

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työehtosopimuslakia, työriitojen sovittelusta annettua lakia, työsopimuslakia, merityösopimuslakia, valtion virkaehtosopimuslakia, kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annettua lakia sekä valtion virkamieslakia.

Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan.

Työehtosopimuslakiin ja työriitojen sovittelusta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä työsuhteessa. Uudet säännökset koskisivat myötätuntotyötaistelujen edellytyksiä ja poliittisten työtaistelujen enimmäiskestoja sekä ilmoitusvelvollisuutta myötätuntotyötaistelusta ja poliittisista työtaisteluista.

Työrauhavelvollisuuden vallitessa ei saisi toimeenpanna myötätuntotyötaistelua siten, että työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutetaan suhteettomia vahingollisia seurauksia rajoittamalla työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi tai ilman, että rajoittamisella olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan. Jos työrauhavelvollisuus ei ole voimassa, rajoitukset koskisivat vain tilanteita, joissa tuettavan työtaistelun tavoitteena on muu kuin työehtosopimuksen solmiminen.

Poliittisten työtaisteluiden enimmäiskestoja rajoitettaisiin siten, että poliittisten työnseisausten enimmäiskesto olisi enintään 24 tuntia ja muiden työtaistelutoimenpiteiden enimmäiskesto enintään kaksi viikkoa. Lisäksi työnseisaus olisi toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestettävä siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi. Työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen olisi huolehdittava siitä, että sen alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät välttävät suhteettomia myötätuntotyötaisteluista ja enimmäiskeston ylittäviä poliittisia työtaistelutoimenpiteitä.

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 myötätuntotyötaisteluista ja enimmäiskeston ylittäviä poliittisia työtaisteluista.

Työriitojen sovittelusta annetussa laissa säädettäisiin 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.

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

Työsopimuslakiin ja merityösopimuslakiin lisättäisiin työntekijälle velvoite maksaa työnantajalleen hyvitystä, mikäli hän jatkaisi työntekijäjärjestön toimeenpanemaa tuomioistuimen lainvastaiseksi toteamaa työnseisausta saatuaan tiedon tuomiosta.

Lisäksi työriitojen sovittelusta annetun lain ja eräiden muiden lakien ruotsinkielisten käännösten valtakunnansovittelijaa koskevaa terminologiaa modernisoitaisiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024.

## 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 .....	16
2.7 Kansainvälinen lainsäädäntö ja kansainväliset sitoumukset .....	17
2.7.1 Euroopan neuvoston Euroopan ihmisoikeussopimus .....	17
2.7.2 Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja .....	18
2.7.3 Kansainvälinen työjärjestö ILO .....	22
2.7.3.1 ILO:n sopimusjärjestelmä .....	22
2.7.3.2 ILO:n yleissopimusten valvonta ja yleissopimuksen numero 87 valvontakäytäntö .....	23
2.7.3.3 ILO ja lakko-oikeus .....	25
2.7.3.4 Kokoontumis- ja sananvapaus yhdistymisvapauden edellytyksenä .....	27
2.7.3.5 Lakon rajoittaminen .....	28
2.7.3.6 Lakko-oikeuden rajoitus työrauhan aikana .....	30
2.7.3.7 Yhdistymisvapauskomitean tulkintoja lakko-oikeuden rajoittamisesta taloudellisilla syillä .....	30
2.7.3.8 Asiantuntijakomitean arvioita lakko-oikeuden rajoituksista suhteessa EU:n perusvapauksiin .....	31
2.7.3.9 Poliittiset lakot .....	31
2.7.3.10 Myötätuntolakot .....	33
2.7.3.11 Seuraamukset lainvastaisista lakoista .....	34
2.7.4 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat kansainväliset yleissopimukset .....	35
2.7.5 EU-lainsäädäntö .....	36
2.7.6 Yhteenvedo kansainvälisten sitoumusten asettamista reunaehdoista ehdotetuille muutoksille .....	37
2.7.6.1 Poliittiset työtaistelut .....	37
2.7.6.2 Myötätuntotyötaistelut .....	38
2.7.6.3 Seuraamukset .....	40
2.8 Käytäntö .....	41

2.8.1 Työtaisteluiden määrä.....	41
2.8.2 Lainvastaiset työtaistelut .....	43
2.8.3 Poliittiset työtaistelut .....	45
2.8.4 Myötätuntotyötaistelut.....	46
2.8.5 Seuraamukset.....	46
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 .....	51
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 kotitalouksiin .....	55
4.2.1.3 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 sekä työntekijöihin .....	56
4.2.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja tuomioistuimiin .....	58
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot.....	59
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset .....	59
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	60
5.2.1 Ruotsi.....	60
5.2.2 Tanska.....	62
5.2.3 Norja .....	64
5.2.4 Saksa .....	65
5.2.5 Ranska.....	68
5.2.6 Alankomaat.....	68
6 Lausuntopalaute.....	69
6.1 Lausuntopalaute.....	69
6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto.....	72
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	73
7.1 Työehtosopimuslaki.....	73
7.2 Laki työriitojen sovittelusta .....	80
7.3 Työsopimuslaki.....	84
7.4 Merityösopimuslaki .....	85
7.5 Ehdotettavat muutokset valtakunnansovittelijaa koskevaan terminologiaan ja muut teknisluonteiset muutokset eräissä ruotsinkielisissä säädöksissä .....	86
8 Voimaantulo .....	86
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	86
9.1 Yleiset lähtökohdat .....	86
9.2 Perustuslain 13.2 §:ssä turvatun työtaisteluoikeuden sisältö.....	88

9.3 Työnantajan omaisuuden suoja perusoikeutena .....	89
9.4 Työtaisteluoikeuden rajoittamisen yleiset edellytykset .....	90
9.5 Lakiehdotusten arviointi .....	93
9.5.1 Myötätuntotyötaisteluita koskevat ehdotukset .....	93
9.5.2 Poliittisia työtaisteluita koskevat ehdotukset .....	97
9.5.2.1 Poliittisten työtaisteluiden rajoittaminen työtaisteluoikeuden näkökulmasta .....	97
9.5.2.2 Poliittisten työtaisteluiden rajoittaminen kokoontumis- ja sananvapauden näkökulmasta .....	100
9.5.3 Yksilön työtaisteluoikeuden rajoittaminen ja ydinalueen koskemattomuus .....	102
9.5.4 Seuraamusjärjestelmää koskevat ehdotukset .....	103
9.5.5 Taannehtiva puuttuminen työehtosopimukseen .....	106
9.5.6 Ahvenanmaa .....	108
LAKIEHDOTUKSET .....	109
1. Laki työehtosopimuslain muuttamisesta .....	109
2. Laki työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta .....	110
3. Laki työsopimuslain 3 luvun ja 7 luvun 2 §:n muuttamisesta .....	115
4. Laki merityösopimuslain 4 luvun ja 8 luvun 2 §:n muuttamisesta .....	116
5. Laki valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta .....	117
6. Laki kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain muuttamisesta .....	118
7. Laki valtion virkamieslain 8 ja 9 a §:n muuttamisesta .....	119
LIITE .....	120
RINNAKKAISTEKSTIT .....	120
1. Laki työehtosopimuslain muuttamisesta .....	120
2. Laki työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta .....	122
3. Laki työsopimuslain 3 luvun ja 7 luvun 2 §:n muuttamisesta .....	129
4. Laki merityösopimuslain 4 luvun ja 8 luvun 2 §:n muuttamisesta .....	130
5. Laki valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta .....	131
6. Laki kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain muuttamisesta .....	132

## **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. Työtuomioistuimen laittomaksi työtaisteluksi tuomitseman lakon jatkamisesta säädetään työntekijälle 200 euron seuraamusmaksu laittomaksi tuomittuun työtaisteluun osallistumisesta.

#### **1.2 Valmistelu**

Esitys on valmisteltu kolmikantaisesti työ- ja elinkeinoministeriön 3.7.2023 asettamassa työrauhakysymyksiä käsittelevässä työryhmässä 5.7–15.10.2023. 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 hyvinvointialuetyöntajat KT ja Valtion työmarkkinalaitos. Työryhmää ja hallituksen esityksen valmistelua koskevat tiedot ovat nähtävissä valtioneuvoston julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella [TEM053:00/2023](https://valtioneuvosto.fi/hankkeet)

Kirkon työmarkkinalaitosta on kuultu työryhmässä. Esitysluonnos on käsitelty merimiesasiain neuvottelukunnassa 27.10.2023. Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella ja lausuntopalvelussa 8.11.2023–8.1.2024. Lausuntopyyntö julkaistiin myös ministeriön internet-sivuilla. Lausuntoja saatiin 55 kappaletta. Lausuntoja saatiin laajasti työmarkkinajärjestöiltä. Lisäksi lausunnon antoivat oikeusministeriö, valtakunnansovittelijan toimisto, työtuomioistuimien ja Suomen yrittäjät ry.

## **2 Nykytila ja sen arviointi**

### **2.1 Kansallinen lainsäädäntö**

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

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. 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 säännöksiin. Työtaisteluoikeuden 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.)

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. Samansisältöiset säännökset ovat merityösopimuslain (756/2011) 13 luvun 4 §:ssä. Yhdistymisvapauden loukkaus voi johtaa työopimuslain 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 työopimuslain 7 luvun 2 §:n 2 momentin ja merityösopimuslain 8 luvun 2 §:n 2 momentin säännöksissä työopimuksen irtisanomisperusteista. Asiallisena ja painavana syynä irtisanomiseen ei voida pitää työntekijän osallistumista työehtosopimuslain mukaiseen tai työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen. Myös työntekijäryhmän toimeenpanemaan lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen osallistuvat saavat irtisanomissuojaa, vaikka toimenpiteellä ei olisi yhteyttä ammattiyhdistystoimintaan (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 233). Yksittäisen työntekijän vastuuta käsitellään tarkemmin jaksossa 2.4.

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

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, työnteon hidastamiset eli jarrutukset, avointa työpaikkaa koskevat hakusaarrot, laivojen käsittelysaarrot, joukkoirtisanoutumiset 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 työtaistelutoimenpiteistä.

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 työjohto-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 tarkoituksia 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 työtaisteluista ei ole erikseen säädetty, ja niihin sovelletaan työehtosopimuslain 8 §:n yleisiä säännöksiä. Jos työtaistelutoimenpide ei kohdistu voimassa olevaan työehtosopimukseen miltei 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 omistajaohjaukseen, 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 tähtäviä 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>

Myöskään myötätuntotyötaisteluista 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

---

<sup>1</sup> Sarkon mukaan sympatiatyötaistelulla ei yritetä vaikuttaa omaan työehtosopimukseen, vaan sillä tuetaan jotakin ulkopuolista työtaistelua. Sarkon mukaan sympatiatyötaistelutoimenpiteellä voidaan tukea myös muuta työoikeudellista riitaa kuin toista työtaistelutoimenpidettä (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 toimenpiteeseen ryhtyneiden hyväksi (Suviranta, Antti: Työrauhavelvollisuuden rajankäyntiä. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1982. Yliopistopaino. Helsinki 1983, s. 7).

(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 ennakkoilmoituksen 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 tukityötaistelutoimenpiteiden 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 työntekijät 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.

---

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

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 virkaehtosopimusoikeus, 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 tarkoitetut 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 tietynlaiset 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). Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että poliittiset työtaistelut ja myötätuntotyötaistelut ovat pysyvän työrauhavelvollisuuden vastaisina ja edellä mainittuun vaikutustarkoitukseen perustuen kiellettyjä (Saloheimo, Jorma: Työ- ja virkaehtosopimusoikeus, 2020, s. 233–234).

## **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 saavuttava sovittelijan määräämään 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 37 400 euroa (valtioneuvoston asetus työehtosopimuslaissa tarkoitettujen hyvityssakkojen enimmäismäärien tarkistamisesta, 1103/2023). 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 synnä olevan työriidan johdosta. (Saloheimo, Jorma: Työ- ja virkaehtosopimusoikeus, 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 syyistä 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 pidäytyä 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 määräyksien rikkomisesta tuomittavaa hyvityssakkoa, on säädetty mahdollisuudesta tuomita myös työntekijä maksamaan hyvityssakko (enintään 370 euroa).

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

Työntekijän osallistumista työtaisteluun, joka ei ole ammattiliiton tai sen ammattiosaston toimeenpanema, arvioidaan työehtosopimuslain säännösten perusteella. Työehtosopimuslain 7 luvun 2 §:n 2 momentin perusteella työtaistelutoimenpiteeseen osallistuminen voi olla asiallinen ja painava syy työehtosopimuksen irtisanomiseen ainoastaan silloin, kun työtaistelutoimenpiteeseen on työehtosopimuksen voimassa ollessa ryhdytty työehtoihin vaikuttamiseksi ilman työntekijäjärjestön päätöstä tai myötävaikutusta. Esitöiden mukaan perusteen riittävyttä arvioidessa 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 työehtosopimuslain 2 luvun 2 §:ssä säädetty syrjäntäkielto ja tasapuolisen kohtelun vaatimus. Irtisanomispäätös ei saa olla syrjivä. (Hallituksen esitys Eduskunnalle työehtosopimuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 157/2000 vp, s. 99–100).

---

<sup>3</sup> Korkein oikeus (KKO 2010:93) on katsonut, että työehtosopimuslain 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 työtaistelutoimenpiteisiin. Lisäksi korkein oikeus 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 pätevydestä, 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 soveltuvalta kohdoin oikeudenkäymiskaaren 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 pääasiallisesti koskevassa oikeudenkäynnissä. Turvaamistoimia on käsitelty ja annettu myös työrauha-asioissa. Turvaamistoimen käyttöedellytykset ovat oikeuskäytännön perusteella riippuvaisia siitä, väitetäänkö työtaistelutoimenpiteen olevan työehtosopimuslaissa säädetyn työrauhavelvollisuuden 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 käymässä työehtosopimusneuvotteluissa myötätuntotyötaistelutoimenpiteillä, jotka olisivat kohdistuneet yhteen työehtosopimusneuvotteluihin nähden sivulliseen yritysryhmään. Yritysryhmään kuuluvat yhtiöt vaativat turvaamistoimihakemuksessaan, että ammattiliittoja kielletään 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 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. Välttämättömyydedellytykseen liittyy oppi valtion harkintamarginaalista, joka vaihtelee riippuen muun muassa käsillä olevasta asiasta. (Pellonpää, Matti, Gullans, Monica, Pölonen, 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 julkaisu, 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 Kansainvälisen työjärjestön, jäljempänä *ILO*, sopimusten ja sosiaalisen Euroopan 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 julkaisu, 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. Valtioilla on kuitenkin laaja harkintamarginaali niiden sääntelyssä. Täyskielto katsottiin tapauksessa ihmisoikeussopimuksen mukaiseksi. Tuomioistuin otti huomioon sen, että ammattiliitto oli pystynyt käyttämään yhdistymisvapauttaan keskeisiltä osiltaan ja ryhtynyt lakkoon.

### 2.7.2 Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002) tuli Suomen osalta voimaan 1.8.2002.<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 turvataksaan 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 eturistiriitatilanteessa 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 määrätyissä 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.)

---

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

Uudistetun sosiaalisen peruskirjan 6 artiklan 4 kohdassa ei määritellä, millaisia työtaistelutoimenpiteitä suoja koskee. Työnseisausten lisäksi artiklalla ei suojata oikeutta muunkinlaisiin toimenpiteisiin, kuten oikeutta protestiluonteiseen työtaistelutoimenpiteeseen työpaikan läheisyydessä (picketing) (European Trade Union Confederation (ETUC)/Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)/Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC)/Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) v. Belgium Complaint No. 59/2009).

Peruskirjan turvaamaa lakko-oikeutta voidaan rajoittaa peruskirjan G artiklassa säädetyin 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 viitatu 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 työtaistelutoimenpiteitä. 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 lainvastaisena, 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 lainvastaisia tai joilla on väärinkäyttötarkoitus, esimerkiksi tavoitteet, jotka eivät liity työntekijöiden oikeuksiin tai joilla on syrjiviä tavoitteita. Kohtuuttoman laajat tai väärinkäyttötarkoituksen omaavat työtaistelutoimenpiteet, 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 myötätuntotyötaisteluille 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:n Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (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

---

<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.

osoittaa muun muassa alihankinta, organisaatioiden väliset verkostot ja kumppanuudet. Komitea katsoi, että rajoitus ei ollut oikeassa suhteessa tavoitteeseen 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 ennakkoilmoitusvelvollisuuden asettaminen siten, että ilmoitus on annettava myös sovitteluelimelle 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 lainvastaisen työtaistelutoimenpiteen edellyttäen, että tällä alalla annettu lainsäädäntö on peruskirjan mukaista (Conclusions I - Statement of interpretation, 1969).

### 2.7.3 Kansainvälinen työjärjestö ILO

#### 2.7.3.1 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.<sup>7</sup>

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 puuttumista, joka rajoittaa järjestöjen oikeuksia tai vaikeuttaa sen laillista käyttöä.

---

<sup>7</sup> Kansainvälisistä sitoumuksista erityisesti ILO:n 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.

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 artikkelit 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 jäsenten 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.

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

ILO:n kansainvälisten työstandardien valvontamekanismi on ainutlaatuinen kansainvälisesti. Säännönmukainen valvonta perustuu jäsenmaiden raporteihin ja vuosittaisen työkonferenssin kolmikantaisen komitean (ns. applikaatiokomitea) työhön. ILO:n perussäännön mukaan jäsenmailla on velvoite raportoida ratifioiduista 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 työtaisteluelukoita 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 vaihteittain hahmottaneet työtaistelu-oikeuden suojaa ja periaatteita yhdistymisvapauden osana niin sanotun lakko-oikeuden muodossa. Lakko-oikeuden on valvontakäytännössä katsottu olevan välttämätön 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 ammatilliseen 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 asiasisältöisesti, 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. (Special procedures for the examination in the International Labour Organization of complaints alleging violations of freedom of association - Annex I, saatavilla



[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:4046805:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:4046805:NO).)

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 legitimiudesta ja järkevyydestä (the legitimacy and rationality), joka perustuu komitean puolueettomuuteen, 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.)

### 2.7.3.3 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 että 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 koskevia rajoituksia voidaan asettaa i) tiettyjä virkamiesten ryhmiä koskien, ii) olennaisia palveluita sanan suppeassa merkityksessä koskien; ja iii) akuutin

kansallisen tilanteen tai paikallisen kriisin yhteydessä vaikkakin vain rajoitetun ajan ja yksinomaan siinä määrin kuin se on tarpeen. Näissä tapauksissa tulisi säätää lakkoa korvaavista toimista ja takeista työntekijöille.

Yhdistymisvapauskomitea on useaan otteeseen todennut, että lakot kansallisella tasolla ovat oikeutettuja sikäli kuin niillä on taloudellisia ja sosiaalisia tavoitteita eikä puhtaasti poliittisia tavoitteita. Lakkokielto 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/suosittelusten 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 käyttämiselle;

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 toimeenpanemien 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 riitojen ratkaisemisesta julkisen sektorin osalta. 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 rajoittua 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. Sopimuksen artiklan 1 mukaan työntekijöiden tulee saada tyydyttävää suojelua kaikelta ammatillista 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 istumalakot ovat olleet hyväksyttäviä. Työntekijöiltä voidaan evätä erityyppisiä lakkotoimia, kuten niin sanotut villit lakot (työntekijöiden toimeenpanemat ilman työntekijäjärjestöä), erilaiset työnteon hidastamiset tai jarrutukset sekä istumalakot, 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 toimeenpanneeseen 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.)

ILO:n asiantuntijakomitean tulkintakäytäntö lakko-oikeuden kuulumisesta yleissopimuksen 87 suojan piiriin on riidanalainen asia. Tulkintaerimielisyyksiä on pyritty selvittämään vuoden 2012 työkonferenssin jälkeen ILO:n hallintoneuvostossa ja eri konsultaatioissa. Työnantajat ja osa hallituksista ovat kiistäneet asiantuntijakomitean tulkintakäytännön ja mandaatin. ILO:n hallintoneuvosto päätti 10.11.2023 asiasta järjestetyn erityisistunnon jälkeen pyytää Kansainväliseltä tuomioistuimelta kiireellisesti neuvoa-antavan lausunnon siitä, onko työntekijöiden ja heidän järjestöjensä lakko-oikeus suojattu yleissopimuksen 87 perusteella. Päätös kysymyksen tekemisestä tehtiin äänestyksen jälkeen. Asia on kansainvälisessä tuomioistuimessa.

#### 2.7.3.4 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 ammattiyhdistyksiin 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 kokoontumisosoikeuden käytössä. Julkisissa kokouksissa on noudatettava yleisesti sovellettavia maan lakeja ja määräyksiä sekä viranomaisten toimenpiteitä yleisen järjestyksen varmistamiseksi.

#### 2.7.3.5 Lakon rajoittaminen

Lainsäädännössä asetettu mielenilmausta koskeva aikarajoitus ei ole perusteltu, ja se voi tehdä tämän oikeuden käytännössä toimimattomaksi. Mielenilmaukset osana kansalaisvapauksia ja -oikeuksia tulee erottaa lakko-oikeudesta ja sen oikeutetusta käytöstä sekä rajoittamisen periaatteista.

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 asetettuja rajoituksia 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) palveluissa, joiden keskeyttäminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan hengen, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden (olennaiset palvelut sanan suppeassa merkityksessä); 2) palveluissa, jotka eivät ole olennaisia sanan suppeassa merkityksessä, mutta joissa lakon laajuus ja kesto saattaa johtaa 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 lakkokiello 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 muutamat 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 kieltä (ILO, CFA 1984b, 234. raportti, 190 kohta).

Kansainvälisen työjärjestön yhdistymisvapauskomitea on käsitellyt useasti Norjan mallia kieltää lakko tai työsulku tarvittaessa erillisellä lailla. Vuonna 2019 tapauksessa (Case No 3372) tuli arvioitavaksi sairaanhoitajien ja kättilöiden riita. Hallitus puuttui asiaan parlamentille annettulla lakiesityksellä 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 työtaistelutoimenpiteisiin, tasapainottamiseksi vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että hallituksella on 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 parlamentille lakiesityksen, jossa ehdotetaan, että lakko tai työsulku kielletään ja konflikti ratkaistaisiin.

Norjan hallitus totesi vastauksessaan CFA:lle, että vaikka oikeutta työtaistelutoimenpiteisiin ei nimenomaisesti mainita yleissopimuksissa numero 87 ja 98, se voidaan johtaa yhdistymisvapauden periaatteista. Ilman lakko-oikeuden suojelua yhdistymisvapautta ja erityisesti oikeutta järjestää toimintaa työntekijöiden etujen edistämiseksi ja suojelemiseksi ei voida täysin toteuttaa. 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) käyttämisestä 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 työtaistelutoimenpiteisiin sen seurauksista riippumatta. Hallitus katsoi, että vähimmäispalvelujen määräämättä jättäminen ei ole yleissopimusten (87 ja 98) vastaista, koska nämä eivät velvoita jäsenvaltioita määräämään vähimmäispalveluja sen varmistamiseksi, että työtaistelutoimenpide 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 se voidaan jopa kieltää julkisessa palvelussa riidoissa, joissa virkamiehet käyttävät valtaa valtion nimissä, tai ”olennaisissa” palveluissa termin suppeassa merkityksessä, eli palveluissa, 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 terveystalvelujen työntekijöillä on oikeus lakkoon. CFA on ilmaissut myös muissa Norjaa koskevilla 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 käsiteltävässä asiassa kyse oli sairaanhoitajista ja kätilöistä, ja sairaala-ala on olennainen palvelu (ks. Kokoelma, 840 kohta). Norjassa, jossa lainsäädännössä sallitaan työtaistelutoimenpiteet sairaala-alalla tai terveystalveluissa, mahdollisten riskien arviointi, joka oikeuttaa rajoittamaan muutoin laillista työtaistelutoimenpidettä, kuuluu hallituksen etuoikeuteen. Komitea katsoi näin ollen, että Norjan laki lakon ja työsulun päättämisestä terveystalveluissa ei rikkonut ILO:n järjestäytymisvapautta koskevia periaatteita.

