Esimerkiksi satamatoimintojen kohdalla myötätuntotyötaisteluita on voitu kohdistaa joko tietyn työnantajajärjestön muita, työriidan ulkopuolisia, jäsenyrityksiä vastaan tai ääritapauksissa koskemaan koko satamien kautta tapahtuvaa tavaraliikennettä. Näissä tapauksissa lakimuutos rajoittaisi olennaisesti myötätuntotyötaisteluiden vaikutuksia ja velvoittaisi työntekijäjärjestöä kohdistamaan työtaistelutoimet tarkemmin työriidan varsinaisiin osapuoliin. Osaan myötätuntotyötaisteluista, jotka ovat jo aiemminkin olleet luonteeltaan rajatumpia, lakimuutoksella ei arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan työtuomioistuimen laittomiksi katsomiin työtaisteluihin on osallistunut viimeisen viiden vuoden aikana keskimäärin noin 13 000 palkansaajaa vuodessa. Heistä arviolta puolet on osallistunut työehtosopimukseensa liittyvään laittomaan työtaisteluun. Arvio on melko karkea ja sisältää paljon epävarmuutta. Hyvityssakkojen korotuksen voidaan kuitenkin arvioida vaikuttavan suurin piirtein tämän suuruiseen palkansaajajoukkoon heidän ammattijärjestönsä kautta. Yhtenä vaikutuksena on se, että tällaisten työtaisteluiden määrä jatkossa todennäköisesti vähenee. On mahdollista, että niiden palkansaajien, jotka ovat osallistuneet työehtosopimukseensa liittyvään laittomaan työtaisteluun, neuvotteluasema jatkossa jossain määrin heikkenee. Tällaisiin työtaisteluihin on vuosittain osallistunut arviolta noin 7 000 palkansaajaa.



On vaikeaa etukäteen arvioida, millä sektoreilla muutosten vaikutukset tulevat jatkossa eniten näkymään. Suhteettomien myötätuntotyötaisteluiden rajoittaminen voi vaikuttaa satamiin ja kuljetusalaan, joissa työtaistelutoimien vaikutukset voivat herkästi olla mittavia, mutta myötätuntotyötaisteluiden kohteena ovat tyypillisesti muut alat. Myötätuntotyötaisteluita on usein käytetty tukemaan matalan järjestäytymisasteen miesvaltaisia teknisiä aloja. Toisaalta myös eräillä naisvaltaisilla palvelualoilla, kuten kaupan alalla ja matkailu-alalla, työehtosopimusten kattavuus on melko matala<sup>14</sup>. Voi olla, että lainvastaisten työtaisteluiden tiukempi sanktiointi voi tulevaisuudessa vaikuttaa myös naisvaltaisiin aloihin. Kokonaisuudessaan onkin vaikea arvioida, millä toimialoilla esityksen vaikutukset tulevat tulevaisuudessa eniten näkymään. Tästä syystä ei myöskään voida ennakolta arvioida, onko esityksellä sukupuolivaikutuksia vai ei.

On mahdollista, että muutoksen merkitys tulevaisuudessa kasvaa, mikäli työehtosopimusjärjestelmän pirstaloituminen jatkuu. Siirtyminen alakohtaisista työehtosopimuksista yrityskohtaisiin työehtosopimuksiin voi jossain määrin kasvattaa myötätuntotyötaisteluiden merkitystä. Toisaalta näissä tapauksissa voidaan olettaa, että vahvasti järjestäytynyt työntekijäpuoli voi melko helposti luoda neuvottelupainetta työehtoriidassa yksittäistä työnantajaa kohtaan myös rajoituimmilla myötätuntotyötaisteluilla.

Ehdotettujen muutosten työllisyysvaikutukset voivat muodostua kahta kautta. Suora työllisyysvaikutus syntyy sitä kautta, että työssä jo olevien osalta tehtyjen työtuntien määrä kasvaa työtaisteluiden vähenemisen myötä. Työtaisteluihin menetettyjen työpäivien väheneminen 10 prosentilla tarkoittaisi Suomessa vuosittain tehtävien työtuntien kasvua 260 000 tunnilla, mikä vastaa noin 0,006 prosenttia vuosityöajasta, eli noin yhtä tuntia vuodessa jokaista työllistä kohden. Vaikutus on siis kokonaisuudessaan melko vähäinen. 260 000 työtuntia vastaa noin 170 henkilötyövuotta. Työtaistelupäivien väheneminen 5 prosentilla puolestaan lisäisi työaikaa noin 130 000 tuntia vuodessa, eli noin 90 henkilötyövuoden verran.

Toinen vaikutuskanava on epäsuorat vaikutukset. Ensinnäkin työmarkkinoiden häiriöttömyys tukee suomalaisten yritysten pärjäämistä kansainvälisillä markkinoilla. Yritysten aseman parantuessa markkinoilla voi syntyä myönteisiä työllisyysvaikutuksia. On myös huomioitava, että keskeisessä kilpailijamaassa Ruotsissa työmarkkinahäiriöiden määrä on selvästi pienempi. Investointivarmuuden paranemisen työllisyysvaikutus on myönteinen, mutta sen kokoa on mahdotonta arvioida määrällisesti. Lisäksi muutokset voivat vähäisissä määrin kasvattaa kokonaisyöllisyyttä muutoksen aikaansaaman muun talouskasvun seurauksena. Talouskasvua voi syntyä esimerkiksi siitä, että työtaistelut aiheuttavat yrityksille vähemmän kustannuksia ja parantavat siten yritystoiminnan kannattavuutta. Kokonaisuudessaan nämä epäsuorat vaikutukset lievenvät melko rajallisia siitä syystä, että ehdotuksen arvioitu vaikutus lakkopäivien määrään on varsin maltillinen.

Lakimuutoksen työllisyysvaikutus on siis todennäköisesti kokonaisuudessaan korkeintaan joidenkin satojen henkilötyövuosien suuruinen siitä syystä, että esityksen kansantaloudellinen vaikutus arvioidaan melko vähäiseksi.

Yksittäisen palkansaajan näkökulmasta erityisesti 200 euron hyvitysmaksu työtuomioistuimen laittomaksi katsoman työtaistelun jatkamisesta on asia, jolla on konkreettisia vaikutuksia palkansaajille. Palkansaajalla on kuitenkin mahdollisuus välttyä maksusta lopettamalla työnseisaus työnantajan ilmoitettua hänelle työtuomioistuimen ratkaisusta.

---

<sup>14</sup> Ahtiainen, Lasse (2019): Työehtosopimusten kattavuus 2017/2018. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019/62.

Lisäksi ehdotetut muutokset vähentävät häiriötä kansalaisten käyttämissä julkisissa ja yksityisissä palveluissa sekä tavarakaupassa. Työriidan ulkopuolisiin toimijoihin, kuten kansalaisiin, yrityksiin ja julkisiin palveluntuottajiin ehdotetuilla muutoksilla voi siten olla myönteisiä vaikutuksia.

#### 4.2.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan ml. tuomioistuimiin

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla on vaikutuksia tuomioistuinten toimintaan.

Hyvityssakkojen korotus tehostaisi seuraamusjärjestelmän ennalta estävää luonnetta, jolloin lainvastaisten työtaisteluiden määrän voidaan arvioida vähentyvän. Tämä puolestaan vähentäisi työtuomioistuimen ratkaistavaksi tulevien työriitojen määrää. Toisaalta hyvityssakkojen korotus lisää työtuomioistuimen työtä sen vuoksi, että sen on nykyistä tarkemmin arvioitava ja laajemmin perusteltava hyvityssakon määrää ja siihen vaikuttavia seikkoja. Myötätuntotyötaiste- luita koskevat säännökset tuovat työtuomioistuimen ratkaistavaksi uuden asiatyyppin, mikä lisää työtuomioistuimen työmäärää. Työmäärä saattaa olla korkeampi erityisesti jonkin aikaa lain voimaantulon jälkeen, kun uusille säännöksille haetaan työtuomioistuimen tulkintaa mahdollisesti tasaantuen tulkintakäytännön vakiintuessa. Työtuomioistuimen käsittelyajat saattavat lain- muutosten vuoksi pidentyä.

Yleisiin tuomioistuimiin voidaan arvioida tulevan lähinnä yksittäisiä riitakysymyksiä siitä, onko työrauhavelvoitteen ulkopuolella järjestettyä myötätuntotyötaistelua pidettävä suhteettomana. Toisaalta on mahdollista, että ainakin osa näistä olisi muutoinkin tullut tuomioistuimen käsitel- täväksi turvaamistoimiasiana. Vaikutukset yleisiin tuomioistuimiin olisivat siten vähäisiä.

## 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Keskeisenä ratkaisuvaihtoehtona esityksen valmistelussa arvioitiin sitä, ulotettaisiinko myötätunto- ja poliittisia työtaiste- luita koskeva uusi sääntely koskemaan tilanteita, joissa osapuolten välillä vallitsee työrauha vai koko työsuhteista työmarkkinakenttä. Myötätunto- ja poliittisista työtaiste- luita aiheutuvien kohtuuttomien vaikutusten estämiseksi arvioitiin, että on perusteltua ulottaa sääntely koskemaan myös työrauhavelvollisuuden ulkopuolisia tilanteita.

Sääntelypaikan osalta vaihtoehtona arvioitiin, että poliittisista ja myötätuntotyötaiste- luita sää- dettäisiin työriitojen sovittelusta annetussa laissa. Koska normaalisivat työehtosopimukset kattavat suurimman osan työmarkkinakentästä arvioitiin perustelluksi vaihtoehdoksi hyödyntää työehtosopimuslakiin liittyvää prosessisääntelyä. Työrauhavelvollisuuden laajentamiseen pää- dyttiin myös erityisesti ILO:n sopimuksista johtuvan kansalliselle lainsäätäjälle annetun liikku- mavaran johdosta. Koska työtuomioistuimen päätöksistä ei ole muutoksenhakuoikeutta, olisi muiden kuin työrauhavelvollisuuden aikana toimeenpantavien poliittisten ja myötätuntotyötais- teluiden osalta säädettävä rajoituksista muussa laissa kuin työehtosopimuslaissa. Erillisen lain säätämistä ei pidetty perusteltuna, joten sääntelyn sijoittaminen työriitojen sovittelusta annet- tuun lakiin katsottiin perustelluimmaksi vaihtoehdoksi.

Myötätuntotyötaisteluiden toimeenpanon yhteydessä esitetty velvoite turvata yhteiskunnan toi- minnan kannalta välttämättömät palvelut ja toiminnot voitaisiin jättää nykyisen käytännön va- raan. Työrauhavelvoitteen laajentaminen myötätuntotyötaiste- luihin turvaisi tällöin vain työeh- tosopimuksen osapuolen asemaa, mutta ei yhteiskunnan kannalta tuettavan työtaistelun päärii- dan ulkopuolisia tahoja.

Poliittisia työtaisteluita koskevan sääntelyn osalta keskeisenä vaihtoehtona arvioitiin, koskisiko sääntely työnseisausten lisäksi myös muita työtaistelutoimia. Kun muiden työtaistelutoimien osalta 24 tunnin enimmäiskesto arvioitiin liian rajoittavaksi niiden vähäisempien vaikutusten vuoksi, arvioitiin vaihtoehtoisina tapoina rajoittaa niiden enimmäiskestoä yleistä suhteellisuuden vaatimusta ja toisaalta tarkkarajaista aikarajaa. Oikeusvarmuussyistä pidettiin tarkkaa aikarajaa perustellumpana vaihtoehtona. Hyvityssakkojen korotuksen yhteydessä arvioitiin vaihtoehtoisena toteuttamistapana sitä, että 10 000 euron alaraja olisi ehdoton eikä siitä voisi poiketa. Jos alaraja olisi ehdoton, voisi se tarkoittaa sitä, että merkittäväkin osa laittomista lakoista jäisi kokonaan hyvityssakon ulkopuolelle ottaen huomioon, että kansainvälisten sitoumusten perusteella hyvityssakko ei saa johtaa ammattiyhdistyksen toiminnan loppumiseen. Työntekijälle asetettava seuraamus

Valmistelussa on arvioitu vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa hallitusohjelman kirjaus, joka koskee työntekijälle asetettavaa seuraamusta laittomaksi todetun työtaistelun jatkamisesta. Vaihtoehtoina on arvioitu rangaistusluonteisesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta säättämistä, laittomaksi todetun lakon jatkamisen kriminalisointia ja työehtosopimuslain mukaista työtuomioistuimen tuomitsemaa hyvityssakkoa. Rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus ei sovellu hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi erityisesti siitä syystä, että rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen liittyy viranomaisen valvontatoimintaan, jonka yhteydessä havaitusta lainsäädännön rikkomisesta määrätään hallinnollinen seuraamus. Tällaiseen valvontatoimintaan soveltuvaa viranomaista ei ole. Lisäksi seuraamusmaksu tulisi määrättäväksi valtiolle, kun laittoman lakon jatkamisesta vahinkoa kärsii ensisijassa työnantaja. Seuraamusmaksun olisi myös oltava viimesijainen keino, joka rinnastuu kriminalisointeihin, mutta kirjaus on mahdollista toteuttaa myös muulla tavalla. Kriminalisointi ei ole soveltuva tapa toteuttaa kirjausta samasta syystä. Työtuomioistuimen tuomitsemasta hyvityssakosta säättäminen edellyttäisi muutoksenhaun järjestämistä, koska työtuomioistuimen tuomiot ovat lopullisia.

Ilmoitusvelvollisuuden osalta arvioitiin vaihtoehtoa, jossa se olisi asetettu koskemaan vain myötätuntotyötaisteluita. Tällöin poliittisista myötätuntotyötaisteluista ei olisi ollut velvollisuutta ilmoittaa etukäteen, ja työnantajilla ei olisi ollut vastaavaa mahdollisuutta varautua niihin ennalta ilmoituksen perusteella. Ilmoitusajan pituuden osalta arvioitiin eri vaihtoehtoja. Liian pitkä ilmoitusaika voisi estää myötätunto- ja poliittisten työtaisteluiden painostusvaikutuksen toteutumisen. Toisaalta ilmoitusajan pituudella on merkitystä työnantajan varautumisen kannalta.

## **5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot**

### **5.2.1 Ruotsi**

Ruotsissa lakko-oikeuden käytöstä ja työriitojen sovittelusta on säännöksiä myötämäärämissä laissa (Lag om medbestämmande i arbetslivet, 1976:580, jäljempänä *MBL*).

Ruotsissa voimassaolevaan työehtosopimukseen on liitetty relatiivinen työrauhavelvollisuus, josta on säädetty myötämäärämissä lain 41 §:ssä. Työehtosopimukseen sidottu työnantaja ja työntekijä eivät saa ryhtyä tai osallistua työtaistelutoimenpiteeseen, jos sopimuksen on tehnyt järjestö eikä se ole asianmukaisessa järjestyksessä päättänyt toimenpiteestä, jos toimenpide on riskitiedossa työehtosopimuksen työrauhavelvoitetta koskevan määräyksen kanssa tai jos toimenpiteen tarkoituksena on: 1. painostaa riidassa, joka koskee kollektiivisopimuksen voimassaoloa, olemassaoloa tai oikeaa tulkintaa, tai riidassa, joka koskee jonkin menettelyn kollektiivisopimuksen tai myötämäärämissä lain vastaisuutta; 2. pyrkiä työehtosopimuksen muuttamiseen; 3. vaikuttaa aikaansaamaan sellainen määräys, jonka tarkoituksena on tulla voimaan vasta työeh-

tosopimuksen päättymisen jälkeen; tai 4. tukea osapuolta, joka ei saa itse toimeenpanna työtaistelua. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 128.)

Myötämäärämlain nojalla järjestöjä sitoo passiivinen työrauhavelvoite, eli kielto järjestää tai muuten tukea laittomia työtaisteluita, sekä aktiivinen työrauhavelvoite, eli velvollisuus pyrkiä estämään jäseniään ryhtymästä laittomiin toimenpiteisiin sekä lopettamaan jo käynnissä olevat toimenpiteet (MBL 42 ja 43 §). Työrauhavelvollisuus sitoo työehtosopimuksen osapuolten lisäksi myös yksittäisiä jäseniä (MBL 26 §). (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 128–129.)

Vuonna 2019 voimaan tulleella myötämäärämlain muutoksella (MBL 41 d §) rajoitettiin työtaistelutoimenpiteiden käyttämättömyys kollektiivisopimuksen solmimiseen tähtääviin tilanteisiin. Työtaistelutoimenpiteet eivät ole sallittuja, ellei toimenpiteitä edellä vaatimuksia koskevat neuvottelut osapuolten välillä. Työtaistelutoimenpiteillä ei saa tavoitella sitä, että työnantajan jo noudattaman työehtosopimuksen ehdot uuden tavoitellun työehtosopimuksen perusteella syrjäytettäisiin. Työtaisteluita ei saa toimeenpanna lainkaan tilanteissa, joissa riita voidaan ratkaista oikeusteitse (MBL 41 e §). Tällaisia kiellettyjä tuen osoituksia voivat olla esimerkiksi luottamusmiehen irtisanomista vastustavat toimenpiteet. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 125.)

Ruotsissa myötätuntotyötaistelut kollektiivisopimuksen voimassaolon aikana ovat sallittuja, jos tuettava työtaistelu on laillinen (MBL 41 § 4 kohta). Jos myötätuntotyötaistelutoimenpiteellä on itsenäinen, oman työehtosopimuksen muuttamista koskeva tarkoitus, on kyseessä myötämäärämlain 41 §:n 2 kohdan perusteella laitton työtaistelutoimenpide. Myötätuntotyötaistelutoimenpiteiden on oltava tilapäisiä, koska pitkään jatkuessaan ne voivat rikkoa työnantajan työjohto-oikeutta. Ruotsissa ei ole työehtosopimusten yleissitovuusjärjestelmää. Myötätuntotyötaisteluita käytetään erityisesti painostamaan järjestäytymättömiä työnantajia sitoutumaan työehtosopimuksiin liittymissopimuksilla. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 126.). Ruotsissa ei ole lainsäädäntöä myötätuntotyötaisteluiden tai muidenkaan työtaistelutoimien suhteellisuusarvioinnista.

Poliittisten työtaistelujen laillisuus on epäselvä, ja ne ovat harvinaisia. Poliittiset työtaistelut voivat olla sallittuja lähinnä lyhyinä protestiluontoisina toimenpiteinä, joiden kesto on tosiasiallisesti määritetty etukäteen. Pidempiaikaisena niiden saatetaan katsoa riistävän vastapuolelta tälle kollektiivisopimuksen perusteella kuuluvat oikeudet, erityisesti työnantajalta tämän työjohto-oikeuden. Laissa tai useimmissa järjestöjen välisissä perussopimuksissa ei ole rajoitettu poliittisia työtaisteluita yksityisellä sektorilla. (Ks. Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 127.)

Työtaistelua tai aikaisemman toimenpiteen laajentamista suunnittelevan osapuolen tulee myötämäärämlain 45 §:n mukaan ilmoittaa siitä valtiolliseen sovittelulaitokseen ja vastapuolelle seitsemän työpäivää ennen toimenpidettä. Ilmoitusvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti kaikkia toimenpiteitä, myös myötätunto- tai poliittisia toimenpiteitä (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 130).

Sekä järjestö että yksittäinen jäsen voidaan tuomita maksamaan niin sanottua yleistä vahingonkorvausta (allmänt skadestånd) laittomien työtaistelutoimien johdosta. Vahingonkorvaus voidaan tuomita maksettavaksi sekä järjestölle että yksittäiselle jäsenelle. Yleinen vahingonkorvaus on enemmän sanktioluontoinen seuraamus kuin varsinainen vahingonkorvaus. Työtuomioistuimella on melko laaja harkintavalta arvioida vahingonkorvauksen määrä. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s.

140.) Yksittäisten työntekijöiden maksettavaksi tuomittavaa korvausmäärää arvioitaessa otetaan huomioon olosuhteet, syyt, toimenpiteen kesto sekä lakkoilijoiden motiivit ja tavoitteet sekä työntekijän edustava asema järjestössä. Arvioinnissa otetaan huomioon myös muun muassa se, onko työntekijä noudattanut mahdollista työtuomioistuimen antamaa välipäätöstä työtaistelun laittomuudesta ja sen perusteella annettua määräystä työtaistelutoimenpiteiden lopettamisesta. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 141.)

Yksittäisten työntekijöiden vastuu työrauharikkomuksissa voi realisoitua työntekijöiden järjestäessä tai osallistuessa laittomaan työtaisteluun. Ruotsissa työntekijöiden ilman järjestön hyväksyntää toimeenpanemat työtaistelutoimenpiteet ovat aina laittomia. Myötämäärämlain 42 §:ssä kielletään jokaisen osallistuminen laittomaan työtaisteluun järjestäytymisestä riippumatta. Myötämäärämlain 59 §:n mukaan yksittäistä työntekijää ei tuomita vahingonkorvaukseen, jos järjestö on toimeenpannut laittoman työtaistelun. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 141).

Osallistuminen laittomaan työtaisteluun on työ sopimusrikkomus. Kurinpidolliset toimet yksittäisiä työntekijöitä kohtaan ovat mahdollisia. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 142.)

Ruotsissa on käyty keskustelua työtaistelujen rajoittamisesta suhteellisuusperiaatteen mukaisin kriteerein, mutta keskustelu ei ole edennyt lainsäädäntötoimenpiteiksi (ks. Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 133–134 ja SOU 1998:141).

### 5.2.2 Tanska

Tanskassa lakko-oikeus on laaja ja perustuu lähinnä oikeuskäytäntöön. Kyse on kollektiivisesta oikeudesta, ei yksilöllisestä oikeudesta, joten lakko edellyttää järjestön päätöstä. Tanskassa työtaistelutoimenpiteitä rajoitetaan kollektiivisopimukseen liittyvällä työrauhavelvollisuudella. Työehtosopimukseen sidotuilla osapuolilla on myös aktiivinen velvollisuus huolehtia siitä, että niiden jäsenet eivät riko työehtosopimusta (Hasselbalch, Ole: Labour Law in Denmark, Kluwer Law International, 2019, s. 267).

Yleisten oikeusperiaatteiden mukaan, jotta työtaistelutoimenpiteet ovat laillisia, niiden tavoitteiden on oltava oikeudenmukaisia ja laillisia, joten esimerkiksi liikkeenjohto-oikeuteen puuttuvat vaatimukset eivät kuulu lakko-oikeuden piiriin. Oikeusteorian ja oikeuskäytännön mukaan lisäksi liitolla tai järjestöllä on oltava laillinen, oikeudenmukainen ja kohtuullinen intressi saada työehtosopimus aikaan. Tavoitteen on oltava järjestölle niin tärkeä, että työtuomioistuin arvioi oikeudenmukaiseksi ja kohtuulliseksi ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin. Järjestöllä tai liitolla on oltava todellinen intressi. Työtaistelutoimenpiteen laillisuuden edellytyksenä on, että työ, jota koskeviin ehtoihin työtaistelutoimenpiteellä yritetään vaikuttaa, kuuluu ammattijärjestön toimialaan. Ei kuitenkaan edellytetä, että ammattijärjestöllä olisi jäseniä kyseisessä yrityksessä. Jos työtä koskee jo toinen työehtosopimus, järjestöltä tai liitolta voi puuttua intressi ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin. Lakkoon ryhtymisestä tulee ilmoittaa etukäteen. (Hasselbalch, Ole: Labour Law in Denmark, Kluwer Law International, 2019, s. 252–255.) Lakkojen lainmukaisuutta arvioi työtuomioistuin.

Työtaisteluoikeuden käytöstä on määräyksiä keskusjärjestöjen Landsorganisationen i Danmark LO ja Dansk Arbejds-givarforening DA välisessä pääsopimuksessa ja riitojen ratkaisemisesta edellä mainittujen järjestöjen sopimissa säännöissä (Regler for behandling af faglig strid, Normen, 2006).