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

CFA on Ecuadorin tapauksessa arvioinut maassa toteutetun 24 tunnin yleislakon lailliseksi ammattiyhdistystoiminnaksi, kun vaatimukset koskivat minimipalkan korottamista, voimassa olevien työehtosopimusten noudattamista ja talouspolitiikan muutosta liittyen hinnankorotuksiin ja työttömyyteen. Tapauksessa arvioitiin kansallisen lainsäädännön erittäin ankaraa seuraamusjärjestelmää. Yleisen työnseisauksen järjestäjät voivat saada kahden vuoden vankeustuomion ja yleislakkoon osallistuvat kolmen kuukauden vankeustuomion. Ecuadorin lainsäädännössä kiellettiin kollektiiviset työnseisaukset ja poliittiset lakot nimenomaisesti kansalliskokouksen vuonna 1967 hyväksymässä asetuksessa nro 105, minkä CFA pyysi kumoamaan. [Case 1381](#)

### 2.7.3.6 Lakko-oikeuden rajoitus työrauhan aikana

Tiettyjen maiden lainsäädännössä ei aseteta rajoituksia lakon aloittamiselle. On jäsenmaita, joissa on joko laissa tai työehtosopimuksessa vahvistettu ennakkoilmoitusaika, jota on noudatettava. Muissa järjestelmissä työehtosopimukset nähdään määräaikaisena yhteiskuntarauhansopimuksena, 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.) Työrauhavelvollisuutta ei ole nimenomaisesti määritelty ILO:n tulkintakäytännössä. Mikäli lakko-oikeutta rajoitetaan työehtosopimuksen voimassaolon aikana, rajoitukseen tulee liittyä oikeus turvautua puolueettomaan ja nopeaan sovittelujärjestelmään. Myötätuntotyötaistelu ei saa koskea omaa työehtopimusta.

### 2.7.3.7 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 kuuluneet minkään yhdistymisvapauskomitean tulkintakäytännön periaatteissa vahvistettujen poikkeuksen piiriin. Työnseisaus ei johtaisi akuuttiin kansalliseen hätätilaan. Hallitus katsoi lainsäädännön poikkeukselliseksi toimenpiteeksi, ja se hyväksyttiin yleisen edun nimissä epävakaa/heikon kotimaisen talouden yhteydessä. Komitea huomioi hallituksen toimittamat erittäin yksityiskohtaiset tiedot taloudellisesta tilanteesta ja työnseisauksen vaikutuksista Kanadan talouteen, yhtiölle, matkustajiin ja lentorahtiin.

Komitea totesi asiassa, että se on johdonmukaisesti katsonut, että nämä työntekijäryhmät eivät muodosta ”olennaisia” palveluja sanan suppeassa merkityksessä. Komitea arvosti hallituksen edellä esitettyjä huolenaiheita, mutta katsoi, että yhdistämällä lakkotoimien rajoitukset kauppaan ja kauppaan puuttumiseen voitaisiin estää monenlaisia laillisia lakkotoimia. Vaikka työtaistelutoimenpiteiden taloudelliset vaikutukset ja sen vaikutukset kauppaan voivat olla valitettavia, tällaiset seuraukset eivät sinänsä tee palvelusta ”olennaisia” (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. Palvelun, joka ei ole ”olennainen” termin suppeassa merkityksessä, mutta on erittäin tärkeä ala

maassa, kuten matkustaja- ja tavaraliikenne on, 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.

#### 2.7.3.8 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 neuvotteluoikeuksien suhteen. Asiantuntijakomitea on todennut, että se ei arvioi tuomioita yleisellä tasolla vaan yksittäisten tapausten kautta. (ILO, Giving globalization a human face, 2012, s. 52) Komitea katsoi Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevassa lakko-oikeuden rajoittamiseen liittyvässä tapauksessa, että globalisaation myötä tällaiset riidat oletettavasti yleistyvät, erityisesti joillakin sektoreilla kuten ilmailualalla. Siten vaikutus näiden työntekijöiden mahdollisuuden neuvotella mielekkäästi työnantajien 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 numero 87.

#### 2.7.3.9 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.

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. Muussa tarkoituksessa toteutettavien lakkojen, joiden tarkoituksena on pakottaa hallitusta muissa kuin ei-ammattillisissa tarkoituksissa, kieltäminen ei merkitse yhdistymisvapauden loukkausta. Lisäksi puhtaasti poliittiset lakot eivät kuulu yhdistymisvapauden periaatteiden soveltamisalaan.<sup>8</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 perustavanlaatuisen julkisten palvelujen tilanteissa, joissa voitaisiin vaatia vähimmäispalvelujen turvaamista.

#### 2.7.3.10 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

---

<sup>8</sup> [CFA 248th Report](#), Case No. 1381, paras. 412 and 413.

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 kestoja ja tiheyttä koskevat rajoitukset, muodostavat vakavan esteen tällaisten lakkojen käynnistämiseksi. (ILO, 1987, 417 ja 418 kohta, 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 työtaistelutoimenpiteet, jotka koskevat useiden yritysten sopimuksia (multiple-enterprise agreements), suojattujen työtaistelutoimenpiteiden soveltamisalan ulkopuolelle, tällaiset oikeudelliset säännökset voivat vaikuttaa haitallisesti organisaatioiden oikeuteen hakea ja neuvotella usean työnantajan sopimuksia sekä rajoittaa perusteettomasti lakko-oikeutta.<sup>9</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 suhteellisuusvaatimusta.

#### 2.7.3.11 Seuraamukset lainvastaisista 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 kurinpitorangaistuksia (proportionate disciplinary

---

<sup>9</sup> Freedom of Association – Sixth edition (2018), ks. kohdat 770 ja 771 ja niiden viittaukset aikaisempiin CFA:n tulkintoihin vuoden 2006 Digest julkaisussa.

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 lainvastaisuutta, vaan se tulisi antaa tehtäväksi valtiosta riippumattomalle elimelle, johon työriidan osapuolet voivat luottaa.<sup>10</sup>

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 lainvastaisista 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 lakkokiello on yleissopimuksen mukainen ja seuraamukset ovat oikeasuhtaisia tehdyn virheen vakavuuteen nähden. Viranomaisten määräämiä seuraamuksia vastaan pitäisi olla tapauksessa olla valitusoikeus. Tietyissä maissa on tyyppillistä soveltaa rikoslainsäädäntöä lakkoon osallistuviin. Komitean mielestä rikosoikeudelliset 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 määrättyt seuraamukset eivät saa olla suhteettomia (yhdistyksille taikka työntekijöille) tehtyjen rikkomusten vakavuuteen nähden. Asiantuntijakomitea on viitannut tässä yhteydessä yhdistymisvapauskomitean huomioon, että kaikkien lakkoihin liittyvien lainvastaisten toimien seuraamusten olisi oltava oikeasuhteisia tehtyyn rikokseen tai syyllisyyteen, eikä viranomaisten pitäisi turvautua vankeustoimenpiteisiin pelkästään rauhanomaisen lakon toimeenpanemisen tai siihen osallistumisen vuoksi.

---

<sup>10</sup> Giving globalization a human face s. 62, para 157.

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 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat kansainväliset yleissopimukset

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen, jäljempänä *KP-sopimus*, SopS 7–8/1976) 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti jokaisella on oikeus yhdistymisvapautteen 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 moraalin 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 sopusoinnussa 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 soveltamisalalla 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 sosiaalipolitiikkaa 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, Uhmavaara, Heikki: Kollektiivisopimukset ja työrauha, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja Yksityisoikeuden sarja A:130, Turku 2012, s. 212).

EU-tuomioistuimien on arvioinut lakko-oikeuden suhdetta EU:n taloudellisten perusvapauksien käyttämiseen (mm. Viking C-438/05 ja Laval C-341/05). Tapaukset koskivat jäsenvaltioiden rajat ylittäviä työtaistelutoimenpiteitä.

Tapauksissa suhteellisuusperiaate on ollut arviointiperusteena sille, milloin voidaan oikeuttaa työtaistelutoimenpitein EU:n perusvapauksien rajoittaminen työntekijöiden suojelun tavoitteella, kun toimilla on vaikutusta rajat ylittäviin tilanteisiin.

## 2.7.6 Yhteenveto kansainvälisten sitoumusten asettamista reunaehdoista ehdotetuille muutoksille

### 2.7.6.1 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 ihmisoikeustuomioistuimien ei ole arvioinut poliittisia työtaistelutoimenpiteitä. Ihmisoikeussopimuksen mukaan lakko-oikeus liittyy yhdistymisvapauteen ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden käyttöön. Poliittisissa työtaisteluissa ei ole kyse kollektiivisen neuvotteluoikeuden 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. Poliittisten työtaisteluiden tarkoitus ei kuitenkaan liity työehtosopimusneuvotteluihin, joten niitä voidaan arvioida eri tavalla kuin työtaisteluita, joiden päämääränä on työehtosopimuksen aikaansaaminen. 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 ILO:n tulkintakäytännössä 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 työsulujen rajoittamisia koskevat samat periaatteet ja niitä tulisi soveltaa lähtökohtaisesti yhdenmukaisesti työntekijä- ja työnantajajärjestöihin, mikä noudattaisi Suomessa sovellettua lainsäädäntökäytäntöä pariteettiperiaatteesta CFA 5. painos 2006 kohta 529, Uruguayta koskeva valitus vuodelta 2006 (Case No 2530).

Yhdistymisvapauskomitea on erottanut toisistaan mielenosoitukset, joilla pyritään puhtaasti ammattiyhdistyksiin liittyviin tavoitteisiin, joiden se on katsonut kuuluvan ammattiyhdistysoikeuksien 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 kestoja.

ILO:n tulkintakäytäntö ohjaa jäsenmaiden politiikkavalmistelua ja tuo esille kansallisessa lainsäädännössä huomioitavaksi näkökohtia, 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 ammattiyhdistysoikeuksien 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 kestoja 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 työsuluissa tarkoituksena ei ole vaikuttaa työehtosopimuksen solmimiseen taikka neuvotteluihin, joten jäsenvaltioiden liikkumavara sääntelyssä on laajempi. Sääntelyssä voidaan ottaa huomioon kansalliset työmarkkinaolosuhteet ja käytännöt.

#### 2.7.6.2 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 tarkoitettulla 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.

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.

Työrauhavelvoite on ILO:n, kuten myös sosiaalisen peruskirjan tulkintakäytännön mukaan, 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. Työrauhavelvollisuutta ei ole nimenomaisesti määritelty ILO:n tulkintakäytännössä tai muiden kansainvälisten sitoumusten tulkintakäytännössä. Työtuomioistuimen oikeuskäytännön voidaan arvioida olevan ILO-sopimusten mukaista siltä osin kuin se koskee sitä, että hyvin laajojen tai pitkien tukityötaisteluiden voidaan arvioida kohdistuvan myös omaan työehtosopimukseen kokonaisuudessaan (vrt. Suomen työehtosopimuslaki 8 §). ILO:ssa ei tosin ole otettu tähän nimenomaisesti kantaa.

Nyt ehdotettavan myötätuntotyötaisteluita koskevan sääntelyn kannalta tämän voidaan arvioida tarkoittavan sitä, että myötätuntotyötaisteluiden suhteellisuusvaatimuksesta voidaan säätää koskien työrauhavelvollisuuden voimassa ollessa toteutettuja tukityötaisteluita.

Työtaisteluoikeus on ILO:n tulkintakäytännössä ensisijaisesti työehtosopimusten neuvotteluprosessiin liittyvä oikeus, ja lakko-oikeutta suojataan erityisesti silloin, kun tavoitteena on työehtosopimuksen solmiminen. Muita tavoitteita varten järjestettyjen lakkojen rajoittamisessa on enemmän kansallista liikkumavaraa. Työtaisteluoikeuden suoja koskee myötätuntotyötaisteluita, joilla tuettavan primääri työtaistelun tavoitteena on työehtosopimuksen solmiminen. Sen sijaan ILO:n tulkintakäytännöstä voidaan päätellä, että myötätuntotyötaistelut, joilla tuetaan sellaista primääri työtaistelua, jonka tavoite ei ole työehtosopimuksen solmiminen, eivät saa suojaa ja niitä voidaan kansallisesti rajoittaa. Esimerkkeinä voidaan mainita työnantajan tekemään irtisanomispäätökseen kohdistuvat työtaistelut tai järjestöjen väliset yrityksessä sovellettavan työehtosopimuksen valintaa koskevat riidat.

Tältä osin on huomattava, että uudistetun sosiaalisen peruskirjan tulkintakäytännön mukaan lakko-oikeus ei rajoitu pelkästään lakkoihin, joilla tavoitellaan työehtosopimuksen solmimista (Conclusions-Germany-1975). Peruskirjan 6 artiklan 4 kohtaa voidaan rajoittaa G artiklan nojalla.

Kansainvälisten sopimusten lainsäätäjälle antaman liikkumavaran perusteella voidaan arvioida, että suhteellisuusvaatimuksen asettaminen kansallisella lainsäädännöllä on mahdollista, kun myötätuntotyötaistelulla tuetaan primääri työtaistelua, jonka tarkoitus liittyy muuhun kuin työehtosopimuksen tavoitteluun. Harkintavalta arvioida suhteellisuusarvioinnin kriteereitä on tällöin laaja.

Kansainvälisten sopimusten perusteella suppein liikkumavara asettaa rajoituksia koskee niitä myötätuntotyötaisteluita, joilla tuetaan sellaista laillista primääri työtaistelua, jonka tavoite on työehtosopimuksen solmiminen. ILO:n tulkintakäytännön perusteella ammattijärjestöille kuuluu vapaus järjestää ja mitoittaa toimensa. ILO:n tulkintakäytännössä ei ole tietyvästi 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. ILO:n tulkintakäytännön yleisten periaatteiden mukaan lakko-oikeuden rajoittamiseen taloudellisten syiden perusteella suhtaudutaan kielteisesti. Tämä on



ilmennyt käsitelyjen kansallisten tilanteiden yhteydessä esitetyissä komiteoiden kannanotoissa. Valvontakäytännössä ei ole otettu nimenomaisesti kantaa myötätuntolakkojen rajoittamiseen taloudellisilla perusteilla, mutta yleiset periaatteet soveltunevat myös niihin. Myötätuntotyötaistelun voidaan kuitenkin katsoa olevan eräällä tavalla työtaisteluoikeuden liitännäinen osa, joten sen rajoittamisessa on enemmän liikkumavaraa asettaa rajoituksia kuin työehtosopimuksen solmimistarkoituksessa omaa työnantajaa kohtaan järjestetyn työtaistelun osalta. Kansallisen liikkumavaran ala ei kuitenkaan ole selkeä.

ILO:n tulkintakäytännön mukaan lakko-oikeutta voidaan rajoittaa olennaisissa palveluissa. Olennaisiksi katsottujen palveluiden luettelo on suppea. Lisäksi on katsottu, että myös muut palvelut (kuten meteorologiset palvelut ja sosiaaliturvapalvelut) sisältävät tiettyjä osia, jotka ovat olennaisia ja toiset eivät ole. Lakko-oikeutta rajoittava sääntely voidaan tällä perusteella kohdistaa vain harvoihin, määritellyillä aloilla toteutettaviin tai määritelyihin tehtäviin kohdistuviin myötätuntotyötaisteluihin.

Komitea on ehdottanut joissakin tapauksissa, että neuvottelut vähimmäispalveluista ja niiden turvaamisesta olisi keino vähentää vahinkoja, jotka ovat väistämättömiä tai suhteettomia kolmansille osapuolille. Nämä tulkinnat liittyvät olennaisten palvelujen turvaamisen vuoksi tehtyihin lakko-oikeuden rajoituksiin tilanteissa, joissa olennaiset palvelut on määritelty kansallisesti liian laveasti ja vastoin valvontaelinten tulkintakäytäntöä. ILO:n tulkintakäytännössä otetaan huomioon myös se, miten tärkeä joku teollisuuden ala on kansallisesti. Esimerkiksi satamien tärkeys Suomen olosuhteissa voitaisiin siten huomioida arvioitaessa vähimmäispalveluvaatimuksen asettamista.

### 2.7.6.3 Seuraamukset

Lakko-oikeuden käytön sääntely, kuten kohtuullinen ennakoilmoitusvelvollisuus ja kohtuullisten seuraamusten asettaminen lainvastaisista lakoista, on kansainvälisten sitoumusten perusteella mahdollista. Kansallisen lainsäädännön nojalla lainvastaiseen lakkoon osallistuvat eivät saa suojaa työtaisteluoikeuden perusteella. Siten työntekijöille määrättävät seuraamukset tuomioistuimen lainvastaiseksi toteaman työtaistelun jatkamisesta eivät ole ongelmallisia kansainvälisten sitoumusten näkökulmasta.

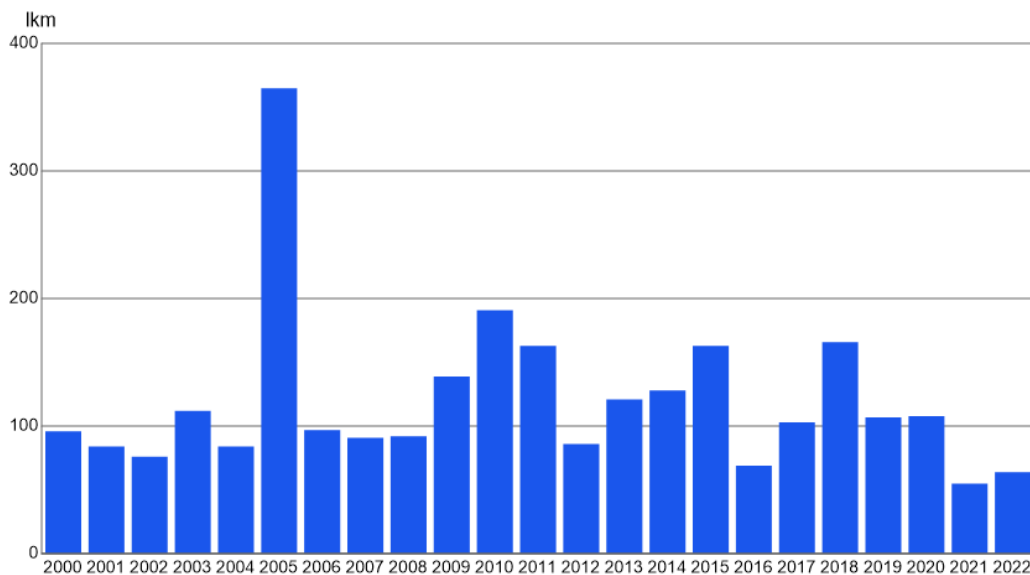
Työrauhavelvollisuuden vastaisten työtaisteluiden perusteella tuomittavien hyvityssakkojen korottaminen on kansainvälisten sitoumusten perusteella mahdollista. Tätä rajoittaa lähinnä se, että ammattiliitoille määrättävät sakot eivät saa olla määrältään sellaisia, että ne todennäköisesti johtaisivat ammattiliiton 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 toimeenpantiin 64 työtaistelua, joka on selvästi 2000-luvun mediaaniarvon alapuolella.

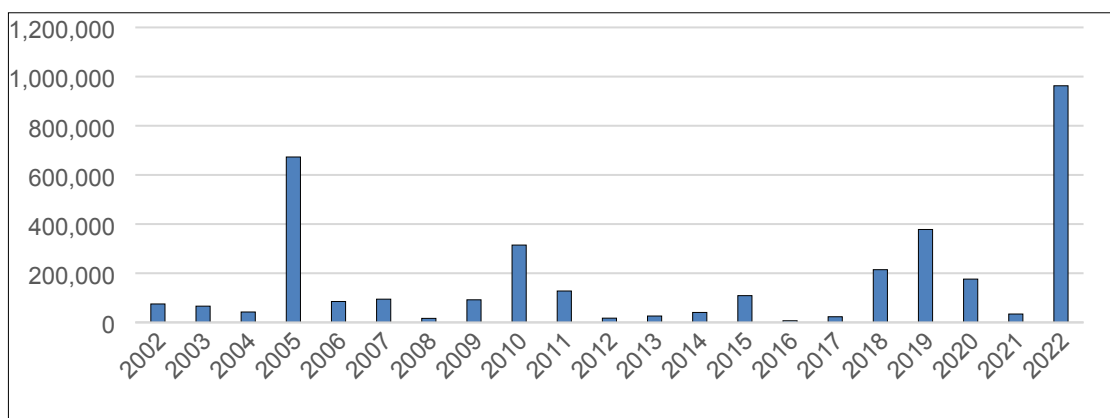
Työtaistelujen lukumäärä vuosina 2000-2022



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 työtaisteluiden määrä ollut poikkeusluonteista.

Työtaisteluiden vuoksi menetettyjen työpäivien lukumäärä

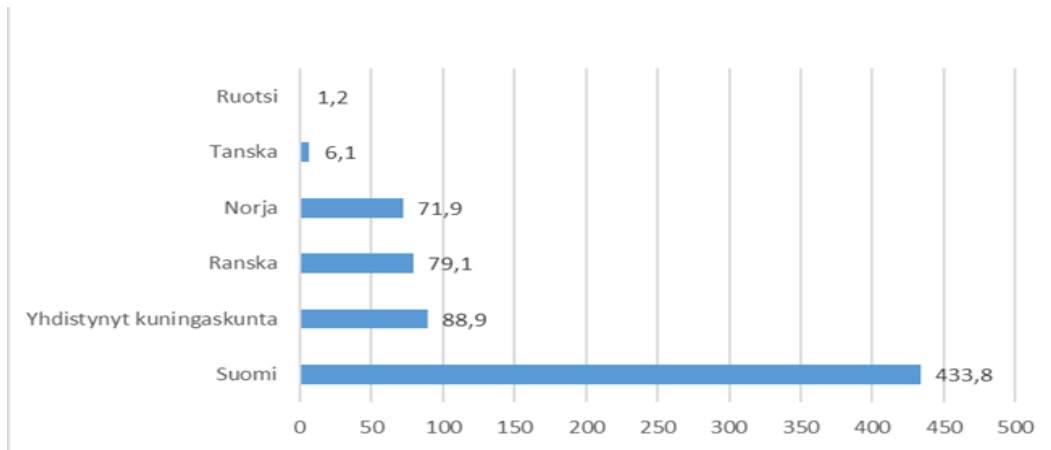


Lähde: Tilastokeskus

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

Vertailu keskeisimpiin verrokkimaihin

Lakkojen vuoksi menetetyt työpäivät 1000 työntekijää kohti eräissä maissa 2020–2022



Lähde: ETUI Strike Map

Kansainvälisten työtaistelutilastojen tietojen perusteella Suomessa lakkojen vuoksi menetettyjen työpäivien määrä 1000 työntekijää kohden on korkea, vuosina 2020–2022 Euroopan korkein. Menetettyjä työpäiviä oli Suomessa Norjaan verrattuna kuusinkertaisesti, Tanskaan nähden yli 70-kertaisesti ja Ruotsiin nähden yli 360-kertaisesti. (European Trade Union Institute, Strike Map). Aiemmillakin tarkastelujaksoilla Suomessa on menetetty lakkojen takia suhteellisen paljon työpäiviä, mutta ei oltu aivan Euroopan kärkitasoa. Suomessa ja Norjassa menetetään tyypillisesti lakkojen takia enemmän työpäiviä kuin Tanskassa ja Ruotsissa 1000 työntekijää kohden. Lakkotilastoista ei kuitenkaan käy ilmi lakkojen luonne. Sen vuoksi luotettavaa arviota lainvastaisten lakkojen, myötätuntolakkojen tai poliittisten lakkojen aiheuttamista työpäivämenetyksistä ei voida tehdä.

### 2.8.2 Lainvastaaiset 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, 42 kannetta vuonna 2021, 26 kannetta vuonna 2020,

41 kannetta vuonna 2019 ja 42 kannetta vuonna 2018. Kokonaan näinä vuosina hylättiin seitsemän työrauhakannetta.

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

Suurin osa työtuomioistuimen työrauhavelvollisuuden vastaisiksi toteamista työtaisteluilta on hyvin pieniä työnseisauksia ja ulosmarsseja, jotka ovat tyypillisesti kestoaltaan lyhyitä ja koskevat vain muutamaa työntekijää. Niiden merkitys voi olla huomattava silloin, kun työnantajayritys on hyvin pieni. On kuitenkin myös joitain tapauksia, joissa työtuomioistuimien 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 työrauhavelvollisuuden vastaisiksi katsomia työtaisteluita. Arvio perustuu työtuomioistuimien päätösten läpikäyntiin vuodelta 2022 ja lisäksi niihin tapauksiin liittyviin mediatietoihin. Näiden lisäksi työtaistelutilastossa on arviolta pari prosenttia työpäivistä käytetty muihin työtaisteluihin, jotka koskevat muun muassa palkkausta, työnjohtoa, työvoiman vähentämistä tai muita sekalaisia syitä. Nämä muodostavat toisaalta noin neljänneksen kaikista työtaisteluilta. Nämä syyt ovat työnantajan direktio-oikeuteen kohdistuvia, joten työtaisteluita voidaan pitää todennäköisesti lainvastaisina myös voimassaolevan lainsäädännön perusteella.

Taulukko: Arvio lainvastaisiin työtaisteluihin menetettyjen työtaistelupäivien määrästä

Työtaistelun syy Tilastokeskuksen työtaistelutilaston mukaan	Lainvastaisiin työtaisteluihin menetetyt työpäivät vuodessa (arvio)	Osuus kaikista työtaistelupäivistä lainvastaisia (arvio)	Arvion peruste
Alan työehtosopimus	19000	7 %	Vuoden 2022 työtuomioistuimien ratkaisuiden läpikäynti. Tuomioiden lukumäärä melko vakio vuodesta toiseen.
Työvoiman vähennys tai sen uhka	2000	100 %	Oletus, työnantajan direktio-oikeus
Tukitoimenpide	ei arvioitu	ei arvioitu	-
Työnjohto	2000	100 %	Oletus, työnantajan direktio-oikeus
Palkkaus	0	100 %	Oletus, työnantajan direktio-oikeus

Työolosuhteet	0	100 %	Oletus, työnantajan direktio-oikeus
Muu syy	6000	14 %	Poliittiset työtaistelut luokiteltu laillisiksi, muut lainvastaisiksi. Vuoden 2018 tämän syyn työtaistelut katsottu poliittisiksi, mikä vastaa myös EK:n arviota vuodelta 2018.
<b>Yhteensä</b>	<b>28000</b>	<b>9 %</b>	

*Työtaistelupäivien kokonaismäärät työtaistelun syyn perusteella perustuvat Tilastokeskuksen työtaistelutilaston keskiarvoon vuosilta 2018–2022.*

Vuonna 2022 työtuomioistuin antoi yhteensä 23 ratkaisua, joissa se totesi työntekijöiden yhdistyksen toimeenpanemien työnseisausten rikkoneen työrauhavelvollisuutta. Lisäksi kolmessa ratkaisussa työtaistelulla uhkaamisen katsottiin rikkoneen työrauhavelvollisuutta. Työrauhavelvollisuuden vastaisen 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 työrauhavelvollisuuden vastaisiksi toteamista työtaisteluista valtaosa oli protestiluonteisia, kestoaltaan 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 1 400 työntekijää ja kantajan arvion mukaan taloudellista vahinkoa aiheutui noin 715 000 euroa. Tuomittujen hyvityssakkojen määrät vaihtelivat 1 000–4 000 euron välillä.

Korkeintaan kolmen vuorokauden työrauhavelvollisuuden vastaisiksi todettuja työtaisteluja oli 10. Vaikutuksiltaan laajana voidaan pitää esimerkiksi HKL:n raide- ja metrolinjojen 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 työrauhavelvollisuuden vastaiseksi katsottu 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 2 000 ja 4 000 euron hyvityssakot.

Vuonna 2022 vain yksi työrauhavelvollisuuden vastaiseksi todettu työtaistelu oli kestoaltaan yli kolme vuorokautta. Eräässä toisessa tapauksessa (TT 2022:21) työrauhavelvollisuuden vastainen työtaistelu kesti kaksi viikkoa. Ammattiliitot olivat lisäksi toimeenpanneet kolme kestoaltaan 1–2 vuorokauden työnseisausta. Työtaistelun syynä oli palkkausta koskevien paikallisten neuvottelujen päättyminen 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 3 000–9 000 euron välillä.

Kokonaisuudessaan työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan nykyainsäädännön mukaan työrauhavelvollisuuden vastaisiin työtaisteluihin menetetään arviolta noin 7–12 prosenttia kaikista työtaisteluiden vuoksi menetetyistä henkilötyöpäivistä, mikä tarkoittaa 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 työrauhavelvollisuuden vastaisista työtaisteluista. Tältä osin arvio perustuu vain yhden vuoden tietoihin, mutta toisaalta työtuomioistuimen tilastoissa tällaisten ratkaisuiden lukumäärä vaihtelee varsin vähän vuosittain. Lisäksi työrauhavelvollisuuden vastaisiin työtaisteluihin on sisällytetty Tilastokeskuksen työtaistelutilastosta vuosilta 2018–2022 keskiarvo niistä työtaisteluista, joiden syyksi on tilastoitu työnantajan direktio-oikeuden piiriin kuuluvat asiat: palkkaus, työjohto, työvoiman vähennys tai uhka ja työolosuhteet. Näiden lisäksi työrauhavelvollisuuden vastaisiksi 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 toimeenpantiin 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 poliittisten työtaisteluiden osuus kaikista työtaisteluiden vuoksi menetetyistä työpäivistä oli noin 8–9 prosenttia. Näistä lähestulkoon kaikki työpäivien menetykset, noin 170 000 työpäivää, tapahtuivat vuonna 2018. Syksyllä 2018 järjestetyt valtakunnansovittelijan toimistoon ilmoitetut poliittiset työtaistelut olivat lakkoja sekä ylityö-, vuoronvaihto- ja matkustuskieltoja.<sup>11</sup> Vuoden 2018 piikki muut syyt -kategorian työtaisteluissa ei voi selittyä muulla kuin laajoilla poliittisilla mielenilmauksilla pääministeri Sipilän hallituksen toimia vastaan. Muina vuosina poliittisten työtaisteluiden vuoksi 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 työtaisteluiden 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

---

<sup>11</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.

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.

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

Vuonna 2022 työtuomioistuimien totesi työrauhavelvollisuuden vastaiseksi neljä myötätuntotyötaistelua. Myötätuntotyötaistelut katsottiin työrauhavelvollisuuden vastaisiksi. Myötätuntotyötaisteluista kolme oli lyhytkestoisia kolmen tunnin ulosmarsseja (TT 2022:81, TT 2022:80, TT 2022:49). Kahdessa ensimmäisessä tapauksessa ulosmarsseihin osallistui yhteensä satoja työntekijöitä ja kolmannessa 30 työntekijää. Ulosmarsseilla pyrittiin vaikuttamaan yhtiöiden suunnitelmiin työehtosopimuksen vaihtamisesta. Hyvityssakkojen määrät vaihtelivat 800—3 500 euron välillä. Laajemmasta myötätuntotyötaistelusta oli kyse edellä selostetussa tapauksessa TT 2022:63.

Vuodelta 2022 on kuusi työtuomioistuimen ratkaisua, jotka koskevat myötätuntotyötaisteluita. Niistä kaikki oli todettu työrauhavelvollisuuden vastaisiksi. Vuodelta 2021 on vain muutama tapaus.

#### 2.8.5 Seuraamukset

Hyvityssakon määrä on tyypillisesti kahdesta tuhannesta muutamaan tuhanteen euroon. Enimmäismäärää lähellä olevia hyvityssakkoja tuomitaan harvoin. Sakot jäävät keskimäärin korkeintaan noin viidesosaan enimmäismäärästä. Ammattiliitolle tuomitaan työrauhavelvoitteen rikkomisesta keskimäärin suurempi sakko kuin alayhdistykselle (esim. vuosina 2004–2009 liitolle keskimäärin 6 200 euroa, alayhdistykselle 2 100 euroa). Valvontavelvoitteen laiminlyönnin osalta hyvityssakot 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 työrauhavelvollisuuden vastaisia työtaisteluita koskevissa työtuomioistuimen tuomioissa tuomittujen hyvityssakkojen määrä oli alhaisimmillaan 500 ja enimmillään 9 000 euroa, mutta pääsääntöisesti noin 1 000–3 000 euroa.

Työtuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella ei ole kovin yleistä, että lainvastaiseksi todettuja 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 työtaistelutoimenpiteistä jää sen ulkopuolelle. Käytännössä työrauhavelvollisuuden noudattaminen mahdollistaa lähinnä aidot myötätuntotyötaistelut ja niin sanotut puhtaat poliittiset työtaistelut, joilla ei pyritä osaksikaan vaikuttamaan omaan työehtosopimusosapuoleen. Niidenkin katsotaan kuitenkin usein kohdistuvan työehtosopimukseen esimerkiksi työehtosopimuksen työnojohto-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 kilpailukyvyyn 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 toiminnan 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 niiden toiminnan suuren taloudellisen merkityksen vuoksi. Satamiin on kohdistettu niin perinteisiä työtaisteluita työehtosopimuskiistoista kuin myötätunto- 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. Kilpailukyvyyn tasapuolisten 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 sotilasjuntaa vastaan) lailliseksi ja vajaan kuukauden mittaisen saarron puolestaan ylimitoitetuksi (Arbetsdomstolen Beslut nro 15/1980 ja Beslut nro 33/22, Mål nro A 75/22).

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 tietyvästi Suomessa järjestetty. Perustuslaissa suojataan yhdistymisvapautta ja siihen liittyvänä myös oikeutta poliittiseen työtaisteluun. Poliittinen työsulku on työnantajien käytettävissä oleva työtaistelutoimenpide, jonka suojan voi johtaa ILO:n kansainvälisten yleissopimusten tulkintakäytännöstä sekä siten myös perustuslain 13 §:n 2 momentista. Jos poliittisten työnseisausten enimmäiskesto rajoitetaan yhteen vuorokauteen, on työmarkkinaosapuolten tasapainon kannalta perusteltua rajoittaa myös työnantajapuolen toimeenpanemia poliittisia työsulkuja. Tämän periaatteen mukaisesti myös poliittisten työsulkujen kesto tulisi rajoittaa samoin kuin poliittisia työnseisauksia.

Poliittisten työtaisteluiden toimeenpaneminen 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 neuvottelu-oikeuden 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 ulosmarssina. Erilaiset lyhyet ulosmarssit, vastalauseet ja mielenilmaisut ovat tyypillisimpiä työtaistelutoimenpiteitä sopimuskauden aikana. Työtuomioistuimessa myös tällaisten ulosmarssien voidaan katsoa kohdistuvan työehtosopimuksen työnjohto-oikeutta koskeviin määräyksiin, jolloin ne ovat työrauhavelvollisuuden vastaisia. Kollektiivisopimuskauden aikaisten ulosmarssien runsas määrä lisää Suomessa selvästi lainvastaisten työtaistelujen kokonaismäärää. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 194.)

Työtuomioistuin käsittelee useita kymmeniä tällaisia tapauksia vuodessa. Nykyisen hyvityssakkojen tason 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 lainvastaisten työtaisteluista työnantajalle aiheutuvia vahinkoja.

Työntekijälle tuomittavan seuraamuksen uhka olisi tehokas keino ennalta ehkäistä lainvastaiksi todettujen työtaistelujen jatkamista. Lainvastaista työtaisteluita ja niihin osallistumista ei suojata kansainvälisissä sopimuksissa.

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

### **3 Tavoitteet**

Ehdotuksen yleisenä tavoitteena ovat vakaammat ja häiriöttömämmät työmarkkinat, jotka turvaavat yritysten tuottavuutta ja parempaa kilpailukykyä suhteessa keskeisiin kilpailijamaihin sekä 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 kytkeytyvät 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 toimittaessa 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 Suomessa.

Seuraamusjärjestelmän tehostamisen tavoitteena on vähentää lainvastaisten työtaisteluiden määrää ja siten niistä aiheutuvia kustannuksia ja haittoja. Tavoitteena on, että hyvityssakot olisivat oikeasuhtaisia verrattuna lainvastaisista 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 lainvastaisiksi todettuihin työtaisteluihin osallistumista.

Ehdotusten tavoitteena on ennalta estää pitkistä poliittisista työtaisteluista 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 rajoittamiseksi. Esityksen tarkoituksena on ulottaa sääntely koskemaan koko työsuhteista 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 työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä.

#### 4.1.2 Suhteettomien myötätuntotyötaisteluiden rajoittaminen

Myötätuntotyötaistelu on työtaistelu, jolla tuetaan toista työriitaa. Myötätuntotyötaisteluista ei ole nykyisellään säännöksiä, joten ne ovat myös työehtosopimuskauden aikana laillisia, jolleivät ne kohdistu omaan työehtosopimukseen ja kunhan pääriita on laillinen. Myötätuntotyötaistelun vaikutukset voivat kohdistua pääriidan osapuoliin, jolloin niillä on painostusvaikutusta pääriidassa. Joskus myötätuntotyötaistelun seuraukset kohdistuvat laajasti muualle kuin pääriidan osapuoliin. Ensinnäkin myötätuntotyötaistelut voivat aiheuttaa vahinkoa ja haittaa siinä yrityksessä, jossa myötätuntotyötaistelu toteutetaan ja joka on pääriitaan nähden sivullinen osapuoli. Toiseksi myötätuntotyötaistelu voi aiheuttaa vahinkoa ja haittaa tällaisen yrityksen asiakkaille ja muille sidosryhmille, jotka ovat niin ikään pääriitaan nähden sivullisia. Jos kysymys on näille pääriitaan nähden sivullisille aiheutuvista suhteettomista vahingoista tai haitasta, on tällaisten myötätuntotyötaisteluiden täysimääräistä sallittavuutta pidettävä epäkohtana.

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

Jos työehtosopimus on voimassa, työrauhavelvollisuuden piiriin jatkossa katsottaisiin kuuluvaksi pidättäytyminen suhteettomilta myötätuntotyötaisteluilta. Asiasta säädettäisiin työehtosopimuslaissa. Ensinnäkin työrauhavelvollisuuden vallitessa ei saisi toimeenpanna myötätuntotyötaistelua siten, että työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutettaisiin suhteettomia vahingollisia seurauksia rajoittamalla työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa liian merkittävällä tavalla. Suhteettomia vahingollisia seurauksia voi syntyä ensinnäkin sen vuoksi, että palvelu- tai tuotantotoimintaa rajoitetaan laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi. Toiseksi myötätuntotyötaistelu voisi aiheuttaa suhteettomia vahingollisia seurauksia tilanteessa, jossa työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa rajoitetaan ilman, että sillä olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan. Ehdotuksessa olisi siten kysymys työehtosopimuslakiin perustuvan työrauhavelvollisuuden laajentamisesta.

Sääntelyn tarkoituksena olisi se, että myötätuntotyötaistelut toimeenpantaisiin sellaisella tavalla, että pääriitaan nähden sivullisille aiheutuva haitta ja vahinko minimoituisivat, mutta työtaistelulla saavutettaisiin silti riittävä painostusarvo. Käytännössä tämä tapahtuisi esimerkiksi sallimalla myötätuntotyötaistelun kohteena olevassa yrityksessä palveluiden ja tavaroiden myynti sellaisille osapuolille, joilla ei ole liittymiä pääriidan piirissä olevaan työnantajaan. Siltä osin kuin myötätuntotyötaistelu ulottaisi vaikutuksensa pääriidan piirissä oleviin toimijoihin, 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 tilanteeseen, jossa työehtosopimuksen voimassaolo on päättynyt. Lisäksi sääntely ei koskisi tilannetta, jossa työehtosopimusta sovelletaan työehtosopimuslain 2 luvun 7 §:ssä säädetyn yleissitovuuden perusteella. Sääntely ei koskisi myöskään aloja, joilla ei ole lainkaan sovellettavaa työehtosopimusta.

Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella suhteettoman myötätuntotyötaistelun rajoituksista säädettäisiin työriitojen sovittelusta annetussa laissa. Rajoitteet olisivat pienempiä kuin

työrauhan vallitessa. Rajoitteet koskisivat ainoastaan tilannetta, jossa tuettavan työtaistelun tavoitteena ei ole työehtosopimuksen solmiminen. Jos pääriidan tavoitteena on työehtosopimuksen solmiminen, myötätuntotyötaistelun suhteellisuusvaatimus ei olisi voimassa.

#### 4.1.3 Poliittisten työtaisteluiden rajoittaminen

Poliittisen työtaistelun tarkoituksena on vaikuttaa poliittisen päätöksentekijän toimintaan, mutta sen välittömät vaikutukset kohdistuvat yleensä työnantajiin. Suomessa poliittisten työtaisteluiden toimeenpanolle 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 poliittisen työtaistelun keston.

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

Työnseisauksena toteutettava poliittinen työtaistelu saisi kestää enintään 24 tuntia. Lisäksi työnseisaus olisi toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestettävä siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi. 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 työsopimuslakiin ja merityösopimuslakiin lisättäväksi säännökset siitä, että yksittäinen työntekijäkin voitaisiin tuomita maksamaan hyvitystä työnantajalleen, jos tämä olisi jatkanut sellaista työtaistelua, jonka tuomioistuimien on jo todennut 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. Lain ruotsinkielisen käännöksen terminologiaa modernisoitaisiin eräiltä osin, etenkin muuttamalla valtakunnansovittelijaa koskeva terminologia sukupuolineutraaliin muotoon.

### 4.2 Pääasialliset vaikutukset

#### 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

##### 4.2.1.1 Vaikutukset kansantalouteen

Esityksessä ehdotettujen muutosten arvioidaan vähentävän lainvastaisia työtaistelutoimenpiteitä, 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 lainvastaisten työtaisteluiden vuoksi menetetään arviolta noin 7–12 prosenttia kaikista työtaisteluiden vuoksi menetetyistä henkilötyöpäivistä, mikä merkitsee vuosisatasolla 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.

Hyvityssakkojen korottamisella voi siis olla vähentävä vaikutus näihin noin 40 työrauhavelvollisuuden vastaiseen työtaisteluun vuodessa ja arviolta 25 000–40 000 menetettyyn työpäivään.

Myötätuntotyötaisteluisia menettäisiin Tilastokeskuksen työtaistelutilaston perusteella vuosina 2018–2022 keskimäärin 36 000 henkilötyöpäivää. Esityksessä myötätuntotyötaisteluiden toimeenpanemista rajattaisiin siten, että niiden tulisi olla laajuudeltaan suhteellisia tuettavaan

työehtoriitaan ja kohdistua pääasiassa työriidan osapuoliin. Tällä käytännössä rajoitettaisiin vaikutuksiltaan kaikkein laajimpia myötätuntotyötaisteluita, joita ovat 2000-luvulla olleet erityisesti satamien myötätuntotyötaistelut.

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 työrauhavelvollisuuden vastaista työtaistelua tai myötätuntotyötaistelua ja lisäksi poliittisten työtaistelujen kesto lyhenisi hieman. Tämä ei käytännössä ole realistista. Todennäköisesti vaikutus jää merkittävästi tämän alapuolelle. Konservatiivinen arvio on, että työtaisteluihin käytettyjen työpäivien määrä vähenisi lakimuutoksen myötä 5–10 prosenttia. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että työrauhavelvollisuuden vastaisiin työtaisteluihin sekä tukityötaisteluihin menetettyjen työpäivien määrä vähenisi olennaisesti. Työtaisteluiden lukumäärä voi sen sijaan vähentyä merkittävästikin hyvityssakkojen korottamisen 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 korottaminen 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>12</sup> mukaan yleisimmät työnantajille lakoista aiheutuvat kustannukset ovat kiinteät kulut ja menetetty 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 vastaavasti 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

---

<sup>12</sup> Tang & Ponak (1986): Employer Assessment of Strike Costs. *Relations Industrielles / Industrial Relations*, 41(3), 552–571. <http://www.jstor.org/stable/23072895>

tutkimuslaitos ETLA:n arvion (22.2.2023) mukaan varsinkin pitkäkestoisilla, useamman viikon kestävillä satamalakoilla, jotka voivat vähentää bruttokansantuotetta useilla prosentilla 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 kirmään 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 rajoittamisella 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. Jatkossa tämän tyyppiset poliittiset työtaistelut eivät enää olisi laillisia, mikä jossain määrin edesauttaa logistiikkaketjujen toimintaa.

Myös Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) on laskenut<sup>13</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 menetyksen Suomen bruttokansantuotteeseen. Vastaavasti saman lakon kustannukset menetettyjen työpäivien kautta arvioituna olisivat olleet 80–130 miljoonaa euroa. Menettyjen 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>14</sup>

Lainvastaisten työtaisteluiden ja myötätuntotyötaisteluiden 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 myötätuntotyötaisteluiden vaikutuksen rajoittamisen 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 voidaan karkeasti arvioida, että vaikutus on joitain kymmeniä miljoonia euroja vuodessa, arviolta 10–40 miljoonaa euroa.

#### 4.2.1.2 Vaikutukset kotitalouksiin

Erityisesti laajoilla työtaisteluilla on vaikutuksia myös yritysten asiakkaisiin. Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita joukkoliikenteeseen tai vaikkapa lastenhoitoon kohdistuvat laajat työnseisaukset, jotka voivat vaikuttaa suureen joukkoon ihmisiä. Työtaisteluilla voi olla myös taloudellisia vaikutuksia kotitalouksille lisääntyneinä kustannuksina tai menetettyinä tuloina, jos joudutaan järjestämään esimerkiksi työmatkat muulla tavalla tai jäämään pois töistä lasten hoidon järjestämiseksi. Myös tarpeellisten tavaroiden saatavuuteen voi tulla häiriöitä. Tällaisilla

---

<sup>13</sup> <https://ek.fi/ajankohtaista/uutiset/miten-ek-laskee-tyotaisteluiden-menetykset/>  
<https://ek.fi/ajankohtaista/tiedotteet/ensi-maanantaina-uhkaavilla-lakoilla-suuret-taloudelliset-vaikutukset/>

<sup>14</sup> <https://www.sttk.fi/2019/12/05/teollisuuden-lakolla-tuskin-vaikutusta-liikevaihtoon-tai-bkthen/>

vaikutuksilla on enemmän merkitystä pienituloisille kotitalouksille. Ehdotuksilla vaikutetaan välillisesti siihen, että nämä vaikutukset vähenevät.

#### 4.2.1.3 Vaikutukset yrityksiin

Yksittäisen työnantajayrityksen näkökulmasta tämän esityksen ehdotukset hyvityssakkojen nostamisesta ja myötätuntotyötaisteluiden rajoittamisesta voivat olla paikoin merkittäviäkin vaikutuksiltaan. Muutokset parantavat työehtojärjestelmän ennakoitavuutta ja vähentävät työnantajan riskiä siitä, että tärkeän työtehtävän teettäminen estyy yllättävän ja ennakoimattoman työtaistelun vuoksi. Myötätunto- ja poliittiset työtaistelut sekä työrauhavelvollisuuden vastaiset työtaistelut ovat usein työnantajille vaikeammin ennakoitavia kuin tavanomaiset työehtosopimuskiistat. Tältä osin esitys tukee erityisesti pienten ja keski suurten työnantajayritysten toimintaedellytyksiä.

Työrauhavelvollisuuden vastaisten työtaisteluiden väheneminen hyödyttää ennen kaikkea pieniä yrityksiä, jotka ovat usein lainvastaisten työtaisteluiden kohteena, ja joissa muutamankin työntekijän työnteisauksella voi olla suuri taloudellinen merkitys.

Työtaistelut aiheuttavat yrityksille kustannuksia. Yrityksessä, joka joutuu työtaistelutoimenpiteiden 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.