Työrauhavelvollisuudesta on joitakin poikkeuksia. Työntekijöillä voi olla oikeus kieltäytyä työstä, kun työnantaja ei maksa palkkaa tai työntekijöiden kunnia, elämä tai hyvinvointi vaarantuvat sekä oikeus kieltäytyä lakon alaisesta työstä. Myötätuntotyötaistelut ovat myös poikkeus työrauhavelvoitteesta. (Hasselbalch, Ole: Labour Law in Denmark, Kluwer Law International, 2019, s. 259.)

Myötätuntotyötaistelu on laillinen vain, jos varsinainen työtaistelutoimi on laillinen. Varsinaisen työtaistelutoimen on myös tullut alkaa. LO:n ja DA:n välisen sopimuksen mukaan myötätuntolakot ovat sallittuja, kun noudatetaan työehtosopimusten ja oikeuskäytännön sääntöjä. Jos molemmat osapuolet eivät kuulu näihin sopimusosapuoliin, myötätuntotyötaistelut voivat olla laillisia vain, jos niiden tavoite on laillinen ja oikeudenmukainen ja myötätuntotoimiin ryhtyvällä organisaatiolla on niihin liittyvä vahva ja kohtuullinen intressi, jotta työtaisteluun ryhtymistä voidaan pitää kohtuullisena. Tukitoimenpiteisiin ryhtyvillä ei saa olla omia vaatimuksia riidassa. Tavoitteiden ja keinojen on oltava kohtuullisessa suhteessa eivätkä toimenpiteet saa kokonaisuudessaan olla suhteettomia. Siten lakkojen laillisuuden arvioinnin yleiset periaatteet soveltuvat myös myötätuntotoimenpiteisiin. Myötätuntotoimenpiteisiin ryhtyvällä järjestöllä ja varsinaisen työtaistelun aloittaneella järjestöllä on oltava jonkinlainen etujen yhteys. (Hasselbalch, Ole: Labour Law in Denmark, Kluwer Law International, 2019, s. s. 263–265.)

Myötätuntotyötaistelut ovat Tanskassa yleisesti käytetty keino. Niissä sellaiset ammattiliiton jäsenet, jotka eivät ole osapuolina työriidassa, ryhtyvät lakkoon estääkseen materiaalien, tavaroitten tai palveluiden toimittamisen sellaiselle yritykselle, joka kieltäytyy tekemästä työehtosopimusta. (Knudsen, Herman, Jens Lind, ja Bjarke Refslund: Denmark: Trade Unions Still Afloat at Ebb Tide. Teoksessa Trade Unions in the European Union: Picking up the Pieces of the Neoliberal Challenge, toimittanut Jeremy Waddington, Torsten Müller ja Kurt Vandaele, s. 342.)

Poliittisten lakkojen katsotaan periaatteessa rikkovan työrauhavelvollisuutta. Tanskassa poliittiset työtaistelut ovat kuitenkin käytännössä sallittuja lyhyinä muutaman tunnin mielenilmaisuna tai protesteina. Työtuomioistuin ei määrää sakkoja lyhyistä poliittisista lakoista, koska työtuomioistuin on tulkinnut lyhyiden poliittisten lakkojen kuuluvan työtuomioistuinta ja työriitojen välitysmenettelyä koskevan lain (Lov om Arbejdsretten og faglige voldgiftsretter) 12 §:n soveltamisalaan. Lain 12 §:n perusteella sakkoja ei määrätä, jos osallistuminen koskee lyhytkestoista lakkoa. Lakolla tulee olla kohtuullinen syy. (Hasselbalch, Ole: Labour Law in Denmark, Kluwer Law International, 2019, s. 258.)

Työtuomioistuinta ja työriitojen välitysmenettelyä koskevan lain 12 §:n mukaan työtuomioistuin voi lain 9 §:n tarkoittamissa tapauksissa määrätä laittomaan toimeen syllistyneet maksamaan kantajalle rangaistusluonteisen korvauksen. Korvauksen suuruus määritellään tapauskohtaisesti ja ottaen huomioon, missä määrin rikkomus oli anteeksiannettava. Korvauksen suuruus työnseisaustilanteissa, jotka rikkovat työehtosopimusta, on ammattitaidottomien työntekijöiden osalta 35 Tanskan kruunua tunnilta ja ammattitaitoisten työntekijöiden osalta 40 Tanskan kruunua tunnilta. Jos työnseisaus jatkuu sen jälkeen, kun työtuomioistuimen tuomari on valmisteluistunnossa hyväksynyt järjestöjen mandaatin aloittaa työt uudelleen, rangaistusta korotetaan 30 Tanskan kruunulla tunnissa.<sup>15</sup> Erityisen lieventävissä olosuhteissa seuraamusta ei tuomita, jos vastapuolen lainvastaisen menettelyn katsotaan tarjonneen perustellun syyn työnseisaukseen.

---

<sup>15</sup> Lähde: <https://arbejdsretten.dk/labour-court/>

Lakot ja työsulut päättävät työsuhteet. Työehtosopimuksissa on yleisesti määräyksiä menettelytavoista. Yleisimmät säännöt perustuvat LO:n ja DA:n väliseen perussopimukseen, jonka mukaan organisaation päättävän elimen on tehtävä päätös työtaistelutoimesta ja lisäksi edellytetään, että kolme neljäsosaa jäsenistä on kannattanut päätöstä. Pääsopimuksessa on määräyksiä myös ilmoituksista pääsopimuksen toiselle osapuolelle ja työriidan toisen osapuolen järjestölle. Jos asianmukaista ilmoitusta ei ole annettu, lakko tai työsulku on laitton. (Hasselbalch, Ole: Labour Law in Denmark, Kluwer Law International, 2019, s. 268–270.)

### 5.2.3 Norja

Norjassa työehtosopimuksista, työrauhavelvoitteesta, sovittelusta ja työtuomioistuimesta säädetään työriitoja koskevassa laissa (Lov om arbeidstvister) ja julkisen sektorin osalta erillisessä työriitoja koskevassa laissa (Lov om offentlige tjenestetvister).

Työrauhavelvoite perustuu sekä lakiin että työehtosopimukseen. Se koskee työehtosopimuksessa sovittuja asioita ja työehtosopimukseen sidottuja osapuolia. Lakosta ja työsulusta on ilmoitettava etukäteen 14 vuorokautta aikaisemmin, ja ilmoitus on toimitettava kansalliselle tai alueen sovittelijalle.

Poliittiset työtaistelut ovat sallittuja. Poliittisista työtaisteluista ei ole lainsäädäntöä, mutta niistä on sovittu työmarkkinajärjestöjen LO ja NHO välisessä pääsopimuksessa ja niistä on työtuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Poliittinen työtaistelu ei saa kohdistua omiin työehtoihin. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan poliittisen työtaistelun on oltava lyhytkestoinen, jotta se ei riko työrauhavelvoitetta, ja siitä on ilmoitettava ennalta työnantajalle. (Politiske demonstrasjonsstreiker, LO Norge. 29.3.2021.<sup>16</sup>)

Poliittisille lakoille ei ole asetettu oikeuskäytännössä tiettyä keston rajoitusta, koska tilanteet ovat erilaisia. Esimerkiksi 11 ja 16 päivän pituisten poliittisten työtaisteluiden on katsottu olleen työrauhavelvollisuuden vastaisia, koska niiden kesto ylitti aiempien poliittisten työtaisteluiden tavanomaisen keston. Oikeuskäytännön kautta on muodostunut poliittisia lakkoja koskeva ”suhteellisuusvaatimus”. Vuonna 1979 (asiassa ARD-1979-116) työtuomioistuimen ratkaisu loi pohjan poliittisten lakkojen oikeasuhtaisuuden arvioinnille niiden kohtuullisuudesta tai oikeasuhtaisuudesta. Työtuomioistuin ei asettanut tiukkaa suhteellisuusvaatimusta, mutta totesi, että rajoitusta on sovellettava poliittisiin lakkoihin, jotka voivat johtaa ”täysin kestäättömiin olosuhteisiin työelämässä”. Työtuomioistuin on katsonut vuonna 2001 (ARD-2001-88), että mielenosoituslakon kesto ja vaikutuksiin liittyy ”tietty suhteellisuus” ja että työnantaja ei saa tulla ”perusteettomasti vahingonkärsijäksi”. Työntekijöille olisi annettava kuitenkin ”riittävästi aikaa” suorittaa mielenosoitus, joka noudattaa ”heidän aikomustaan ja oletuksiaan” eli työntekijöiden ja yleensä yksittäisen liiton tai pääorganisaation poliittisen mielenosoituksen sisällön ja kehyksen määrittämiseksi. Työtuomioistuimen vuoden 2016 (ARD-2016-1) ratkaisun perusteella oikeuskäytäntö mahdollistaa laajan oikeasuhtaisuuden arvioinnin, kun näytettiin toimen aiheuttavan tarpeetonta haittaa työnantajalle (NSB-konserni oli joutunut poliittisten mielenosoitustoimien kohteeksi useasti lyhyen ajan sisällä). (Politiske demonstrasjonsstreiker, LO Norge. 29.3.2021.<sup>17</sup>)

---

<sup>16</sup> Saatavilla: <https://www.lo.no/hva-vi-mener/lo-advokatene/nyheter-fra-lo-advokatene/politiske-demonstrasjonsstreiker>

<sup>17</sup> Saatavilla: <https://www.lo.no/hva-vi-mener/lo-advokatene/nyheter-fra-lo-advokatene/politiske-demonstrasjonsstreiker>

Myötätuntotyötaistelutoimet ovat sallittuja työrauhavelvoitteesta huolimatta. Ensisijaisen työtaistelun on oltava laillinen ja työtaistelu ei saa koskea omaa työehtosopimusta. Lisäksi on noudatettava muitakin lakkoja koskevia menettelytapavaatimuksia, kuten ennakoilmoitusvelvollisuutta. Lisäksi työehtosopimuksissa on määräyksiä myötätuntotyötaisteluista. Norjassa työtuomioistuin on pidättäytynyt arvioimasta myötätuntotyötaisteluiden oikeasuhtaisuutta tai tarkoituksenmukaisuutta. (Politiske demonstrasjonsstreiker, LO Norge. 29.3.2021<sup>18</sup>)

Laittoman työtaistelutoimen seuraamuksista säädetään työriitoja koskevan lain 9 ja 10 §:ssä. Myös yksittäiset työntekijät voivat joutua vahingonkorvausvastuuseen osallistumisesta laittomaan lakkoon tai työtaistelutoimenpiteeseen, mutta vain, jos se ei ole ollut ammattiliiton toimeenpanema. Osallistuminen laittomaan lakkoon on työ sopimusrikkomus. Ammattiliitto, joka toimeenpanee laittoman lakon tai työtaistelun, rikkoo työehtosopimusta ja on velvollinen korvaamaan taloudelliset vahingot. Työtuomioistuin arvioi vahingon ottaen lain mukaan huomioon muun muassa vahingon suuruuden, osapuolen taloudellisen tilanteen ja työtaistelun kohteeksi joutuneen olosuhteet.

Norjassa hallitus on tapauskohtaisesti puuttunut henkeä, terveyttä tai turvallisuutta uhkaaviin työtaisteluihin säätämällä tilapäisesti voimassa olevan lain, jolla työtaistelun jatkaminen kielletään ja sen ratkaisu siirretään niin sanotulle pakolliselle palkkalautakunnalle (tvungen lønnsnemnd). Palkkalautakunnan päätös tulee voimaan osapuolten välisenä työehtosopimuksena. (Spørsmål og svar om tvungen lønnsnemnd 14.4.2023<sup>19</sup>).

#### 5.2.4 Saksa

Saksassa ei ole työtaistelujen osalta juurikaan säännöksiä laissa, vaan oikeustila perustuu oikeuskäytäntöön (Waas, Bernd: The Right to Strike, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 244).

Työtaistelutoimenpiteet ovat lähtökohtaisesti hyväksytyjä ainoastaan vastapuolen painostamiseksi kollektiivisopimuksen solmimiseen (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 152). Vain osapuolet, joilla on kyky neuvotella työehtosopimuksia, voivat toimeenpanna työtaistelutoimenpiteitä (Waas, Bernd: The Right to Strike, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 238).

Saksassa työtaisteluoikeutta rajoittaa relatiivinen työrauhavelvoite. Työtaistelutoimenpide on laitton sen kohdistuessa työehtosopimukseen kokonaisuudessaan tai sen osaan. Sopimukseen sidottujen osapuolten on ensinnäkin pidättäydyttävä työtaisteluiden toimeenpanosta (passiivinen työrauhavelvoite). Osapuolten on myös valvottava, etteivät jäsenet ryhdy kiellettyihin työtaisteluihin (aktiivinen työrauhavelvoite). Yksittäiset työntekijät eivät ole suoraan sidottuja työrauhavelvoitteeseen. (Waas, Bernd: The Right to Strike, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 242–243.)

Työtaistelutoimenpiteet ovat laillisia, jos ne koskevat kollektiivisen neuvottelu oikeuden piiriin kuuluvia asioita. Oikeusriidat eivät kuulu niihin. (Waas, Bernd: The Right to Strike, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 239.)

---

<sup>18</sup> Saatavilla: <https://www.lo.no/hva-vi-mener/lo-advokatene/nyheter-fra-lo-advokatene/politiske-demonstrasjonsstreiker>

<sup>19</sup> Saatavilla: [Spørsmål og svar om tvungen lønnsnemnd - regjeringen.no](https://www.lo.no/sporsmal-og-svar-om-tvungen-lonnsnemnd-regjeringen-no).



Laissa ei ole säädetty menettelytapoja koskevista vaatimuksista. Suurimmalla osalla ammattiliitoista on sääntöihin kirjattu vaatimus jäsenäänestyksestä ennen työtaisteluun ryhtymistä. Liittovaltion tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan lakon tulee perustua ammattiliiton päätökseen ja siitä on ilmoitettava työnantajalle tai työnantajien yhdistykselle. (Waas, Bernd: *The Right to Strike*, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 240–241.)

Saksassa on työtaistelua toimeenpantaessa noudatettava Saksan perustuslaista johdettavissa olevan suhteellisuusperiaatteen asettamia edellytyksiä. Saksassa ei ole kattavaa työlainsäädäntöä ja siksi työoikeus kehittyy oikeuskäytännön kautta. Lainsäätäjät on tunnustanut Saksan liittovaltion työtuomioistuimelle vallan kehittää edelleen lainsäädäntöä. Suhteellisuusperiaate kehittyi alun perin poliisin ja perusoikeuksien sääntelyn kautta, mistä se laajeni yksityisoikeuteen ja työoikeuteen mukaan lukien lakko-oikeus, koska lainsäätäjät ei ole ollut aktiivinen asiassa. Tuomioistuimet eivät saa kieltäytyä myöntämästä oikeussuojaa ratkaistavissa riita-asioissa. Tuomioistuinten on johdettava aineellinen oikeus yleisistä oikeusperiaatteista.

Vuonna 1971 liittovaltion tuomioistuin on todennut, että työriitojen on oltava mahdollisia vapaassa työehtosopimusjärjestelmässä, jotta eturistiriidat voidaan ratkaista äärimmäisissä tapauksissa työehdoista ja taloudellisista olosuhteista. Toisiinsa kietoutuneessa ja molemminpuolisesti riippuvaisessa yhteiskunnassamme lakot ja työsulut vaikuttavat kuitenkin työtaistelutoimiin suoraan osallistuvien lisäksi myös lakkoilemattomiin, muihin kolmansiin osapuoliin ja suureen yleisöön. Työtaistelutoimiin on näin ollen sovellettava korkeinta oikeasuhteisuutta koskevaa vaatimusta. Taloudelliset olosuhteet on otettava huomioon ja yhteistä hyvää ei saa loukata.

Ammattiliitoilla on huomattavaa liikkumavaraa arvioitaessa valittavan työtaistelutoimen tarkoituksenmukaisuutta ja tarpeellisuutta sekä sitä, soveltuuko työtaistelutoimi vastapuolen painostamiseen. Vain, jos toimi ei selvästikään sovellu sallitun tavoitteen saavuttamiseen, työtaistelutoimi voidaan pitää tästä syystä laittomana. Tukilakon osalta tuomioistuin on viitannut tapaukseen, jonka mukaan tällainen toimenpide ei selvästikään enää sovellu vaikuttamaan alkuperäisen työtaistelutoimen vastapuoleen, koska alkuperäisen työtaistelutoimen ja tukilakon osantajat ovat teollisuuden, talouden tai maantieteen kannalta liian kaukana toisistaan. Ammattiliittojen vapautteen sisältyä lähtökohtaisesti arviointi siitä, ovatko valitut keinot välttämättömiä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi vai riittävätkö muut keinot. Rajana tässä on taas oikeuksien väärinkäyttö. Tuomioistuin katsoo, että tällainen oikeuksien väärinkäyttö on olemassa, jos se ei selvästikään ole tarpeen riidan tavoitteen saavuttamiseksi — esimerkiksi siksi, että vastapuoli on joka tapauksessa selvästi valmis vaatimuksiin. (The Proportionality Principle in German and European Rules of Industrial Conflict, Bernd Waas, 2019 s. 9–14)

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että arvioidaan toimenpiteen sopivuutta ja tarpeellisuutta sekä oikeasuhtaisuutta vasten riidan kohdetta. (Waas, Bernd: *The Right to Strike*, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 245.) Työtaistelutoimet voidaan aloittaa ja toteuttaa ainoastaan silloin, kun niillä voidaan saavuttaa oikeutettuja päämääriä ja toimenpiteet ovat sekä sopivia että tarpeellisia. Nykyisin pidetään ensisijaisena sitä, että työtaistelutoimien käyttämisen yhteydessä pyritään tasapainoon työnantajan, työntekijän ja kolmansien perusoikeuksien toteutumisen välillä. Suhteetonta toimenpiteiden käyttö on perustuslain 9 artiklan 3 kohdan perusteella silloin, kun puuttuminen työnantajan ja kolmansien perusoikeuksiin ei ole enää laajuudeltaan hyväksyttävää. (Lamminen, Johannes: *Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja*, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 157 ja siinä mainitut lähteet.) Kaikkien keskustelumahdollisuuksien tulee olla käytetty ja työtaistelutoimenpiteiden tulee olla viimesijaisia (*ultima ratio*). Periaatteella ei kuitenkaan ole suurta merkitystä, koska tuomioistuimet jättävät harkintavallan toimenpiteisiin ryhtyvälle osapuolelle. (Waas, Bernd: *The Right to Strike*, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 240.)

Saksassa myötätuntotyötaistelut muodostavat nykyisin ainoan poikkeuksen kollektiivisopimusneuvottelua koskevasta edellytyksestä. Aiemmin myötätuntotyötaistelut olivat lähtökohtaisesti laittomia. Työtuomioistuimen vuonna 2007 muuttunut kanta oli osittain seurausta Euroopan sosiaalisen peruskirjan tulkinnallisesta vaikutuksesta ja toisaalta myös suhteellisuusperiaatteen mukaisten arviointiperusteiden merkityksen kasvusta. Myötätuntotoimenpiteisiin sovelletaan erityistä suhteellisuusperiaatteen mukaista arviointia, jonka perusteella toimenpiteistä on tullut helpommin laillisuusarvioinnin läpäiseviä. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 153 ja Waas, Bernd: The Right to Strike, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 249.) Myötätuntotyötaisteluja koskevan suhteellisuusperiaatteen nojaavan arvioinnin perusteella, jos tuettava työtaistelu on laitton, tekee tämä myös tukityötaistelusta laitton. Tukitoimenpide voi olla asianmukainen ainoastaan siinä tapauksessa, että se ei ala ennen päätoimenpidettä ja loppuu ennen kuin päätoimenpide lopetetaan.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan arvioidaan ensinnäkin keinojen sopivuutta. Jos ammattiliittojen tavoitteita voidaan edistää lakolla, se täyttää vaatimuksen. Toiseksi arvioidaan lakon välttämättömyyttä. Jos käytettävissä ei ole vähemmän radikaaleja keinoja, lakko voi olla välttämätön. Ammattiliitoilla on harkintavaltaa määritellä sopivat keinot. Vain jos kyse olisi selvästi oikeuden väärinkäytöstä toisen osapuolen ilmaistua hyväksyvänsä vaatimukset, voisi harkintavaltaa rajoittaa. Kolmanneksi arvioidaan, onko lakko kohtuullinen tai oikeasuhtainen. Vaatimus täyttyy, jos ottaen huomioon ammattiliittojen perustuslaissa turvattu toimintavapaus ja niiden henkilöiden oikeusasema, joihin lakko vaikuttaa välittömästi tai välillisesti, lakkoa voidaan pitää asianmukaisena keinona saavuttaa tavoitteet. Arvioinnissa keskeistä on lisäksi etäisyys päätyötaistelun ja sitä tukevan työtaistelun välillä. Tukityötaistelu voi olla laillinen, jos se kohdistetaan sellaiseen työnantajaan, joka kuuluu samaan työnantajaryhmään päätyötaistelun vastapuolena olevan työnantajan kanssa. Merkitystä on myös sillä, ajaako ammattiliitto myös omia tavoitteitaan. Tukitoimenpide voidaan katsoa laittomaksi, jos tukitoimenpiteestä on tullut pääriidan toimenpidettä tärkeämpi. Tällöin tukitoimenpiteestä on tullut enemmän kuin pelkkä tukitoimenpide. (Waas, Bernd: The Right to Strike, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 249–250 ja Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 153–154.)

Saksassa lakko-oikeutta koskevassa oikeuskäytännössä tunnustetaan, että lakko-oikeuden olennainen osa on työehtosopimuksen saavuttaminen taloudellisen painostuksen kautta (liittovaltion työtuomioistuin, 22.9.2009 -1 AZR 972/08). Suhteellisuusperiaatetta soveltaessaan tuomioistuimet ottavat huomioon, että työtaistelutoimet voivat painostuskeinona aiheuttaa taloudellisia haittoja oikeutetun tavoitteen saavuttamiseksi. Näin ollen taloudellisista haitoista johtuva työtaistelutoimien oikeasuhteisuus rajoittuu poikkeustapauksiin, joissa taloudelliset haitat heikentävät kohtuuttomasti työnantajan tai kolmansien osapuolten perustuslailla suojattua oikeudellista asemaa. ILO:n valvontajärjestelmässä ei ole arvioitu Saksan suhteellisuusvaatimusta lakko-oikeuden käytössä.

Poliittiset työtaistelut ovat Saksassa kiellettyjä. Tämä johtuu siitä, että poliittisia tavoitteita ei voida saavuttaa kollektiivisopimuksella eikä työnantaja voi vastata poliittisiin vaatimuksiin. Laittomia ovat myös laajemmin kaikenlaiset poliittisia, sosiaalisia tai taloudellisia seikkoja koskevat demonstraatiotyötaistelut, joissa vaatimuksia ei ole kohdistettu vastapuoleen. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 154.)

Työnantaja voi vaatia korvausta laittomaan lakkoon ryhtyneeltä ammattiliitolta. Korvauksia voidaan vaatia joko kollektiivisopimuksen työrauhavelvoitteen rikkomiseen perustuvaan vahinkoon nojaten tai yleisenä vahingonkorvauksena. (Waas, Bernd: *The Right to Strike*, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 255.)

Osallistuminen laittomaan lakkoon on työsopimusrikkomus. Työnantaja voi vaatia työntekijältä korvauksia työsopimusrikkomuksen johdosta tai vahingonkorvausoikeudellisin perustein. Myös työntekijän työsuhteen päättäminen saattaa olla mahdollista. Korvauskysymykset samoin kuin päättämismahdollisuus arvioidaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon työntekijän tuottamus ja kuinka selvää toimenpiteen laittomuus oli sekä työntekijän erityinen rooli työtaistelussa. Jos toimenpide oli järjestön ajama ja tähtäsi kollektiivisopimuksen solmimiseen, pidetään osallistumista yksittäisen työntekijän näkökulmasta lähtökohtaisesti laillisenä. (Lamminen, Johannes: *Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja*, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 162–163 ja Waas, Bernd: *The Right to Strike*, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 255.)