Lainvastaisten 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 momentissa turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus ja sen on katsottu turvaavan myös työtaisteluoikeutta. Esityksellä rajoitettaisiin työntekijöiden yhdistysten oikeutta toimeenpanna suhteettomia seurauksia aiheuttavia myötätuntotyötaisteluita sekä poliittisten työtaisteluiden kestoaikaa. Työtaisteluoikeutta käytetään kollektiivisesti osana ammatillista yhdistymisvapautta. Työntekijöiden yhdistysten myötätunto- ja poliittisen työtaistelun oikeutta rajoitettaessa rajoitetaan samalla niiden jäsenten, eli yksittäisten työntekijöiden oikeutta näillä keinoilla vaikuttaa joko toisten työntekijöiden neuvotteluasemaa tukemalla tai poliittiseen päätöksentekoon. Työntekijän aseman kannalta keskeistä on kuitenkin se, että esityksellä ei rajoitettaisi lainkaan työtaisteluoikeutta siltä osin, kuin riitä koskee työntekijän omaan työhön liittyviä palkkaehtoja eikä suhteellisia myötätuntotyötaisteluitakaan. Työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan lainvastaiseenkin työtaisteluun osallistuvia suojeltaisiin työsopimuksen irtisanomiselta. Vastaavasti työntekijöitä, jotka ovat järjestäneet työehtosopimuslakiin ehdotettavien säännösten mukaisen poliittisen työtaistelun, suojeltaisiin työsopimuksen irtisanomiselta.

Ehdotuksilla ei puututa työntekijöiden kokoontumisvapauden, mielipiteen ja sanavapauden käyttöön heidän vapaa-ajallaan. 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. Lainvastaiset työtaistelut ja suhteettoman laajat 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 ruokahuoltopalvelut. Nämä positiiviset vaikutukset ovat välillisiä ja niiden merkitystä vähentää se, että työtaisteluiden aikana voidaan sopia vähimmäispalveluista. Ehdotetut muutokset turvaavat työnantajayritysten ja niitä omistavien luonnollisten henkilöiden omaisuuden suoja, 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 sekä työntekijöihin

Ehdotuksella vahvistetaan työnantajan direktio-oikeuden toteutumista ja tehtyjen työehtosopimusten ja työsopimusten 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 tai
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 lainvastaisten työtaisteluiden hyvityssakkojen noustessa. Seurauksena voi olla joissain tapauksissa palkansaajien näkökulmasta heikommät 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 työtaistelutoimenpiteet 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 lainvastaisiksi katsomiin työtaisteluihin on osallistunut viimeisen viiden vuoden aikana keskimäärin noin 13 000 palkansaajaa vuodessa. Heistä arviolta puolet on osallistunut työehtosopimukseensa liittyvään lainvastaiseen 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 lainvastaiseen 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 työtaistelutoimenpiteiden vaikutukset voivat herkästi olla mittavia, mutta myötätuntotyötaisteluiden kohteena ovat tyypillisesti muut alat. Myötätuntotyötaisteluita on usein käytetty tukemaan matalan järjestäytymisasteen miesvaltaisia teknisiä aloja. Toisaalta myös erällä naisvaltaisilla palvelualoilla, kuten kaupan alalla ja matkailualalla, työehtosopimusten kattavuus on melko matala<sup>15</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 ennakoita arvioida, onko esityksellä sukupuolivaikutuksia vai ei.

On mahdollista, että muutoksen merkitys tulevaisuudessa kasvaa, mikäli työehtosopimusjärjestelmän pirstaloituminen jatkuu. Siirtyminen alakohtaisista työehtosopimuksista yritysکوhtaisiin 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 rajatuimmilla myötätuntotyötaisteluilla. Mikäli yleissitovien työehtosopimusten määrä jatkossa vähenee, voi kehityskulku palkansaajajärjestöjen näkökulmasta lisätä myötätuntotyötaisteluiden tarvetta. Tällöin myötätuntotyötaisteluita koskevien rajoitusten vaikutukset olisivat tältä osin suuremmat kuin tämänhetkisessä työmarkkinatilanteessa.

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 työaikaan noin 130 000 tuntia vuodessa, eli noin 90 henkilötyövuoden verran.

Toinen vaikutuskanava on epäsuorat vaikutukset. Ensinnäkin työmarkkinoiden häiriöttömyys tukee suomalaisten yritysten menestymistä kansainvälisillä markkinoilla. Yritysten aseman parantuessa markkinoilla voi syntyä myönteisiä työllisyysvaikutuksia. On myös huomioitava, että keskeisessä kilpailijamaassa Ruotsissa työmarkkinahäiriöiden määrä on selvästi pienempi.

---

<sup>15</sup> Ahtiainen, Lasse (2019): Työehtosopimusten kattavuus 2017/2018. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019/62.

Investointivarmuuden paranemisen työllisyysvaikutus on myönteinen, mutta sen suuruutta on mahdotonta arvioida määrällisesti. Lisäksi muutokset voivat vähäisissä määrin kasvattaa kokonaistyöllisyyttä 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 lienevät 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 tuomioistuimen lainvastaiseksi toteaman työnseisauksen jatkamisesta on asia, jolla on konkreettisia vaikutuksia palkansaajille. Palkansaajalla on kuitenkin mahdollisuus välttyä maksusta lopettamalla työnseisaus työnantajan ilmoitettua hänelle työtuomioistuimen ratkaisusta. Työnantajalla ei ole oikeutta myöskään pidättää hyvitystä palkasta, jollei työntekijä hyväksy työnantajan oikeutta hyvitykseen.

Työnantajan olisi työntekijän riitauttaessa hyvityksen perusteen nostettava kanne yleisessä tuomioistuimessa. Kynnys oikeusprosessiin on korkea molempien osapuolten osalta ottaen huomioon hyvitysseuraamuksen määrä. Hyvitysseuraamuksella on merkitystä työntekijän toimintaan ennalta ehkäisevästi vaikuttavana sanktion uhkana. Sillä voi olla merkitystä myös työntekijän ammatillisen yhdistymisvapauden käyttämisen kannalta, jos työntekijöiden yhdistys vaatii jäseniltään lainvastaiseksi todetun työtaistelun jatkamista. Ensisijaisesti on työntekijöiden yhdistysten vastuulla järjestää työtaistelut lainsäädännön puitteissa. Yksittäisen työntekijän hyvitysseuraamuksen ei ennakoida toteutuvan kuin suhteellisen harvoissa tilanteissa.

Lisäksi ehdotetut muutokset vähentävät häiriöitä 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 ja 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. Myötätuntotyötaisteluita koskevat säännökset tuovat työtuomioistuimen ratkaistavaksi uuden asiatyyppin, mikä lisää työtuomioistuimen työmäärää. Työmäärä saattaa olla suurempi erityisesti jonkin aikaa lain voimaantulon jälkeen, kun uusille säännöksille haetaan työtuomioistuimen tulkintaa mahdollisesti tasaantuen tulkintakäytännön vakiintuessa. Työtuomioistuimen käsittelyajat saattavat lainmuutosten 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 työtuomioistuimen

käsiteltäväksi 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 työtaisteluita koskeva uusi sääntely koskemaan tilanteita, joissa osapuolten välillä vallitsee työrauha, vai koko työsuhteista työmarkkinakenttää. Myötätunto- ja poliittisista työtaisteluista aiheutuvien kohtuuttomien vaikutusten estämiseksi arvioitiin, että on perusteltua ulottaa sääntely koskemaan myös työrauhavelvollisuuden ulkopuolisia tilanteita.

Sääntelypaikan osalta vaihtoehtona arvioitiin, että poliittisista ja myötätuntotyötaisteluista säädetäisiin työriitojen sovittelusta annetussa laissa. Koska normaalisitovat työehtosopimukset kattavat suurimman osan työmarkkinakentästä, arvioitiin perustelluksi vaihtoehdoksi hyödyntää työehtosopimuslakiin liittyvää prosessisääntelyä. Työrauhavelvollisuuden laajentamiseen päädyttiin myös erityisesti ILO:n sopimuksista johtuvan kansalliselle lainsäätäjälle annetun liikkumavaran johdosta. Koska työtuomioistuimen päätöksistä ei ole muutoksenhakuoikeutta, olisi muiden kuin työrauhavelvollisuuden aikana toimeenpantavien poliittisten ja myötätuntotyötaisteluiden osalta säädettävä rajoituksista muussa laissa kuin työehtosopimuslaissa. Erillisen lain säätämistä ei pidetty perusteltuna, joten sääntelyn sijoittaminen työriitojen sovittelusta annettuun lakiin katsottiin perustelluimmaksi vaihtoehdoksi.

Poliittisia työtaisteluita koskevan sääntelyn osalta keskeisenä vaihtoehtona arvioitiin, koskisiko sääntely työnseisausten lisäksi myös muita työtaistelutoimenpiteitä. Kun muiden työtaistelutoimenpiteiden osalta 24 tunnin enimmäiskesto arvioitiin liian rajoittavaksi niiden vähäisempien vaikutusten vuoksi, arvioitiin vaihtoehtoisina tapoina rajoittaa niiden enimmäiskestoa 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 työrauhavelvollisuuden vastaisista työtaisteluista jäisi kokonaan seuraamuksetta ottaen huomioon, että kansainvälisten sitoumusten perusteella lainvastaisesta työtaistelusta tuomittava sanktio ei saa johtaa ammattiyhdistyksen toiminnan loppumiseen.

Valmistelussa on arvioitu vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa hallitusohjelman kirjaus, joka koskee työntekijälle asetettavaa seuraamusta lainvastaiseksi todetun työtaistelun jatkamisesta. Vaihtoehtoina on arvioitu rangaistusluonteisesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta säätämistä, lainvastaiseksi todetun työtaistelun 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 soveltuva viranomaista ei ole. Lisäksi seuraamusmaksu tulisi määrättäväksi valtiolle, kun lainvastaisen työtaistelun 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.

Lausuntopalautteen johdosta ilmoitusvelvollisuuden osalta arvioitiin selkeämmäksi vaihtoehdoksi asettaa velvollisuus ilmoittaa työnantajalle vain myötätuntotyötaistelusta. Myötätuntotyötaistelun järjestäjän tulisi ilmoittaa työtaistelutoimenpiteestä työrauhavelvollisuuden vallitessa vastapuolena olevalle työehtosopimusosapuolelle ja aina työtaistelun piirissä olevalle työnantajalle. Poliittisesta työtaistelusta olisi ilmoitettava vain työrauhavelvollisuuden vallitessa vastapuolena olevalle työehtosopimusosapuolelle. Ilmoitusajan pituuden osalta arvioitiin eri vaihtoehtoja. Liian pitkä ilmoitus aika voisi estää myötätuntotyötaisteluiden 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 myötämäärämislaissa (Lag om medbestämmande i arbetslivet, 1976:580, jäljempänä *MBL*).

Ruotsissa voimassaolevaan työehtosopimukseen on liitetty relatiivinen työrauhavelvollisuus, josta on säädetty myötämäärämislain 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 ristiriidassa 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 myötämäärämislain vastaisuutta; 2. pyrkiä työehtosopimuksen muuttamiseen; 3. vaikuttaa aikaansaamaan sellainen määräys, jonka tarkoituksena on tulla voimaan vasta työehtosopimuksen 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.)

Myötämäärämislain nojalla järjestöjä sitoo passiivinen työrauhavelvoite, eli kielto järjestää tai muuten tukea lainvastaisia työtaisteluita, sekä aktiivinen työrauhavelvoite, eli velvollisuus pyrkiä estämään jäseniään ryhtymästä lainvastaisiin 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 myötämäärämislain 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 riitä 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 lainvastainen työtaistelutoimenpide. Myötätuntotyötaistelutoimenpiteiden on oltava tilapäisiä, koska pitkään jatkuessaan ne voivat rikkoa työnantajan työnjohto-oikeutta. Ruotsissa ei ole työehtosopimusten yleissitovuusjärjestelmää. Myötätuntotyötaisteluja 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 työtaistelutoimenpiteiden 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 työnjohto-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) lainvastaisten työtaistelutoimenpiteiden 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 lainvastaisuudesta 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 lainvastaiseen työtaisteluun. Ruotsissa työntekijöiden ilman järjestön hyväksyntää toimeenpanemat työtaistelutoimenpiteet ovat aina lainvastaisia. Myötämäärämlain 42 §:ssä kielletään jokaisen osallistuminen lainvastaiseen työtaisteluun järjestäytymisestä riippumatta. Myötämäärämlain 59 §:n mukaan yksittäistä työntekijää ei tuomita vahingonkorvaukseen, jos järjestö on toimeenpannut lainvastaisen työtaistelun. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 141).

Osallistuminen lainvastaiseen työtaisteluun on työsopimusrikkomus. 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 Arbejdsrigvarforening 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 työtaistelutoimenpide on laillinen. Varsinaisen työtaistelutoimenpiteen 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. 263–265.)

Myötätuntotyötaistelut ovat Tanskassa yleisesti käytetty keino. Niissä sellaiset ammattiliiton jäsenet, jotka eivät ole osapuolina työriidassa, ryhtyvät lakkoon estääkseen materiaalien, tavaroiden 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 mielenilmaisuuina tai protesteina. Työtuomioistuin ei määrää sakkoja lyhyistä poliittisista lakoista, koska tuomioistuin 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 lainvastaiseen toimeen syyllistyneet 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>16</sup> Erityisen lieventävissä olosuhteissa seuraamusta ei tuomita, jos vastapuolen lainvastaisen menettelyn katsotaan tarjonneen perustellun syyn työnseisaukseen.

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 työtaistelutoimenpiteestä 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 lainvastainen. (Hasselbalch, Ole: Labour Law in Denmark, Kluwer Law International, 2019, s. 268–270.)

---

<sup>16</sup> Lähde: <https://arbejdsretten.dk/labour-court/>



### 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>17</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 keston 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>18</sup>)

Myötätuntotyötaistelutoimenpiteet 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 pidättänyt arvioimasta

---

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

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

myötätuntotyötaisteluiden oikeasuhtaisuutta tai tarkoituksenmukaisuutta. (Politiske demonstrasjonsstreiker, LO Norge. 29.3.2021<sup>19</sup>)

Lainvastaisen työtaistelutoimenpiteen seuraamuksista säädetään työriitoja koskevan lain 9 ja 10 §:ssä. Myös yksittäiset työntekijät voivat joutua vahingonkorvausvastuuseen osallistumisesta lainvastaiseen lakkoon tai työtaistelutoimenpiteeseen, mutta vain, jos se ei ole ollut ammattiliiton toimeenpanema. Osallistuminen lainvastaiseen lakkoon on työsopimusrikkomus. Ammattiliitto, joka toimeenpanee lainvastaisen 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>20</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 lainvastainen 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.)

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

---

<sup>19</sup> Saatavilla: <https://www.lo.no/hva-vi-mener/lo-advokatene/nyheter-fra-lo-advokatene/politiske-demonstrasjonsstreiker>

<sup>20</sup> Saatavilla: [Spørsmål og svar om tvungen lønnsnemnd - regjeringen.no](https://www.lo.no/sporsmal-og-svar-om-tvungen-lonnsnemnd-regjeringen.no).

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. Lainsäätäjä 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 lainsäätäjä 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 työtaistelutoimenpiteisiin suoraan osallistuvien lisäksi myös lakkoilemattomiin, muihin kolmansien osapuoliin ja suureen yleisöön. Työtaistelutoimenpiteisiin 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 työtaistelutoimenpiteen tarkoituksenmukaisuutta ja tarpeellisuutta sekä sitä, soveltuuko työtaistelutoimenpide vastapuolen painostamiseen. Vain, jos toimi ei selvästikään sovellu sallitun tavoitteen saavuttamiseen, työtaistelutoimenpide voidaan pitää tästä syystä lainvastaisena. Tukilakon osalta tuomioistuin on viitannut tapaukseen, jonka mukaan tällainen toimenpide ei selvästikään enää sovellu vaikuttamaan alkuperäisen työtaistelutoimenpiteen vastapuoleen, koska alkuperäisen työtaistelutoimenpiteen ja tukilakon osanottajat ovat teollisuuden, talouden tai maantieteen kannalta liian kaukana toisistaan. Ammattiliittojen vapauteen sisältyy 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 oikeasuhteisuutta vasten riidan kohdetta. (Waas, Bernd: *The Right to Strike*, Wolters Kluwer Law International, 2014, s. 245.) Työtaistelutoimenpiteet voidaan aloittaa ja toteuttaa ainoastaan silloin, kun niillä voidaan saavuttaa oikeutettuja päämääriä ja toimenpiteet ovat sekä sopivia että tarpeellisia. Nykyisin pidetään ensisijaisena sitä, että työtaistelutoimenpiteiden 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 lainvastaisia. 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 lainvastainen, tekee tämä myös tukityötaistelusta lainvastaisen. 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 käytävissä ei ole vähemmän radikaaleja keinoja, lakko voi olla välttämätön. Ammattiliitoilla on harkintavaltaa määrittellä 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 lainvastaiseksi, 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 työtaistelutoimenpiteet voivat painostuskeinona aiheuttaa taloudellisia haittoja oikeutetun tavoitteen saavuttamiseksi. Näin ollen taloudellisista haitoista johtuva työtaistelutoimenpiteiden 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. Lainvastaisia 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 lainvastaiseen 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 lainvastaiseen 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 lainvastaisuus 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 lainvastaisia. Työsulut ovat periaatteessa lainvastaisia. (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 ennakkoilmoitusvelvollisuudesta 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 lainvastaisia paitsi, jos niihin ryhdytään samassa yrityksessä tai ryhmässä. Poliittisesta syystä aloitetut lakot ovat lähtökohtaisesti lainvastaisia. (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 lainvastaisesta 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 työtaistelutoimenpiteet 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 lainvastaisia, 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 työtaistelutoimenpide 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 lainvastaiseksi, jos ottaen huomioon tapauksen kaikki olosuhteet toimenpiteellä on suhteettomia vaikutuksia kolmansien oikeuksiin ja etuihin tai yleiseen etuun, kuten terveyteen tai turvallisuuteen.<sup>21</sup>

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

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

## **6 Lausuntopalaute**

### **6.1 Lausuntopalaute**

Palkansaaja- ja työnantajapuolta edustavien tahojen näkemykset ehdotusten hyväksyttävyydestä ovat vastakkaiset. Palkansaajapuolta edustavat tahot vastustavat ehdotettuja työtaisteluoikeuden rajoituksia ja kyseenalaistavat niiden tarpeellisuuden. Työnantajapuolta edustavat tahot pitävät ehdotuksia oikeansuuntaisina ja katsovat niiden

---

<sup>21</sup> <https://www.debrauw.com/matters/dutch-supreme-court-employees-may-strike-earlier-and-without-prior-notification>

kohdistuvan keskeisiin työrauhalainsäädännön ongelmakohtiin, mutta pitävät ehdotuksia riittämättöminä.

Palkansaajapuolen lausunnoissa katsotaan yleisesti, että työtaisteluoikeuden rajoituksille ei ole perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta hyväksyttäviä syitä. Palkansaajapuolen lausunnoissa ehdotuksia pidetään erityisesti ILO:n sopimusten työtaisteluiden ajallista rajoittamista ja rajoittamista taloudellisilla perusteilla koskevan tulkintakäytännön vastaisina. Palkansaajapuolen lausunnoissa katsotaan työrauhavelvollisuuden olevan osapuolten sopimiseen perustuva työtaisteluoikeuden legitimi rajoitusperuste, mutta sen ei katsota laajentavan lainsäätäjän harkintamarginaalia työtaisteluoikeuden rajoittamisen osalta. Lisäksi myötätuntotyötaisteluoikeuden rajoittaminen sillä perusteella, että myötätuntotyötaistelun järjestäjä on työrauhavelvollisuuden alainen, katsottiin työehtosopimussääntelyn peruslogiikan vastaiseksi. Työnantajapuolen lausunnoissa katsotaan, että myötätunto- ja poliittisia työtaisteluita koskevan sääntelyn tulisi olla saman sisältöistä riippumatta siitä, koskeeko se työrauhavelvollisuuden sitoessa vai muulloin järjestettäviä työtaisteluita. Oikeusministeriön lausunnossa katsotaan, ettei poliittisten työtaisteluiden rajoittamiselle työrauhavelvollisuuden ulkopuolella ole esitetty riittäviä perusteluita.

Poliittisia ja myötätuntotyötaisteluita koskevien lakiehdotusten tulkinnanvaraisuuteen kiinnitetään lausunnoissa yleisesti huomiota. Poliittisten työtaisteluiden rajoittamista koskevien lakiehdotusten osalta kritiikki kohdistuu erityisesti poliittisen työtaistelun kiellettyä toistamista koskevien ehdotusten tulkinnanvaraisuuteen. Ehdotettua myötätuntotyötaisteluiden suhteellisuusvaatimusta pidetään yleisesti sekä palkansaaja- että työnantajapuolta edustavien tahojen lausunnoissa tulkinnanvaraisena. Lausunnoissa katsotaan, ettei sääntely ole riittävän täsmällistä sen suhteen, millaiset myötätuntotyötaistelut olisivat sääntelyn perusteella sallittuja.

Palkansaajapuolen lausunnoissa poliittisten työtaisteluiden 24 tunnin rajoitusta pidetään ylipäättään perusteettomana ottaen huomioon poliittisten työtaisteluiden harvinaisuus. Työnantajapuolta edustavat tahot katsovat, että poliittiset työtaistelut tulisi rajoittaa lyhyemmiksi, 24 tunnin rajoituksen tulisi koskea myös muita poliittisen työtaistelun muotoja kuin työnseisauksia ja ne nostavat esiin myös poliittisten työtaisteluiden vaikutukset prosessiteollisuudessa, jossa prosessin alas- ja ylösajot tosiasiassa pidentävät työtaistelun kestoa.

Työnantajapuolen lausunnoissa katsotaan, että kynnys myötätuntotyötaistelun lainvastaisuudelle on liian korkea ja että sääntelyn tulisi kattaa suhteettomat myötätuntotyötaistelut riippumatta siitä, mihin tahoon työtaisteluista aiheutuvat vahingot kohdistuvat. Suhteettomuutta arvioitaessa tulee työnantajapuolen mukaan kiinnittää huomiota taloudellisten vahinkojen lisäksi myös muuhun haittaan. Erityisesti nostetaan esiin hengen tai terveyden vaarantuminen. Myös oikeusministeriön lausunnossa katsotaan suhteellisuusvaatimuksen edellyttävän täsmentämistä.

Palkansaajapuoli vastustaa ilmoitusaikojen säätämistä myötätunto- ja poliittisiin työtaisteluihin ja katsoo, että ilmoitusajoilla vaikeutetaan muuten laillisen työtaistelun järjestämistä ja heikennetään sen vaikuttavuutta ja painostusarvoa. Ilmoitusaikoja pidetään myös liian pitkinä. Työnantajapuolen lausunnoissa katsotaan, että ilmoitusaikojen tulisi olla 14 päivää riittävän varautumisajan varaamiseksi työnantajalle.

Palkansaajapuolen lausunnoissa pidetään epäkohtana seuraamuksia koskevien ehdotusten osalta sitä, että työnantajan työ- tai virkaehtosopimuksen rikkomisesta tuomittavia hyvityssakkoja ei koroteta vastaavalla tavalla kuin työrauhavelvollisuuden rikkomisesta

seuraavia hyvityssakkoja. Palkansaajien lausunnoissa todetaan, että ehdotuksissa työrauhavelvollisuuden rikkomisesta tuomittavan hyvityssakon tason nostosta ei huomioida kansainvälisten sopimusten asettamia reunaehtoja.

Työnantajapuolen lausunnoissa katsottiin, että välttämättömien palveluiden turvaamista koskevan sääntelyn tulisi koskea myös poliittisia työtaisteluita. Oikeusministeriö ja palkansaajapuolta edustavat tahot pitivät välttämättömien palveluiden turvaamista koskevia lakiehdotuksia epätasällisinä ja joiltain osin perusteluja ja tehtyjä tulkintoja ILO:n valvontakäytännöstä virheellisinä.

Valtakunnansovittelijan toimiston lausunnossa ei pidetä poliittisia ja myötätuntotyötaisteluita koskevien rajoitusten ottamisesta työriitojen sovittelusta annettuun lakiin tarkoituksenmukaisena, koska sovittelijoilla ei ole roolia niiden ratkaisemisessa. Valtakunnansovittelijan toimisto ei pidä perusteltuna, että sille toimitetaan ilmoituksia poliittisista tai myötätuntotyötaisteluista.

Työtuomioistuimen näkemyksen mukaan kaikki työrauha-asiat olisi oikeuskäytännön yhtenäisyyteen liittyvistä syistä perusteltua käsitellä näihin kysymyksiin erikoistuneessa tuomioistuimessa eli työtuomioistuimessa, mikä edellyttäisi työtuomioistuimen toimivallan laajentamista nykyisestä ja siten asian tarkempaa ja kokonaisvaltaisempaa selvittämistä. Nyt esitetyn mallin riskinä on joka tapauksessa oikeuskäytännön eriytyminen ja oikeusvarmuuden heikkeneminen.