### 5.2.5 Ranska

Ranskalaisen oikeuskäytännön mukaan lakko on yhteinen ja kollektiivinen työnteon lopettaminen, jonka tarkoituksena on pakottaa työnantaja ratkaisemaan työhön liittyviä vaatimuksia. Työnseisauksen täytyy olla täydellinen, ja muunlaiset lakot ovat laittomia. Työsulut ovat periaatteessa laittomia. (Waas, Bernd: *The Right to Strike*, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 207–208 ja 218.)

Ranskassa lakko-oikeus on perusoikeus ja yksilön oikeus. Sitä ei voida rajoittaa työehtosopimuksilla. Menettelytapoja koskevista vaatimuksista ei ole säädetty laissa. Ennen lakon aloittamista on ilmoitettava vaatimuksista työnantajalle. Joissakin työehtosopimuksissa on määräyksiä ennakoilmoitusvelvollisuudesta tai sovittelusta ennen lakkoa. (Waas, Bernd: *The Right to Strike*, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 217–218.)

Ranskassa ei ole työrauhavelvollisuutta (Waas, Bernd: *The Right to Strike*, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 220).

Myötätuntolakot ovat todennäköisesti laittomia paitsi, jos niihin ryhdytään samassa yrityksessä tai ryhmässä. Poliittisesta syystä aloitetut lakot ovat lähtökohtaisesti laittomia. (Waas, Bernd: *The Right to Strike*, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 216.)

Työsuhteita koskevassa laissa kielletään lakkoilevien työntekijöiden työsuhteen päättäminen, ellei kyse ole törkeästä rikkomuksesta, kuten laittomasta lakosta tai väkivallasta (Waas, Bernd: *The Right to Strike*, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 227–228).

### 5.2.6 Alankomaat

Alankomaissa ei ole lakko-oikeutta koskevaa lainsäädäntöä. Ylin tuomioistuin on kehittänyt oikeuskäytäntöä ja viittaa lakko-oikeuden osalta sosiaalisen peruskirjan 6 artiklan 4 kohtaan, jonka se on todennut olevan suoraan sitova. Työehtosopimuksissa on toisinaan määräyksiä, jotka kieltävät työtaistelutoimet työehtosopimuksen voimassaoloaikana. Määräyksen puuttuessa saatetaan katsoa, että velvollisuus on implisiittisesti olemassa. (Waas, Bernd: *The Right to Strike*, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 413–414 ja 418.)

Ottaen huomioon peruskirjan 6 artiklan 4 kohdan tulkinta poliittisista lakoista, jotka koskevat muita kuin työhön liittyviä asioita, eivät kuulu lakko-oikeuden piiriin. Lakot, jotka koskevat

työhön liittyviä asioita, jotka ovat yleensä ammattiliittojen ja työnantajien välisten neuvotteluiden kohteena, ovat kuitenkin lakko-oikeuden piirissä. (Waas, Bernd: *The Right to Strike*, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 417–418.)

Lakkoa voidaan rajoittaa vain sosiaalisen peruskirjan mukaisilla rajoitusperusteilla.

Lakot voivat olla laittomia, jos menettelyllisiä sääntöjä ei noudateta tai jos ne eivät ole oikeassa suhteessa kyseessä oleviin intresseihin. Menettelylliset säännöt koskevat sitä, että lakon tulee olla viimesijainen keino. Tämän suhteen harkintavalta tulisi olla lakkoon ryhtyvillä. Lisäksi lakosta tulee varoittaa etukäteen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. (Waas, Bernd: *The Right to Strike*, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 418–419.)

Tuomioistuimet soveltavat arvioinnissa suhteellisuusperiaatetta ja arvioivat lakon toimeenpanevan tahon etuja suhteessa niiden tahojen etuihin, joita lakko loukkaa. Suhteellisuusarvioinnissa ei oteta huomioon työnantajan taloudellisia vahinkoja. Kuitenkin, jos työtaistelutoimi kohdistetaan työnantajaan toisen tahon painostamiseksi, se voi olla suhteellisuusperiaatteen vastainen, jos se on liian pitkäkestoinen tai aiheuttaa rakenteellista tai pysyvää vahinkoa työnantajalle. Myös kolmansille tai yhteiskunnalle aiheutuvat vahingot voivat tehdä työtaistelutoimenpiteestä suhteellisuusperiaatteen vastaisen. Tuomioistuimet voivat määrätä rajoittamaan vahinkoja tai rajoittaa lakkoa osittain. (Waas, Bernd: *The Right to Strike*, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 419.) Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että oikeuskäytäntö ei ole peruskirjan 6 artiklan 4 kohdan vastaista tuomioistuinten ottaessa huomioon peruskirjan G artiklan mukaiset perusteet rajoittaa työtaisteluoikeutta soveltaessaan suhteellisuusperiaatetta (Conclusions 2014 - Netherlands - Article 6-4).

Ylin tuomioistuin on hyväksynyt myös varoituslakot ennen neuvottelujen päättymistä umpikujaan. Tuomioistuimet voivat tuomita lakon laittomaksi, jos ottaen huomioon tapauksen kaikki olosuhteet toimenpiteellä on suhteettomia vaikutuksia kolmansien oikeuksiin ja etuihin tai yleiseen etuun, kuten terveyteen tai turvallisuuteen.<sup>20</sup>

Suhtautuminen myötätuntotyötaisteluihin on ollut tuomioistuimissa kielteisempää. (Waas, Bernd: *The Right to Strike*, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 422).

Laittomiksi katsottuihin, ammattiliittojen toimeenpanemiin lakkoihin osallistuvia suojataan, kunhan he lopettavat lakon heti, kun tuomioistuin on antanut päätöksen lakon laittomuudesta. Ammattiliitto voi jatkaessaan laittomaksi todettua lakkoa joutua vahingonkorvausvastuuseen. (Waas, Bernd: *The Right to Strike*, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 425.)

## **6 Lausuntopalaute**

## **7 Säännöskohtaiset perustelut**

### **7.1 Työehtosopimuslaki**

**8 a §.** Pykälä olisi uusi. Pykälän 1 momentin mukaan työrauhavelvollisuuden vallitessa ei saisi toimeenpanna myötätuntotyötaistelua, jos sen toteuttamistapa tai siitä pääriidan ulkopuolisille

---

<sup>20</sup> <https://www.debrauw.com/matters/dutch-supreme-court-employees-may-strike-earlier-and-without-prior-notification>

aiheutuvat vahingolliset seuraukset olisivat ilmeisessä epäsuhteessa tuettavalla työtaistelulla tavoiteltavaan päämäärään nähden. Myötätuntotyötaistelulla tarkoitettaisiin työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua. Pykälä koskisi työehtosopimuksen voimassaoloaikaa, jolloin sopimukseen sidottujen välillä vallitsee työrauhavelvollisuus. Työrauhavelvollisuus merkitsee velvoitetta olla ryhtymättä työehtosopimuksen voimassa ollessa kyseiseen sopimukseen kohdistuviin työtaistelutoimenpiteisiin. Ehdotetun pykälän 1 momentin säännöksellä työrauhavelvollisuuden sisältöä laajennettaisiin siten, että jatkossa sen piiriin katsottaisiin kuuluvan myös velvollisuus pidättäytyä suhteettomista myötätuntotyötaisteluista. Ehdotuksella edistettäisiin ennakoitavam-  
paa yritysten toimintaympäristöä.

Jos myötätuntotyötaistelu toimeenpantaisiin työrauhavelvollisuuden ulkopuolella, myötätuntotyötaistelun edellytyksiä ja epäsuhtaisuutta arvioitaisiin työriitojen sovittelusta annettuun lakiin ehdotettujen säännösten pohjalta.

Myötätuntotyötaistelun päämäärällä tarkoitetaan sitä, että myötätuntotyötaistelulla tavoitellaan painostusvaikutusta päätyöriidan ratkaisuun.

Toteuttamistavalla tarkoitettaisiin sitä, millä toimenpiteillä (työnseisaus tai muut tavat) tai missä laajuudessa myötätuntotyötaistelu toteutettaisiin. Myötätuntotyötaistelun voitaisiin helpommin katsoa olevan toteuttamistavaltaan ilmeisessä epäsuhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden esimerkiksi, jos myötätuntotyötaistelu järjestettäisiin tarpeettomasti siten, että se pysäyttäisi koko palvelu- tai tuotantotoiminnan joko myötätuntotyötaistelun kohteena olevassa yrityksessä tai muussa pääriitaan nähden ulkopuolisessa yrityksessä. Myötätuntotyötaistelun suhteettomuuteen voisi viitata myös se, että sillä ei voitaisi katsoa olevan painostusarvoa eli todellista merkitystä pääriidan ratkaisussa esimerkiksi sen vuoksi, että se toteutettaisiin sellaisessa yrityksessä, jolla ei ole yhteyttä pääriitaan esimerkiksi sopimussuhteen kautta. Toteuttamistavaltaan suhteeton voisi olla myös myötätuntotyötaistelu, joka toteutettaisiin kohtuuttoman pitkäkestoisena. Lainkohdassa tarkoitettuina vahingollisina seurauksina pidettäisiin esimerkiksi mitä tahansa varallisuus oikeudellista vahinkoa. Vahingollisina seurauksina voitaisiin pitää esimerkiksi myös myötätuntotyötaistelusta aiheutuvaa vaaraa ihmishengelle tai terveydelle tai muuta merkittävää haittaa pääriidan ulkopuolisille tahoille.

Myötätuntotyötaistelun ilmeistä epäsuhtaisuutta osoittaisi myös se, että myötätuntotyötaistelun seurauksena aiheutuvat vahingolliset seuraukset kohdistuisivat tarpeettoman laajasti tuettavan työtaistelun (pääriita) ulkopuolisiin tahoihin. Tällaisesta tilanteesta olisi kyse esimerkiksi, jos myötätuntotyötaistelusta aiheutuisi huomattavasti suurempaa haittaa tai vahinkoa sivullisille kuin pääriidan kohteelle. Ilmeistä epäsuhtaisuutta voisi osoittaa se, että myötätuntotyötaistelusta aiheutuu työrauhan piirissä olevalle työnantajayritykselle pidempiaikaisia tai jopa pysyviä kielteisiä vaikutuksia liiketoimintaan taikka myötätuntotyötaistelu vakavalla tavalla vaarantaisi pääriidan ulkopuolella olevien kriittisten tuotanto- tai logistiikkaketjujen toiminnan.

Joillakin aloilla työehtosopimus- ja palkkaneuvotteluiden vauhdittaminen vaatii tukea toiselta alalta. Tarkoituksena on jatkossakin sallia työntekijäjärjestön mahdollisuus tukea työtaistelutoimin päriitää. Myötätuntotyötaistelusta aiheutuu aina jonkinasteista haittaa tai vahinkoa pääriidan ulkopuolisille, kuten myötätuntotyötaisteluun osallistuvien henkilöiden työnantajille sekä näiden sopimuskumppaneille kuten alihankkijoille. Työelämässä on siedettävä tavanomaisina pidettävistä myötätuntotyötaisteluista aiheutuvia kielteisiä seurauksia ja epämukavuutta. Myötätuntotyötaistelu voidaan toteuttaa esimerkiksi yrityksessä, jolla on jonkinlainen riippuvuus-suhde pääriidan kohteena olevaan yritykseen. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että kahden eri toimialan yritykset toimivat samassa tuotanto- tai logistiikkaketjussa. Tällaista myötätuntotyötaistelua olisi edelleen lähtökohtaisesti pidettävä laillisena, kun sen seuraukset kohdistuvat pääasiallisesti pääriidan kohteeseen.

Tarkoituksena on, että myötätuntotyötaistelut rajattaisiin siten, että niistä aiheutuvat vahingolliset seuraukset eivät laajasti kohdistuisi pääriidan ulkopuolisiin yrityksiin. Asianmukainen rajaaminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että pääriidan piirissä olevalle yritykselle ei tarjota palveluita, mutta muille asiakkaille tarjotaan.

Viime kädessä työtuomioistuin arvioisi sen, milloin kussakin yksittäistapauksessa työrauhavelvollisuuden aikana toteutettava myötätuntotyötaistelu olisi toteuttamistavaltaan tai seurauksiltaan ilmeisessä epäsuhteessa tuettavalla työtaistelulla tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Ehdotuksella ei ole tarkoitus puuttua voimassa olevaan oikeuskäytäntöön, jonka mukaan laitton työtaistelun tukeminen myötätuntotyötaistelulla on työrauhavelvollisuuden vastaista. Ehdotuksella ei ole myöskään tarkoitus puuttua oikeuskäytäntöön, joka koskee hyvän tavan tai oikeudenvastaisia työtaisteluita.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen valvontavelvollisuudesta eli aktiivisesta työrauhavelvollisuudesta. Työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen olisi huolehdittava siitä, että sen alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät 1 momentin vastaisia myötätuntotyötaisteluita. Hyvityssakko voitaisiin nykykäytännön mukaisesti tuomita joko työtaistelun toimeenpanemisesta tai valvontavelvollisuuden rikkomisesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin myötätuntotyötaistelun toteuttamisen yhteydessä veloitteesta turvata yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömät palvelut tai toiminnot. Myötätuntotyötaistelu vaikuttaa oman työnantajan ja tuettavan pääriidan lisäksi myös työriidan kolmansiin osapuoliin, mikä kuuluu työtaistelutoimien luonteeseen. Myötätuntotyötaistelun käytön osalta voi tulla myös tilanteita, jolloin ehdotuksen 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa ei turvattaisi yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömiä palveluja tai toimintoja. Työrauhavelvoite turvaa ensisijaisesti työehtosopimusosapuolten asemaa ja oikeuksia eli työrauhan ja työehdot sopimuskauden ajaksi.

Ehdotuksen mukaan myötätuntotyötaistelun käynnistävällä liitolla (taikka ammattiosastolla) olisi velvoite arvioida yhteiskunnan toimintojen kannalta välttämättömien palvelujen turvaamisen tarve ja rajoittaa käytännössä toteutettava myötätuntotyötaistelu siten, että välttämättömät palvelut voitaisiin turvata. Vähimmäispalvelujen turvaamisesta yleensä neuvotellaan ennen päämäärityötaistelua. Tätä periaatetta tulisi noudattaa myös myötätuntotyötaistelujen yhteydessä. Välttämättömistä palveluista olisi neuvoteltava työnantajan sekä tuettavan pääriidan osapuolten kanssa ennen myötätuntotyötaistelun alkamista.

Yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömät turvattavat palvelut ja toiminnot olisivat sellaisia, joiden keskeytyminen vaarantaisi esimerkiksi koko väestön tai sen osan hengen tai terveyden taikka henkilökohtaisen turvallisuuden. Palveluilla turvattaisiin kansalaisten perustarpeiden täyttäminen, yleinen turvallisuus sekä tilojen ja laitteiden toimivuus turvallisesti tai keskeytyksettä myös myötätuntotyötaistelun aikana sekä estettäisiin koneille tai laitteille aiheutuvat vahingot. Yhteiskunnan toimivuuden kannalta tärkeitä ja välttämättömiä peruspalveluita olisivat terveyden, henkeen ja hyvinvointiin liittyvät sairaala- ja muut vastaavat palvelut sekä energian saatavuuteen, ruokahuollon varmistamiseen sekä yleiseen turvallisuuteen liittyvät palvelut ja toiminnot. Välttämättömiä palveluita voisivat olla satamapalvelut ja joidenkin liikennepalvelujen turvaaminen vähimmäistarpeiden tyydyttämiseksi. Joissakin tilanteissa pääriidan laajuus ja kesto sekä myötätuntotyötaistelun tuki pääriidalle saattavat johtaa tilanteeseen, että joistakin muistakin palveluista tulee tällaisessa tilanteessa kansallisen akuutin kriisin seurauksena turvattava palvelu tai toiminto. Yhteiskunnan toimintojen kannalta välttämättömien palvelujen turvaamisella estettäisiin väestön normaalien elinolojen tai perustavanlaatuisten julkisten

palveluiden tai toimintojen vaarantuminen. Turvattavien palvelujen tarpeeseen vaikuttaa pääriidan ja myötätuntotyötaistelun toteutustapa, laajuus ja toimiala.

Pykälän 3 momenttiin ehdotettava säännös vastaisi ILO:n tulkintakäytännössä tarkoitettuja vähimmäispalveluita, joiden turvaamista työtaistelun aikana voidaan edellyttää. Ehdotuksen on tarkoitus olla sopusoinnussa ILO:n yleissopimusten numero 87 ja 98 tulkintakäytännön ja periaatteiden kanssa, jotka koskevat työehtosopimusten tehtävää työrauhan turvaajana, lakko-oikeuden rajoittamisen periaatteita ja vähimmäispalvelujen turvaamista. Ehdotuksessa otetaan huomioon kansalliset olosuhteet ja tarpeet turvata yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömät palvelut ja toiminnot myötätuntotyötaistelun aikana.

**8 b §.** Lakiin lisättäisiin uusi 8 b §, jolla rajoitettaisiin poliittisten työtaisteluiden enimmäiskesto työrauhavelvollisuuden vallitessa. Ehdotuksen tarkoituksena on rajoittaa poliittisten työnteossausten enimmäiskesto yhteiskunnan toimintaedellytysten turvaamiseksi sekä sivullisille aiheutuvien kohtuuttomien vahinkojen ennalta ehkäisemiseksi. Säännöksellä luotaisiin yleiset puitteet poliittisen työtaisteluoikeuden käytölle.

*Poliittisella työtaistelulla* tarkoitettaisiin ehdotettavassa pykälässä työtaistelua, jonka tavoitteena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Merkitystä ei olisi sillä, minkälaiseen poliittiseen kysymykseen työtaistelulla halutaan vaikuttaa. Tavanomaisesti ammattiliiton järjestämällä poliittisella työtaistelulla pyritään vaikuttamaan sellaiseen poliittiseen päätöksentekoon, joka liittyy esimerkiksi työntekijöiden taloudelliseen tai sosiaaliseen asemaan. Poliittisella työtaistelulla pyritään vaikuttamaan päätöksentekoon valtakunnallisella, alueellisella tai kunnallisella tasolla. Oman työmarkkinavastapuolen ja työehtosopimusasioiden sijasta poliittisella työtaistelulla pyritään vaikuttamaan esimerkiksi eduskuntaan, valtioneuvostoon tai kunnanvaltuustoon.

Työntekijäpuolen osalta enimmäiskeston rajoitus koskisi vain *työtaisteluita* eli toimenpiteitä, joissa poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamiseksi työntekijät kieltäytyvät työnteosta kokonaan tai osittain. Poliittinen työtaistelu on erotettava muusta *poliittisesta mielenilmauksesta*. Mielenilmausten välittömänä vaikutuksena ei ole esimerkiksi työnantajayrityksen toiminnan keskeytyminen, kuten työtaistelussa. Ehdotus ei miltään osin rajoita tällaisten mielenilmausten järjestämistä eikä työntekijän oikeutta osallistua vapaa-aikanaan ammattiliiton järjestämiin tai muihin poliittisiin mielenilmauksiin.

Pykälän 1 momentin mukaista enimmäiskeston rajoitusta sovellettaisiin työrauhavelvollisuuden vallitessa toimeenpantaviin poliittisiin työnseisauksiin. Työnseisauksella tarkoitettaisiin työnteon keskeyttämistä, kuten lakkoa ja työsulkuja. Työnseisauksella tarkoitettaisiin myös ulosmarsseja sekä muita vaikutukseltaan työnteon lopettamiseen rinnastettavia toimia.

Työehtosopimusneuvotteluihin liittyvänä painostuskeinona työnantajapuolella on katsottu olevan oikeus ryhtyä työsulkuun eli keskeyttää palkanmaksu. Poliittisten työsulkujen suhteen oikeustila on epäselvä siltä osin, ettei asiasta ole säädetty eikä poliittisia työsulkuja ole tietävästi Suomessa järjestetty. Perustuslaissa suojataan yhdistymisvapautta ja siihen liittyvänä myös oikeutta poliittiseen työtaisteluun. Poliittinen työsulku on työnantajien käytettävissä oleva työtaistelutoimi, jonka suojan voi johtaa ILO:n kansainvälisten yleissopimusten tulkintakäytännöstä sekä siten myös perustuslain 13 §:n 2 momentista. Jos poliittisten työnseisauksen enimmäiskesto rajoitetaan yhteen vuorokauteen, on työrauhajärjestelmän tasapainon kannalta perusteltua rajoittaa myös työnantajapuolen järjestämiä poliittisia työsulkuja. Työehtosopimuslain mukainen työrauhavelvollisuus perustuu molemminpuolisuuteen siten, että oikeudet ja rajoitukset ovat yhtäläiset niin työntekijäjärjestöille kuin työnantajajärjestöillekin. Tämän periaatteen mukaisesti myös poliittisten työsulkujen kesto tulisi rajoittaa samoin kuin poliittisia työnseisauksia.

Ehdotetun 2 momentin mukaan muut poliittiset työtaistelutoimet kuin työnseisaus saisivat kestää enintään kaksi viikkoa. Kyse voisi olla esimerkiksi poliittisena työtaisteluna järjestettävästä ylityö- tai vuorovaihtokiellosta. Esimerkiksi vuorovaihtokiellolla ei olisi vuorokauden aikana juurikaan vaikutuksia kolmansille osapuolille. Ylityökiellon vaikuttavuutta työtaistelutoimena rajaa se, ettei työntekijää saa ilman hänen suostumustaan määrätä ylityöhön. Ehdotus koskisi vain ammattiliiton oikeutta järjestää työtaistelutoimi ylityökieltona eikä sen tarkoituksena ole vaikuttaa työntekijän asemaan hänen päättäessään suostumuksestaan ylityöhön.

Vuorokauden enimmäiskesto ei vähäisempien vaikutusten vuoksi ole perusteltu muiden työtaistelutoimien kuin poliittisen työnseisauksen osalta.

Työehtosopimukseen sidotuilla työntekijöitä tai työnantajia edustavilla yhdistyksillä ja niiden alayhdistyksillä on itsenäinen oikeus poliittisen työtaistelutoimen järjestämiseen, jos ne ovat erillisiä oikeushenkilöitä. Poliittisen työnseisauksen enimmäiskeston rajoitusta arvioitaisiin kunkin yhdistyksen ja alayhdistyksen osalta lähtökohtaisesti erikseen. Alayhdistyksellä tarkoitettaisiin esimerkiksi ammattiliiton ammattiosastoa. Poliittinen työnseisaus ei saisi jatkua enää sen jälkeen, kun on kulunut 24 tuntia sen aloittamisesta. Enimmäiskeston rajoituksen piirissä ovat myös työnseisaukset, jotka tosiasiaassa kestävät alle 24 tuntia. Työtaistelu olisi järjestettävä kokonaisuudessaan 24 tunnin aikana eikä työtaistelua saisi jaksottaa esimerkiksi lyhytkestoisiin ulosmarseihin useamman vuorokauden ajalle.

Jos itsenäinen alayhdistys päättäisi osallistua valtakunnallisen yhdistyksen järjestämään poliittiseen työnseisaukseen, arvioitaisiin työtaistelutoimien enimmäiskesto kuitenkin kokonaisuutena. Enimmäiskesto laskettaisiin tällöin valtakunnallisen yhdistyksen järjestämän työnseisauksen alkamisajankohdasta. Enimmäiskeston rajoitus koskisi valtakunnallisen ja alayhdistyksen yhteisissä työtaistelutoimissa esimerkiksi alueellisesti porrastettuna järjestettäviä mielenilmauksia. Enimmäiskeston kiertämisestä ja siten lainvastaisesta poliittisesta työtaistelusta voisi olla kyse, jos valtakunnallinen yhdistys tai sen järjestämään työnseisaukseen osallistuvat alayhdistykset jatkaisivat työtaistelutoimia vielä senkin jälkeen, kun työntekijöiden valtakunnallisen yhdistyksen järjestämän työnseisauksen alkamisajankohdasta on kulunut yli 24 tuntia.