Palkansaajapuolta edustavat tahot pitävät vaikutusarvioita puutteellisina erityisesti seuraavilta osin:

- lakkojen kustannusvaikutuksista ei ole juurikaan vahvaa tutkimusnäyttöä ja vaikutusarvioissa viitatus tutkimukset ja laskelmat ovat kyseenalaisia, sillä ne pohjautuvat pääosin yrityksille suunnattuihin kyselytutkimuksiin,

- työntekijälle asetettavan hyvitysseuraamuksen vaikutuksia muun muassa työntekijän oikeusturvaan ei ole arvioitu,

- muutokset heikentävät palkansaajapuolen neuvotteluvoimaa laajemmin kuin mitä esityksen työntekijöitä koskevissa vaikutusarvioinneissa on kuvattu eikä ehdotuksista seuraavien neuvotteluaseman voimasuhteiden kielteisiä vaikutuksia talouskasvuun ja työelämään ole huomioitu,

- pidemmän aikavälin vaikutuksia työmarkkinoihin ei ole arvioitu,

- työmarkkinajärjestelmässä viime vuosina tapahtuneita muutoksia ja niiden vaikutuksia työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluihin ja työtaisteluoikeuden käyttöön ei ole arvioitu.

Työnantajapuolelta nostetaan vaikutusarviointien osalta esiin, että työtaistelut osaltaan heikentävät suomalaisten yritysten luotettavuutta sopijakumppanina ja toisaalta myös Suomen houkuttelevuutta investointien kohdemaana. Sillä arvioidaan olevan kielteisiä kansantaloudellisia vaikutuksia, vaikka vaikutuksen määrää ei tunneta tai voida luku- tai euromääräisesti suoraan arvioida.

Työnantajapuolen lausunnoissa vastustetaan työehtosopimuslakiin ehdotettua siirtymäsäännöstä, jonka mukaan laki tulisi sovellettavaksi vasta uusiin työehtosopimuksiin.



Lausuntopalautteen perusteella on täsmennetty myötätuntotyötaisteluiden rajoituksia koskevia työehtosopimuslakiin ja työriitojen sovittelusta annettuun lakiin ehdotettavia säännöksiä sekä niiden säännöskohtaisia perusteluita. Pykälissä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin niistä perusteista, joiden nojalla arvioidaan, millaiset myötätuntotyötaistelut olisivat lainvastaisia.

Poliittisia työtaisteluita koskevia pykäläehdotuksia ja säännöskohtaisia perusteluita on täsmennetty sen osalta, milloin olisi kyse niiden kielletystä jatkamisesta.

Välttämättömiä palveluita koskevat ehdotukset on poistettu. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy suojelutyötä koskeva kirjaus. Suojelutyötä koskevassa lainvalmistelussa on perusteltua katsoa kokonaisuutena välttämättömien palveluiden turvaamista koskevat kysymykset myös muiden työtaisteluiden kuin primääri työtaisteluiden osalta.

Ilmoitusvelvollisuutta myötätuntotyötaistelusta ja poliittisesta työtaistelusta on muutettu. Työrauhavelvollisuuden vallitessa poliittisesta työtaistelusta olisi ilmoitettava vastapuolena olevalle työehtosopimusosapuolelle. Ilmoitusvelvollisuutta poliittisista työtaisteluista ei olisi työrauhavelvollisuuden ulkopuolella. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella on vaikeaa määrittellä sitä tahoja, jolle ilmoitus poliittisesta työtaistelusta tulisi toimittaa. Käytännössä poliittisista työtaisteluista ilmoitetaan julkisesti siten, että työnantajat saavat niistä tiedon. Myötätuntotyötaisteluista ja poliittisista työtaisteluista ilmoittamista valtakunnansovittelijan toimistoon koskeva ehdotus on poistettu tarpeettomana.

Lain voimaantuloa koskevaa sääntelyä on muutettu siten, että lakiehdotusten ehdotetaan tulevan sovellettaviksi lakien voimaantulosta. Voimassa olevissa työehtosopimuksissa oleviin ilmoitusaikoihin ehdotuksilla ei kuitenkaan olisi vaikutusta.

Kansainvälisiä sopimuksia koskevaa jaksoa on täsmennetty sen selkeyttämiseksi, millaista kansallista liikkumavaraa niiden katsotaan jättävän kansallisille ratkaisuille, jotka koskevat poliittisten ja myötätuntotyötaisteluiden rajoittamista. Työrauhavelvollisuus on keskeisin kansainvälisissä sopimuksissa hyväksytyksi katsottu työtaisteluoikeuden rajoitus eikä sen sisältöä ole kansainvälisissä sopimuksissa määritelty. Työrauhavelvollisuuden katsotaan mahdollistavan laajemman liikkumavaran rajoittaa poliittisia ja myötätuntotyötaisteluita. Ehdotukset on rakennettu vastaamaan kansainvälisten sopimusten, erityisesti ILO:n sopimusten tulkintakäytäntöä, joten ehdotuksen perusratkaisuun, joka rakentuu erottelulle sen suhteen, järjestetäänkö poliittinen tai myötätuntotyötaistelu työrauhavelvollisuuden aikana vai sen ulkopuolella, ei ole katsottu perustelluksi tehdä muutoksia.

Lisäksi lausunnoissa esitettiin useita yksityiskohtaisia huomioita esityksen perusteluista ja tuotiin esille alakohtaisia erityistarpeita, kuten suomalaisen yhteiskunnan resilienssin kannalta ruoan tuotannon ja jakelun sekä eläinten hyvinvoinnin ja turvallisuuden takaaminen häiriöttömänä kaikissa tilanteissa. Esityksen perusteluita on niiden pohjalta monilta osin täsmennetty.

Tilastotietoihin on tehty muutamia tarkennuksia lausuntopalautteen johdosta. Palkansaajien kyseenalaistamaa lähtökohtaa arvioissa käytetyistä työnantajiin kohdistetuista kyselytutkimuksista todetaan, että ne ovat ainoastaan taustoittaneet erilaisia mahdollisia kustannustekijöitä, mutta ehdotuksen kustannusarviota ei ole perustettu työnantajakyselyihin.

## 6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esitysluonnoksesta lausunnon. Arviointineuvoston lausunnon mukaan esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet olivat seuraavat:

i) Vaihtoehtojen kuvauksessa tulisi esittää, voidaanko lainvastaisia lakkoja vähentää vaihtoehtoisin keinoin.

ii) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida vaikutuksia työntekijöille, jotka eivät kuulu työehtosopimuksen piiriin, joilla on epätyypillinen työsuhte tai jotka ovat alentuneesti työkykyisiä.

iii) Esityksessä tulisi käsitellä vaikutuksia kotitalouksille. Myönteisiä vaikutuksia kotitalouksille voi syntyä esimerkiksi energian saannin ja julkisen liikenteen häiriöttömyydestä. Myös mahdollisia kielteisiä välillisiä vaikutuksia tulisi arvioida.

iv) Työtaisteluoikeuden rajoittamisella voi olla vaikutuksia työntekijöiden perusoikeuksien toteutumiseen, sillä järjestöt edustavat työntekijöitä. Tätä näkökulmaa tulisi käsitellä esityksessä.

Lisäksi lainsäädännön arviointineuvosto esitti eräitä pienempiä muutoksia.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon johdosta on joiltain osin täsmennetty esityksen perusteluita ja lisätty tilastotietoa työtaisteluihin menetetyistä työpäivistä keskeisimmissä verrokkimaissa.

Lainvastaisten työtaisteluiden ehkäisemisen toteuttamisvaihtoehtojen osalta on todettava, että lainsäätäjän mahdollisuudet muilla keinoin kuin seuraamusjärjestelmän kautta estää lainvastaisia työtaisteluita ovat varsin vähäiset ja tehottomammat. Lainsäätäjä voi luoda toimivalle vuorovaikutukselle asianmukaisia puitteita, mutta muutoin lainsäätäjän vaikutusmahdollisuudet lainvastaisten työtaisteluiden estämiseksi ovat vähäisiä.

Esityksellä ei arvioida olevan erityisiä yhtymäkohtia tai yhteisvaikutuksia muiden hallituksen työlainsäädäntöhankkeiden kanssa. Ehdotuksella ei ole vaikutusta laillisiin päätyötaisteluihin, joilla pyritään neuvottelemaan työntekijöiden työehtojen parannuksista. Yhteisvaikutuksia esityksen kanssa voi olla lähinnä hallitusohjelmaan perustuvilla vientivetoista työmarkkinamallia ja paikallista sopimista koskevilla hankkeilla, joiden arvioidaan kokonaisuutena edistävän yritysten toimintaympäristön vakautta ja häiriöttömyyttä sekä yritysten kilpailukykyä.

Esityksessä ehdotetulla 200 euron hyvitysseuraamuksella ei arvioida olevan muista työntekijäryhmistä poikkeavia vaikutuksia työntekijöille, jotka eivät kuulu työehtosopimuksen piiriin, jotka työskentelevät niin sanotussa epätyypillisessä työsuhteessa tai jotka ovat alentuneesti työkykyisiä. Kyse on tilanteesta, jossa työnantajalla on velvollisuus ilmoittaa työntekijälle työtaistelun lainvastaisuudesta. Seuraamus koskisi vain tilannetta, jossa työntekijä tietoisesti jatkaa lainvastaiseen työtaisteluun osallistumista. Työntekijän kiistäessä hyvityksen perusteen on työnantajan nostettava velkomuskanne tuomioistuimessa. Tällaisia tilanteita arvioidaan olevan hyvin vähän. Työnantajan kuittausedellytykset koskevat kaikkia työntekijäryhmiä samalla tavalla.

Työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työntekijälle siitä, että työtaistelu on todettu tuomioistuimessa lainvastaiseksi, ei arvioida aiheutuvan olennaista sääntelytaakkaa. Kyse on ennalta ehkäisevästä lainsäädännöstä, jonka soveltamistilanteiden arvioidaan jäävän käytännössä vähäisiksi. Ilmoitusvelvollisuus liittyy vain siihen tilanteeseen, jossa työnantaja haluaa vaatia hyvitystä. Hyvityksen vaatiminen on vapaaehtoista.

## **7 Säännöskohtaiset perustelut**

### **7.1 Työehtosopimuslaki**

**8 §.** Pykälän 1 momenttia täsmennettäisiin teknisesti siten, että termi ”taistelutoimenpide” muutettaisiin nykyisin käytössä olevaksi termiksi ”työtaistelutoimenpide”. Kyse ei ole sisällöllisestä muutoksesta.

**8 a §.** Pykälä olisi uusi. Pykälässä edellytettäisiin, että myötätuntotyötaistelu toteutetaan siten, ettei sillä aiheutettaisi pääriidan ulkopuolisille osapuolille suhteettomia seurauksia. Myötätuntotyötaistelulla tarkoitettaisiin työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua.

Myötätuntotyötaistelu toteutetaan pääriidan ulkopuolella esimerkiksi yrityksessä, joka toimii samassa tuotanto- tai toimitusketjussa pääriidan piirissä olevan yrityksen kanssa. Siten myötätuntotyötaistelulla voidaan luoda painostusvaikutusta pääriidan työnantajaosapuoleen työehtosopimusneuvotteluissa. Toisaalta myötätuntotyötaistelulla on vaikutuksia myös sellaisiin osapuoliin, jotka ovat pääriitaan nähden ulkopuolisia. Vähintäänkin se vaikuttaa siihen työnantajaan, jonka työntekijät osallistuvat myötätuntotyötaisteluun.

Pykälän tarkoituksena olisi toteuttaa lopputulos, jossa myötätuntotyötaistelun painostusarvo suhteessa pääriitaan toteutuisi täysimääräisenä, mutta pääriidan ulkopuolisiin osapuoliin ei kohdistuisi suhteettomia vahingollisia seurauksia. Kysymys olisi myötätuntotyötaisteluihin liittyvästä suhteellisuusvaatimuksesta.

Työelämässä kohdataan ainakin kahdenlaisia myötätuntotyötaisteluita, joita käsitellään pykälän 1 momentissa erillään.

Pykälän *1 momentin 1 kohta* koskisi myötätuntotyötaisteluita, joilla pystytään suoraan vaikuttamaan pääriidan piirissä olevan työnantajan asemaan. Myötätuntotyötaistelulla voidaan esimerkiksi estää yrityksen sellainen palvelu- tai tuotantotoiminta, josta pääriidan piirissä oleva työnantaja on riippuvainen. Yrityksen muu toiminta on kuitenkin mahdollista rajata myötätuntotyötaistelun ulkopuolelle. Näin ollen yritys voi jatkaa liiketoimintaansa normaalisti tai lähes normaalisti pääriitaan liittymättömien sopimuskumppanien kanssa.

Ehdotetulla lainkohdalla pyritään varmistamaan se, että myötätuntotyötaistelu kohdennetaan ja rajataan asianmukaisesti. Säännöksen mukaan myötätuntotyötaistelua ei saisi toimeenpanna siten, että työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutettaisiin suhteetonta vahinkoa rajoittamalla työnantajan tuotanto- tai palvelutoimintaa laajemmin kuin olisi tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi.

Pääriidan piiriin kuuluvalla työnantajalla tarkoitettaisiin pääriidan osapuolena olevaa työnantajaa tai osapuolena olevan työnantajaliiton jäsenenä olevaa työnantajaa, jonka työntekijöiden ehdoista pääriidassa neuvotellaan. Vaikutuksella tällaiseen työnantajaan tarkoitetaan esimerkiksi vaikutuksia pääriidan piirissä olevan yrityksen palvelu- tai tuotantotoimintaan, joiden häiriintymisellä luodaan painostusvaikutus työriidassa.

Selvästi säännöksen vastaisena toimintana pidettäisiin tilannetta, jossa myötätuntotyötaistelu keskeyttää työnantajan koko palvelu- tai tuotantotoiminnan, vaikka työtaistelu olisi ollut mahdollista rajata vain siihen osaan toiminnasta, joka palvelee pääriidan piirissä olevan työnantajan tarpeita. Tällaisessa tilanteessa ulkopuolisille aiheutetaan työriidan päämäärän kannalta tarpeettomia vahinkoja. Toisaalta säännöstä sovellettaessa olisi huomioitava, että myötätuntotyötaistelu voi asianmukaisesti kohdennettunakin aiheuttaa jonkinasteisia häiriöitä yrityksen koko toimintaan. Tällaista häiriötä ei voitaisi pitää suhteettomana. Lisäksi olisi huomioitava, että toimialat eroavat toisistaan suuresti sen suhteen, kuinka yksinkertaista on erotella pääriidan piirissä olevaa työnantajaa palveleva toiminta muusta toiminnasta. Jos tällaiseen erotteluun liittyy vaikeutta, voidaan myötätuntotyötaistelussa pitää hyväksyttävänä, että toiminta häiriintyy jossakin määrin myös pääriitaan liittymättömien osalta.

Pykälän *1 momentin 2 kohta* koskisi myötätuntotyötaistelua, jolla ei pystytä luomaan välittömiä vaikutuksia pääriidan piiriin kuuluvissa yrityksissä. Kyse olisi tilanteesta, jossa pääriidan piirissä olevilla työnantajilla ja myötätuntotyötaistelun kohteena olevilla työnantajilla ei ole toisiinsa sopimussuhdetta tai muutakaan liittymää, jonka kautta voitaisiin luoda välitöntä painostusvaikutusta pääriitaan nähden. Myötätuntotyötaistelussa voisi olla kyse esimerkiksi siitä, että työntekijäyhdistys haluaa osoittaa solidaarisuuttaan pääriidan työntekijäpuolta kohtaan taikka sitten sillä pyrittäisiin luomaan painetta työnantajapuolen keskinäisten suhteiden kautta. Tällaisetkin myötätuntotyötaistelut olisivat lähtökohtaisesti sallittuja. Koska työnantajalla ei ole etäistäkään liittymää pääriitaan, myötätuntotyötaistelulla ei saisi kuitenkaan aiheuttaa suhteetonta vahinkoa työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille.

Suhteettomuuden kynnys voisi täytyä, kun myötätuntotyötaistelu rajoittaa työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa siinä määrin, että suhteettomuus on ulkopuolisen toimijan objektiivisesti havaittavissa.

Pykälä koskisi työehtosopimuksen voimassaoloaikaa, jolloin sopimukseen sidottujen välillä vallitsee työrauhavelvollisuus. Työrauhavelvollisuus merkitsee velvoitetta olla ryhtymättä työehtosopimuksen voimassa ollessa kyseiseen sopimukseen kohdistuviin työtaistelutoimenpiteisiin. Ehdotetun pykälän perusteella laajennettaisiin lakisääteisen työrauhavelvollisuuden sisältöä nykytilaan verrattuna. Jos myötätuntotyötaistelu toimeenpantaisiin työrauhavelvollisuuden ulkopuolella, myötätuntotyötaistelun rajoituksia arvioitaisiin työriitojen sovittelusta annettuun lakiin ehdotettavien säännösten pohjalta.

Vahingollisia seurauksia ei määriteltäisi laissa. Sääntelyn kannalta merkityksellisiä olisivat vain sellaiset vahingolliset seuraukset, jotka syntyvät muiden kuin pääriidan piiriin kuuluvien toimijoiden palvelu- tai tuotantotoiminnan rajoittamisen vuoksi. Liian laaja-alaisena ja suhteettomana toteutettu myötätuntotyötaistelu aiheuttaa yleensä taloudellisia vahinkoja toiminnan häiriintyessä. Kysymys voisi olla esimerkiksi myyntikatteen menettämisestä tai korvausvelvollisuuksien syntymisestä. Työtaistelu voi aiheuttaa myös kustannuksia, kun toimintaa joudutaan uudelleen järjestämään. Pykälässä tarkoitettuna vahingollisena seurauksena voitaisiin pitää myös esimerkiksi palvelutasossa tapahtunutta heikennystä, joka voisi johtaa ihmisen hengen tai terveyden menettämiseen. On kuitenkin huomattava, että työrauhan tarkoituksena ei ole suoraan turvata ihmishenkeä, vaan se turvaisi työnantajan mahdollisuuksia harjoittaa toimintaansa lakiin tai sopimukseen perustuvien velvoitteidensa mukaisesti. Työnantajan palvelutason heikkenemisestä johtuvia seurauksia esimerkiksi asiakkaille on pidettävä työtaistelun välillisinä seurauksina. Kun työrauha turvaa työnantajan toiminnan jatkuvuutta, se tulee samalla turvanneeksi työnantajan palveluista riippuvaisten ihmisten asemaa.

Ehdotuksella ei ole tarkoitus puuttua voimassa olevaan oikeuskäytäntöön, jonka mukaan lainvastaisen työtaistelun tukeminen myötätuntotyötaistelulla on työrauhavelvollisuuden vastaista tai joka koskee sitä, kuinka voimassa olevan työehtosopimuslain 8 §:n 1 momentin nojalla arvioidaan työrauhavelvollisuuden vastaisuutta työtaistelun kohdistuessa työehtosopimukseen. Ehdotuksella ei ole myöskään tarkoitus puuttua oikeuskäytäntöön, joka koskee hyvän tavan tai oikeudenvastaisia työtaisteluita. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole rajoittaa ulkomaalaisiin aluksiin suunnattuja työtaistelutoimenpiteitä, kuten saartoa, jonka tarkoituksena on sosiaalisen polkumyynnin vastustaminen.

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.

**8 b §.** Pykälä olisi uusi. Pykälällä rajoitettaisiin poliittisten työtaisteluiden enimmäiskesto työrauhavelvollisuuden vallitessa. Ehdotetun pykälän perusteella työrauhavelvollisuuden sisältöä laajennettaisiin siten, että jatkossa sen piiriin katsottaisiin kuuluvan myös velvollisuus pidättäytyä poliittisesta työtaistelusta, jonka kesto ylittää ehdotettavat enimmäiskeston rajoitukset. Tarkoituksena on rajoittaa enimmäiskesto yhteiskunnan toimintaedellytysten turvaamiseksi sekä sivullisille aiheutuvien kohtuuttomien vahinkojen ennalta ehkäisemiseksi. Säännöksellä luotaisiin yleiset puitteet poliittisen työtaisteluoikeuden käytölle. Pykälän 1 momentti sisältäisi poliittisen työtaistelun määritelmän.

*Poliittisella työtaistelulla* tarkoitetaan työtaistelua, jonka tavoitteena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon valtakunnallisella, alueellisella tai kunnallisella tasolla. Tavanomaisesti työntekijöiden yhdistyksen toimeenpanemalla poliittisella työtaistelulla pyritään vaikuttamaan sellaiseen poliittiseen päätöksentekoon, joka liittyy esimerkiksi työntekijöiden taloudelliseen tai sosiaaliseen asemaan. Oman työmarkkinavastapuolen ja työehtosopimusasioiden sijasta poliittisella työtaistelulla pyritään vaikuttamaan esimerkiksi eduskunnan, valtioneuvoston tai kunnanvaltuuston poliittiseen päätöksentekoon. Poliittisella työtaistelulla ei tarkoitettaisi ulkomaalaiseen alukseen kohdistettuja työtaistelutoimenpiteitä sosiaaliseen polkumyyntiin puuttumiseksi.

Enimmäiskeston rajoitukset koskisivat vain työtaistelutoimenpiteitä. Poliittinen työtaistelu on erotettava *poliittisesta mielenilmauksesta*. Mielenilmausten välittömänä vaikutuksena ei ole esimerkiksi työnteon ja työnantajan toiminnan keskeytyminen, kuten työtaistelussa. Ehdotuksella ei miltään osin rajoitettaisi tällaisten mielenilmausten järjestämistä eikä työntekijän oikeutta osallistua vapaa-aikanaan ammattiliiton järjestämiin tai muihin poliittisiin mielenilmauksiin.

Pykälän 2 momentin mukaista enimmäiskeston rajoitusta sovellettaisiin työrauhavelvollisuuden vallitessa toimeenpantaviin poliittisiin työnseisauksiin. Poliittinen työnseisaus ei saisi jatkua enää sen jälkeen, kun on kulunut 24 tuntia sen aloittamisesta. Työtaistelu olisi toimeenpantava kokonaisuudessaan 24 tunnin aikana eikä työtaistelua saisi jaksottaa esimerkiksi lyhytkestoisiin ulosmarsseihin useamman vuorokauden ajalle. Työnseisauksella tarkoitettaisiin työnteon keskeyttämistä, kuten lakkoa ja työsulkua. Työnseisauksella tarkoitettaisiin myös ulosmarsseja sekä muita vaikutukseltaan työnteon lopettamiseen rinnastettavia toimia.

Pykälän 2 momentin mukaan työnseisaus olisi lisäksi toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestettävä siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen

jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi. Säännöksen tarkoituksena on, että tuotantotoimintaa voidaan pitää käynnissä mahdollisimman normaalisti ennen poliittista työnseisausta ja jatkaa mahdollisimman vähin häiriöin työnseisauksen päättymisen jälkeen ja siten välttää poliittisen työnseisauksen vaikutusten ulottuminen poliittisen työnseisauksen ulkopuoliseen aikaan. Tarkoituksena on, että poliittinen työnseisaus järjestettäisiin, jos se on mahdollista, siten, että käynnissä olevia prosesseja ei tarvitsisi ennen työnseisausta ajaa kokonaan alas ja sen jälkeen taas ylös siten, että työnseisauksen vaikutukset tosiasiaa ulottuisivat hyvinkin pitkälle ajalle.

Prosessiteollisuudessa, kuten esimerkiksi kaivoksilla, kemianteollisuudessa tai lääketeollisuudessa, 24 tunnin työnseisauksen vaikutukset eivät tosiasiaa rajoitu 24 tuntiin johtuen prosessien alas- ja ylösajovaiheiden pituudesta. Katkos tavanomaiseen tuotantotoimintaan voi olla jopa viikkoja. Käytännössä on selvää, että poliittinen työnseisaus voi aiheuttaa jonkinlaisia häiriöitä tuotantotoimintaan myös ennen työnseisausta ja sen jälkeen, mutta työnseisauksen toimeenpanijan olisi käytettävissään olevin keinoin, kuten neuvottelemalla työnantajan kanssa prosessien ylläpidon edellyttämien välttämättömien tehtävien hoitamisesta myös työtaistelun aikana, pyrittävä siihen, että vaikutukset tuotantotoimintaan ennen ja jälkeen työnseisauksen minimoitaisiin. Jos työtaistelua rajaamalla ei voida toteuttaa työnseisausta siten, ettei siitä aiheudu vaikutuksia myös työnseisauksen ulkopuolisena aikana, olisi poliittinen työnseisaus kuitenkin mahdollista järjestää.