Työrauhavelvollisuus koskee työehtosopimukseen sidottuja valtakunnallisia yhdistyksiä ja niiden alayhdistyksiä. Yhdistys- tai alayhdistys voi päättää osallistua myös keskusjärjestön organisoimaan poliittiseen työtaisteluun. Tällöin ne yhdistykset ja alayhdistykset, jotka osallistuvat keskusjärjestön järjestämään poliittiseen työnseisaukseen, menettäisivät oikeutensa järjestää samaan asiakokonaisuuteen vaikuttamiseksi uutta poliittista työtaistelua, kun keskusjärjestön organisoiman poliittisen työtaistelun alkamisajankohdasta on kulunut 24 tuntia. Ne yhdistykset, jotka eivät osallistu keskusjärjestön organisoimaan työtaisteluun, säilyttäisivät oikeutensa enintään 24 tunnin poliittisen työtaistelun järjestämiseen.

Edellä selostetulla tavalla laskettaisiin myös pykälän 2 momentissa tarkoitettujen muiden poliittisten työtaistelutoimien kahden viikon enimmäiskesto.

Pykälän 3 momentin mukaan poliittista työtaistelua samaan asiaan vaikuttamiseksi työtaistelua ei saisi toistaa. Tarkoituksena on, ettei enimmäiskesto voisi kiertää. Kielletystä toistamisesta voisi olla kyse etenkin silloin, jos sama järjestö järjestää lyhyellä aikavälillä toistuvia poliittisia työnseisauksia. Vastaavasti pidempi aikaväli poliittisten työtaisteluiden välillä ja työtaistelutoimien ajallinen yhteys uuden poliittisen päätöksen tekemiseen osoittaisivat sitä, ettei kyse olisi kielletystä toistamisesta. Kyse olisi kuitenkin aina kunkin tapauksen yksittäispiirteiden perusteella tehtävästä kokonaisharkinnasta.



Poliittisen työtaistelun kielletystä toistamisesta ei olisi kyse silloin, jos se kohdistuu esimerkiksi eri hallitusohjelmiin. Enimmäiskeston rajoituksella ei ole tarkoitus rajoittaa oikeutta järjestää eri hallituskausilla poliittisia työtaisteluita työntekijöiden oikeuksiin vaikuttamiseksi. Kielle-  
tystä toistamisesta ei olisi kyse silloin, jos poliittinen päätöksentekijä, kuten hallitus tai kunnan-  
valtuusto on vaihtunut.

Arvioinnissa on huomioitava poliittisen työtaistelun järjestäjän tosiasiallinen mahdollisuus vai-  
kuttaa poliittisen päätöksentekoon. Poliittinen työtaistelu voidaan järjestää esimerkiksi yleisesti  
hallitusohjelman työelämäkirjauksiin, kuten työlainsäädäntöön tai sosiaaliturvaan vaikutta-  
miseksi. Lähtökohtana olisi, että esimerkiksi hallitusohjelman työelämähankkeisiin vaikutta-  
miseksi järjestettävä poliittinen työtaistelu ei vielä sinänsä poistaisi oikeutta järjestää myöhem-  
min hallituskaudella toista poliittista työtaistelua, jonka tavoite on vaikuttaa työntekijöiden oi-  
keuksiin. Valmistelun aikana hallitusohjelman kirjauksen tavoite ja sen toteuttamistapa voivat  
muuttua siinä määrin, etteivät ne enää lausuntovaiheessa tai hallituksen esitystä annettaessa vas-  
taa hallitusohjelmakirjauksen sisältöä. Esimerkiksi tällaisessa tilanteessa kyse ei lähtökohtai-  
sesti olisi kielletystä toistamisesta, vaikka hallitusohjelman työelämäkirjauksia vastustava po-  
liittinen työtaistelu on jo aikaisemmin järjestetty.

Työehtosopimukseen työehtosopimuslain 4 §:n mukaisesti sidotut yhdistykset olisivat lisäksi  
ehdotetun 3 momentin mukaan velvollisia huolehtimaan siitä, että niiden alaiset yhdistykset ja  
työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät enimmäiskeston ylittäviä poliittisia työenseisauksia  
ja muita työtaistelutoimia. Hyvityssakko voitaisiin nykykäytännön mukaisesti tuomita joko työ-  
taistelun toimeenpanemisesta tai valvontavelvollisuuden rikkomisesta. Työrauhavelvollisuus  
käsitteisi siten passiivisen ja aktiivisen työrauhavelvollisuuden.

Ehdotetulla lailla ei olisi vaikutusta siihen, kuinka voimassa olevan työehtosopimuslain 8 §:n 1  
nojalla arvioidaan työrauhavelvollisuuden vastaisuutta työtaistelun kohdistuessa työehtosopi-  
mukseen. Nykytilaa vastaavasti laittomia olisivat poliittiseksi ilmoitetut työtaistelut, joissa ei  
ole kyse aidosta tarkoituksesta vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon, vaan joiden katsotaan  
tosiasiallisesti kohdistuvan työehtosopimukseen ja siten rikkovan työehtosopimuslain 8 §:ssä  
säädettyä työrauhavelvollisuutta.

Työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti ammattiyhdistyksen järjestä-  
mään enimmäiskeston ylittävään ja siten laittomaan poliittiseen työtaisteluun osallistuvia suo-  
jeltaisiin työehtosopimuksen irtisanomiselta. Vastaavasti työntekijöitä, jotka ovat järjestäneet työ-  
ehtosopimuslain edellytysten mukaisen poliittisen työtaistelun, suojeltaisiin työehtosopimuksen  
päättämislähteenä. Jos työntekijät ryhtyvät poliittiseen työtaisteluun ehdotetun 8 b §:n vastaisesti ja  
ilman ammattiyhdistyksen myötävaikutusta, arvioitaisiin toimen laillisuutta ja sen seuraamuk-  
sia työehtosopimuslain velvoitteiden rikkomisen näkökulmasta. Poliittisia työtaisteluita koskevasta  
ennakoilmoitusvelvollisuudesta säädettäisiin työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoi-  
mien edellytyksistä annetun lain 7 §:n 2 momentissa.

Enimmäiskeston ylittävästä poliittisesta työtaistelusta olisi seuraamuksena velvollisuus maksaa  
hyvityssakkoa, mistä säädettäisiin lain 9 §:n 1 momentissa.

Ehdotettavan sääntelyn puitteissa olisivat mahdollisia poliittiset työtaistelut, jotka ovat oikea-  
suhtaisia kolmansille osapuolille mahdollisesti aiheutuviin vahinkoihin ja yhteiskunnan toimin-  
taedellytysten turvaamiseen nähden. Kun poliittiset työenseisaukset rajoitetaan enintään 24 tun-  
tiin ja muut poliittiset työtaistelut kahteen viikkoon, turvataan yhteiskunnan mahdollisimman  
häiriötön toiminta tekemättä kuitenkaan tyhjäksi oikeutta osoittaa mieltä esimerkiksi hallituksen  
talous-, työllisyys- tai sosiaalipoliittikkaa vastaan.

**9 §.** Pykälän 1 momenttiin toteutettaisiin kaksi muutosta. Ensinnäkin laittoman työtaistelun johdosta määrättävän hyvityssakon määrää korotettaisiin ja toiseksi hyvityssakon piiriin kuuluisivat jatkossa myös tilanteet, joissa työrauhavelvoitetta rikotaan suhteettomalla myötätuntotyötaistelulla tai enimmäiskeston ylittävällä poliittisella työtaistelulla.

Hyvityssakon määrää nostettaisiin siten, että hyvityssakon määrä olisi jatkossa vähintään 10 000 euroa ja enintään 150 000 euroa. Nykyisin hyvityssakolle on säädetty vain enimmäismäärä, jonka suuruus on [23 500] euroa. Käytännössä hyvityssakkojen taso on vakiintunut pääsääntöisesti muutamiin tuhansiin euroihin, ja enimmäismäärää lähellä olevia hyvityssakkoja on tuomittu harvoin. Nykyinen hyvityssakkojen taso ei ole ollut riittävä ehkäisemään laittomia työtaisteluita, eikä tuomittujen hyvityssakkojen määrän voida arvioida olevan yleisesti kohtuullisessa suhteessa laittomista työtaisteluista aiheutuneisiin vahinkoihin.

Voimassa olevasta laista poiketen pykälässä säädettäisiin hyvityssakon enimmäismäärän lisäksi myös vähimmäismäärästä. Tämän tavoitteena on varmistaa, että hyvityssakkotasot osiasiassa nousisi ehdotettavien hyvityksen enimmäis- ja vähimmäismäärän korotuksen mukaisessa suhteessa ja sen myötä työehtosopimuslain seuraamusjärjestelmä tehostuisi ehdotettavan uuden asteikon puitteissa. Hyvityssakon vähimmäis- ja enimmäismäärä tarkistettaisiin 13 a §:n mukaisesti kolmivuotiskausittain rahan arvon muutosta vastaavasti.

Hyvityssakkojen enimmäismäärän korotukseen liittyen on huolehdittava siitä, etteivät muutokset johda kohtuuttomiin lopputuloksiin. Vaatimus johtuu myös Suomen kansainvälisistä sitoumuksista. Seuraamukset eivät saa olla kohtuuttomia eivätkä johtaa yhdistysten toiminnan päättymiseen. Työehtosopimuslain 10 §:n 1 momentissa säädetään seikoista, jotka on otettava huomioon hyvityssakon määrää arvioitaessa. Hyvityssakon määrän kohtuullisuus otettaisiin siten jatkossakin huomioon 10 §:n mukaisessa arvioinnissa.

Edellä on selostettu, kuinka suhteettomat myötätuntotyötaistelut ja 24 tuntia ylittävät poliittiset työtaistelut katsottaisiin työehtosopimuksen voimassaoloaikana työrauhavelvoitteen vastaisiksi. Esityksessä ehdotetaan, että hyvityssakko voitaisiin jatkossa tuomita myös tällaisissa tilanteissa. Hyvityssakon sisältö ja sen määräämiseen liittyvä sisältö säilyisivät muutoin ennallaan.

Hyvityssakkoasiassa kanneoikeus ja siihen vastaaminen määräytyisi nykytilaa vastaavasti oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 12 §:n mukaisesti. Hyvityssakon määrää voitaisiin asteittain korottaa, jos laittomaksi kertaalleen todettua työtaistelua jatketaan.

Nykykäytäntöä vastaavasti hyvityssakko voitaisiin tuomita ennakkollisesti myös työtaistelutoimenpiteellä uhkaamisesta. Myös suhteettomien myötätuntotyötaisteluiden ja pitkäkestoisten poliittisten työtaisteluiden uhka voi aiheuttaa niiden kohteille merkittävää taloudellista vahinkoa esimerkiksi menetettyjen tilausten johdosta. Hyvityssakko voitaisiin tuomita laittomalla myötätuntotyötaistelulla tai poliittisella työtaistelulla uhkaamisesta samoin kuin hyvityssakko voidaan tuomita nykyään työrauhavelvollisuuden rikkomisesta työehtosopimuksen voimassaollessa. Jos työtuomioistuin voisi todeta jo ennakoilmoituksen perusteella työtaistelun toteutuessaan rikkovan työrauhavelvollisuutta, tulisi hyvityssakko määrättäväksi.

**10 §.** Pykälässä säädetään niistä seikoista, jotka olisi otettava huomioon hyvityssakkoon tuomittaessa. Tältä osin säännöksen katsotaan olevan ajantasainen myös sen jälkeen, kun 9 §:ään tehtäisiin edellä selostetut muutokset. Hyvityssakkoon tuomittaessa olisi otettava huomioon kaikki esiin tulleet asianhaarat, kuten vahingon suuruus, syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe ja yhdistyksen tai yrityksen koko.

Voimassa olevan säännöksen mukaan hyvityssakko voitaisiin erityisestä syystä jättää tuomitsematta. Koska 9 §:ää esitetään muutettavaksi siten, että jatkossa hyvityssakolla olisi vähimmäismäärä (10 000 euroa), on perusteltua säätää 10 §:n 1 momentissa siitä, että hyvityssakko voitaisiin tuomita 9 §:n 1 momentissa säädettyä pienempänä tai jättää kokonaan tuomitsematta. Muussa tapauksessa tuomioistuimella olisi vaihtoehtona tuomita hyvityssakko vähintään 10 000 euron suuruisena tai jättää se kokonaan tuomitsematta. On tarkoituksenmukaista, että jonkin erityisen syyn vallitessa tuomioistuin voisi poiketa 10 000 euron lähtökohtaisesta vähimmäismäärästä ja tuomita hyvityssakon vähimmäismäärää pienempänä.

Erityisenä syynä voitaisiin muun muassa pitää sitä, että 10 000 euron suuruinen hyvityssakko vaarantaisi yhdistyksen toiminnan jatkuvuuden. ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytäntö huomioden laittomasta työtaistelusta määrättävä hyvityssakko ei saa olla määrältään sellainen, että se todennäköisesti johtaisi ammattiliiton hajoamiseen ja siten ammattiyhdistystoiminnan estymiseen. Tällaisten seuraamusten tulisi olla mahdollisia vain, jos lakkokielto on yleissopimuksen mukainen ja seuraamukset ovat oikeasuhteisia tehdyn virheen vakavuuteen nähden. ILO:n yhdistymisvapauskomitea on pitänyt tärkeänä yleistä periaatetta, jonka mukaan kaikissa tapauksissa ja kyseisen lakon laillisuudesta riippumatta määrätyt seuraamukset eivät saa olla suhteettomia yhdistyksille taikka työntekijöille tehtyjen rikkomusten vakavuuteen nähden. Asiantuntijakomitea on viitannut tässä yhteydessä yhdistymisvapauskomitean huomioon.

## **7.2 Laki työriitojen sovittelusta**

*Lain nimike.* Laissa ehdotetaan säädettäväksi myötätuntotyötaisteluiden ja poliittisten työtaisteluiden edellytyksistä. Ehdotettavan muutoksen johdosta lain nimike muutettaisiin muotoon laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimien edellytyksistä.

*Pykälien otsikot.* Lain 3, 5, 6, 8, 9, 9 a ja 10–20 §:ään lisättäisiin niiden sisältöä vastaavat otsikot. Otsikoiden lisääminen on teknisluonteinen muutos lain luettavuuden parantamiseksi. Otsikoiden lisäämisen tarkoituksena ei ole tehdä pykäliin sisällöllisiä muutoksia.

**1 §. Lain tarkoitus ja soveltamisala.** Pykälään lisättäisiin sen sisältöä vastaava otsikko ja uusi 3 momentti, jolla laajennettaisiin lain soveltamisalaa kattamaan työriitojen sovittelun lisäksi myötätuntotyötaisteluiden ja poliittisten työtaisteluiden toimeenpanon edellytykset työsuhteessa. Uuden 3 momentin mukaan laissa säädettäisiin työriitojen sovittelun lisäksi eräiden työtaistelutoimien edellytyksistä työsuhteessa.

### **2 luku Työnseisauksen toimeenpanemisesta**

Lain 2 luvun otsikko muutettaisiin muotoon Työnseisauksen toimeenpanemisesta ja eräiden työtaistelutoimien edellytyksistä.

**7 §. Ilmoitus työnseisauksesta.** Pykälään lisättäisiin sen sisältöä vastaava otsikko ja uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin velvollisuudesta ilmoittaa työnseisauksena järjestettävästä myötätuntotyötaistelusta ja poliittisesta työtaistelusta. Työnseisauksella tarkoitettaisiin lakkoa ja työsulkua. Työnseisauksena järjestettävää myötätuntotyötaistelua tai poliittista työtaistelua ei saisi toimeenpanna tai laajentaa, ellei sen järjestäjä ole viimeistään seitsemän päivää ennen työtaistelun aloittamista ilmoittanut pykälän 1 momentissa tarkoitettut tiedot valtakunnansovittelijan toimistoon, mahdollisuuksien mukaan työtaistelun piirissä olevalle työnantajalle sekä työrauhavelvollisuuden vallitessa vastapuolena olevalle työehtosopimusosapuolelle.

Ilmoitusvelvollisuus koskisi työtaistelun järjestäjää. Pykälän 1 momentissa tarkoitettut tiedot eli työnseisauksen tai työsulun tai sen laajentamisen syyt, alkamishetki ja laajuus olisi ilmoitettava

valtakunnansovittelijan toimistoon. Lisäksi tiedot olisi ilmoitettava työrauhavelvollisuuden valitessa työehtosopimusosapuolelle sekä mahdollisuuksien mukaan työtaistelun piirissä olevalle työnantajalle.

Myötätuntotyötaistelussa ilmoituksen tekeminen on lähtökohtaisesti aina mahdollista sille työnantajayritykselle, jossa myötätuntotyötaistelu järjestetään. Poliittinen työtaistelu voi kohdistua hyvin laajaan tai rajaamattomaan joukkoon työnantajia, mistä johtuen työtaistelusta ilmoittaminen kaikille sen piirissä oleville työnantajille voi olla mahdotonta. Työrauhavelvollisuuden valitessa ilmoitus olisi kuitenkin tehtävä vähintään vastapuolena olevalle työehtosopimusosapuolelle. Ilmoitus olisi aina tehtävä valtakunnansovittelijan toimistoon.

Ilmoitus olisi tehtävä viimeistään seitsemän päivää ennen työnsisauksen aiottua alkamisajankohtaa. Ilmoitusaika olisi lyhyempi kuin 1 momentissa tarkoitetuissa primääri työtaistelussa. Lyhyempi ilmoitusaika on perusteltu, koska myötätuntotyötaisteluita tai poliittisia työtaisteluita ei soviteltaisi. Myötätuntotyötaistelussa soviteltava työriita on primääririidan osapuolten välillä. Poliittiset työtaistelut puolestaan kohdistuvat poliittiseen päätöksentekijään, eikä niissä ole kyse työriidasta. Seitsemän päivän ilmoitusaika on kuitenkin tarpeen, jotta työtaistelun piirissä olevassa yrityksessä ehdittäisiin varautua esimerkiksi henkilöstöjärjestelyin työnsisaukseen.

Myötätuntotyötaistelun tai poliittisen työtaistelun järjestämisestä pykälän 2 momentissa säädetyn kiellon vastaisesti olisi seuraamuksena sakkorangaistus, josta säädetään lain 17 §:ssä.

**8 a §.** *Myötätuntotyötaistelun rajoitukset.* Pykälä olisi uusi. Pykälän 1 momentin mukaan myötätuntotyötaistelua ei saisi toimeenpanna, jos myötätuntotyötaistelun toteuttamistapa tai siitä pääriidan ulkopuolisille aiheutuvat vahingolliset seuraukset olisivat ilmeisessä epäsuhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden ja jos tuettavan työtaistelun tavoitteena ei ole työehtosopimuksen solmiminen. Myötätuntotyötaistelulla tarkoitettaisiin työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua.

Säännöstä sovellettaisiin työrauhavelvollisuuden ulkopuolisissa tilanteissa, kun myötätuntotyötaistelu järjestettäisiin yrityksessä, joka ei ole sidottu noudattamaan työehtosopimuslain 4 §:n perusteella työehtosopimusta, johon myötätuntotyötaistelun järjestävä yhdistys on sidottu.

Pykälää sovellettaisiin vain silloin, kun tuettavan työtaistelun tavoitteena ei ole työehtosopimuksen solmiminen. Kyse voisi olla esimerkiksi järjestöriidasta tai protestista työnantajan päättäntävaltaan kuuluvia päätöksiä, joissa ei ole kyse työehtosopimusneuvotteluihin liittyvistä asioista kuten henkilöstöpolitiikka, vastaan. Tarkoituksena on jatkossakin sallia työntekijäjärjestön mahdollisuus tukea työtaistelutoimin toista työtaistelua (pääriitaa), kun kyse on työehtosopimusneuvotteluista ja niiden edistämisestä työehtosopimuksen aikaansaamiseksi. Ehdotuksen 1 momentissa ei rajoitettaisi tällaisen myötätuntotyötaistelun toimeenpanemista eikä edellytettäisi ehdotettavan pykälän 1 momentissa tarkoitettua suhteellisuusarviointia.

Pykälän 1 momentissa tarkoitettua ilmeistä epäsuhtaa arvioitaisiin samoin periaattein kuin työehtosopimuslain 8 a §:n 1 momentissa tarkoitettua epäsuhtaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myötätuntotyötaistelun toteuttamisen yhteydessä veloitteesta turvata yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömät palvelut ja toiminnot samoin kuin mitä ehdotetaan työehtosopimuslain 8 a §:n 3 momentissa ja sen perusteluissa. Säännös soveltuisi 1 momentista poiketen myös sellaisiin myötätuntotyötaisteluihin, joilla tuettavan työtaistelun tavoitteena ei ole työehtosopimuksen solmiminen. Säännös soveltuisi, jos myötätuntotyötaistelu kohdistuisi yhteiskunnan toimintojen kannalta välttämättömiin palveluihin ja toimintoihin.

Pykälän 3 momentti sisältäisi viittaussäännöksen, jonka mukaa myötätuntotyötaistelusta työrauhavelvollisuuden vallitessa säädetään ehdotettavan työehtosopimuslain 8 a §:ssä.

Ehdotuksella ei ole tarkoitus puuttua oikeuskäytäntöön, joka koskee hyvän tavan tai oikeuden vastaisia työtaisteluita.

**8 b §.** *Poliittiseen päätöksentekoon kohdistuva työtaistelu.* Lakiin lisättäisiin uusi 8 b §, jolla rajoitettaisiin poliittisten työtaisteluiden enimmäiskesto työrauhavelvollisuuden ulkopuolisissa tilanteissa. Lain 8 b §:n mukaisesti arvioitaisiin tilannetta, jossa poliittinen työtaistelu järjestetään yrityksessä, joka ei ole sidottu noudattamaan työehtosopimuslain 4 §:n perusteella työehtosopimusta, johon poliittisen työtaistelun järjestävä yhdistys on sidottu.

Pykälän 1 ja 2 momentti vastaisivat muutoin sisällöltään työehtosopimuslakiin ehdotettua uutta 8 b §:ää. Ehdotettu 24 tunnin enimmäiskesto koskisi työnseisauksia ja kahden viikon enimmäiskesto muita poliittisia työtaistelutoimenpiteitä. Ehdotetun 3 momentin mukaan poliittista työtaistelua ei saisi toimeenpanna uudestaan samaan asiaan vaikuttamiseksi. Poliittisen työtaistelun enimmäiskesto ja sen toistamisen kieltoa arvioitaisiin samoin periaattein kuin ehdotetussa työehtosopimuslain 8 b §:ssä. Pykälän 4 momenttiin sisältyisi informatiivinen viittaussäännös työehtosopimuslakiin ehdotettuun poliittisia työtaisteluita koskevaan pykälään.

**8 c §.** *Työtaisteluoikeus virkasuhteessa.* Pykälä olisi uusi ja sisältäisi informatiivisen viittauksen lainsäädäntöön, joka koskee työtaisteluoikeutta virkasuhteessa. Voimassa olevan lainsäädännön nojalla valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden sekä evankelis-luterilaisen kirkon palvelusuhteissa on kiellettyä ryhtyä myötätuntotyötaisteluun tai poliittiseen työtaisteluun. Ehdotetulla lailla ei ole tarkoitus muuttaa tätä lähtökohtaa. Ehdotettua 7 §:n 2 momenttia myötätuntotyötaisteluiden ja poliittisten työtaisteluiden ilmoitusvelvollisuudesta, 8 a §:ää myötätuntotyötaistelun edellytyksistä ja 8 b §:ää poliittiseen päätöksentekoon kohdistuvasta työtaistelusta ei sovellettaisi virkasuhteissa. Työtaisteluoikeudesta virkasuhteessa säädetään valtion virkaehtosopimuslain 8 §:ssä, kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain 8 §:ssä ja evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain 8 §:ssä.

**18 a §.** *Hyvitys.* Pykälä olisi uusi ja sillä luotaisiin seuraamusjärjestelmä tilanteisiin, joissa myötätuntotyötaistelua on pidettävä 8 a §:n vastaisena tai poliittista työtaistelua 8 b §:n vastaisena.

Pykälä ei koskisi tilanteita, joissa työtaistelutoimella rikottaisiin työrauhaa siten kuin työehtosopimuslain 8, 8 a ja 8 b §:ssä säädetään. Hyvitysseuraamus tällaisissa tilanteissa määräytyisi työehtosopimuslain 9 ja 10 §:ssä säädetyllä tavalla ja asian ratkaisisi työtuomioistuin. Tämän selventämiseksi pykälän 5 momenttiin ehdotetaan informatiivista viittausta työehtosopimuslakiin.

Pykälässä tarkoitettu hyvitysseuraamus voisi tulla tuomittavaksi silloin, kun työpaikkaa ei koske työehtosopimuslain mukainen työrauhavelvollisuus. Kysymys voisi olla ensinnäkin niin sanotusta sopimuksettomasta tilasta, jossa järjestäytynyt työnantaja neuvottelee työntekijäjärjestön kanssa uuden työehtosopimuksen sisällöstä. Toiseksi kysymys voisi olla yleissitovuuden piirissä olevasta työpaikasta taikka työstä, jota ylipäätään ei koske mikään työehtosopimus.

Oikeus hyvityksen vaatimiseen olisi pykälän 2 momentin mukaan työtaistelun kohteeksi joutuneella työnantajalla tai työntekijällä. Hyvitysseuraamus kohdistuisi siihen toimijaan, joka on toteuttanut suhteettoman myötätuntotyötaistelun tai enimmäisajan ylittävän poliittisen työtaistelun. Käytännössä valtaosassa työtaistelutoimista on kysymys työntekijäyhdistyksen toimeen-

panemasta työtaistelutoimesta, mutta Suomessa on myös työnantajalla katsottu olevan työtaisteluoikeus ja myös työnantaja voinee toteuttaa myötätuntotyötaisteluita tai poliittisia työtaisteluita. Tästä syystä säännöksessä on huomioitava myös tämä mahdollisuus.

Tuomittu hyvitys maksettaisiin vahinkoa kärsineelle, milloin omaisuusvahinkoa on syntynyt, mutta muuten sille asianosaiselle, jonka vaatimuksesta tuomio on annettu. Jos hyvitysmäärään oikeutettuja asianosaisia on useampia, tuomioissa olisi määrättävä, miten tuomittu määrä on mainittujen asianosaisten kesken jaettava.

Hyvityksen määrään sovellettaisiin samoja periaatteita, kuin edellä ehdotetussa työehtosopimuslain 9 ja 10 §:ssä. Hyvityksen määrä olisi vähintään 10 000 euroa ja enintään 150 000 euroa. Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaisesti hyvityksen suuruutta määrättäessä otettaisiin huomioon kaikki esiin tulleet asianhaarat, kuten vahingon suuruus, syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe ja yhdistyksen tai yrityksen koko. Erityisestä syystä hyvitys voitaisiin tuomita säädettyä alarajaa pienempänä tai jättää kokonaan tuomitsematta.

Hyvitystä vaadittaisiin yleisestä tuomioistuimesta. Pykälän 4 momentin mukaan oikeus hyvitykseen raukeaisi, jos kannetta ei olisi nostettu kuuden kuukauden kuluessa sen kalenterikuukauden päättymisestä, jonka aikana oikeus hyvitykseen on syntynyt.

Pykälän 5 momentissa olisi viittaussäännös työehtosopimuslakiin, jonka mukaan määrättäisiin hyvitys työrauhavelvollisuuden aikana tehdystä 8 a ja 8 b §:n rikkomisesta.

**18 b §.** *Hyvityksen rahamäärän tarkistaminen.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin 18 a §:n 1 momentissa tarkoitetun hyvityksen rahamäärän tarkistamisesta. Sanotussa lainkohdassa säädetty vähimmäis- ja enimmäismäärä tarkistettaisiin rahanarvon muutosta vastaavasti kolmivuotiskausittain valtioneuvoston asetuksella.

### 7.3 Työsopimuslaki

#### 3 luku *Työntekijän velvollisuudet*

**6 §.** *Laittomaksi julistetun työnseisauksen jatkaminen.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin työntekijän velvollisuudesta maksaa hyvitystä tilanteessa, jossa hän jatkaa työnseisaukselta tietoisena siitä, että työtaistelu on tuomioistuimen toimesta katsottu laittomaksi. Hyvityksen määrä olisi 200 euroa. Muita seuraamuksia työntekijälle ei saisi asettaa mahdollista palkanpidätystä lukuun ottamatta, jos työnseisaus on johtanut työnteon estymiseen.

Säännös koskisi ainoastaan työntekijäjärjestön toimeenpanemaa työtaistelua. Säännöstä sovellettaisiin kaikkiin työtaistelutoimiin toteutettaviin työnseisauksiin. Hyvitys ei siten koskisi tilanteita, joissa työtaistelutoimiin ryhdytään ilman työntekijäjärjestön myötävaikutusta. Tällaiseen toimeen sovellettaisiin yleisiä työoikeudellisia seuraamuksia. Pykälä voisi tulla sovellettavaksi sekä järjestäytyneisiin että järjestäytymättömiin työntekijöihin, jos työntekijä osallistuu järjestön toimeenpanemaan työtaisteluun.

Tuomioistuimien voi todeta työtaistelun laittomaksi useilla eri perusteilla. Kysymys voisi olla ensinnäkin siitä, että työtuomioistuimien katsoisi työtaistelutoimen kohdistuvan voimassa olevaan työehtosopimukseen siten kuin työehtosopimuslain 8 §:ssä säädetään. Työtaistelua pidettäisiin pykälässä tarkoitetulla tavalla laittomana myös silloin, kun tuomioistuimien katsoisi työtaistelun loukkaavan esityksessä ehdotettuja säännöksiä 8 a ja 8 b §:ssä tarkoitettujen myötätuntotyötaistelun suhteellisuusvaatimuksesta tai poliittisen työtaistelun enimmäispituudesta. Työtaistelua

voitaisiin pitää laittomana myös niissä tilanteissa, joissa tuomioistuin on muutoin pitänyt työtaistelua oikeuden ja hyvän tavan vastaisena.

Jotta työntekijälle syntyisi velvollisuus maksaa työnantajalleen hyvitystä, työntekijän olisi oltava tietoinen tuomioistuimen antamasta ratkaisusta. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että työnantajan olisi informoitava työntekijää tuomiosta ja sen sisällöstä. Olennaista tässä yhteydessä olisi, että työntekijä tulisi täysin tietoiseksi tuomion merkityksestä. Jos työnantaja ei ole työntekijäänsä informoinut tai on tehnyt sen puutteellisesti, työntekijällä ei olisi velvoitetta maksaa hyvitystä.

Jos hyvityksen peruste on selvä ja riidaton, työntekijä voisi joko maksaa hyvityksen työnantajalleen tai työnantaja voisi kuitata hyvityksen palkasta, jos kuittauksen edellytykset täyttyvät. Yleisten kuittausta koskevien periaatteiden mukaan työnantajalla ei ole oikeutta kuitata hyvityssaataavaa, jos se on perusteeltaan riitainen. Lisäksi työnantajan olisi huomioitava työsopimuslain 2 luvun 17 §:n 1 momentissa säädetyt kuittausoikeutta koskevat rajoitukset. Jos työntekijä katsoisi, ettei työnantajalla ole oikeutta hyvitykseen, työnantajalla olisi mahdollisuus nostaa asiassa velkomuskanne yleisessä tuomioistuimessa.

Hyvitys olisi kuhunkin työtaisteluun nähden kertaluonteinen ja sen vuoksi laittoman työtaistelun jatkuessa työnantajalle ei syntyisi oikeutta uuteen hyvitykseen. Jos sen sijaan laiton työtaistelu lakkaisi ja alkaisi uudelleen, tämä voisi laukaista uuden hyvityksen maksuvelvollisuuden, jos tuomioistuin pitäisi uuttakin työtaistelua laittomana. Hyvitys ei kertaantuisi tilanteessa, jossa sama työtaistelu muodostuisi useasta eri työtaistelutoimesta, kuten esimerkiksi vuoronvaihtokiellosta ja ylityökiellosta.

#### **7.4 Merityösopimuslaki**

**6 §.** *Laittomaksi julistetun työnseisauksen jatkaminen.* Pykälä olisi uusi ja vastaisi sisällöltään ehdotettua työsopimuslain 3 luvun 6 §:ää, jonka sisältö on selostettu edellä.

### **8 Voimaantulo**

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan...

Työehtosopimuslain muuttamisesta annettavaan lakiin esitetään siirtymäsäännöstä, jonka mukaan työehtosopimukseen, joka on tehty ennen lain voimaantuloa, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa ollutta lakia. Ehdotukset laajentaisivat työrauhavelvollisuutta ja rajoittaisivat myötätuntotyötaisteluoikeuden ja poliittisten työtaisteluoikeuksien käyttöä ja myös tehostaisivat seuraamusjärjestelmää. Tämän vuoksi siirtymäsäännös on tarpeellinen olemassa olevien työehtosopimusten sopimusosapuolten ja työehtosopimukseen sidottujen asemaan vaikuttavien muutosten johdosta.

### **9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys**

#### **9.1 Yleiset lähtökohdat**

Esityksessä ehdotetaan rajoituksia poliittisten ja myötätuntotyötaisteluiden käyttöön sekä laittomiin työtaisteluihin liittyvän seuraamusjärjestelmän tehostamista. Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä useiden perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien näkökulmasta.

Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan 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 2 momentti turvaa ammatillisen yhdistymisvapauden. Momentissa ei ole nimenomaisesti mainittu työtaisteluoikeutta. Ammatillisen järjestäytymisvapauden turvaaminen merkitsee, ettei vapautta käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia. Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan muun muassa, että osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 s. 61/I). Tätä esityksen kohtaa voidaan käyttää yhtenä perusteluna kannalle, jonka mukaan oikeus lailliseen lakkoon ja muihin työtaistelutoimenpiteisiin nauttii tietyn laajuista perustuslain suojaa. Suojan piirissä olisivat tällöin nimenomaan lailliset työtaistelutoimenpiteet. Lainsäätäjällä voidaan katsoa olevan harkintamarginaalia laillisten työtaisteluiden piirin määrittelyssä. Työtaistelutoimenpiteet ovat olennainen osa ammatillisten järjestöjen toimintaa ja tällaisissa järjestöissä yhdistymisvapautteen kuuluva oikeus toimia yhdistyksessä jäisi vajavaiseksi, ellei siihen kuuluisi oikeutta osallistua työtaistelutoimenpiteisiin. Työtaisteluoikeuden perustuslain suojaa puoltavat myös kansainväliset sopimusmääräykset, joihin perusoikeusuudistuksen esitöissä ammatillisen järjestäytymisvapauden yhteydessä viitattiin (HE 309/1993 vp, s. 61). (Perusoikeudet, 9. Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, PL 13 §)

Perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Pykälän 3 momentti sisältää sääntelyvarauksen, joka jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään vahvistanut työtaisteluoikeuden liittyvän perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen (esimerkiksi PeVL 12/2003 vp ja PeVL 3/1998 vp). Työtaisteluoikeus liittyy perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen, mutta tämän oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyi olennaisesti tavallisen lain säännöksiin. Työtaisteluoikeuden rajoituksia oli valiokunnan mielestä arvioitava näiden lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 12/2003 vp).

Merkityksellisiä lakiehdotusten arvioinnissa ovat myös perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus, 13 §:n 1 momentissa turvattu kokoontumisvapaus, 15 §:ssä turvattu omaisuuden suoja ja 18 §:ssä turvattu elinkeinovapaus. Työtaisteluilla on yleensä vaikutuksia myös kolmansiin osapuoliin, joiden perus- ja ihmisoikeuksia valtion on perustuslain 22 §:n mukaan myös turvattava. Esityksessä ehdotetaan myös säännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvavaatimusten kannalta.

Lakiehdotukset ovat merkityksellisiä myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Ammatillinen järjestäytymisoikeus on turvattu useissa kansainvälisissä sopimuksissa, joihin Suomi on sitoutunut (ihmisoikeussopimuksen 11 artikla, uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 5 ja 6 artikla, KP-sopimuksen 22 artikla, TSS-sopimuksen 8 artikla sekä ILO:n yleissopimukset numero 87 ja 98). Myös työtaisteluoikeudesta tai lakko-oikeudesta on määräyksiä useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. ILO:n yleissopimusten tulkintakäytännön periaatteet ohjaavat lähtökohtaisesti myös muiden ammatilliseen järjestäytymisoikeuteen liittyvien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkintaa. Kansainvälisten sitoumusten sisältöä ja niihin liittyvää tulkintakäytäntöä on selostettu tarkemmin edellä nykytilan arvioinnissa.

## **9.2 Perustuslain 13.2 §:ssä turvattun työtaisteluoikeuden sisältö**

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut työtaisteluoikeuden liittyvän perusoikeutena turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen (PeVL 12/2003 vp ja PeVL 3/1998



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

Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta perusoikeutena turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen sisältyvät oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin, työehtosopimusten tekemiseen ja eturistiriitatilanteessa työtaisteluun ryhtymiseen työehtosopimuksen aikaansaamiseksi. Yhdistymisvapaus käsittää myös negatiivisen yhdistymisvapauden eli oikeuden olla kuulumatta yhdistykseen.

Työtaisteluoikeuden rajoittamisessa voidaan arvioida olevan suurempi liikkumavara silloin, kun kyse ei ole työtaisteluoikeuden keskeisestä sisällöstä eli työehtosopimuksen tavoittelusta. Tällaisia ovat esimerkiksi työntekijöiden ulosmarssit, joilla protestoidaan työnantajan päätöstä tuotannollisista ja taloudellisista irtisanomisista. Työtaisteluoikeuden eräänlaisella reuna-alueella ovat myös niin sanotut oikeuden tai hyvän tavan vastaiset työtaistelut, joissa esitettyjä vaatimuksia ei voitaisi laillisesti toteuttaa (ks. esim. KKO 1985 II 118, KKO 1987:85, KKO 1999:39). Hyvän tavan vastaisuus ja oikeuden väärinkäytön kieltä vaikuttavat yleisinä periaatteina ilman nimenomaista lainsäädäntöä. Myötätuntotyötaistelu voi olla oikeuden tai hyvän tavan vastainen, jos sen pääasiallisena tarkoituksena on vahingoittaa joko työnantajaa tai muuta kolmatta tahoa, jos myötätuntotyötaistelun tarkoitus on lainvastainen (esimerkiksi syrjivä), jos sillä perusteettomasti loukataan toisen oikeusasemaa tai jos sen vaikutukset ylittävät kohtuuttomalla tavalla tavoitellut intressit.

Perustuslakivaliokunta ei ole toistaiseksi arvioinut kysymystä siitä, kuuluuko oikeus myötätuntotyötaisteluun perusoikeutena turvattuun työtaisteluoikeuden piiriin. ILO:n valvontaelinten tulkintakäytännössä myötätuntotyötaistelut on katsottu sallituiksi edellyttäen, että tuettava primääriyötaistelu on laillinen. Yhdistymisvapauskomitea on suhtautunut kielteisesti myötätuntotyötaisteluiden yleiseen kieltoon. Myös EIT on katsonut myötätuntotyötaisteluiden kuuluvan EIS 11 artiklan soveltamisalaa. Etenkin ILO:n yleissopimusten, EIS:n ja sosiaalisen peruskirjan tulkintakäytännön huomioiden perustuslain 13 §:n 2 momenttia on tulkittava siten, että myös oikeus myötätuntotyötaistelun järjestämiseen on turvattu perusoikeutena.

Työntekijöiden taloudellisiin ja sosiaalisiin etuihin kohdistuvaan politiikkaan vaikuttamiseksi järjestettävien mielenilmausten on ILO:n tulkintakäytännössä katsottu kuuluvan yleissopimusten nro 87 ja 98 turvaaman ammatillisen yhdistymisvapauden piiriin ja siten niiden on katsottava myöskin sisältyvän perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatillisen yhdistymisvapauteen ja työtaisteluoikeuteen.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa taataan oikeus järjestäytyä myös työnantajien etujen ajamiseksi. Kansallisella tasolla oikeustila työnantajapuolen poliittisten työsulkujen suhteen on epäselvä, sillä asiasta ei ole säädetty eikä Suomessa tietävästi ole järjestetty poliittisia työsulkuja. Kuitenkin ILO:n valvontakäytännössä myös työnantajien rauhanomaista mielenilmausta taikka palvelujen työsulkua talous- ja sosiaalipoliittiseen päätöksentekoon vaikuttamiseksi suojataan, jos sillä ei ole suoraa yhteyttä työnantajan ja sen työntekijöiden välisiin suhteisiin. Siten myös poliittisten työsulkujen on lähtökohtaisesti katsottava sisältyvän perustuslain 13.2 §:ssä turvattuun järjestäytymisvapauteen.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun työtaisteluoikeuden käyttämisestä ei ole kyse silloin, jos työtaistelulla ei ole välitöntä liityntää työntekijöiden tai työnantajien asemaan vaikuttamiseen. Oikeus tällaisten mielenilmausten järjestämiseen olisi arvioitava perustuslain 13 §:n 1 momentissa turvattuun kokoontumisvapauden näkökulmasta.

### 9.3 Työnantajan omaisuuden suoja perusoikeutena

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden suojan piiriin kuuluvat kiinteän, irtaimen ja aineettoman omaisuuden omistusoikeus sekä rajoitetut esineoikeudet, kuten käyttö- ja hallintaoikeus. Säännöksessä ei ole nimenomaisesti turvattu sopimusvapautta, mutta sen on katsottu perustuslakivaliokunnan käytännössä saavan suojaa omaisuudensuojasäännöksen kautta (HE 309/1993 vp, s. 62–63.). Perustuslain 15 § suojaa myös sopimusten pysyvyyttä (PeVL 28/1994 vp, PeVL 37/1998 vp, s. 2/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 25/2005 vp, s. 3/) ja oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamista taloudellisissa asioissa (PeVL 48/1998 vp, s. 2/II, PeVL 33/2002 vp, s. 3/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 25/2005 vp, s. 3/D). Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan liittyy oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen. Omistajan on voitava luottaa lainsäädännön pysyvyyteen niin, että muutoksia sopimuksen tuottamiin etuihin ja oikeuksiin voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa.

Tietyin varauksin perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvataan myös oikeus käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla. Valtaosa omaisuudensuojan rajoituksista on käyttörajoituksia. Omaisuuden käyttörajoituksesta on kyse esimerkiksi silloin, kun lainsäädännöllä puututaan osapuolten sopimussuhteisiin. (Ilkka Saraviita, Perustuslaki 2. painos 2011, s. 226–227). Työntekijöiden työtaisteluoikeuden sisällöstä ei ole säädetty voimassa olevassa lainsäädännössä. Työtaistelu on kuitenkin lähtökohtaisesti katsottu sallituksi, jos se ei riko työehtosopimuslain 8 §:n mukaista työrauhavelvollisuutta. Työehtosopimuslain 8 §:n nimenomaiseen säännökseen ja sopimussidonnaisuuteen perustuvan työrauhavelvollisuuden voidaan katsoa osaltaan turvaavan perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan toteutumista.

Työsopimuksella työntekijä sitoutuu tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan sovittuna työaikana. Esimerkiksi osallistuminen poliittiseen työtaisteluun työaikana on ristiriidassa työntekijän työ sopimusvelvoitteiden kanssa. Perustuslakivaliokunta on todennut myös työ sopimukseen perustuvien varallisuusarvoisten oikeuksien ja niiden pysyvyyden nauttivan perustuslain suojaa (ks. esim. PeVL 22/1995 vp s. 2 ja PeVL 60/2002 vp s. 3). Työehtosopimuksen ja työ sopimuksen vastaisesti työtaistelu tosiasiallisesti estää työnantajan käyttämästä omaisuuttaan haluamallaan tavalla.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä katsottiin, että perusoikeuksilla voi olla tietynasteinen, normaalitapauksissa kuitenkin välillinen horisontaalivaikutus yksilöiden keskinäisissä suhteissa. Perusoikeudet ilmaisevat yhteiskunnan yleisesti hyväksyttviä perusarvoja, mistä iohdun ei voida pitää riittävänä, että niiden vaikutus koskee vain yksilön ja valtion välisiä suhteita, vaan perusoikeuksien vaikutuksen tulee säteillä koko yhteiskuntaan. Käytännössä perusoikeuksien vaikutus yksityisten keskinäissuhteisiin välittyy yleensä perusoikeuksia konkretisoivan tavallisen lainsäädännön välityksellä, joskin eräillä perusoikeuksilla voi olla myös välittömämpi sovellutuksia yksityisten välillä. (HE 309/1993 vp, s. 29.)

Perustuslain 22 §:n säännös julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien toteutuminen toteuttaa perusoikeuksien horisontaalista vaikutusta yksilöiden välillä. Velvoite koskee myös perusoikeuksien toteutumista yksityisten keskinäisissä suhteissa ja se kohdistuu lainsäätäjään. Velvoitteen tarkoituksena täsmentää sitä, että perusoikeuden vaikutukset ulottuvat myös yksityisiin suhteisiin (HE 309/1993 vp, s. 75, Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen 2011. Perusoikeudet yksityisten välisissä keskinäissuhteissa. Perusoikeudet, päivittyvä verkkojulkaisu). Työnantajan omaisuus-

densuojan osalta horisontaalivaikutusta ja perustuslain 22 §:n turvaamisvelvoitetta voidaan pitää merkityksellisenä, sillä omaisuudensuojan toteutumiseen vaikuttavan työtaisteluoikeuden edellytyksistä ei ole voimassa olevassa lainsäädännössä nimenomaisesti säädetty. Kyse on perusoikeutena turvatun työtaisteluoikeuden ja omaisuudensuojan välisestä kollisiosta, joka on ratkaistava siten, että kumpikin perusoikeuksista turvataan mahdollisimman täysimääräisesti.

#### 9.4 Työtaisteluoikeuden rajoittamisen yleiset edellytykset

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

- Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.
- Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.
- Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttävissä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentyvä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.
- Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
- Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.
- Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.
- Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää.”

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

Kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskevan perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaisesti tarkempia säännöksiä kokoontumis- ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVM 25/1994 vp) tällaiset säännökset edellyttävät lainsäätäjän säätävän kyseisestä oikeudesta, mutta jättävät sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Perustuslaki sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa tällaisissa tapauksissa vähemmän kuin sääntelyvarausten kysymyksessä ollen, joissa itse pääsääntö voidaan lukea perustuslaista. Tällaisten lakiviittausten mukaan jostakin asiasta säädetään tarkemmin lailla.

Siitä, millaisia työtaisteluoikeuden rajoituksia voidaan käytännössä pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, voidaan tehdä päätelmiä vain melko yleisellä tasolla, sillä työtaisteluoikeuden nauttimasta perustuslain suojasta ei ole kovinkaan paljon eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Lausunnossa PeVL 15/2007 on todettu muun muassa, että vaikka työtaisteluoikeutta ei ole säännöksessä nimenomaisesti mainittu, perustuslakivaliokunta on katsonut tämän oikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Valiokunta on todennut lausunnossa, että oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksiin. Valiokunta on katsonut, että työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Valiokunnan mukaan lainsäätäjällä on myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta (ks. PeVL 12/2003 vp ja PeVM 6/2015 vp).

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

Lausunto PeVL 5/1997 vp koski Suomen pankin virkamiehiä koskevaa säädösehdotusta, jonka mukaan ”Työtaistelutoimenpiteet, jotka haittaisivat Suomen Pankin laissa säädettyjen tehtävien hoitamista siten, että niistä voisi aiheutua huomattavaa vahinkoa maalle tai vakavaa häiriötä maksu- tai rahoitusjärjestelmän toiminnalle taikka vakava uhka Suomen Pankin turvallisuudelle” olisi säädetty kielletyksi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että esimerkki esityksessä ehdotettua oikeasuhtaisemmasta sääntelystä löytyy tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 56 §:stä, jollaista sääntelyä valiokunta piti asianmukaisena tässäkin yhteydessä. Tasavallan presidentin kansliasta annetun tuolloin voimassa olleen lain 56 §:n mukaan presidentintoimen hoitaminen on turvattava työtaistelutoimenpiteistä huolimatta. Jos työtaistelutoimenpide estää tai olennaisesti haittaa presidentintoimen hoitamista, tulee osapuolten siitä tiedon saatuaan viivytyksettä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sellaisen esteen tai haitan poistamiseksi. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan katsonut, että ehdotus olisi ollut hallitusmuodon vastainen.