Pykälän 3 *momentin* mukaan muut poliittiset työtaistelutoimenpiteet kuin työnseisaus saisivat kestää enintään kaksi viikkoa. Kyse voisi olla esimerkiksi poliittisena työtaisteluna toimeenpantavasta ylityö- tai vuorovaihtokiellosta. Esimerkiksi vuorovaihtokiellolla ei olisi vuorokauden aikana juurikaan vaikutuksia kolmansille osapuolille. Ylityökiellon vaikuttavuutta työtaistelutoimenpiteenä rajaa se, ettei työntekijää saa ilman hänen suostumustaan määrätä ylityöhön. Ehdotus koskisi vain työntekijöiden yhdistyksen oikeutta toimeenpanna työtaistelutoimenpide ylityökieltona eikä sen tarkoituksena ole vaikuttaa työntekijän asemaan hänen päättäessään suostumuksestaan ylityöhön.

Työehtosopimukseen sidotuilla työntekijöiden ja työnantajien yhdistyksillä ja niiden alayhdistyksillä olisi itsenäinen oikeus poliittisen työtaistelutoimenpiteen järjestämiseen, jos ne ovat erillisiä oikeushenkilöitä. Poliittisen työnseisauksen enimmäiskeston rajoitusta arvioitaisiin kunkin yhdistyksen ja alayhdistyksen osalta lähtökohtaisesti erikseen. Alayhdistyksellä tarkoitettaisiin esimerkiksi ammattiliiton ammattiosastoa.

Jos itsenäinen alayhdistys päättäisi osallistua valtakunnallisen yhdistyksen järjestämään poliittiseen työnseisaukseen, arvioitaisiin työtaistelutoimenpiteiden enimmäiskesto kuitenkin kokonaisuutena. Enimmäiskesto laskettaisiin tällöin valtakunnallisen yhdistyksen järjestämän työnseisauksen alkamisajankohdasta. Enimmäiskeston rajoitus koskisi valtakunnallisen ja alayhdistyksen yhteisissä työtaistelutoimenpiteissä esimerkiksi alueellisesti porrastettuna toimeenpantavia mielenilmauksia. Enimmäiskeston kiertämisestä ja siten ehdotetun lain vastaisesta poliittisesta työtaistelusta voisi olla kyse, jos valtakunnallinen yhdistys tai sen järjestämään työnseisaukseen osallistuvat alayhdistykset jatkaisivat työtaistelutoimenpiteitä 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 tavoitteeseen vaikuttamiseksi uutta poliittista työtaistelua. 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 työtaistelutoimenpiteiden kahden viikon enimmäiskesto.

Pykälän 4 momentin mukaan poliittista työtaistelua ei saisi toimeenpanna, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua. Tarkoituksena on, ettei poliittisille työtaisteluille asetettavaa enimmäiskeston rajoitusta voisi kiertää. Arvioinnissa on huomioitava poliittisen työtaistelun järjestäjän mahdollisuus vaikuttaa poliittisen päätöksentekoon valmistelun edetessä. Siten esimerkiksi hallituskauden aikana olisi lähtökohtaisesti sallittua järjestää poliittinen työtaistelu, jolla pyritään vaikuttamaan yleisesti hallituksen työ- ja sosiaalipolitiikkaan sekä toisaalta poliittinen työtaistelu yksittäiseen lainsäädäntöhankkeeseen vaikuttamiseksi.

Samaan poliittiseen hankkeeseen, kuten yksittäiseen lainsäädäntöhankkeeseen, ei lähtökohtaisesti saisi kohdistaa poliittista työtaistelua kuin yhden kerran valmisteluprosessin aikana. Merkitystä voitaisiin kuitenkin antaa myös sille, että pitkäkestoisen valmisteluprosessin aikana poliittinen päätöksentekijä päättyy ratkaisuun, joka poikkeaa merkittävästi alkuperäisestä esityksestä. Tällöin voitaisiin katsoa, ettei kyse ole aikaisemmin järjestetyn poliittisen työtaistelun jatkamisesta, vaikka aiemmalla poliittisella työtaistelulla olisi sinänsä pyritty vaikuttamaan samaan poliittiseen hankkeeseen.

Arviota ei tehtäisi pelkästään työtaistelun ilmoitetun syyn perusteella. Poliittisten työtaisteluiden yhtäläisyyttä arviotaessa otettaisiin huomioon tosiasialliset olosuhteet, joissa poliittinen työtaistelu toimeenpannaan.

Aikaisemmin järjestetyn poliittisen työtaistelun tosiasiallisesta jatkamisesta voisi olla kyse etenkin silloin, jos sama yhdistys toimeenpanisi lyhyellä aikavälillä toistuvia poliittisia työtaisteluita. Vastaavasti pidempi aikaväli poliittisten työtaisteluiden välillä ja poliittisen työtaistelun ajallinen yhteys aihepiiriltään tai sisällöltään erilaisen poliittisen päätöksen tekemiseen osoittaisivat sitä, ettei kyse olisi aikaisemman poliittisen työtaistelun jatkamisesta. Kielletystä jatkamisesta ei olisi myöskään kyse, jos poliittinen päätöksentekijä, kuten hallitus tai kunnanvaltuusto olisi vaihtunut.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen valvontavelvollisuudesta eli aktiivisesta työrauhavelvollisuudesta. Työehtosopimukseen työehtosopimuslain 4 §:n mukaisesti sidotut yhdistykset olisivat velvollisia huolehtimaan siitä, että niiden alaiset yhdistykset ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät enimmäiskeston ylittäviä poliittisia työnseisauksia ja muita työtaistelutoimenpiteitä taikka niiden kiellettyä jatkamista. Hyvityssakko voitaisiin nykykäytännön mukaisesti tuomita joko työtaistelun toimeenpanemisesta tai valvontavelvollisuuden rikkomisesta.

Ehdotetulla lailla ei olisi vaikutusta siihen, kuinka voimassa olevan työehtosopimuslain 8 §:n 1 momentin nojalla arvioidaan työrauhavelvollisuuden vastaisuutta työtaistelun kohdistuessa työehtosopimukseen. Nykytilaa vastaavasti lainvastaisia olisivat poliittisiksi 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 työntekijäyhdistyksen järjestämään lainvastaiseenkin poliittiseen työtaisteluun osallistuvia suojeltaisiin

työsopimuksen irtisanomiselta. Vastaavasti työntekijöitä, jotka ovat järjestäneet työehtosopimuslakiin ehdotettavien säännösten mukaisen poliittisen työtaistelun, suojeltaisiin työsopimuksen irtisanomiselta. Jos työntekijät ryhtyvät poliittiseen työtaisteluun ehdotetun 8 b §:n vastaisesti ja ilman työntekijöiden yhdistyksen myötävaikutusta, arvioitaisiin toimen laillisuutta ja sen seuraamuksia työsopimukseen perustuvien velvoitteiden rikkomisen näkökulmasta.

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

**9 §.** Pykälässä säädetään työrauhavelvollisuuden rikkomisen seuraamuksesta eli hyvityssakosta. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi. Ensinnäkin työrauhavelvollisuuden vastaisen työtaistelun johdosta tuomittavan hyvityssakon määrää korotettaisiin. Toiseksi hyvityssakko säädettäisiin seuraamukseksi myös työrauhavelvollisuuden rikkomisesta suhteettomalla myötätuntotyötaistelulla tai enimmäiskeston ylittävällä poliittisella työtaistelulla.

Hyvityssakon enimmäismäärää korotettaisiin siten, että se olisi enintään 150 000 euroa. Nykyisin hyvityssakon enimmäismäärä on 37 400 euroa. Käytännössä hyvityssakkojen taso on vakiintunut pääsääntöisesti korkeintaan muutamiin tuhansiin euroihin, ja enimmäismäärää lähellä olevia hyvityssakkoja on tuomittu harvoin. Nykyinen hyvityssakkojen taso ei ole ollut riittävä ehkäisemään lainvastaisia työtaisteluita, eikä tuomittujen hyvityssakkojen määrän voida arvioida olevan yleisesti kohtuullisessa suhteessa lainvastaisista työtaisteluista aiheutuviin vahinkoihin.

Voimassa olevasta laista poiketen pykälässä säädettäisiin hyvityssakon enimmäismäärän lisäksi myös vähimmäismäärästä, joka olisi 10 000 euroa. Vähimmäismäärästä säättämisen tarkoituksena on varmistaa, että hyvityssakkojen taso myös tosiasiallisesti nousisi ehdotettavan enimmäismäärän 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 edellä selostetuista Suomen kansainvälisistä sitoumuksista ja erityisesti ILO:n sopimusten valvontakäytännössä asetetuista rajoitteista. Työrauhavelvollisuuden rikkomisesta tuomittavat 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. Erityisestä syystä hyvityssakkoa voitaisiin myös ehdotettavan 10 §:n nojalla kohtuullistaa. Voimassa olevan lain mukaisesti hyvityssakko voitaisiin myös edelleen jättää erityisestä syystä kokonaan tuomitsematta.

Esityksessä ehdotetaan, että hyvityssakko voitaisiin jatkossa tuomita myös ehdotettavien myötätunto- tai poliittisia työtaisteluita koskevien säännösten vastaisista työtaisteluista.

Hyvityssakko voitaisiin tuomita myös lainvastaisella myötätuntotyötaistelulla tai poliittisella työtaistelulla uhkaamisesta. Suhteettoman laajan myötätuntotyötaistelun tai pitkäkestoisen poliittisen työtaistelun uhka voi aiheuttaa merkittäviä vahingollisia seurauksia esimerkiksi tuotannon alasajon johdosta. Käytännössä jo työtaistelulla uhkaaminen voi aiheuttaa vastaavia vaikutuksia kuin toteutunut työtaistelu. Työtaistelun uhan tulisi nykykäytäntöä vastaavasti olla todellinen eli työtaistelun kohteen tulisi voida perustellusti ymmärtää, että työtaistelu



toimeenpannaan. Jos työtuomioistuimien voisi asiassa esitettyjen tietojen perusteella todeta, että jo työtaistelulla uhkaaminen johtaa 8 a §:ssä tarkoitettuun tilanteeseen tai että poliittinen työtaistelu olisi 8 b §:n vastainen, tulisi hyvityssakko lähtökohtaisesti tuomittavaksi lainvastaisella myötätuntotyötaistelulla tai poliittisella työtaistelulla uhkaamisesta.

Hyvityssakkoa ja sen tuomitsemista koskevaan sääntelyyn ei muutoin ehdoteta muutoksia. Hyvityssakkoasiassa kanneoikeus ja siihen vastaaminen määräytyisivät nykytilaa vastaavasti oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 12 §:n mukaisesti. Hyvityssakon määrää voitaisiin asteittain korottaa, jos lainvastaiseksi kertaalleen todettua työtaistelua jatketaan.

**10 §.** Pykälässä säädetään niistä seikoista, jotka on otettava huomioon hyvityssakkoon tuomittaessa. 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. Pykälään ei näiden seikkojen osalta arvioida olevan muutostarpeita 9 §:ään selostettujen muutosten johdosta.

Voimassa olevan säännöksen mukaan hyvityssakko voitaisiin erityisestä syystä jättää tuomitsematta. Koska 9 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa hyvityssakolla olisi vähimmäismäärä, on perusteltua säätää 10 §:n 1 momentissa siitä, että hyvityssakkoa voitaisiin myös kohtuullistaa. Muussa tapauksessa tuomioistuimella olisi vaihtoehtona tuomita hyvityssakko vähintään vähimmäismäärän suuruisena tai jättää se kokonaan tuomitsematta. On tarkoituksenmukaista, että jonkin erityisen syyn vallitessa tuomioistuimien voisi poiketa vähimmäismäärästä.

Voimassa olevan lain mukaan hyvityssakko on jätetty tuomitsematta erityisestä syystä varsin harvoin. Hyvityssakko on kuitenkin voitu tuomita hyvinkin pienenä. Voimassa olevan lain mukaa erityinen syy jättää hyvityssakko tuomitsematta voi olla käsillä esimerkiksi silloin, jos vastapuoli on antanut aiheen lainvastaiseen työtaistelutoimenpiteeseen käyttäytymällä selvästi epäasiallisesti, kuten rikkomalla lakia (HE 248/1985 vp s. 8). Työtuomioistuimen mukaan erityistä syytä hyvityssakon tuomitsematta jättämiselle ei ollut esimerkiksi tilanteessa, jossa kaupan alalla oli toimeenpantu viiden minuutin työnseisauksia (TT 2023:33).

Erityinen syy kohtuullistaa hyvityssakkoa voisi olla myös tilanteessa, jossa hyvityssakon tuomitseminen vähimmäismääräisenä voisi johtaa yhdistyksen toimintaedellytysten lakkaamiseen ja siten ammattiyhdistystoiminnan estymiseen yhdistyksen pienen koon ja vähäisen varallisuuden vuoksi. ILO:n yhdistymisvapauskomitean tulkintakäytäntö huomioden lainvastaisesta työtaistelusta määrättävä hyvityssakko ei saa olla määrältään sellainen, että se todennäköisesti johtaisi ammattiliiton hajoamiseen ja siten ammattiyhdistystoiminnan estymiseen. ILO:n yhdistymisvapauskomitea ja asiantuntijakomitea ovat pitäneet tärkeänä yleistä periaatetta, jonka mukaan kaikissa tapauksissa ja kyseisen lakon laillisuudesta riippumatta määrättyt seuraamukset eivät saa olla suhteettomia yhdistyksille taikka työntekijöille tehtyjen rikkomusten vakavuuteen nähden.

Erityinen syy hyvityssakon kohtuullistamiselle voisi olla kyseessä myös, jos työtaistelu olisi toteutettu niin pienimuotoisena tai erittäin lyhytkestoisena, ettei siitä olisi aiheutunut kuin hyvin vähäistä haittaa työnantajan toiminnalle, ja hyvityssakon tuomitsemista vähimmäismääräisenä olisi pidettävä kohtuuttomana.

Ehdotettavan enimmäiskeston ylittävän poliittisen työtaistelun osalta tällaisena erityisenä syynä voitaisiin pitää myös poikkeuksellista tilannetta, jossa poliittisen työtaistelun järjestämisellä vaikutettaisiin poliittiseen päätökseen, joka olisi sisällöltään ilmeisessä ristiriidassa

oikeusjärjestyksen perusteiden, kuten Suomen lainsäädännön ja sen perustavanlaatuisen periaatteiden ja oikeusvaltioperiaatteen nojautuvan arvopohjan kanssa.

## 7.2 Laki työriitojen sovittelusta

*Lain nimike.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset myötätuntotyötaisteluiden ja poliittisten työtaisteluiden edellytyksistä. Ehdotettavan muutoksen johdosta lain nimike muutettaisiin laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä.

*Pykälien otsikot.* Voimassa olevan lain 3, 5, 6, 8, 9, 9 a ja 10–20 ja 22 §:ään lisättäisiin niiden sisältöä vastaavat otsikot. Otsikoiden lisääminen on teknisluonteinen muutos lain luettavuuden parantamiseksi. Otsikoiden lisäämisen tarkoituksena ei ole tehdä pykäliin sisällöllisiä muutoksia. Lisäksi lain ruotsinkielisen käännöksen terminologiaa modernisoitaisiin eräiltä osin, etenkin muuttamalla valtakunnansovittelijaa koskeva terminologia sukupuolineutraaliin muotoon.

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

## 2 luku Työnseisauksen toimeenpanemisesta

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

**7 §.** *Ilmoitus työnseisauksesta.* Pykälään lisättäisiin sen sisältöä vastaava otsikko ja uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin velvollisuudesta ilmoittaa työnseisauksena toimeenpantavasta myötätunto- ja poliittisesta työtaistelusta. Työnseisauksena toimeenpantavaan myötätuntotyötaisteluun tai sen laajentamiseen ei saisi ryhtyä, ellei sen järjestäjä ole viimeistään seitsemän päivää ennen työnseisauksen tai sen laajentamisen aloittamisajankohtaa ilmoittanut kirjallisesti pykälän 1 momentissa tarkoitettut tiedot myötätuntotyötaistelun kohteena olevalle työnantajalle, eli sille työnantajalle, jonka työntekijät osallistuvat myötätuntotyötaisteluun, ja työrauhavelvollisuuden vallitessa lisäksi vastapuolella olevalle työehtosopimusosapuolelle.

*Poliittiseen työnseisaukseen* tai sen laajentamiseen ei saisi ryhtyä, ellei sen järjestäjä ole viimeistään seitsemän päivää ennen työnseisauksen tai sen laajentamisen aloittamisajankohtaa ilmoittanut kirjallisesti nämä tiedot työrauhavelvollisuuden vallitessa vastapuolella olevalle työehtosopimusosapuolelle. Ilmoitusvelvollisuutta poliittisista työnseisauksista ei olisi työrauhavelvollisuuden ulkopuolella. Työnantajalle ilmoittamista ei voida edellyttää, mutta käytännössä poliittisista työtaisteluista ilmoitetaan julkisesti siten, että työnantajat saavat niistä tiedon.

Ennakoilmoitusvelvollisuus ei koskisi ulkomaalaiseen alukseen kohdistettuja työtaistelutoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on sosiaalisen polkumyynnin vastustaminen.

Ilmoitusvelvollisuus koskisi myötätunto- ja poliittisen työtaistelun järjestäjää. Pykälän 1 momentissa tarkoitettut tiedot eli työnseisauksen tai työsulun tai sen laajentamisen syyt, alkamishetki ja laajuus olisi ilmoitettava työrauhavelvollisuuden vallitessa työehtosopimusosapuolelle ja myötätuntotyötaistelun osalta aina työtaistelun kohteena olevalle työnantajalle. Myötätuntotyötaistelun järjestäjänä olevan valtakunnallisen yhdistyksen tai sen

itsenäisen alayhdistyksen tulisi huolehtia ilmoituksen tekemisestä esimerkiksi luottamusmiesten kautta myötätuntotyötaistelun kohteena olevalle työnantajalle.

Ilmoitus olisi tehtävä viimeistään seitsemän päivää ennen työnseisauksen aiottua alkamisajankohtaa tai sen laajentamisen aiottua ajankohtaa. Ilmoitusaika olisi lyhyempi kuin 1 momentissa tarkoitetuissa primääri työtaisteluilta. Lyhyempi ilmoitusaika on perusteltu, koska myötätuntotyötaisteluita ei sovitella. Myötätuntotyötaisteluilta soviteltava työriita on primääri riidan osapuolten välillä. Seitsemän päivän ilmoitusaika on kuitenkin tarpeen, jotta työtaistelun piirissä olevassa yrityksessä ehdittäisiin varautua esimerkiksi tuotannon alasajoon.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös myötätuntotyötaistelun ja poliittisen työtaistelun siirtämisestä myöhempään ajankohtaan tai rajoittamisesta suppeammaksi kuin ilmoituksessa on mainittu. Ilmoituksen tekijä voisi pykälän 1 momentissa tarkoitettulla tavalla siirtää tai rajoittaa työtaistelua vain sen työnantajan tai työntekijäyhdistyksen suostumuksella, jolle ilmoitus työtaistelusta on tehty. Suostumus olisi saatava työnantajalta, jolle ilmoitus on tehty tai, jos kyseessä on työnantajapuolen työtaistelutoimenpide, työrauhavelvollisuuden vallitessa siltä työntekijäyhdistykseltä, jolle ilmoitus on tehty.

Myötätuntotyötaistelun järjestämisestä pykälän 2 momentissa säädetyn kiellon vastaisesti olisi seuraamuksena sakkorangaistus, josta säädettäisiin lain 17 §:ssä.

**8 a §.** *Myötätuntotyötaistelun rajoitukset.* Pykälä olisi uusi. Pykälä koskisi myötätuntotyötaistelun rajoituksia silloin, kun myötätuntotyötaistelun järjestäjää ei sido työehtosopimuslain mukainen työrauhavelvollisuus. Pykälän 1 momentissa asetettaisiin suhteellisuusvaatimus työrauhan ulkopuolella toimeenpantaville myötätuntotyötaisteluille. Myötätuntotyötaistelun rajoituksista työrauhavelvollisuuden vallitessa säädettäisiin edellä selostetulla tavalla työehtosopimuslain 8 a §:ssä.

Ehdotettu pykälä vastaisi muutoin työehtosopimuslakiin ehdotettua myötätuntotyötaisteluita koskevaa 8 a §:ää, mutta työrauhavelvollisuuden ulkopuolella rajoitus koskisi vain tilanteita, joissa myötätuntotyötaistelulla tuettavan työtaistelun tavoitteena on muu kuin työehtosopimuksen solmiminen. Pykälän 1 momentin 2 ja 3 kohta vastaisivat työehtosopimuslakiin ehdotettavan 8 a §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtaa ja niiden perusteluiden osalta viitataan työehtosopimuslain 8 a §:n säännöskohtaisiin perusteluihin.

Koska ehdotettu pykälä soveltuisi vain silloin, kun tuettavan työtaistelun tavoitteena on muu kuin työehtosopimuksen solmiminen, olisi työrauhavelvollisuuden ulkopuolella toimeenpantavia myötätuntotyötaisteluita koskeva rajoitus huomattavasti suppeampi kuin työrauhavelvollisuuden vallitessa toimeenpantavia myötätuntotyötaisteluita koskeva työehtosopimuslakiin ehdotettava rajoitus. Työntekijöiden yhdistyksillä säilyisi voimassa olevan lainsäädännön mukainen oikeus tukea myötätuntotyötaistelutoimenpitein toista työtaistelua, jonka tarkoituksena on edistää työehtosopimusneuvotteluita työehtosopimuksen aikaansaamiseksi.

Pykälä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu muu tarkoitus voisi liittyä esimerkiksi järjestöriitaan tai protestiin sellaisia työnantajan päätösvaltaan kuuluvia päätöksiä vastaan, joissa ei ole kyse työehtosopimusneuvotteluihin liittyvistä asioista. Kyseessä voisi olla myös solidaarisuuden osoitus toisen työntekijöiden yhdistyksen jäsenille.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan informatiivista viittausta, jonka mukaan myötätuntotyötaistelusta työrauhavelvollisuuden vallitessa säädetään ehdotettavan työehtosopimuslain 8 a §:ssä.

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

**8 b §.** *Poliittiseen päätöksentekoon kohdistuva työtaistelu.* Pykälä olisi uusi. Pykälällä rajoitettaisiin poliittiseen päätöksentekoon kohdistuvien (*poliittinen työtaistelu*) enimmäiskestoja työrauhavelvollisuuden ulkopuolisissa tilanteissa. Poliittisella työtaistelulla tarkoitettaisiin samaa kuin työehtosopimuslain 8 b §:n yhteydessä, ja käsitteen sisältöä on kuvattu tarkemmin kyseisen pykäläehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa.

Pykälän 1—4 momentti vastaisivat muutoin sisällöltään työehtosopimuslakiin ehdotettua uutta 8 b §:ää. Niiden perusteluiden osalta viitataan työehtosopimuslakiin ehdotetun 8 b §:n 1—4 momentin perusteluihin. Ehdotettu 24 tunnin enimmäiskesto koskisi työnseisauksia ja kahden viikon enimmäiskesto muita poliittisia työtaistelutoimenpiteitä. Ehdotetun 4 momentin mukaan poliittista työtaistelua ei saisi toimeenpanna, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua.

Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan informatiivista viittaussäännöstä työehtosopimuslakiin ehdotettuun poliittisia työtaisteluita koskevaan pykälään.