Lausunto PeVL 12/2003 vp sen sijaan koski eduskunnan kansliaan kuuluvien keskuskanslian, valiokuntasihteeristön ja hallinto-osaston virkamiesten kieltoa osallistua työtaistelutoimenpiteeseen. Perustuslakivaliokunta totesi, että eduskunnan kanslian tehtävänä on eduskunnan työjärjestyksen 74 §:n mukaan luoda eduskunnalle edellytykset hoitaa sille valtioelimenä kuuluvat

tehtävät. Kiellolle on ylimpänä valtioelimenä olevan eduskunnan erityisasemaan liittyvät hyväksyttävät ja varsin painavat syyt. Tavoitteena on varmistaa eduskunnan toimintakyky kaikissa olosuhteissa. Kun otetaan huomioon eduskunnan erityinen asema ja työtaistelukiellon rajaaminen koskemaan vain säännöksessä mainittuja eduskunnan kanslian osia, ei sääntely valiokunnan mielestä ylitä rajoituksen suhteellisuuteen kohdistuvia vaatimuksia. Säännös työtaistelukiellosta ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Merkille pantavaa on myös se, että mainittu sääntely toteutettiin vastaisuuden varalle, vaikka tällaisia työtaisteluita ei ollut esiintynyt.

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

Perustuslakivaliokunta on arvioinut työtaisteluoikeuden rajoittamista perusoikeuksien rajoitus-edellytysten kannalta liittyen lakiehdotuksiin, jotka koskivat välttämättömän hoidon turvaamista terveydenhuoltoon ja kotihoitoon kohdistuvien työtaistelutoimien yhteydessä (PeVL 15/2007 vp ja PeVL 41/2022 vp). Perustuslakivaliokunnan totesi lausunnossaan PeVL 41/2022 vp, että ehdotettu sääntely jättää edelleen varsin laajan mahdollisuuden toteuttaa työtaistelutoimenpiteitä sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Sosiaalihuollon osalta sääntely rajoittaa ainoastaan kotihoitoon kohdistuvia työtaistelutoimenpiteitä ja terveydenhuollon osalta työtaisteluoikeuden rajoitukset kohdistuisivat vain kriittisimpiin terveydenhuollon osa-alueisiin, joiden puuttuminen välittömästi johtaisi potilaan terveyden vakavaan vaarantumiseen.

Edellä mainitut perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyt lait poikkeavat ehdotetusta lakiesityksestä. Esityksessä ei ehdoteta työtaistelutoimenpiteiden kieltoja tietyille henkilöryhmille. Pidättyvästä suhtautumisesta virkaehtosopimusjärjestelmän ulkopuolisiin rajoituksiin huolimatta sellaista sääntelyä on pidetty mahdollisena.

## **9.5 Lakiehdotusten arviointi**

### **9.5.1 Myötätuntotyötaisteluita koskevat ehdotukset**

Esityksen tarkoituksena on asettaa kohtuulliset rajoitukset sellaisille työtaisteluille, jotka toteutetaan muuta tarkoitusta varten kuin oman työnantajan painostamiseksi työehtosopimuksen solmimiseen. Tämän voidaan arvioida kuuluvan työtaisteluoikeuden keskeiseen sisältöön.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säädetty erikseen myötätuntotyötaisteluiden edellytyksistä. Myötätuntotyötaisteluiden asemasta perustuslain turvaaman työtaisteluoikeuden piirissä ei ole perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Tulkinta-asetelma on tässä suhteessa uusi.

Osittain ehdotusten voidaan todeta kohdistuvan sellaisiin myötätuntotyötaisteluihin, joiden osalta liikkumavara rajoitusten säätämisessä on suurempi. Tällaisia ovat myötätuntotyötaistelut, joiden tarkoituksena ei ole työehtosopimuksen solmiminen, vaan esimerkiksi työnantajan irtisanomispäätöksen protestointi.

Ehdotuksen mukaan oikeutta suhteettoman myötätuntotyötaistelun järjestämiseen rajattaisiin sekä työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvollisuuden vallitessa että työrauhavelvollisuuden ulkopuolisissa tilanteissa. Myötätuntotyötaistelun laillisuutta arvioitaisiin eri kriteerein riippuen siitä, vallitseeko työtaistelun järjestäjän ja sen kohteen välillä työrauhavelvollisuus.

Ehdotettava sääntely rajoittaisi osittain myös perusoikeutena turvattua oikeutta myötätuntotyötaisteluun. Tältä osin myötätuntotyötaisteluiden rajoittamista on arvioitava perusoikeuden rajoitusedellytysten näkökulmasta.

Työrauhavelvollisuuden piirissä olevien työtaisteluiden osalta rajoituksista säädettäisiin työehtosopimuslaissa. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella kriteereistä säädettäisiin laissa työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimien edellytyksistä.

Oikeutta myötätuntotyötaisteluun rajoitettaisiin laajemmin työrauhavelvollisuuden vallitessa. Kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta arvioituna työrauhavelvollisuuden piirissä kansallisen lainsäätäjän liikkumavara työtaisteluoikeuden rajoittamisessa on laajempi. Työehtosopimuslaissa säädettäisiin, että työrauhavelvollisuuden vallitessa ei saisi toimeenpanna myötätuntotyötaistelua, jos siitä ulkopuolisille aiheutuvat vahingolliset seuraukset olisivat ilmeisessä epäsuhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Myötätuntotyötaistelun järjestäjän olisi myös huolehdittava vähimmäispalveluista yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien palveluiden turvaamiseksi.

Työrauhavelvollisuus on ILO:n valvontakäytännössä sallittu työtaisteluoikeuden rajoitusperuste. Yleissopimuksen numero 87 soveltamista koskevan valvontakäytännön mukaan työehtosopimuksen voimassaolon aikana lakko-oikeutta voidaan rajoittaa. Työrauhavelvollisuus on keskeinen osa työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia. Myös muissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa on viitattu työrauhavelvollisuuteen tai muiden oikeuksiin ja vapauksiin sallittuna rajoitusperusteena.

#### *Rajoitusten hyväksyttävyyys*

Toisen perusoikeuden turvaamistavoitetta voidaan lähtökohtaisesti pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta painavana yhteiskunnallisena perusteena rajoittaa perusoikeutta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen saattaa edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle (HE 309/1993 vp, s. 75/I). Ehdotetuissa myötätuntotyötaisteluiden rajoituksissa on osittain kyse myös perustuslain 22 §:n toteuttamisesta.

Työehtosopimuslain 8 §:n nimenomaiseen säännökseen ja sopimussidonnaisuuteen perustuvan työrauhavelvollisuuden voidaan katsoa osaltaan turvaavan perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan toteutumista sekä perustuslain 18 §:ssä turvattua oikeutta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslain 15 § suojaa myös sopimusten pysyvyyttä (PeVL 28/1994 vp, PeVL 37/1998 vp, s. 2/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 25/2005 vp, s. 3/) ja oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamista taloudellisissa asioissa (PeVL 48/1998 vp, s. 2/II, PeVL 33/2002 vp, s. 3/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 25/2005 vp, s. 3/I) Hyväksyttävänä perusteena voidaan pitää sitä, että ehdotetulla työrauhavelvollisuuden laajentamisella edistetään sopimusten sitovuuden periaatteen noudattamista ja ennakoitavuutta työnantajien kannalta.

Suhteettoman suuret myötätuntotyötaistelut voivat aiheuttaa työnantajille merkittäviä taloudellisia menetyksiä. Tällaisia vaikutuksia voidaan pitää kohtuuttomasti elinkeinovapauteen ja omaisuuden suojaan vaikuttavina etenkin työrauhavelvollisuuden vallitessa ja silloin, kun myötätuntotyötaistelulla voi olla pitkäaikaisia tai jopa pysyviä vaikutuksia elinkeinotoimintaan ja liiketoiminnan tuloihin. Näin voi olla, jos työnantajajäritykset menettävät merkittäviä asiakkaita

tai tilauksia eikä tilanne ole korjattavissa varastoja myöhemmin purkamalla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on katsonut, että valtiolla on laaja harkintamarginaali myötätuntotyötaisteluiden sääntelyssä. Ratkaisussa (The National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v. Yhdistynyt kuningaskunta, 31045/10, annettu 8.4.2014) todetaan, että tukityötaistelulla voi olla laajempaa merkitystä kuin tavanomaisella primääri työtaistelulla esimerkiksi muille kuin työriidan osapuolille aiheutuvien vaikutusten, laajojen taloudellisten häiriöiden ja yleisölle tarjottavien palveluiden näkökulmasta. Tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien otti huomioon sen, että ammattiliitto oli pystynyt käyttämään yhdistymisvapauttaan keskeisiltä osin ryhtymällä primäärilakkoon. Iso-Britannian parlamentilla oli myötätuntotyölakon kieltäessään EIS:n 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu oikeutettu tavoite muiden oikeuksien ja vapauksien suojeluun. Myötätuntotyötaisteluoikeuden rajoitusedellytyksiä arvioitaessa on kuitenkin huomioitava, että ILO:n yhdistymisvapauskomitea sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ovat suhtautuneet kielteisesti myötätuntotyötaisteluiden täyskieltoon.

Rajoitusten hyväksyttävyyden näkökulmasta on huomioitava, että työtaisteluiden ominaispiirteenä on, että sillä aiheutetaan työriidan vastapuolelle painostusvaikutus, useimmiten taloudellisen haitan muodossa. Pelkästään siis se seikka, että työtaistelu aiheuttaa taloudellista vahinkoa, ei oikeuta työtaisteluoikeuden rajoittamista. Työehtosopimuksen voimassaolo ja siihen liittyvä työrauhavelvollisuus arvioidaan kuitenkin perusteeksi suojella pääriidan ulkopuolista työnantajaa myötätuntotyötaistelun suhteettomilta vaikutuksilta. Korkein oikeus on viitannut eräänlaiseen suhteellisuusarviointiin myötätuntotyötaistelua koskevassa turvaamistoimiasiassa ja todennut, että työtaistelutoimenpiteiden huomattava liiallisuus niillä tavoiteltaviin päämääriin nähden voi joissain tilanteissa antaa aiheutta päätelmään, että toimenpiteet ovat hyvän tavan vastaisia tai kohtuuttomia (KKO 2020:50).

Hyväksyttävä peruste perusoikeuden rajoittamiseen voi liittyä myös jonkin painavan kollektiivisen hyvän turvaamiseen tai edistämiseen. (Perusoikeuksien rajoitusedellytykset s. 185–186.) Työmarkkinoiden vakauden ja häiriöttömyyden turvaaminen, työnantajien ja kolmansien tahojen suojaamisen kohtuuttomilta vahingoilta ja kohtuuttomalta haitalta ja erittäin laajojen työtaisteluiden yhteydessä myös yleisen edun turvaamisen voidaan arvioida olevan hyväksyttävää perusteita suhteettomien myötätuntotyötaisteluiden rajoittamiselle.

Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella liikkumavara työtaisteluoikeuden rajoittamisessa on kapeampi. Myötätuntotyötaistelun suhteellisuusarviointia sovellettaisiin vain silloin, jos tuettavan työtaistelun tavoitteena ei ole työehtosopimuksen solmiminen. Kyse olisi esimerkiksi tilanteesta, jossa primääri työtaistelulla protestoidaan työnantajan irtisanomispäätöstä. Tällainen myötätuntotyötaistelu olisi kielletty vain silloin, jos sen katsotaan aiheuttavan pääriidan ulkopuolisille vahingollisia seurauksia, jotka ovat ilmeisessä epäsuhteessa myötätuntotyötaistelun tavoitteeseen nähden. Sellaiset työtaistelut, joiden tavoitteena ei ole työehtosopimuksen aikaansaaminen, eivät kuulu työtaisteluperusoikeuden keskeiseen sisältöön ja siten niiden rajoittaminen on mahdollista työrauhavelvollisuuden ulkopuolellakin. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella ei rajoitettaisi myötätuntotyötaisteluita, joilla tuetaan primääri työtaistelua, joiden tavoitteena on työehtosopimuksen aikaansaaminen.

Lisäksi myötätuntotyötaistelun aikana olisi turvattava yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien palvelujen tai toimintojen jatkuminen vähimmäistasolla. Yhteiskunnan toimivuuden kannalta tärkeitä ja välttämättömiä peruspalveluita olisivat terveyteen, henkeen ja hyvinvointiin liittyvät sairaala- ja muut vastaavat palvelut sekä energian saatavuuteen, ruokahuollon varmistamiseen sekä yleiseen turvallisuuteen liittyvät palvelut ja toiminnot. Ehdotus ottaa huomioon kansalliset olosuhteet ja tarpeet turvata yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömät palvelut ja toiminnot myötätuntotyötaistelun aikana.

### *Rajoitusten täsmällisyys, tarkkarajaisuus ja oikeasuhtaisuus*

Rajoituksen soveltamisalasta ja suhteellisuusarvioinnin kriteereistä säädettäisiin tarkkarajaisesti työehtosopimuslaissa.

Ehdotuksella ei rajoitettaisi oikeutta omaan työnantajaan kohdistuvan primääriyötaistelun järjestämiseen. Ehdotuksella turvattaisiin laaja mahdollisuus myötätuntotyötaistelutoimien järjestämiseen työehtosopimuksen aikaansaamiseksi. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella rajoitukset koskisivat vain tilanteita, joissa tuettavassa primääriyötaistelussa ei tavoitella työehtosopimusta tai myötätuntotyötaistelu kohdistuisi yhteiskunnan olennaisiin toimintoihin.

Myötätuntotyötaisteluiden rajoittamisen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on kyse viime kädessä perusoikeuden takaamien intressien ja perusoikeuden rajoittamisen taustalla olevien intressien painoarvon keskinäisestä punninnasta. Työrauhavelvollisuuden vallitessa rajoituksia olisi pidettävä oikeasuhtaisina muiden perusoikeuksien turvaamiseen nähden, sillä vain suhteetonta haittaa tai vahinkoa työtaistelun kohteelle aiheuttavat myötätuntotyötaistelut olisivat kiellettyjä. Ehdotuksilla täsmennettäisiin perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä johtuvaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta lain tasolla säätämällä siitä, milloin kyseessä on suhteeton myötätuntotyötaistelutoimenpide. Suhteellisuusarvioinnista säätäminen on välttämätöntä, jotta työriidan ulkopuolisiin kohdistuvat kohtuuttomat vaikutukset voitaisiin ylipäättänsä huomioida. Työtaisteluoikeuden käyttöön liittyvät olennaisena osana negatiiviset vaikutukset muiden tahojen, työnantajan tai muun kolmannen tahon etuihin ja oikeuksiin. Vahinkoja ja haittaa muille tahoille aiheuttavat työtaistelutoimenpiteet ovat itsestään selvästi osa työtaisteluoikeuden suojan piiriä. Tästä johtuen rajoitukset kohdistuisivat vain sellaisiin myötätuntotyötaisteluihin, jotka aiheuttavat suhteetonta haittaa tai vahinkoa työriidan ulkopuolisille tahoille.

Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella ei rajoitettaisi lainkaan sellaisia myötätuntotyötaisteluita, joissa tuettavan primääriyötaistelun on työehtosopimuksen aikaansaaminen. Jos primääriyötaistelulla tavoitellaan työehtosopimusta, myötätuntotyötaisteluun ei työrauhavelvollisuuden ulkopuolella sovellettaisi vastaavaa oikeasuhtaisuusarviointia kuin työrauhavelvollisuuden vallitessa. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella ehdotettavat työtaisteluoikeuden rajoitukset kohdistuisivat varsin rajattuun joukkoon työtaistelutoimenpiteitä eikä työtaisteluoikeuden keskeisistä sisältöä rajoitettaisi. Myötätuntotyötaistelun toimeenpanijan olisi turvattava yhteiskunnan olennaiset toiminnot ja palvelut vain vähimmäistasolla eikä tällaisiinkaan toimintoihin kohdistuvia myötätuntotyötaisteluita kiellettäisi kokonaan. Ehdotus on siten työrauhavelvollisuuden ulkopuolellakin oikeasuhtainen muiden perusoikeuksien ja yhteiskunnan olennaisten toimintojen vähimmäistason turvaamiseksi.

Ehdotusten voidaan arvioida rajoittavan yksittäisen työntekijän työtaisteluoikeutta varsin vähäisessä määrin. Ehdotuksella turvataan kattavasti työtaisteluoikeus perusoikeutena, mutta huomioidaan samalla tasapainoisesti kolmansien osapuolten perusoikeusintressien, kuten hengen ja terveyden, omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden toteutuminen.

### *Oikeusturvajärjestelyt ja kansainväliset velvoitteet*

Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Oikeusturvajärjestelyillä viitataan ennen muuta muutoksenhakumahdollisuuteen, mutta myös muihin menettelyllisiin oikeusturvakeinuihin. Vaatimuksella on läheinen yhteys perustuslain oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevaan 21 §:ään. Poliittisen ja myötätuntotyötaistelun laillisuutta arvioisi ehdotuksen mukaan viime kädessä työtuomioistuin kuten työtaisteluiden työrauhavelvollisuuden



mukaisuuttakin. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella työtaisteluiden laillisuutta arvioisi yleinen tuomioistuin. Oikeusturvajärjestelyiden voidaan siten katsoa olevan riittävät.

Myötätuntotyötaisteluoikeuden rajaamista koskeva ehdotus ei ole ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Ehdotuksella ei kielletäisi myötätuntotyötaisteluoikeutta kokonaan. ILO:n valvontakäytännössä työtaisteluoikeuden rajoittaminen on sallittua muun muassa työrauhavelvollisuuden sekä olennaisten tai välttämättömien palveluiden turvaamisen perusteella. Perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä eduskunnan perustuslakivaliokunta viittasi nimenomaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitykseen apuvälineenä arvioitaessa rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä. Tältä osin merkitystä on valiokunnan mielestä ainakin niillä sopimusmääräyksillä, joihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Valiokunnan mukaan perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimusten rajoituslausekkeissa luetellut rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita (PeVL 25/1994 vp, s. 5). (Perusoikeuksien rajoitusedellytykset s. 190.)

Edellä selostetuilla perusteilla rajoitukset ovat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla välttämättömiä etenkin kansallisen ja yleisen turvallisuuden, terveyden sekä muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

#### 9.5.2 Poliittisia työtaisteluita koskevat ehdotukset

##### 9.5.2.1 Poliittisten työtaisteluiden rajoittaminen työtaisteluoikeuden näkökulmasta

Työntekijöiden tai työnantajien taloudellisiin ja sosiaalisiin etuihin liittyvään politiikkaan vaikuttamiseksi järjestettävien työtaisteluiden enimmäiskeston rajoittamista vuorokauteen on arvioitava perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatus työtaisteluoikeuden näkökulmasta.

ILO:n valvontakäytännön perusteella oikeus työtaisteluun työehtosopimuksen aikaansaamiseksi ja toisaalta oikeus ryhtyä poliittiseen työtaisteluun eivät ole suoraan rinnastettavissa toisiinsa. ILO:n yleissopimuksen ja lakko-oikeuden rajoitusperusteiden voidaan katsoa suojaavan ensisijaisesti työtaisteluita, joissa tavoitellaan työehtosopimuksen aikaansaamista. Useimmat Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista eivät erikseen tunnusta oikeutta poliittiseen työtaisteluun. Siten voidaan arvioida, että kansallisella tasolla poliittisten työtaisteluiden rajoittamisessa on enemmän liikkumavaraa.

##### *Rajoitusten hyväksyttävyyys*

Rajoitusten hyväksyttävyyttä arvioitaessa on kysymys siitä, missä määrin työntekijällä tulisi olla oikeus työehtosopimuksen mukaisena työaikana osallistua poliittiseen mielenilmaisuun, josta seuraa työnantajalle ja muille sivullisille häiriöitä ja siitä, missä määrin työnantajalla on perustellut odotukset luottaa työehtosopimuksen tuottaman työrauhan ja työehtosopimuksen sitovuuteen.

Työajan ulkopuolella järjestettäviin mielenilmauksiin verrattuna poliittinen työtaistelu kohdistuu erityisen voimakkaasti sivullisiin ja mahdollisesti laajemmin yhteiskuntaan.

Esityksessä ehdotetaan säännöstä, joka rajaisi poliittisten työtaisteluiden kestoaikaa yhteen vuorokauteen. Pitkäkestoinen poliittinen työtaistelu tekisi käytännössä työrauhavelvollisuuden merkityksettömäksi. Työrauhan ostaessaan työnantajalla on perusteltu oikeus odottaa työmarkkinoiden häiriöttömyyttä.

Poliittisten työtaisteluiden rajoittamisella on hyväksyttävät perusteet myös hengen, terveyden ja huoltovarmuuden kannalta olennaisten ja välttämättömien palveluiden turvaamisen näkökulmasta. Myös työmarkkinoiden vakauden ja häiriöttömyyden turvaamisen voidaan arvioida olevan hyväksyttävä peruste poliittisten työtaisteluiden enimmäiskeston rajoittamiselle.

Poliittisessa työtaistelussa on kyse myös mielenilmauksesta, vaikka sen voidaan osittain katsoa kuuluvan perusoikeutena suojatun työtaisteluoikeuden piiriin. Siten poliittisen työtaistelun rajoittamisen hyväksyttävyyttä arvioitaessa voidaan jossain määrin antaa painoarvoa myös työntekijän työsuhteesta johtuville velvoitteille. Yli vuorokauden kestävä poliittinen työtaistelu rajoittaa kohtuuttomasti myös työnantajan direktio-oikeuden käyttöä.

Esimerkiksi vuoden 1956 yleislakossa työpäivien menetyksistä aiheutuneet taloudelliset vahingot kohosivat lähes seitsemään miljoonaan. Tällaisella yleislakolla voisi olla nykyisin huomattavasti suuremmat vahingolliset vaikutukset. Poliittisen työtaistelun aiheuttamien vahinkojen ja haitan kohteeksi joutuvilla kolmansilla ei ole välitöntä mahdollisuutta vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Vaikutukset voivat olla kohtuuttomia myös kansalaisille esimerkiksi joukkoliikenteen tai muiden julkisten palveluiden keskeytyessä. Ottaen huomioon muut demokraattisessa yhteiskunnassa turvatut vaikutusmahdollisuudet, pitkäkestoiset poliittiset työnseisaukset estävät kohtuuttomalla tavalla elinkeinotoiminnan harjoittamisen, aiheuttavat kolmansille osapuolille mahdollisesti mittaviakin vahinkoja tai haittaa ja voisivat äärimmillään vaarantaa yhteiskunnan toiminnan kannalta olennaiset toiminnot.

Vaikka poliittisia työtaisteluita on ollut vähän, niiden vahinkopotentiaali on suuri. Tämän vuoksi 24 tunnin rajoitusta voidaan pitää hyväksyttävänä etenkin, kun rajoite ei estä poliittisen mielenilmaisun jatkamista työajan ulkopuolella.

Edellä mainituin perustein poliittisten työtaisteluiden enimmäiskeston rajoittamiselle vuorokauden voidaan katsoa olevan hyväksyttävät perusteet perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan ja 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden kannalta. Äärimmillään pitkäkestoinen poliittinen työtaistelu voi vaarantaa yhteiskunnan kannalta olennaisen tärkeät palvelut. Rajoitukset olisivat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa etenkin muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

#### *Rajoitusten tarkkarajaisuus, täsmällisyys ja oikeasuhtaisuus*

Poliittisen työtaisteluoikeuden rajoituksista säädettäisiin laissa siten, että tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden edellytykset täyttyvät. Rajoitusten olennainen sisältö eli vuorokauden tai kahden viikon enimmäiskeston rajoitus ja sen soveltamisala ilmenisivät laista. Poliittisen työtaisteluoikeuden ajallinen rajoittaminen on perusteltua oikeusvarmuuden turvaamiseksi ja tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi.

Rajoitus olisi oikeasuhtainen muiden perusoikeuksien ja yhteiskunnan toimintaedellytysten turvaamiseksi. Vuorokauden enimmäiskesto koskisi vain työnseisauksia sekä muita vaikutukseltaan täydelliseen työnteon lopettamiseen rinnastettavia toimia. Muille poliittisille työtaistelutoimenpiteille, kuten ylityö- ja vuoronvaihtokiellolle säädettäisiin kahden viikon enimmäiskesto. Perusoikeuksien rajoittamisen edellyttämän suhteellisuusperiaatteen mukaisesti voimakkaimmat rajoitukset kohdistuisivat vain työnseisauksiin eli lakkoihin ja työsulkuihin, jotka voivat pitkäkestoisina aiheuttaa laajamittaista vahinkoa. Poliittisten työnseisausten enimmäiskeston rajoittaminen vuorokauden on välttämätöntä, jotta tavoite muiden perusoikeuksien ja yhteiskunnan toimintaedellytysten suojaamisesta voidaan toteuttaa ja huomioida työriidan ulkopuolisiin kohdistuvat kohtuuttomat vaikutukset.

Ehdotus jättää edelleen varsin laajan mahdollisuuden toteuttaa työtaisteluperusoikeuden nojalla poliittisia työtaisteluita ottaen huomioon tarpeen turvata muiden perusoikeuksien toteutumista ja yhteiskunnan toimintaedellytyksiä. Poliittisilla työtaisteluilla voidaan edelleen arvioida olevan laajamittaista vaikuttavuutta painostuskeinona, sillä kieltoa sovellettaisiin järjestökohtaisesti. Järjestöille jäisi päättäväältä toimien toteuttamisessa. Käytännössä poliittinen työtaistelu voidaan jatkossakin toteuttaa pitkäkestoisena usean eri valtakunnallisen järjestön järjestämänä. Kolmansille osapuolille aiheutuvia vaikutuksia kuitenkin lieventäisi se, että pitkäkestoinen työtaistelu kohdistuisi käytännössä eri aloille, eikä välttämättä sulkisi koko yhteiskuntaa.

Poliittisen työtaisteluoikeuden enimmäiskeston rajoituksen voidaan katsoa olevan oikeasuhtainen huomioiden edellä selostetut rajoituksen taustalla olevat painavat yhteiskunnalliset intressit.

#### *Oikeusturvajärjestelyt ja kansainväliset velvoitteet*

Poliittisen työtaistelun laillisuutta arvioisivat työtuomioistuimien työrauhavelvollisuuden piirissä ja yleinen tuomioistuin työrauhavelvollisuuden ulkopuolisissa tilanteissa. Ammattiliiton myötävaikutuksella järjestettyyn laittomaan poliittiseen työtaisteluun osallistunutta työntekijää suojattaisiin työsuhteen päättämisen jälkeen. Siten ehdotuksella turvataan riittävät oikeusturvajärjestelyt.

Edellä selostetulla tavalla poliittisten työtaisteluiden rajoitusten arvioidaan olevan yhdenmukaisia Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

#### 9.5.2.2 Poliittisten työtaisteluiden rajoittaminen kokoontumis- ja sananvapauden näkökulmasta

Poliittisten toimenpiteiden sallittuun keston liittyvät työtaisteluoikeuden rajoittamisen edellytysten lisäksi kysymykset perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden ja 13 §:n 1 momentin mukaisen kokoontumisvapauden käytön rajoittamisesta. Tarkempia säännöksiä sananvapauden ja kokoontumisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Mielenosoituksen järjestäminen esimerkiksi työsuhteisiin liittyvistä asioista tai työntekijöiden asemaan vaikuttavaan poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamiseksi on joka tapauksessa kokoontumisvapauden mukaisesti mahdollista, jos se järjestetään työajan ulkopuolella ja kokoontumislain edellytykset täytetään.

Sananvapaus turvataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 19 artiklassa. ILO:n tulkintakäytännön mukaan kokoontumisvapaus sekä mielipiteen- ja sananvapaus ovat ehdoton edellytys yhdistymisvapauden harjoittamiselle. Näitä periaatteita tulee soveltaa sekä työntekijöiden että työnantajien järjestöihin.

Etenkin ammattiliiton järjestämiä muita poliittisia mielenilmauksia, joilla ei ole välitöntä liittynyt työntekijöiden asemaan vaikuttamiseen, olisi arvioitava yleisesti myös perustuslain 13 §:n 1 momentissa turvatun kokoontumisvapauden näkökulmasta. Myös oikeuskirjallisuudessa on ehdotettu myös poliittisten työtaisteluiden arviointia työtaisteluoikeuden sijasta mielenosoitusvapauden näkökulmasta. (Sipponen, Kauko: Työtaisteluoikeus perus- ja ihmisoikeutena, s. 477, 2009, teoksessa Puhuri käy - Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme.)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö osoittaa, että valtion harkintamarginaali on korostetun kapea asetettaessa sananvapauden rajoituksia, jotka koskevat poliittisia mielenilmauksia ja yleisiä asioita koskevaa keskustelua. Poliittiset mielenilmaukset nauttivat tavallista vahvempaa sananvapauden suojaa. Nykyisellään puhtaasti poliittiset työtaistelut ovat lähtökohtai-

sesti sallittuja sopimuskauden aikanakin, mutta niiden käyttöala on työtuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostunut varsin kapeaksi. Käytännössä poliittiseksi väitettyjen työtaistelujen katsotaan kohdistuvan omaan työehtosopimukseen, jos kyse on asiasta, joka on työpaikalla ajankohtainen ja neuvottelujen kohteena.

Sananvapauden ja yleisesti kokoontumisvapauden näkökulmasta voidaan arvioida olevan hyväksyttävät perusteet rajoittaa työntekijän osallistumista työajallaan sellaiseen ammattiliiton järjestämään poliittiseen työtaisteluun, joka ei kohdistu työntekijöiden taloudellista ja sosiaalista asemaa koskevaan politiikkaan. Tällaiseen politiikkaan vaikuttaminen ei kuulu ammattiyhdistysten ydintehtäviin. Ammattiyhdistystoiminnan ensisijaisena tarkoituksena on työntekijöiden etujen valvominen työsuhteissa, kuten työehtosopimuslain 1 §:n 2 momentissa nimenomaisesti todetaan. Edellä jaksossa 9.4.2.1 kerrotuin perustein myös työntekijöiden oikeuksiin liittyvien poliittisten työtaisteluiden enimmäiskestosta säättämiseksi on hyväksyttävät perusteet myös sananvapauden rajoittamisen näkökulmasta.

Verrattuna tavanomaisiin kansalaisjärjestöjen järjestämiin mielenilmauksiin, poliittinen työtaistelu kohdistuu erityisen voimakkaasti sivullisiin. Työntekijöiden osallistuminen työaikana työtaisteluun voi pysäyttää esimerkiksi yrityksen toiminnan kokonaan ja siten vaarantaa perusoikeutena turvattun omaisuuden suojan. Työrauhavelvollisuutta ja laajemmin yhteiskunnan toimintaedellytysten turvaamista voidaan pitää hyväksyttävänä rajoitusperusteena myös sananvapauden ja kokoontumisvapauden näkökulmasta.

Myös työsuhteesta voidaan katsoa johtuvan tosiasiallisia rajoituksia esimerkiksi työntekijän sananvapauden tai kokoontumisvapauden käyttämiseksi. Työsuhteeseen sitoutuessaan työntekijä hyväksyy sen, että työehtosopimuksesta johtuvat velvoitteet tosiasiaa rajoittavat esimerkiksi sananvapauden tai kokoontumisvapauden käyttöä, kuten mielenosoitukseen osallistumista työajalla. Oikeuskäytännössä on katsottu, että esimerkiksi työehtosopimusta seuraava lojaliteettivelvoite rajoittaa työntekijän sananvapautta (TT 2013:191). Kyse on myös työnantajan direktio-oikeuden käytöstä, jonka osaltaan voidaan nähdä toteuttavan perustuslaissa turvattu omaisuus- ja elinkeinovapautta.

Työntekijän näkökulmasta kokoontumis- ja sananvapauden rajoituksia voidaan pitää oikeasuhteisina ottaen huomioon rajoituksella turvattavat perusoikeusintressit ja se, että ehdotuksella ei miltään osin rajoitettaisi työntekijän oikeutta osoittaa mieltään vapaa-ajallaan.

Ehdotetun poliittisia työtaisteluita koskevan sääntelyn ei arvioida olevan ongelmallinen sananvapauden tai kokoontumisvapauden näkökulmasta. Poliittiset työtaistelut ovat jatkossakin mahdollisia, mutta edellä esitetyillä perusteilla niiden kesto ehdotetaan rajoitettavaksi. Sananvapauden mukainen mielipiteen ilmaisu on edelleen mahdollista sekä työaikana että sen ulkopuolella. Kokoontumisvapauden käyttöä työajan ulkopuolella ei rajoitettaisi.

### 9.5.3 Yksilön työtaisteluoikeuden rajoittaminen ja ydinalueen koskemattomuus

Edellä selostetulla tavalla suhteettomien myötätuntotyötaisteluiden sekä poliittisten työtaisteluiden enimmäiskeston rajoittamisen on arvioitu olevan perusoikeuksien rajoittamisedellytysten (PeVM 25/1994 vp) näkökulmasta hyväksyttävää. Työtaisteluoikeuden rajoitusta voidaan pitää välttämättömänä, tarkkarajaisena ja oikeasuhteisena ja yksilötasolla vain vähäisesti työtaisteluoikeuden käyttöön puuttavana. Työtaisteluoikeuden rajoitukset koskisivat vain suhteettomia myötätuntotyötaisteluita sekä yli vuorokauden kestäviä poliittisia työtaisteluita. Lainsäätäjän liikkumavara on suurempi, jos perusoikeusrajoitukset jäävät perusoikeussuojan eräänlaiselle reuna-alueelle.

Esitys olisi perusteltu myös perustuslain 22 §:n kannalta, koska sillä pyrittäisiin varmistamaan julkisen vallan mahdollisuus turvata perustuslain 7 §:n 1 momentin ja 15 ja 18 §:n mukaisten oikeuksien toteutuminen.

Perusoikeuksien rajoituksia säädettäessä on noudatettava vaatimusta perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Oikeuskirjallisuudessa perusoikeuden ydintä on luonnehdittu siten, että sen poistaminen tekisi asianomaisen perusoikeuden tyhjäksi ja merkityksettömäksi.<sup>21</sup> Perustuslakivaliokunta on arvioinut työtaisteluoikeuden ydinalueeseen puuttumista esimerkiksi potilasturvalainsäädäntöä koskevan esityksen (HE 130/2022 vp) yhteydessä. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei ehdotus puuttunut perustuslain turvaaman työtaisteluoikeuden ydinalueelle, vaan jätti edelleen varsin laajan mahdollisuuden toteuttaa työtaistelutoimenpiteitä sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. (PeVL 41/2022 vp, kohta 23). Sääntely rajautui vain kriittisimpiin tehtäviin, joiden hoitamatta jättäminen olisi vaarantunut vakavasti potilasturvallisuuden.

Ehdotukset eivät kohdistu välittömästi primääri työtaisteluoikeuden käyttöön ja niillä jätetään edelleen laajat mahdollisuudet myötätuntotyötaisteluiden toteuttamiseen. Työtaisteluoikeutta ei tehtäisi tyhjäksi. Työtaistelu työntekijöiden taloudelliseen tai sosiaaliseen asemaan kohdistuvaan politiikkaan vaikuttamiseksi ei kuulu työtaisteluoikeuden ydinalueeseen, sillä kyse ei ole työehtosopimuksen aikaansaamiseksi järjestettävästä työtaistelusta. Ehdotuksella ei siten puututa työtaisteluoikeuden ydinsisältöön.

#### 9.5.4 Seuraamusjärjestelmää koskevat ehdotukset

Seuraamusjärjestelmän ankaroittamisen tarkoituksena on tehostaa laissa säädetyn työrauhavelvollisuuden noudattamista nykyisen seuraamustason ja seuraamusjärjestelmän osoittauduttua riittämättömäksi.

Työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvollisuuden piirissä järjestön ja työnantajan hyvityssakon vähimmäismäärä olisi 10 000 euroa ja enimmäismäärä 150 000 euroa. Erityisestä syystä hyvityssakko voitaisiin määrätä 10 000 euroa pienempänä tai jättää se kokonaan määräämättä. Hyvityssakko koskisi työrauhavelvollisuutta rikkovia primääri työtaisteluita, myötätuntotyötaisteluita ja poliittisia työtaisteluita.

Työrauhavelvollisuuden ulkopuolisissa tilanteissa laittoman myötätuntotyötaistelun tai poliittisen työtaistelun järjestänyt järjestö tai työnantaja olisi velvollinen maksamaan vähintään 10 000 ja enintään 150 000 euron hyvitystä vahinkoa kärsineelle työtaistelun kohteelle. Hyvitys voitaisiin erityisestä syystä määrätä pienempänä tai jättää se kokonaan määräämättä.

Edellä tarkoitetut seuraamukset kohdistuisivat vain oikeushenkilöihin eli laittoman työtaistelun järjestävään työnantajien tai työntekijöiden yhdistykseen tai työnantajaan. Perusoikeudet suojaavat luonnollisia henkilöitä. Ammatillisen yhdistysvapauden harjoittamisen kannalta on keskeistä, että myös ammattiyhdistykseen oikeushenkilönä kohdistuvien seuraamusten hyväksyttävyyttä arvioidaan perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta. Seuraamuksilla voi olla ainakin välillistä vaikutusta ammattiliiton jäsenenä olevien työntekijöiden ammatilliseen yhdistysvapauteen, jos seuraamus tosiasiallisesti estäisi ryhtymästä työtaistelutoimenpiteeseen tai vaarantaisi ammattiliiton toiminnan.

---

<sup>21</sup> *Manninen, Sami*: Sananvapaus ja julkisuus. Julkaisussa: Hallberg ym. 1999, s. 499.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työntekijän kiellosta jatkaa työtuomioistuimen laittomaksi julistamaa työtaistelua ja siihen liittyvästä 200 euron hyvitysseuraamuksesta.

Perustuslaissa turvatus yhdistymisvapauden voidaan katsoa suojaavan myös laittomiin lakkoihin osallistuvaa työntekijää. Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan, että osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 s. 61/I). Laittoman lakon jatkamisen kieltämisessä työntekijän näkökulmasta on kyse työntekijän perusoikeutena suojattuun ammattiyhdistystoimintaan puuttumisesta. ILO:n yleissopimuksista ei ole johdettavissa ehdotonta velvoitetta suojella työntekijää, joka osallistuu ILO:n lakko-oikeuden rajoitusedellytysten sallimalla tavalla laittomaksi katsottavaan lakkoon.<sup>22</sup> Laittoman lakon jatkamisen kieltämisessä työntekijän näkökulmasta on kyse työntekijän perusoikeutena suojattuun ammattiyhdistystoimintaan puuttumisesta.

Esityksiä on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta siltä osin kuin on kyse perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatus ammattiyhdistystoiminnan edellytysten turvaamisesta sekä yksittäiselle työntekijälle säädettävästä kiellosta jatkaa ammattiyhdistyksen toimeenpanemaa laitonta lakkoa ja siihen liittyvästä seuraamuksesta. Seuraamusjärjestelmään tehtävillä muutoksilla voi olla välillisiä vaikutuksia työtaisteluoikeuden käyttöön, joten muutoksia on arvioitu myös perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta.

Perustuslain 6 §:ssä turvataan yhdenvertaisuus ja kielletään syrjintä henkilöön liittyvällä syyllä. Ammattiyhdistystoiminta on yhdenvertaisuuslain 8 §:n nojalla kielletty syrjintäperuste. Työntekijän hyvitysseuraamus laittoman lakon jatkamisesta koskisi sekä järjestäytyntä että järjestäytymätöntä työntekijää. Kyse ei ole työntekijän kielletystä syrjinnästä ammattiyhdistystoiminnan perusteella, vaan nimenomaisesti kiellettävästä laittoman lakon jatkamisesta. Järjestäytyneitä työntekijöitä ei tässä suhteessa asetettaisi heikompaan asemaan kuin järjestäytymättömiä työntekijöitä, jotka osallistuvat ammattiliiton toimeenpanemaan lakkoon.

#### *Rajoitusten hyväksyttävyyys*

Hyvityssakkojen enimmäismäärän korottamisella on hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen tarve. Työehtosopimuslain mukaisesti tuomittujen hyvityssakkojen määrä on vakiintunut pääsääntöisesti muutamiin tuhansiin euroihin, ja enimmäismäärää lähellä olevia hyvityssakkoja on tuomittu harvoin. Nykyinen hyvityssakkojen taso ei ole ollut riittävä ehkäisemään laittomia työtaisteluita eikä se ole kohtuullisessa suhteessa laittomista työtaisteluista aiheutuneisiin vahinkoihin. Hyvityssakkojen korottamiselle voidaan arvioida olevan perustuslain 15 §:n näkökulmasta hyväksyttävä tarve ottaen huomioon etenkin työrauhavelvollisuuden vastaiset työtaistelut. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella hyvitysseuraamus olisi mahdollinen tilanteissa, joissa myötätuntotyötaistelu olisi vaarantanut esimerkiksi hengen ja terveyden kannalta välttämättömien palveluiden turvaamisen. Yhteiskunnan olennaisimpiin palveluihin kohdistuvien työtaisteluiden ennaltaehkäisemiseksi on välttämätöntä säätää tasoltaan riittävän varoittavasta seuraamuksesta.

---

<sup>22</sup> Ks. myös KKO 2010:93, jossa korkein oikeus tulkitsi työsopimuslain 13 luvun 1 §:ssä tarkoitettua työntekijän yhdistymisvapautta siten, että siihen kuului myös oikeus osallistua työntekijäjärjestön toimeenpanemaan työtaistelutoimeen, kuten lakkoon, ellei sitä ollut kielletty sellaisella lailla, jota Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettiin.

Ehdotus sisältää siirtymäsäännöksen eikä ehdotuksella siten puututtaisi taannehtivasti työehtosopimusosapuolten omaisuudensuojaan.

Poliittisten työtaisteluiden enimmäiskeston rajoittaminen jäisi merkityksettömäksi, ellei sen rikkomisesta säädettäisi seuraamusta. Pitkäkestoiset poliittiset työtaistelut voivat työrauhavelvollisuuden ulkopuolellakin heikentää suhteettomasti perustuslaissa turvattun omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden toteutumista, aiheuttaa vahinkoa sivullisille ja mahdollisesti estää myös yhteiskunnan toiminnan kannalta olennaisten julkisten palveluiden toiminnan.

Edellä tarkoitettu vähintään 10 000 ja enintään 150 000 euron hyvityssakko tai -seuraamus voitaisiin määrätä vain oikeushenkilölle eli laittoman järjestävällä työntekijöiden tai työnantajien yhdistykselle tai työnantajalle.

Myös työntekijälle asetettavan laittoman lakon jatkamisen kiellon ja siihen liittyvän 200 euron hyvitysseuraamuksen arvioidaan olevan hyväksyttävää ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia perustuslaissa turvattun omaisuudensuojan kannalta. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole kielletty työntekijää jatkamasta laittomaan lakkoon osallistumista. Työtuomioistuimessa on käsitelty säännöllisesti tapauksia, joissa työtuomioistuimessa laittomaksi todettua tuomioista huolimatta jatkettu. Työntekijän työtaisteluoikeutta ei ole hyväksyttävää ulottaa laittomaan toimintaan. Työtuomioistuimen oikeuskäytäntöä tarkasteltaessa voidaan havaita, ettei ammattiliittoja sitova työrauhavelvollisuus ja mahdollisuus hyvityssakon määräämiseen riittävällä tavalla estä laittoman lakon jatkamista.

#### *Rajoitusten oikeasuhtaisuus*

Ehdotusten arvioidaan täyttävän perusoikeusrajoitukselta edellytettävän suhteellisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset. Työrauhavelvollisuus sekä ehdotetut työtaisteluoikeuden rajoitukset jäisivät merkityksettömäksi, jos niiden rikkomisesta ei olisi tehokasta sanktiota. Tavoitteita perustuslaissa turvattun omaisuuden suojaamisesta sekä siihen kytkeytyvän työnantajan direktio-oikeuden ja työrauhavelvollisuuden noudattamisesta sekä yhteiskunnan kannalta olennaisten palveluiden turvaamisesta ei ole saavutettavissa ammattiyhdistystoimintaan tai työntekijän työtaisteluoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.

Rajoitukset eivät myöskään mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Työtaistelun kohteeksi joutuville ja työehtosopimukseen sitoutuessaan työrauhaa ostaneille yrityksille voi aiheutua työrauhavelvollisuutta rikkovasta työtaistelusta huomattavasti mittavampakin taloudellista vahinkoa kuin ehdotettu hyvitysseuraamuksen enimmäismäärä. Hyvitystä määrättäessä otettaisiin huomioon kaikki esiin tulleet seikat, kuten vahingon suuruus, syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe ja yhdistyksen tai yrityksen koko. Tuomioistuin mitoittaisi hyvitysseuraamuksen oikeasuhtaiseksi myös työtaistelun järjestäjän olosuhteet huomioiden. Järjestöille määrättäviä hyvitysseuraamuksia olisi lisäksi erityisestä syystä mahdollisuus kohtuullistaa tai jättää määräämättä.

#### *Oikeusturvajärjestelyt ja kansainväliset velvoitteet*

Ehdotuksella turvattaisiin riittävät oikeusturvajärjestelyt. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella hyvitysvaatimukset käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa ja työrauhavelvollisuuden piirissä työtuomioistuimessa.

Työntekijän osallistuminen ammattiliiton järjestämään laittomaan työtaistelutoimeen ei jatkosakaan olisi sallittu työehtosopimuksen päättämisperuste eikä laittomaan lakkoon osallistumisesta

seuraisi työntekijälle työsopimuslain mukaista vahingonkorvausvelvollisuutta. Työntekijän hyvityssakko on määrältään (200 euroa) verrattain vähäinen ottaen huomioon taustalla olevat perusoikeusintressit sekä sen, että kyse on työtuomioistuimen laittomaksi katsoman toiminnan jatkamisesta. Seuraamus olisi mahdollinen vain silloin, jos työntekijä on jatkanut lakkoon osallistumista saatuaan työnantajaltaan tiedon työtuomioistuimen aikaisemmasta tuomiosta. Työntekijän seuraamusmaksun osalta huolehdittaisiin riittävästä oikeusturvajärjestelyistä. Jos työntekijä kiistäisi hyvityksen, olisi työnantajan vaadittava hyvitystä kanteella yleisessä tuomioistuimessa.

Seuraamuksia koskevat ehdotukset eivät ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytäntö huomioiden laittomasta työtaistelusta määrättävä hyvityssakko ei saa olla määrältään sellainen, että todennäköisesti johtaisi ammattiliiton hajoamiseen ja siten ammattiyhdistystoiminnan estymiseen. Ehdotuksen mukaan hyvityssakon saisi erityisestä syystä tuomita 10 000 euroa pienempänä tai jättää sen kokonaan määräämättä. Erityisenä syynä voitaisiin pitää muun muassa sitä, että 10 000 euron suuruinen hyvityssakko vaarantaisi yhdistyksen toiminnan jatkuvuuden. Ammattiliittojen toimintaedellytyksiä turvaisi myös se, että hyvityssakko määrättäisiin jatkossakin vahingonkorvauksen sijasta, ellei työehtosopimuksessa ole toisin sovittu. Aiheutunut taloudellinen vahinko ei siis pääsääntöisesti voisi tulla korvattavaksi täysimääräisesti, vaan rajoittuisi 150 000 euroon. ILO:n yhdistymisvapauskomitea on lisäksi pitänyt tärkeänä, etteivät ammattiliitoille ja lakkoon osallistuneille työntekijöille määrättävät seuraamukset saa olla suhteettomia tehtyjen rikkomusten vakavuuteen nähden. Työntekijän hyvitysseuraamusta ei voida pitää suhteettomana ottaen huomioon sen verrattain vähäinen määrä, työtuomioistuimen toteama laittomuus ja työntekijältä edellytettävä tietoisuus tästä.