**8 c §.** *Työtaisteluoikeus virkasuhteessa.* Pykälä olisi uusi. Pykälän mukaan 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 virkasuhteessa. Pykälään ehdotetaan lisäksi informatiivista viittausta lainsäädäntöön, joka koskee työtaisteluoikeutta virkasuhteessa. Voimassa olevan lainsäädännön nojalla valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden sekä Suomen Pankin, tasavallan presidentin kanslian ja evankelis-luterilaisen kirkon palvelussuhteissa on kiellettyä ryhtyä myötätunto- tai poliittiseen työtaisteluun. Ehdotetulla lailla ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa tältä osin.

**17 §.** *Rangaistussäännökset.* Pykälän 1 momenttiin muutettaisiin työriitojen sovittelusta annetun lain uusi nimike.

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

Pykälässä tarkoitettu hyvitysseuraamus voisi tulla tuomittavaksi silloin, kun myötätuntotyötaistelu tai poliittinen työtaistelu on ehdotettavien 8 a tai 8 b §:n vastaisesti toimeenpantu työrauhavelvollisuuden ulkopuolella. Kysymys voisi olla ensinnäkin niin sanotusta sopimuksettomasta tilasta, jossa järjestäytynyt työnantaja neuvottelee työntekijöiden yhdistyksen kanssa uuden työehtosopimuksen sisällöstä. Toiseksi kysymys voisi olla yleissitovuuden piirissä olevasta työstä taikka työstä, jota ylipäätään ei koske mikään työehtosopimus.

Oikeus hyvityksen vaatimiseen olisi pykälän 2 momentin mukaan työtaistelun kohteeksi joutuneella työnantajalla tai työntekijällä. Hyvitysseuraamus tuomittaisiin sen tahon, joka on toimeenpannut ehdotettavan 8 a §:n vastaisen myötätuntotyötaistelun tai ehdotettavan 8 b §:n mukaisen enimmäisajan ylittävän poliittisen työtaistelun, maksettavaksi. Käytännössä valtaosassa työtaistelutoimenpiteistä on kysymys työntekijöiden yhdistyksen toimeenpanemasta työtaistelutoimenpiteestä. Suomessa on kuitenkin myös työnantajalla katsottu olevan työtaisteluoikeus ja myös työnantajien yhdistys voinee toteuttaa

myötätuntotyötaisteluita tai poliittisia työtaisteluita. Tästä syystä säännöksessä on huomioitava myös tämä mahdollisuus.

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 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 hyvitystä voitaisiin kohtuullistaa tai jättää se kokonaan tuomitsematta.

Jos hyvitykseen oikeutettuja asianosaisia olisi useampia, hyvityksen yhteismäärän olisi oltava vähintään 10 000 euroa ja enintään 150 000 euroa. Säännös olisi tarpeen, koska poliittisissa työtaistelussa hyvitykseen oikeutettuja asianosaisia eli erityisesti työtaistelun kohteeksi joutuneita työnantajia voi olla useita. Enimmäiskeston ylittävistä poliittisista työtaistelusta hyvitykseen ovat oikeutettuja kaikki ne työnantajat, jotka ovat olleet poliittisen työtaistelun kohteena eli joiden työntekijät ovat osallistuneet lainvastaiseen poliittiseen työtaisteluun. Useat työnantajat voivat siten nostaa kanteen poliittisen työtaistelun toimeenpannutta työntekijöiden yhdistystä vastaan hyvityksen vaatimiseksi. Tuomioistuimen vastuulla olisi sovittaa kullekin asianosaiselle tuomittava hyvitys yhteen siten, että yhden työtaistelutoimen perusteella tuomittu hyvitys kokonaisuutena pysyisi mainituissa rajoissa. Jotta tämä olisi mahdollista, samaan työtaistelutoimeen perustuvat kanteet olisi, mikäli mahdollista, käsiteltävä oikeudenkäymiskaaren 18 luvun 2 §:n nojalla samassa oikeudenkäynnissä. Jos siihen on aihetta, käräjäoikeuden olisi ennen asian käsittelemistä odotettava kanneajan loppumista varmistuakseen siitä, että samaan työtaistelutoimeen perustuvat kanteet voidaan käsitellä yhdessä.

Pykälän 4 momentissa olisi erityinen oikeuspaikkasäännös, jonka mukaan kanne hyvityksen suorittamisesta olisi pantava vireille käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä on vastaajana olevan yhdistyksen kotipaikka. Säännös tarkoittaisi sitä, että kannetta ei oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 2 §:n 1 momentista poiketen voitaisi tutkia käräjäoikeudessa, jossa yhdistyksen hallinto pääasiallisesti hoidetaan. Tarkoituksena olisi sen varmistaminen, että samaan työtaisteluun perustuvat kanteet voitaisiin käsitellä yhdessä. Tästä syystä ehdotetaan myös lyhyttä kanneaikaa.

Pykälän 5 momentin mukaan oikeus hyvitykseen raukeaisi, jos kannetta ei olisi nostettu kuuden kuukauden kuluessa sen kalenterikuukauden päättymisestä, jonka aikana oikeus hyvitykseen on syntynyt. Lyhyen kanneajan tarkoituksena on, että tuomioistuin voisi yhdistää useiden kanteiden käsittelyn.

Pykälää ei sovellettaisi työehtosopimuslakiin ehdotettavien myötätunto- ja poliittisia työtaisteluita koskevien säännösten vastaisiin työtaisteluihin. Hyvityssakko tällaisissa tilanteissa määräytyisi työehtosopimuslain 9 ja 10 §:ssä säädetyllä tavalla ja asian ratkaisisi työtuomioistuin. Tämän selventämiseksi pykälän 6 momenttiin ehdotetaan informatiivista viittausta työehtosopimuslakiin.

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

## 7.3 Työsopimuslaki

### 3 luku Työntekijän velvollisuudet

**6 §.** *Lainvastaiseksi todetun työnseisauksen jatkaminen.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin työntekijän velvollisuudesta maksaa hyvitystä tilanteessa, jossa hän jatkaa työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaa työnseisausta tietoisena siitä, että työnseisaus on tuomioistuimessa todettu lainvastaiseksi. Hyvityksen määrä olisi 200 euroa. Muita seuraamuksia työntekijälle ei saisi asettaa, mahdollista palkanpidätystä lukuun ottamatta.

Säännös koskisi ainoastaan työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaa työnseisausta. Säännöstä sovellettaisiin kaikkiin työtaistelutoimenpiteinä toteutettaviin työnseisauksiin. Pykälää ei sovellettaisi tilanteessa, jossa työtaistelutoimenpiteisiin ryhdytään ilman työntekijäyhdistyksen myötävaikutusta. Tällaiseen työnteon keskeyttämiseen sovellettaisiin yleisiä työoikeudellisia seuraamuksia. Pykälä voisi tulla sovellettavaksi sekä järjestäytyneisiin että järjestäytymättömiin työntekijöihin, jos työntekijä osallistuu työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun.

Tuomioistuin voi todeta työnseisauksen lainvastaiseksi useilla eri perusteilla. Kysymys voisi olla ensinnäkin siitä, että työtuomioistuin katsoisi työtaistelun kohdistuvan voimassa olevaan työehtosopimukseen siten kuin työehtosopimuslain 8 §:ssä säädetään. Työnseisausta pidettäisiin pykälässä tarkoitetulla tavalla lainvastaisena myös silloin, kun tuomioistuin katsoisi työnseisauksen rikkovan esityksessä työehtosopimuslakiin ja työriitojen sovittelusta annettuun lakiin ehdotettavia säännöksiä myötätuntotyötaisteluiden tai poliittisten työtaisteluiden rajoituksista. Työnseisausta voitaisiin pitää lainvastaisena myös niissä tilanteissa, joissa tuomioistuin muutoin pitää työnseisausta oikeuden tai hyvän tavan vastaisena.

Jotta työntekijälle syntyisi velvollisuus maksaa työnantajalleen hyvitystä, työntekijän olisi oltava tietoinen tuomioistuimen antamasta ratkaisusta. Työnantajan olisi informoitava työntekijää tuomiosta ja sen sisällöstä. Työnantajan olisi perusteltua ilmoittaa tuomiosta kirjallisesti. Jos työnantaja ei ole informoinut työntekijäänsä tai on tehnyt sen puutteellisesti, työntekijällä ei olisi velvollisuutta maksaa hyvitystä.

Oikeus hyvitykseen ei edellyttäisi tuomioistuimen työnseisauksen lainvastaisuutta koskevan ratkaisun lainvoimaisuuden odottamista. Tarkoituksena on, että ehdotetulla säännöksellä pystyttäisiin vaikuttamaan työntekijöiden toimintaan ennaltaehkäisevästi ja toisaalta mahdollisimman nopeasti lainvastaiseksi todettuun työnseisaukseen osallistumisen jatkuessa siitä työnantajalle aiheutuvien vahinkojen välttämiseksi. Jos oikeus hyvitykseen edellyttäisi tuomion lainvoimaisuuden odottamista, työnantajan oikeussuojan tarve ei toteutuisi. Jos työnseisaus sittemmin valitusasteessa todettaisiin lainmukaiseksi, olisi työntekijällä oikeus saada maksamansa hyvitys takaisin. Tämä takaisi työntekijän oikeusturvan, kun hyvitysvelvollisuus syntyisi lainvoimaa vailla olevan tuomion perusteella.

Jos hyvityksen peruste olisi 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. Jos samanaikaisesti nostettuja kanteita olisi useita, ne olisi tyypillisesti käsiteltävä samassa oikeudenkäynnissä oikeudenkäymiskaaren 18 luvun 2 §:n nojalla. Samanaikaisesti nostetut kanteet voitaisiin tutkia

oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 10 §:n 2 momentin nojalla käräjäoikeudessa, jossa joku vastaajista on lain mukaan velvollinen vastaamaan.

Hyvitys olisi kuhunkin työtaisteluun nähden kertaluonteinen ja sen vuoksi lainvastaisen työnseisauksen jatkuessa työnantajalle ei syntyisi oikeutta uuteen hyvitykseen. Jos sen sijaan lainvastainen työnseisaus lakkaisi ja alkaisi tämän jälkeen uudelleen, voisi tämä laukaista uuden hyvityksen maksuvelvollisuuden.

## **7 luku** Työsopimuksen irtisanomisperusteet

**2 §.** *Työntekijän henkilöön liittyvät irtisanomisperusteet.* Työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 2 momentin 2 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi viittaus työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annettuun lakiin. Muutos on tarpeen, koska kyseisessä laissa ehdotetaan säädettäväksi myötätuntotyötaisteluiden ja poliittisten työtaisteluiden edellytyksistä. Asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena ei voitaisi pitää myöskään työntekijän osallistumista työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain mukaiseen työtaistelutoimenpiteeseen osallistumista. Ehdotuksella ei muutettaisi muilta osin voimassa olevaan työsopimuslakiin perustuvan irtisanomissuojan sisältöä.

### **7.4 Merityösopimuslaki**

#### **4 luku** Työntekijän velvollisuudet

**9 §.** *Lainvastaiseksi todetun työnseisauksen jatkaminen.* Pykälä olisi uusi ja vastaisi sisällöltään ehdotettua työsopimuslain 3 luvun 6 §:ää.

#### **8 luku** Työsopimuksen irtisanomisperusteet

**7 §.** *Työntekijän henkilöön liittyvät irtisanomisperusteet.* Pykälän 2 momentin 2 kohtaa täsmennettäisiin vastaavasti kuin työsopimuslain 7 luvun 2 momentin 2 kohtaa. Ehdotuksella ei muutettaisi muilta osin voimassa olevaan merityösopimuslakiin perustuvan irtisanomissuojan sisältöä.

### **7.5 Ehdotettavat muutokset valtakunnansovittelijaa koskevaan terminologiaan ja muut teknisuonteiset muutokset eräissä ruotsinkielisissä säädöksissä**

Valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 12–14 ja 16 §:n, kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain (669/1970) 13–15 ja 17 §:n ja valtion virkamieslain (750/1994) 8 ja 9 a §:n valtakunnansovittelijaa koskevaa terminologiaa ehdotetaan muutettavaksi sukupuolineutraaliksi ruotsinkielisissä säännöksissä. Lisäksi valtion virkaehtosopimuslain 12 §:n 1 momenttiin ja 16 §:ään sekä kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain 13 §:n 1 momenttiin ja 17 §:ään muutettaisiin lakiviittaukset työriitojen sovittelusta annetun lain uuteen nimikkeeseen.

## **8 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.7.2024.

Työehtosopimuslain muuttamisesta annettavaan lakiin ehdotetaan oikeusvarmuuden turvaamiseksi siirtymäsäännöstä. Siirtymäsäännöksen mukaan ehdotettavan lain voimaan tullessa voimassa olevan työehtosopimuksen työrauhaa koskevan määräyksen asemesta

sovellettaisiin ehdotettavaa lakia, elleivät työehtosopimukseen osalliset ole keskinäisessä suhteessaan sopineet laajemmasta työrauhavelvollisuudesta kuin mitä ehdotettavan lain 8 a ja 8 b §:ssä säädetään. Työrauhavelvollisuuden sisältö määräytyisi lain tultua voimaan työehtosopimuslain 8 a ja 8 b §:n mukaisesti, vaikka työehtosopimukseen osalliset olisivat sopineet työehtosopimuksessa työrauhasta voimassa olevan työehtosopimuslain 8 §:ää vastaavasti, esimerkiksi siten, että työrauhavelvollisuus käsittää osapuolten väliseen työehtosopimukseen kohdistuvat työtaistelutoimet. Ehdotuksella ei puututtaisi niin sanottuihin absoluuttista työrauhaa koskeviin lausekkeisiin, joilla työehtosopimuksen osalliset ovat keskinäisessä suhteessaan sopineet laajemmasta työrauhasta kuin mitä ehdotettavan lain 8 a ja 8 b §:ssä säädetään. Kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että työehtosopimuksen työrauhalausekkeessa kielletään kaikki työtaistelutoimet, myötätuntotyötaistelut ja poliittiset työtaistelut mukaan lukien, työehtosopimuksen voimassaoloaikana.

Työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamista koskevaan lakiin ehdotetaan siirtymäsäännöstä. Siirtymäsäännöksen mukaan ennen lain voimaantuloa tehtyyn työehtosopimukseen sisältyviä ehdotetun työriitojen sovittelusta annetun lain 7 §:n 2 momentista poikkeavia määräyksiä myötätuntotyötaistelun tai poliittisen työtaistelun ilmoitusajasta sovellettaisiin työehtosopimuksen voimassaolon ajan. Siirtymäsäännöksellä huomioitaisiin voimassa olevissa työehtosopimuksissa mahdollisesti sovitut myötätuntotyötaisteluita tai poliittisia työtaisteluita koskevat ilmoitusajat.

## **9 Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys**

### **9.1 Yleiset lähtökohdat**

Esityksessä ehdotetaan rajoituksia myötätuntotyötaisteluiden ja poliittisten työtaisteluiden käyttöön sekä lainvastaisiin työtaisteluihin liittyvän seuraamusjärjestelmän tehostamista. Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä useiden perustuslaissa turvattujen 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 momentissa turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus. 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 ammattiyhdistysten toimintaa ja yhdistymisvapautteen kuuluva oikeus toimia yhdistyksessä jäisi vajavaiseksi, ellei siihen kuuluisi oikeutta osallistua työtaistelutoimenpiteisiin. Työtaisteluoikeuden perustuslain suojaa puoltavat myös Suomen kansainväliset sopimusveloitteet, 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, jossa jätetään 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). Työtaisteluoikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksiin. Lainsäätäjällä on valiokunnan mielestä myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavaltta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on perustuslakivaliokunnan 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. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Lakiehdotukset ovat merkityksellisiä myös useiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Ammatillinen järjestäytymisoikeus on turvattu useissa kansainvälisissä sopimuksissa, joihin Suomi on sitoutunut (Euroopan 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 kuvauksen yhteydessä.

## **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 ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaatteesta (PeVM 25/1994 vp, PeVL 2/1990 vp) seuraa, että perustuslain 13 §:n 2 momentissa vahvistettua ammatillista yhdistymisvapautta on tulkittava siten, että sen sisältö on sopoisuudessa 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.

Perustuslakivaliokunta ei ole toistaiseksi arvioinut kysymystä siitä, kuuluuko oikeus myötätuntotyötaisteluun perusoikeutena turvattun työtaisteluoikeuden piiriin. ILO:n valvontaelinten tulkintakäytännössä myötätuntotyötaistelut on katsottu sallituiksi edellyttäen, että tuettava primääryötaistelu on laillinen. Yhdistymisvapauskomitea on suhtautunut kielteisesti myötätuntotyötaisteluiden yleiseen kieltoon. Myös Euroopan

ihmisoikeustuomioistuin on katsonut myötätuntotyötaisteluiden kuuluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan soveltamisalaan. Etenkin ILO:n yleissopimusten, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sosiaalisen peruskirjan tulkintakäytäntö huomioiden perustuslain 13 §:n 2 momenttia on tulkittava siten, että myös oikeus myötätuntotyötaistelun toimeenpanemiseen on turvattu perusoikeutena.

Työntekijöiden taloudellisiin ja sosiaalisiin etuihin kohdistuvaan politiikkaan vaikuttamiseksi järjestettävien mielenilmausten on ILO:n tulkintakäytännössä katsottu kuuluvan yleissopimusten numero 87 ja 98 turvaaman ammatillisen yhdistymisvapauden piiriin ja siten niiden on katsottava myöskin sisältyvän perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen 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 tietyvästi ole järjestetty poliittisia työsulkuja. Kuitenkin ILO:n valvontakäytännössä myös työnantajien rauhanomaista mielenilmausta taikka palvelujen työsulkuja 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 §:n 2 momentissa turvattuun työtaisteluoikeuteen.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattun työtaisteluoikeuden käyttämisestä ei ole kyse silloin, jos työtaistelulla ei ole välitöntä liityntää työntekijöiden tai työnantajien asemaan vaikuttamiseen. Oikeutta tällaisten mielenilmausten järjestämiseen on arvioitava perustuslain 13 §:n 1 momentissa turvattun kokoontumisvapauden ja 12 §:n 1 momentissa turvattun sananvapauden 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 §:ssä suojataan 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 perusteltuja odotuksia 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). 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 ei 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. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin kuuluvien asioiden järjestäminen työehtosopimuksilla nauttii perustuslakivaliokunnan mukaan työnantajan osalta tietyssä laajuudessa perustuslain 15 §:ssä turvattua suojaa (PeVL 41/2000 vp).

Työsopimuksella työntekijä sitoutuu tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan sovittuna työaikana. Työsopimusvelvoitteiden rikkominen, kuten työnteon keskeyttäminen ja esimerkiksi osallistuminen poliittiseen työnseisaukseen työaikana on ristiriidassa työntekijän työsuojeluvelvoitteiden kanssa. Perustuslakivaliokunta on todennut myös työsuojeluun 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 työsuojelun vastaisesti järjestetty työtaistelu tosiasiallisesti estää työnantajan käyttämästä omaisuuttaan eli sopimukseen perustuvia oikeuksiaan haluamallaan tavalla.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä katsottiin, että perusoikeuksilla voi olla tietynasteinen, normaalitapauksissa kuitenkin välillinen, horisontaalivaikutus yksilöiden keskinäisissä suhteissa. Perusoikeudet ilmaisevat yhteiskunnan yleisesti hyväksytyjä perusarvoja, mistä johtuen 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 erällä perusoikeuksilla voi olla myös välittömämpiä 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 omaisuudensuojan osalta horisontaalivaikutusta ja perustuslain 22 §:n mukaista 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 oikeuuksiksi, 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 säädösten tasolle.
- 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 puuttavin 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 rajoitusperusteiden hyväksyttävyyttä. Tältä osin merkitystä on valiokunnan mielestä ainakin niillä sopimusmääräyksillä, joihin sisältyy tyhjentyvä 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.).

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 lausunnossaan, että oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksin. 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).

Perustuslakivaliokunnan 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 vakava häiriötä maksu- tai rahoitusjärjestelmän toiminnalle taikka vakava uhka Suomen Pankin turvallisuudelle” olisi säädetty kielletyiksi. 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 presidentin toimien hoitaminen on turvattava työtaistelutoimenpiteistä huolimatta. Jos työtaistelutoimenpide estää tai olennaisesti haittaa presidentin toimien 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.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 12/2003 vp koski eduskunnan kansliaan kuuluvien keskuskanslian, valiokuntasihteeristön ja hallinto-osaston virkamiesten kielloa 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 perustuslakivaliokunnan mielestä ylittänyt rajoituksen suhteellisuuteen kohdistuvia vaatimuksia. Säännös työtaistelukiellosta ei vaikuttanut 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 palvelussuhteensa ehdot säädetään lailla (PeVL 19/2001 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut työtaisteluoikeuden rajoittamista perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta myös liittyen lakiehdotuksiin, jotka koskivat välttämättömän hoidon turvaamista terveydenhuoltoon ja kotihoitoon kohdistuvien työtaistelutoimenpiteiden yhteydessä (PeVL 15/2007 vp ja PeVL 41/2022 vp). Perustuslakivaliokunta 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 sellaistaakin sääntelyä on pidetty mahdollisena.

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. Työtaistelu voi olla oikeuden tai hyvän tavan vastainen, jos sen pääasiallisena tarkoituksena on vahingoittaa joko työnantajaa tai muuta kolmatta tahoja, jos työtaistelun tarkoitus on syrjivä tai muutoin lainvastainen, jos sillä perusteettomasti loukataan toisen oikeusasemaa tai jos sen vaikutukset ylittävät kohtuuttomalla tavalla tavoitellut intressit.

## **9.5 Lakiehdotusten arviointi**

### **9.5.1 Myötätuntotyötaisteluita koskevat ehdotukset**

Myötätuntotyötaisteluiden rajoituksia koskevien ehdotusten tarkoituksena on asettaa kohtuulliset rajoitukset sellaisille työtaisteluille, jotka toteutetaan toisen työtaistelun tukemiseksi. Kyse on eräänlaisen suhteellisuusvaatimuksen asettamisesta myötätuntotyötaisteluille. Ehdotettava sääntely rajoittaisi perusoikeutena turvattua oikeutta myötätuntotyötaisteluun. Tältä osin myötätuntotyötaisteluiden rajoittamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta.

Työtaisteluoikeuden ydinsisältöön kuuluu työtaistelun toimeenpano oman työehtosopimuksen aikaansaamiseksi ja sen ehtoihin vaikuttamiseksi. Myötätuntotyötaisteluoikeuden voidaan katsoa sijoittuvan työtaisteluoikeuden reuna-alueelle. Ehdotetun sääntelyn arvioinnissa kyse on punnintatilanteesta työtaisteluoikeuden reuna-alueelle sijoittuvan myötätuntotyötaisteluoikeuden ja työnantajan ennen kaikkea omaisuuden suojaan ja elinkeinovapautteen liittyvien oikeuksien välillä.

Osittain ehdotusten voidaan todeta kohdistuvan sellaisiin myötätuntotyötaisteluihin, joiden osalta liikkumavara rajoitusten säätämisessä, myös ILO:n sopimusten valvontakäytännön perusteella, on suurempi. Tällaisia ovat myötätuntotyötaistelut, joiden tarkoituksena ei ole työehtosopimuksen solmiminen, vaan esimerkiksi työnantajan irtisanomis päätöksen protestointi.

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

Ehdotuksen mukaan oikeutta suhteettoman myötätuntotyötaistelun toimeenpanoon rajoitettaisiin sekä työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvollisuuden vallitessa että työrauhavelvollisuuden ulkopuolisissa tilanteissa. Myötätuntotyötaistelun laillisuutta arvioitaisiin osin eri kriteerein riippuen siitä, vallitseeko työtaistelun järjestäjän ja sen kohteen välillä työrauhavelvollisuus. Tämä erottelu perustuu ensisijaisesti kansainvälisistä velvoitteista seuraaviin rajoituksiin, jotka liittyvät kansalliseen liikkumavaraan säädellä myötätuntotyötaisteluiden edellytyksistä.

Ilmoitusvelvollisuutta koskevan ehdotuksen arvioidaan olevan mahdollinen perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan, jossa annetaan liikkumavaraa säätää tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä lailla. Ilmoitusvelvollisuus ei kohtuullisen pituisena estä myötätuntotyötaistelun tarkoituksen toteutumista ja siten muodostu rajoitukseksi perusoikeudelle.