Edellä olevaan viitaten hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska ehdotuksella kuitenkin puututaan ammatillista järjestäytymistä ja työtaistelutoimenpiteeseen osallistumista koskeviin oikeuksiin, ja koska asialla on liittymiä myös omaisuuden suojaan, asiasta on suotavaa pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

#### 9.5.5 Ahvenanmaa

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 21 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat työoikeutta maakunnan ja kuntien palveluksessa olevien virkaehtosopimuksia koskevin poikkeuksin sekä ottaen huomioon 29 §:n 1 momentin 6 kohdan ja 29 §:n 2 momentin säännökset. Ehdotukset eivät kohdistu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviin asioihin.

#### *Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:



1.

## Laki

### työehtosopimuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan työehtosopimuslain (436/1946) 9 §:n 1 momentti ja 10 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat 9 §:n 1 momentti laissa 864/2001 ja 10 §:n 1 momentti laissa 424/1986, sekä lisätään lakiin uusi 8 a ja 8 b § seuraavasti:

#### 8 a §

Edellä lain 8 §:ssä tarkoitetun työrauhavelvollisuuden vallitessa ei saa toimeenpanna työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua (*myötätuntotyötaistelu*), jos sen toteuttamistapa tai siitä pääriidan ulkopuolisille aiheutuvat vahingolliset seuraukset olisivat ilmeisessä epäsuhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen on huolehdittava siitä, että sen alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät 1 momentin vastaisia myötätuntotyötaisteluita.

Myötätuntotyötaistelun toimeenpanijan on myötätuntotyötaistelun aikana turvattava yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien palvelujen tai toimintojen jatkuminen.

#### 8 b §

Edellä lain 8 §:ssä tarkoitetun työrauhavelvollisuuden vallitessa toimeenpantava työnseisaus, jonka tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon, ei saa jatkua enää sen jälkeen, kun on kulunut 24 tuntia työnseisauksen aloittamisesta.

Muut poliittiset työtaistelutoimet kuin työnseisaus saavat kestää enintään kaksi viikkoa.

Poliittista työtaistelua ei saa toimeenpanna uudestaan samaan asiaan vaikuttamiseksi.

Työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen on huolehdittava siitä, että sen alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät 1 ja 2 momentin vastaisia poliittisia työtaistelutoimenpiteitä.

#### 9 §

Työehtosopimukseen osallisen tai muutoin sidotun yhdistyksen ja työnantajan, joka ei täytä sopimuksesta johtuvia, 8, 8 a ja 8 b §:ssä mainittuja velvollisuuksiaan on, jollei työehtosopimuksessa ole toisin määrätty, vahingonkorvauksen asemesta maksettava hyvityssakko. Hyvityssakon määrä on vähintään 10 000 euroa ja enintään 150 000 euroa.

#### 10 §

Hyvityssakkoon tuomittaessa on otettava huomioon kaikki esiin tulleet asianhaarat, kuten vahingon suuruus, syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe ja yhdistyksen tai yrityksen koko. Erityisestä syytä hyvityssakko voidaan tuomita edellä 9 §:n 1 momentissa säädettyä pienempänä tai jättää kokonaan tuomitsematta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_\_.

Työehtosopimukseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lakia.

2.

## **Laki**

### **työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* työriitojen sovittelusta annetun lain (420/1962) nimike ja 2 luvun otsikko sekä *lisätään* 1 §:ään uusi otsikko ja 3 momentti, 3, 5 ja 6 §:ään uusi otsikko, 7 §:ään uusi otsikko ja 2 momentti, 8, 9, 9 a ja 10—20 §:ään uusi otsikko sekä lakiin uusi 8 a, 8 b, 18 a ja 18 b §, sellaisina kuin niistä ovat 1 ja 7 § laissa 354/2009, seuraavasti:

## **Laki**

### **työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimien edellytyksistä**

1 §

*Lain tarkoitus ja soveltamisala*

---

Tässä laissa säädetään työriitojen sovittelun lisäksi eräiden työtaistelutoimien edellytyksistä työsuhteessa.

3 §

*Valtakunnansovittelijan tehtävät*

---

5 §

*Sovittelijan tehtävät*

---

6 §

*Sovittelijan esteellisyys*

---

## 2 luku

### **Työnseisauksen toimeenpanemisesta ja eräiden työtaistelutoimien edellytyksistä**

#### 7 §

##### *Ilmoitus työnseisauksesta*

---

Työnseisauksena järjestettävää myötätuntotyötaistelua tai poliittista työtaistelua ei saa toimeenpanna tai laajentaa, ellei sen järjestäjä ole viimeistään seitsemän päivää ennen työtaistelun aloittamista ilmoittanut kirjallisesti 1 momentissa tarkoitettut tiedot valtakunnansovittelijan toimistoon, mahdollisuuksien mukaan työtaistelun piirissä olevalle työnantajalle sekä työrauhavelvollisuuden vallitessa vastapuolena olevalle työehtosopimusosapuolelle.

#### 8 §

##### *Työnseisauksen siirtäminen*

---

#### 8 a §

##### *Myötätuntotyötaistelun rajoitukset*

Työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua (*myötätuntotyötaistelu*), ei saa toimeenpanna, jos myötätuntotyötaistelun toteuttamistapa tai siitä pääriidan ulkopuolisille aiheutuvat vahingolliset seuraukset olisivat ilmeisessä epäsuhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden ja jos tuettavan työtaistelun tavoitteena ei ole työehtosopimuksen solmiminen.

Myötätuntotyötaistelun toimeenpanijan on myötätuntotyötaistelun aikana turvattava yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien palvelujen tai toimintojen jatkuminen.

Myötätuntotyötaistelusta työrauhavelvollisuuden vallitessa säädetään työehtosopimuslain (436/1946) 8 a §:ssä.

#### 8 b §

##### *Poliittiseen päätöksentekoon kohdistuva työtaistelu*

Työnseisaus, jonka tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon, ei saa jatkua enää sen jälkeen, kun on kulunut 24 tuntia työnseisauksen aloittamisesta.

Muut poliittiset työtaistelutoimet kuin työnseisaus saavat kestää enintään kaksi viikkoa.

Poliittista työtaistelua ei saa toimeenpanna uudestaan samaan asiaan vaikuttamiseksi.

Poliittisesta työtaistelusta työrauhavelvollisuuden vallitessa säädetään työehtosopimuslain 8 b §:ssä.

#### 8 c §

##### *Työtaisteluoikeus virkasuhteessa*

Edellä 7 §:n 2 momentissa, 8 a ja 8 b §:ssä säädettyä ei sovelleta virkasuhteessa. Työtaisteluoikeudesta virkasuhteessa säädetään valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 8 §:ssä, kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain (669/1970) 8 §:ssä ja evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain (968/1974) 8 §:ssä.

9 §

*Sovittelun aloittaminen*

---

9 a §

*Vapaaehtoinen sovittelu*

---

10 §

*Sovittelumenettely*

---

11 §

*Sovinnon aikaansaaminen*

---

12 §

*Kuuleminen sovittelussa*

---

13 §

*Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen*

---

14 §

*Sovinnon ehtojen kirjaaminen*

---

15 §

*Työriidan sovittelu tai ratkaisu erityisissä toimielimissä*

---

16 §

*Oikeudelliset riita-asiat*

---

17 §

*Rangaistussäännökset*

---

18 §

*Salassapitovelvollisuus*

---

18 a §

*Hyvitys*

Työntekijäyhdistys tai työnantaja, joka toimeenpanee työtaistelutoimen 8 a tai 8 b §:ssä säädetyn vastaisesti, on vahingonkorvauksen asemesta maksettava hyvitys. Hyvityksen määrä on vähintään 10 000 euroa ja enintään 150 000 euroa.

Oikeus hyvityksen vaatimiseen on työtaistelun kohteeksi joutuneella työnantajalla tai työntekijällä. Tuomittu hyvitys maksetaan vahinkoa kärsineelle, milloin omaisuusvahinkoa on syntynyt, mutta muuten sille asianosaiselle, jonka vaatimuksesta tuomio on annettu. Jos hyvitysmäärään oikeutettuja asianosaisia on useampia, tuomiossa on määrättävä, miten tuomittu määrä on mainittujen asianosaisten kesken jaettava.

Hyvityksen suuruutta määrättäessä on otettava huomioon kaikki esiin tulleet asianhaarat, kuten vahingon suuruus, syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe ja yhdistyksen tai yrityksen koko. Erityisestä syystä hyvitys voidaan tuomita edellä 1 momentissa säädettyä pienempänä tai jättää kokonaan tuomitsematta.

Oikeus hyvitykseen raukeaa, jos kannetta ei nosteta kuuden kuukauden kuluessa sen kalenterikuukauden päättymisestä, jonka aikana oikeus hyvitykseen on syntynyt.

Hyvityksestä työrauhavelvollisuuden vallitessa säädetään työehtosopimuslaissa.

18 b §

*Hyvityksen rahamäärän tarkistaminen*

Edellä 18 a §:n 1 momentissa tarkoitetun hyvityksen vähimmäis- ja enimmäismäärä tarkistetaan rahanarvon muutosta vastaavasti kolmivuotiskausittain valtioneuvoston asetuksella.

19 §

*Virka-apu*

---

20 §

*Palkkiot, kustannukset ja eräiden asiakirjojen maksuttomuus*

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

**3.**

## **Laki**

### **työsopimuslain 3 luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* työsopimuslain (55/2001) 3 lukuun uusi 6 § seuraavasti:

3 luku

#### **Työntekijän velvollisuudet**

6 §

*Laittomaksi julistetun työnseisauksen jatkaminen*

Työntekijä, joka jatkaa työntekijäjärjestön toimeenpanemaa tuomioistuimen laittomaksi julistamaa työnseisauksista vielä senkin jälkeen, kun hän on saanut työnantajaltaan tiedon tuomiosta, on velvollinen maksamaan työnantajalleen hyvitystä 200 euroa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

**4.**

## **Laki**

### **merityösopimuslain 4 luvun muuttamisesta**

102

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* merityösopimuslain (756/2011) 4 lukuun uusi 9 § seuraavasti:

4 luku

**Työntekijän velvollisuudet**

9 §

*Laittomaksi julistetun työnseisauksen jatkaminen*

Työntekijä, joka jatkaa työntekijäjärjestön toimeenpanemaa tuomioistuimen laittomaksi julistamaa työnseisausta vielä senkin jälkeen, kun hän on saanut työnantajaltaan tiedon tuomiosta, on velvollinen maksamaan työnantajalleen hyvitystä 200 euroa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Etunimi Sukunimi**

..ministeri Etunimi Sukunimi

1.

## Laki

### työehtosopimuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* työehtosopimuslain (436/1946) 9 §:n 1 momentti ja 10 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat 9 §:n 1 momentti on laissa 864/2001 ja 10 §:n 1 momentti laissa 424/1986, sekä *lisätään* lakiin uusi 8 a ja 8 b § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

#### 8 a §

*Edellä lain 8 §:ssä tarkoitetun työrauhavollisuuden vallitessa ei saa toimeenpanna työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua (**myötätuntotyötaistelu**), jos sen toteuttamistapa tai siitä pääriidan ulkopuolisille aiheutuvat vahingolliset seuraukset olisivat ilmeisessä epäsuhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden.*

*Työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen on huolehdittava siitä, että sen alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät 1 momentin vastaisia myötätuntotyötaisteluita.*

*Myötätuntotyötaistelun toimeenpanijan on myötätuntotyötaistelun aikana turvattava yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien palvelujen tai toimintojen jatkuminen.*

#### 8 b §

*Edellä lain 8 §:ssä tarkoitetun työrauhavollisuuden vallitessa toimeenpantava työnseisaus, jonka tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon, ei saa jatkua enää sen jälkeen, kun on kulunut 24 tuntia työnseisauksen aloittamisesta.*

*Muut poliittiset työtaistelutoimet kuin työnseisaus saavat kestää enintään kaksi viikkoa.*

*Poliittista työtaistelua ei saa toimeenpanna uudestaan samaan asiaan vaikuttamiseksi.*



*Työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen on huolehdittava siitä, että sen alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät 1 ja 2 momentin vastaisia poliittisia työtaistelutoimenpiteitä.*

9 §

Työehtosopimukseen osallisen tai muutoin sidotun yhdistyksen ja työnantajan, joka ei täytä sopimuksesta johtuvia, 8 §:ssä mainittuja velvollisuuksiaan on, jollei työehtosopimuksessa ole toisin määrätty, vahingonkorvauksen asemesta maksettava hyvityssakko. Tämä hyvityssakko ei saa olla 23 500 euroa suurempi.

Jos työehtosopimuksen määräyksen rikkinen käsittää sopimukseen perustuvan rahanmaksamatta jättämisen, voidaan rikkoja myös velvoittaa rahamäärän maksamiseen.

10 §

Hyvityssakkoon tuomittaessa on otettava huomioon kaikki esiin tulleet asianhaarat, kuten vahingon suuruus, syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe ja yhdistyksen tai yrityksen koko. Erityisestä syystä voidaan hyvityssakko jättää tuomitsematta.

Tuomittu hyvityssakko menee, jollei työehtosopimuksessa ole toisin määrätty, vahinkoa kärsineelle, milloin omaisuusvahinkoa on syntynyt, mutta muuten sille asianosaiselle, jonka vaatimuksesta tuomio on annettu. Jos hyvitysmäärään oikeutettuja asianosaisia on useampia, tuomiossa on määrättävä, huomiioon ottamalla kunkin niistä tai niiden jäsenten ja edustettavien kärsimän vahingon suuruus, §:n tuomittu määrä on mainittujen asianosaisten kesken jaettava.

9 §

Työehtosopimukseen osallisen tai muutoin sidotun yhdistyksen ja työnantajan, joka ei täytä sopimuksesta johtuvia, 8, 8 a ja 8 b §:ssä mainittuja velvollisuuksiaan on, jollei työehtosopimuksessa ole toisin määrätty, vahingonkorvauksen asemesta maksettava hyvityssakko. *Hyvityssakon määrä on vähintään 10 000 euroa ja enintään 150 000 euroa.*

10 §

Hyvityssakkoon tuomittaessa on otettava huomioon kaikki esiin tulleet asianhaarat, kuten vahingon suuruus, syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe ja yhdistyksen tai yrityksen koko. *Erityisestä syystä hyvityssakko voidaan tuomita edellä 9 §:n 1 momentissa säädettyä pienempänä tai jättää kokonaan tuomitsematta.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*Työehtosopimukseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lakia.*

2.

## **Laki**

### **työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* työriitojen sovittelusta annetun lain (420/1962) nimike ja 2 luvun otsikko sekä *lisätään* 1 §:ään uusi otsikko ja 3 momentti, 3, 5 ja 6 §:ään uusi otsikko, 7 §:ään uusi otsikko ja 2 momentti, 8, 9, 9 a ja 10—20 §:ään uusi otsikko sekä lakiin uusi 8 a, 8 b, 18 a ja 18 b §, sellaisina kuin niistä ovat 1 ja 7 § laissa 354/2009, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

## **Laki**

### **työriitojen sovittelusta**

## **Laki**

### **työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimien edellytyksistä**

1 §

*Lain tarkoitus ja soveltamisala*

1 §

Työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi ja työriitojen sovittelua varten on valtakunnansovittelijan virka. Lisäksi voidaan määrätä tarpeellinen määrä sivutoimisia sovittelijoita. Valtakunnansovittelijan nimittämisestä ja hänen sijaistensa määräämisestä, valtakunnansovittelijan kelpoisuusvaatimuksista sekä sovittelijoiden määräämisestä, sovittelijaksi määräämisen edellytyksistä ja sovittelijoiden toimikaudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

*Voimassa oleva laki*

Määrättyä sovittelutehtävää varten voidaan asettaa sovittelulautakunta. Sovittelulautakunnan asettamisesta ja sen avustamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

3 §

5 §

6 §

2 luku

**Työnseisauksen toimeenpanemisesta**

7 §

Työnseisaukseen tai sen laajentamiseen taikka sellaisen toimeenpanemiseen ei saa työriidan vuoksi ryhtyä, ellei viimeistään kahta viikkoa sitä ennen ole toimitettu valtakunnansovittelijan toimistoon ja vastapuolelle kirjallista ilmoitusta, jossa aiotun työnseisauksen tai sen laajentamisen syyt, alkamishetki ja laajuus on mainittu. Ilmoituksen tekijä voi vain vastapuolen suostumuksella siirtää aiotun työtaistelun aloittamisen tai laajentamisen myöhäisempään ajankohtaan tai rajoittaa sen suppeammaksi kuin ilmoituksessa on mainittu.

*Ehdotus*

*Tässä laissa säädetään työriitojen sovittelun lisäksi eräiden työtaistelutoimien edellytyksistä työsuhteessa.*

3 §

*Valtakunnansovittelijan tehtävät*

5 §

*Sovittelijan tehtävät*

6 §

*Sovittelijan esteellisyys*

2 luku

**Työnseisauksen toimeenpanemisesta ja eräiden työtaistelutoimien edellytyksistä**

7 §

*Ilmoitus työnseisauksesta*

---

*Työnseisauksena järjestettävää myötätuntotyötaistelua tai poliittista työtaistelua ei saa toimeenpanna tai laajentaa, ellei sen järjestäjä ole viimeistään seitsemän päivää ennen työtaistelun aloittamista ilmoittanut kirjallisesti 1 momentissa tarkoitettut tiedot valtakunnansovittelijan toimistoon, mahdollisuuksien mukaan työtaistelun piirissä olevalle työnantajalle sekä työrauhavelvollisuuden vallitessa vastapuolena olevalle työehtosopimusosapuolelle.*

8 §

*Työnseisauksen siirtäminen*

8 §

8 a §

*Myötätuntotyötaistelun rajoitukset*

*Työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua (**myötätuntotyötaistelu**), ei saa toimeenpanna, jos myötätuntotyötaistelun toteuttamista tai siitä pääriidan ulkopuolisille aiheutuvat vahingolliset seuraukset olisivat ilmeisessä epäsuhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden ja jos tuettavan työtaistelun tavoitteena ei ole työehtosopimuksen solmiminen.*

*Myötätuntotyötaistelun toimeenpanijan on myötätuntotyötaistelun aikana turvattava yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien palvelujen tai toimintojen jatkuminen.*

*Myötätuntotyötaistelusta työrauhavelvollisuuden vallitessa säädetään työehtosopimuslain (436/1946) 8 a §:ssä.*

8 b §

*Poliittiseen päätöksentekoon kohdistuva työtaistelu*

*Työnseisaus, jonka tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon, ei saa jatkua*

enää sen jälkeen, kun on kulunut 24 tuntia työnseisauksen aloittamisesta.

Muut poliittiset työtaistelutoimet kuin työnseisaus saavat kestää enintään kaksi viikkoa.

Poliittista työtaistelua ei saa toimeenpanna uudestaan samaan asiaan vaikuttamiseksi.

Poliittisesta työtaistelusta työrauhavelvollisuuden vallitessa säädetään työehtosopimuslain 8 b §:ssä.

8 c §

*Työtaisteluoikeus virkasuhteessa*

Edellä 7 §:n 2 momentissa, 8 a ja 8 b §:ssä säädettyä ei sovelleta virkasuhteessa. Työtaisteluoikeudesta virkasuhteessa säädetään valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 8 §:ssä, kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain (669/1970) 8 §:ssä ja evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain (968/1974) 8 §:ssä.

9 §

*Sovittelun aloittaminen*

9 §

9 a §

*Vapaaehtoinen sovittelu*

9 a §

10 §

*Sovittelumenettely*

10 §

11 §

*Sovinnon aikaansaaminen*

11 §

12 §

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

12 §

---

*Kuuleminen sovittelussa*

---

13 §

---

13 §

*Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen*

---

14 §

---

14 §

*Sovinnon ehtojen kirjaaminen*

---

15 §

---

15 §

*Työriidan sovittelu tai ratkaisu erityisissä  
toimielimissä*

---

16 §

---

16 §

*Oikeudelliset riita-asiat*

---

17 §

---

17 §

*Rangaistussäännökset*

---

18 §

---

18 §

*Salassapitovelvollisuus*

---

*18 a §*

*Hyvitys*

*Työntekijäyhdistys tai työnantaja, joka toimeenpanee työtaistelutoimen 8 a tai 8 b §:ssä säädetyn vastaisesti, on vahingonkorvauksen asemesta maksettava hyvitys. Hyvityksen määrä on vähintään 10 000 euroa ja enintään 150 000 euroa.*

*Oikeus hyvityksen vaatimiseen on työtaistelun kohteeksi joutuneella työnantajalla tai työntekijällä. Tuomittu hyvitys maksetaan vahinkoa kärsineelle, milloin omaisuusvahinkoa on syntynyt, mutta muuten sille asianosaiselle, jonka vaatimuksesta tuomio on annettu. Jos hyvitysmäärään oikeutettuja asianosaisia on useampia, tuomiossa on määrättävä, miten tuomittu määrä on mainittujen asianosaisten kesken jaettava.*

*Hyvityksen suuruutta määrättäessä on otettava huomioon kaikki esiin tulleet asianhaarat, kuten vahingon suuruus, syyllisyyden määrä, toisen osapuolen rikkomukseen mahdollisesti antama aihe ja yhdistyksen tai yrityksen koko. Erityisestä syystä hyvitys voidaan tuomita edellä 1 momentissa säädettyä pienempänä tai jättää kokonaan tuomitsematta.*

*Oikeus hyvitykseen raukeaa, jos kannetta ei nosteta kuuden kuukauden kuluessa sen kalenterikuukauden päättymisestä, jonka aikana oikeus hyvitykseen on syntynyt.*

*Hyvityksestä työrauhavelvollisuuden vallitessa säädetään työehtosopimuslaissa.*

18 b §

*Hyvityksen rahamäärän tarkistaminen*

*Edellä 18 a §:n 1 momentissa tarkoitetun hyvityksen vähimmäis- ja enimmäismäärä tarkistetaan rahanarvon muutosta vastaavasti kolmivuotiskausittain valtioneuvoston asetuksella.*

19 §

*Virka-apu*

19 §

20 §

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

20 §

*Palkkiot, kustannukset ja eräiden asiakirjojen maksuttomuus*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

### 3.

## Laki

### työsopimuslain 3 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
lisätään työsopimuslain (55/2001) 3 lukuun uusi 6 § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

3 luku

3 luku

**Työntekijän velvollisuudet**

**Työntekijän velvollisuudet**

6 §

*Laittomaksi julistetun työnseisauksen jatkaminen*

*Työntekijä, joka jatkaa työntekijäjärjestön toimeenpanemaa tuomioistuimen laittomaksi julistamaa työnseisausta vielä senkin jälkeen, kun hän on saanut työnantajaltaan tiedon tuomiosta, on velvollinen maksamaan työnantajalleen hyvitystä 200 euroa.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20



*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

**4.**

## **Laki**

### **merityösopimuslain 4 luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
lisätään merityösopimuslain (756/2011) 4 lukuun uusi 9 § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

4 luku

4 luku

#### **Työntekijän velvollisuudet**

#### **Työntekijän velvollisuudet**

9 §

*Laittomaksi julistetun työnseisauksen jatka-  
minen*

*Työntekijä, joka jatkaa työntekijäjärjestön  
toimeenpanemaa tuomioistuimen laittomaksi  
julistamaa työnseisausta vielä senkin jälkeen,  
kun hän on saanut työnantajaltaan tiedon tuo-  
miosta, on velvollinen maksamaan työnanta-  
jalleen hyvitystä 200 euroa.*

\_\_\_\_\_

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

\_\_\_\_\_