#### *Rajoitusten hyväksyttävyyys*

Ehdotuksen mukaan oikeutta myötätuntotyötaisteluun rajoitettaisiin laajemmin työrauhavelvollisuuden vallitessa. Kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta arvioituna työrauhavelvollisuuden piirissä kansallisen lainsäätäjän liikkumavara työtaisteluoikeuden rajoittamisessa on laajempi. Ehdotuksen mukaan työrauhavelvollisuuden vallitessa ei saisi toimeenpanna pääriidan ulkopuolisten toimintaa suhteettoman laajasti rajoittavaa ja pääriidan ulkopuolisille suhteettomia vahingollisia seurauksia aiheuttavaa myötätuntotyötaistelua.

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. Työrauhavelvoitteen sisältöä ei ole määritelty kansainvälisissä sopimuksissa, joten sen sisällön tarkemmassa määrittelyssä on kansallista liikkumavaraa. Työrauhavelvollisuuteen on myös kansallisessa työehtosopimuskäytännössä liitetty toisinaan työehtosopimusosapuolten keskinäisessä suhteessa vaikuttavin määräyksen absoluuttinenkin työrauhavelvollisuus.

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. 75/1). 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 §:ssä suojataan 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 perusteltuja odotuksia 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 ensinnäkin sitä, että ehdotetulla työrauhavelvollisuuden laajentamisella edistetään sopimusten sitovuuden periaatteen noudattamista ja ennakoitavuutta työnantajien kannalta.

Myös oikeutta myötätuntotyötaisteluihin, jotka toimeenpannaan työrauhavelvollisuuden ulkopuolella, ehdotetaan rajoitettavaksi. Rajoitus olisi kuitenkin työrauhavelvollisuuden aikaisia myötätuntotyötaisteluita koskevaa rajoitusta huomattavasti suppeampi. Rajoituksia sovellettaisiin vain, jos tuettavan työtaistelun tavoitteena ei ole työehtosopimuksen solmiminen. Kyse olisi esimerkiksi tilanteesta, jossa primääryötaistelulla protestoidaan työnantajan irtisanomis päätöstä. Tällaiset myötätuntotyötaistelut ovat kuitenkin harvinaisia. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella rajoitus olisi soveltamisalaltaan varsin suppea. Suppeampi rajoitus johtuu ensisijaisesti ILO:n sopimuksista johtuvista rajoitteista kansalliselle liikkumavaralle. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella liikkumavara työtaisteluoikeuden rajoittamisessa on kapeampi.

Sekä työrauhavelvollisuuden aikana että sen ulkopuolella järjestettävien myötätuntotyötaisteluiden rajoittamiselle arvioidaan olevan hyväksyttävät perusteet myös työnantajien omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden näkökulmasta. Suhteettoman laajojen myötätuntotyötaisteluiden arvioidaan rajoittavan kohtuuttomasti työnantajien omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden toteutumista. Tällainen tilanne on kyseessä silloin, kun myötätuntotyötaistelu kohdennetaan sellaiseen työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaan, joka ei vaikuta pääriidan työnantajan toimintaan ja kun tästä aiheutuu pääriidan ulkopuolisille suhteettomia vahingollisia seurauksia. Sopimussidonnaisuuteen perustuvien perusteltujen odotusten suojan katsotaan perustelevan erityisesti työrauhavelvollisuuden vallitessa toteutettaville myötätuntotyötaisteluille asetettavaa suhteellisuusvaatimusta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 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 primääryötaistelulla esimerkiksi muille kuin työriidan osapuolille aiheutuvien vaikutusten, laajojen taloudellisten häiriöiden ja yleisölle tarjottavien palveluiden näkökulmasta. Tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin otti huomioon sen, että ammattiliitto oli pystynyt käyttämään yhdistymisvapauttaan keskeisiltä osin ryhtymällä primäärilakkoon. Iso-Britannian parlamentilla oli myötätuntotyölakon kieltäessään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu oikeutettu tavoite muiden oikeuksien ja vapauksien suojeluun. Ehdotetuilla myötätuntotyötaisteluiden rajoituksilla on 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu oikeutettu tavoite muiden oikeuksien ja vapauksien suojeluun.

Rajoitusten hyväksyttävyyden näkökulmasta on huomioitava, että työtaisteluiden ominaispiirteenä on, että niillä 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 sekä muut edellä kuvatut seikat arvioidaan kuitenkin perusteeksi suojella pääriidan ulkopuolista työnantajaa myötätuntotyötaistelun suhteettomilta vaikutuksilta. Myös korkein oikeus on viitannut eräänlaiseen suhteellisuusarviointiin myötätuntotyötaistelua koskevassa turvaamistoimiasiassa ja todennut, että työtaistelutoimenpiteiden huomattava liiallisuus niillä tavoiteltaviin päämääriin nähden voi joissain tilanteissa antaa aihetta 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 turvaamisen, työnantajien ja kolmansien tahojen suojaamisen kohtuuttomilta vahingoilta ja kohtuuttomalta haitalta sekä erittäin laajojen myötätuntotyötaisteluiden yhteydessä myös yleisen edun turvaamisen voidaan arvioida olevan hyväksyttäviä perusteita suhteettomien myötätuntotyötaisteluiden rajoittamiselle.

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

Ehdotettavien myötätuntotyötaisteluita koskevien rajoitusten laajuus ja soveltamisedellytykset ilmenisivät laista. Ottaen huomioon myötätuntotyötaisteluiden erilaiset toteuttamistavat ja vaikutukset ei sääntelyä ole mahdollista toteuttaa siten, että myötätuntotyötaisteluille asetettaisiin esimerkiksi ajallisia tai vahinkojen enimmäismäärään perustuvia rajoituksia. Ehdotetussa sääntelyssä suhteellisuusvaatimuksen sisältöä on kuvattu kriteerein, joiden toteaminen voidaan objektiivisesti arvioida. Kriteerit liittyvät myötätuntotyötaistelun toteuttamistapaan ja laajuuteen sekä suhteettomiin vahingollisiin seurauksiin.

Myötätuntotyötaisteluiden rajoittamisen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on kyse viime kädessä perusoikeuden suojaamien intressien ja perusoikeuden rajoittamisen taustalla olevien intressien painoarvon keskinäisestä punninnasta. Ehdotuksilla ei rajoitettaisi oikeutta omaan työnantajaan kohdistuvan primäärityötaistelun toimeenpanemiseen. Ehdotuksilla turvattaisiin laaja mahdollisuus myötätuntotyötaistelutoimenpiteiden toimeenpanemiseen työehtosopimuksen aikaansaamiseksi, sillä rajoitukset koskisivat vain suhteettoman laajoja ja pääriidan ulkopuolisille suhteettomia vahingollisia seurauksia aiheuttavia myötätuntotyötaisteluita. Työrauhavelvollisuuden vallitessa rajoituksia olisi pidettävä oikeasuhtaisina muiden perusoikeuksien turvaamiseen nähden.

Ehdotuksilla täsmennettäisiin perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä johtuvaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta lain tasolla säätämällä siitä, milloin kyseessä on suhteeton myötätuntotyötaistelutoimenpide. Myötätuntotyötaistelun suhteellisuusvaatimuksesta säätäminen on välttämätöntä, jotta työriidan ulkopuolisiin kohdistuvat kohtuuttomat vaikutukset voitaisiin ylipääntensä 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. Tämän vuoksi sääntelyllä ehdotetaan rajoitettavaksi vain sellaisia myötätuntotyötaisteluita, jotka toteutetaan suhteettoman laajoina eli kohdistetaan tarpeettoman laajasti sellaiseen toimintaan, jonka häiriöillä ei ole vaikutusta pääriidan osapuoliin. Tällöin vahingollisten seurausten ei arvioida olevan tarpeen pääriitaan kohdistuvan painostusvaikutuksen aikaansaamiseksi. Vahingollisten seurausten edellytetään kuitenkin olevan myös suhteettomia, jotta myötätuntotyötaisteluoikeuden rajoitus soveltuisi. Tällaiset

myötätuntotyötaistelut rajoittavat siten enemmän muiden oikeuksia ja etuja kuin on tarpeen myötätuntotyötaistelun tarkoituksen toteuttamiseksi.

Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella ei rajoitettaisi lainkaan sellaisia myötätuntotyötaisteluita, joilla tuettavan primääriyötaistelun tavoitteena on työehtosopimuksen aikaansaaminen. Muutoin suhteellisuusvaatimuksen arviointi tapahtuisi samoin kriteerein. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella työtaisteluoikeuden rajoitukset olisivat olennaisesti suppeampia. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella järjestettäviä myötätuntotyötaisteluita koskevien ehdotusten arvioidaan myös edellä kuvatuilla perusteilla olevan oikeassa suhteessa rajoitusten tavoitteisiin eli muiden perusoikeuksien turvaamiseen.

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

#### *Oikeusturvajärjestelyt*

Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Oikeusturvajärjestelyillä viitataan ennen muuta muutoksenhakumahdollisuuteen, mutta myös muihin menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. 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.

#### *Kansainväliset velvoitteet*

Myötätuntotyötaisteluoikeuden rajaamista koskevan ehdotuksen ei arvioida olevan ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Ehdotuksella ei kiellettäisi myötätuntotyötaisteluoikeutta kokonaan, vaan sen käytölle asetettaisiin muiden etujen ja oikeuksien suojaamiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Myötätuntotyötaisteluille kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja erityisesti ILO:n sopimuksissa annettua suojaa on käsitelty perusteellisesti edellä jaksossa 2.7. Kansainvälisten sopimusten lainsäätäjälle antaman liikkumavaran perusteella voidaan arvioida, että myötätuntotyötaisteluita koskevan suhteellisuusvaatimuksen asettaminen kansallisella lainsäädännöllä on mahdollista työrauhavelvollisuuden voimassa ollessa. Työtaisteluoikeuden rajoittaminen on sallittua muun muassa työrauhavelvollisuuden perusteella. Työtaisteluoikeus on ILO:n tulkintakäytännössä ensisijaisesti työehtosopimusten neuvotteluprosessiin liittyvä oikeus, ja lakko-oikeutta suojataan erityisesti silloin, kun tavoitteena on työehtosopimuksen solmiminen. Muita tavoitteita varten järjestettyjen lakkojen rajoittamisessa on enemmän kansallista liikkumavaraa. ILO:n tulkintakäytännöstä voidaan päätellä, että myötätuntotyötaisteluita, joiden tavoitteena on muu kuin työehtosopimuksen solmiminen, voidaan kansallisesti rajoittaa.

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi lainsäädännölliset puitteet myötätuntotyötaisteluoikeuden suhteelliselle käytölle työrauhavelvollisuuden vallitessa. ILO:n valvontakäytännön mukaan myötätuntotyötaistelun käyttöä ja sen ehtoja voidaan säädellä. Esityksen mukaan työrauhavelvollisuuden ulkopuolella myötätuntotyötaistelun käyttöön ei sovellettaisi

suhteellisuusvaatimusta, kun tavoitteena on työehtosopimuksen solmiminen. Siten työntekijäjärjestöjen neuvotteluasemaa ja ammatilliseen yhdistymisvapauteen liittyviä oikeuksia ei heikennettäisi tavoiteltaessa parempia työehtoja työehtosopimuksettomassa tilassa, mikä huomioi ILO:n valvontakäytännön työtaisteluoikeuden rajoittamisen edellytyksistä.

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 tyhjentyvä 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 (PeVM 25/1994 vp, s. 5). (Perusoikeuksien rajoitusedellytykset s. 190.) Edellä selostetuilla perusteilla rajoitukset ovat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla välttämättömiä 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 turvattu työtaisteluoikeuden ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta.

#### *Rajoitusten hyväksyttävyyys*

Ehdotettavien poliittisten työtaisteluiden rajoitusten hyväksyttävyyttä arvioitaessa on kysymys siitä, missä määrin työntekijällä tulisi olla oikeus työehtosopimuksen mukaisena työaikana osallistua poliittiseen mielenilmaukseen, josta seuraa työnantajalle ja työnantajan toiminnan häiriintymisen kautta muille sivullisille vahinkoa, häiriöitä tai haittaa ja missä määrin työnantajalla on perusteltu oikeus luottaa työehtosopimuksen sitovuuteen ja työehtosopimuksesta johtuvien velvoitteiden noudattamiseen sovitun mukaisesti. Lisäksi kyse on siitä, missä määrin työnantajalla on perusteltu oikeus luottaa työehtosopimuksen solmimisella saavutetun työrauhan sitovuuteen.

Esityksessä ehdotetaan poliittisten työtaisteluiden enimmäiskeston rajoittamista. Poliittisille työtaisteluille asetettaville rajoituksille arvioidaan olevan ennen kaikkea työehtosopimussidonnaisuuteen perustuvaan työrauhavelvollisuuteen ja toisaalta työnantajan ja työntekijän väliseen sopimussidonnaisuuteen liittyvät hyväksyttävät perusteet. Kyse on siten työnantajan omaisuuden suojasta ja näihin sopimukseen liittyvien perusteltujen odotusten suojasta.

Pitkäkestoinen poliittinen työtaistelu tekisi käytännössä työrauhavelvollisuuden merkityksettömäksi. Työrauhan työehtosopimuksen solmimisella ostaessaan työnantajalla on perusteltu oikeus odottaa työnteon häiriöttömyyttä työehtosopimuksen voimassaoloaikana. Työnantajalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa poliittisen työtaistelun syyhyn eikä ennakoita poliittisia työtaisteluita.

Poliittisessa työtaistelussa on kyse myös mielenilmauksesta, vaikka sen voidaan osittain katsoa kuuluvan perusoikeutena suojattuun työtaisteluoikeuden piiriin. Poliittisen työtaisteluoikeuden

arvioidaan kuitenkin sijoittuvan työtaisteluoikeuden reuna-alueelle. Poliittisen työtaistelun rajoittamisen hyväksyttävyyttä arvioitaessa voidaan antaa painoarvoa myös työntekijän työsuhteesta johtuville velvoitteille. Ehdotettavien enimmäiskeston rajoitusten ylittävät poliittiset työtaistelut rajoittavat kohtuuttomasti työnantajan elinkeinotoimintaa ja direktio-oikeuden käyttöä.

Poliittisille työtaisteluille asetettaville rajoituksille arvioidaan olevan hyväksyttävät perusteet myös yleisemmin yhteiskunnan häiriöttömän toiminnan kannalta. Työajan ulkopuolella järjestettäviin mielenilmauksiin verrattuna poliittinen työtaistelu voi kohdistua voimakkaasti sivullisiin ja mahdollisesti laajemminkin yhteiskuntaan keskeyttäen tuotanto- ja palvelutoiminnan. Työmarkkinoiden vakauden ja häiriöttömyyden turvaamisen voidaan arvioida olevan hyväksyttävä peruste poliittisten työtaisteluiden enimmäiskeston rajoittamiselle. Työmarkkinoiden vakauden ja häiriöttömyyden turvaaminen liittyy keskeisellä tavalla yritysten toiminta- ja kilpailuedellytyksiin Suomessa.

Esimerkiksi vuoden 1956 yleislakossa työpäivien menetyksistä aiheutuneet taloudelliset vahingot kohosivat lähes seitsemään miljoonaan markkaan. 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. Pitkäkestoisilla poliittisilla työtaisteluilla on kerrannaisvaikutuksia palvelu- ja toimitusketjujen häiriintyessä.

Äärimmillään pitkäkestoinen poliittinen työtaistelu voi vaarantaa laajemminkin yhteiskunnan toimivuuden. Joissakin tilanteissa poliittisen työtaistelun enimmäiskeston rajoittamisella on merkitystä myös yhteiskunnan perustavanlaatuisten palveluiden turvaamisen näkökulmasta ja siten myös hengen, terveyden ja turvallisuuden suojaamisen näkökulmasta.

Ottaen huomioon muut demokraattisessa yhteiskunnassa turvatut vaikutusmahdollisuudet pitkäkestoiset poliittiset työnseisaukset estävät kohtuuttomalla tavalla elinkeinotoiminnan harjoittamisen ja aiheuttavat kolmansille osapuolille mahdollisesti mittaviakin vahinkoja tai haittaa.

Vaikka poliittisia työtaisteluita on ollut vähän, niiden vahinkopotentiaali on suuri. Tämän vuoksi työnseisausten 24 tunnin ja muiden poliittisten työtaistelutoimenpiteiden kahden viikon rajoitusta voidaan pitää hyväksyttävänä etenkin, kun rajoitukset eivät estä poliittisen mielenilmaisun jatkamista työajan ulkopuolella.

Edellä kuvatut hyväksyttävät perusteet poliittisten työtaisteluiden ajalliselle rajoittamiselle soveltuvat, työrauhavelvollisuutta lukuun ottamatta, yhtä lailla työrauhavelvollisuuden ulkopuolella toteutettaviin työtaisteluihin. Työnantajia ja työntekijöitä sekä niiden yhdistyksiä ei arvioida olevan perusteltua asettaa eri asemaan poliittisten työtaisteluiden enimmäiskeston rajoitusten osalta. Eri asemaan asettamiselle ei ole kansainvälisistä velvoitteista johtuvia syitä.

Edellä mainituin perustein poliittisten työtaisteluiden enimmäiskeston rajoittamiselle vuorokauteen voidaan katsoa olevan hyväksyttävät perusteet perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan ja 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden kannalta. 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 niiden soveltamisala ilmenisivät laista. Poliittisen työtaisteluoikeuden ajallinen rajoittaminen täsmällisin aikarajoin on perusteltua oikeusvarmuuden turvaamiseksi ja tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi.

Rajoitusten arvioidaan olevan oikeasuhtaisia muiden perusoikeuksien ja yhteiskunnan toimintaedellytysten turvaamiseksi. Vuorokauden enimmäiskesto koskisi vain työnseisauksia sekä muita vaikutukseltaan täydelliseen työnteon lopettamiseen rinnastettavia työtaistelutoimenpiteitä. Muille poliittisille työtaistelutoimenpiteille, kuten ylityö- ja vuoronvaihtokiellolle, säädettäisiin huomattavasti pidempi 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 vuorokauteen on välttämätöntä, jotta tavoite muiden perusoikeuksien ja yhteiskunnan toimintaedellytysten suojaamisesta voidaan toteuttaa ja huomioida työriidan ulkopuolisiin kohdistuvat kohtuuttomat vaikutukset.

Ehdotetuista rajoituksista huolimatta työmarkkinaosapuolille jäisi edelleen varsin laajat mahdollisuudet toteuttaa työtaisteluperusoikeuden nojalla poliittisia työtaisteluita, mutta sääntelyssä otettaisiin nykytilannetta paremmin huomioon tarve turvata muiden perusoikeuksien toteutumista ja yhteiskunnan toimintaedellytyksiä. Poliittisilla työtaisteluilta voidaan edelleen arvioida olevan laajamittaista vaikuttavuutta painostuskeinona, sillä kieltoa sovellettaisiin yhdistyskohtaisesti. Työntekijöiden yhdistyksille jäisi edelleen päätäntävaltaa toimien toteuttamisessa ja mahdollisuus vaikuttaa poliittisiin hankkeisiin niiden valmistelun edetessä. Poliittisten työtaisteluiden toteuttamistapa jäisi niiden toimeenpanijoina olevien yhdistysten harkintavaltaan. Enimmäiskeston puitteissa olisi esimerkiksi hallituskauden aikana sallittua toimeenpanna useampia poliittisia työtaisteluita, joiden tavoitteet liittyvät eri päätöskokonaisuuksiin. Käytännössä poliittinen työtaistelu voitaisiin jatkossakin toteuttaa pitkäkestoisena usean eri valtakunnallisen työmarkkinajärjestön toimeenpanemana. Kolmansille osapuolille aiheutuvia vaikutuksia kuitenkin lieventäisi se, että pitkäkestoinen työtaistelu kohdistuisi käytännössä eri aloille eikä siten välttämättä voisi niin laajasti pysäyttää yhteiskunnan toimintaa.

Poliittisen työtaisteluoikeuden käytölle asetettavien enimmäiskeston rajoitusten voidaan katsoa olevan oikeasuhtaisia huomioiden edellä selostetut rajoitusten taustalla olevat painavat yhteiskunnalliset intressit.

### *Oikeusturvajärjestelyt*

Poliittisen työtaistelun laillisuutta arvioisi työtuomioistuin työrauhavelvollisuuden piirissä ja yleinen tuomioistuin työrauhavelvollisuuden ulkopuolisissa tilanteissa. Työntekijöiden yhdistyksen toimeenpanemaan lainvastaiseen poliittiseen työtaisteluun osallistunutta työntekijää suojattaisiin työsopimuksen päättämiseltä ja seuraamukset kohdistettaisiin poliittisen työtaistelun toimeenpanneeseen yhdistykseen. Siten lainsäädännöllä turvattaisiin riittävät oikeusturvajärjestelyt.

### *Kansainväliset velvoitteet*

ILO:n yleissopimuksen ja lakko-oikeuden rajoitusperusteiden voidaan katsoa suojaavan ensisijaisesti työtaisteluita, joilla tavoitellaan työehtosopimuksen aikaansaamista. ILO:n sopimusten kautta suojaa saavat edellä kuvatulla tavalla myös poliittisluonteiset työtaistelut, joilla vaikutetaan erityisesti työntekijöiden etuihin, oikeuksiin tai asemaan vaikuttavaan työ- ja sosiaalipolitiikkaan.

ILO:n valvontakäytännössä on katsottu, että lakkojen kestolle ei tulisi asettaa aikarajaa. ILO:n valvontakäytäntö tältä osin on koskenut pääasiassa työnseisauksia ja myötätuntotaisteluita. Yhdistymisvapauskomitea ei kuitenkaan ole ottanut kantaa yleisesti poliittisluonteisen työtaistelun enimmäiskeston. Yhdistymisvapauskomitean päätökset koskevat yksittäisiä kulloinkin käsiteltävänä olevia tapauksia. Poliittisluonteisten lakkojen kieltäminen kokonaan ei ole perusteltua.

Työrauhavelvollisuus on sallittu työtaisteluoikeuden rajoitus ja näin on arvioitava myös poliittisten työtaisteluiden osalta.

ILO:n valvontakäytännön perusteella oikeus työtaisteluun työehtosopimuksen aikaansaamiseksi ja toisaalta oikeus ryhtyä poliittiseen työtaisteluun eivät ole suoraan rinnastettavissa toisiinsa. Poliittisissa työtaisteluissa tarkoituksena ei ole vaikuttaa työehtosopimuksen solmimiseen taikka sitä koskeviin neuvotteluihin, joten jäsenvaltioiden liikkumavara sääntelyssä on laajempi. Liikkumavaraa on ILO:n jäsenvaltioissa myös vaihtelevasti käytetty siten, että poliittisille työtaisteluille on asetettu rajoituksia esimerkiksi oikeuskäytännössä tai ne on kielletty kokonaan. Poliittisten työtaisteluiden sääntelyssä voidaan ottaa huomioon kansalliset työmarkkinaolosuhteet ja käytännöt, kuten ne huomioidaan ILO:nkin valvontakäytännössä.

Poliittisten työtaisteluiden suojaa ei erikseen tunnusteta Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan tulkintakäytännössä.

Edellä selostetuilla perusteilla arvioidaan, että poliittisten työtaisteluiden rajoittamisessa on kansallista liikkumavaraa, jonka nojalla on mahdollista toteuttaa nyt ehdotettavat rajoitukset poliittisten työtaisteluoikeuden käytölle. Kyse on kohtuulliseksi arvioitavista ajallisista rajoituksista, ei poliittisten työtaisteluoikeuden kieltämisestä kokonaan. ILO:n valvontakäytännön mukaisesti mahdollistetaan edelleen työntekijöiden yhdistysten rauhanomaiset mielenosoitukset. Niitä voidaan edelleen myös toteuttaa työnseisauksina ja varsin pitkäkestoisina. Suomen työmarkkinakäytännöissä poliittisten työtaisteluiden rajaaminen korkeintaan yhden vuorokauden pituisiksi on myös aiemmin ollut tavanomaista.

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

Poliittisten työtaistelutoimenpiteiden ajalliseen rajoittamiseen liittyvät työtaisteluoikeuden rajoittamisen edellytysten lisäksi kysymykset perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden ja 13 §:n 1 momentissa turvatun kokoontumisvapauden käytöstä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden ja kokoontumisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

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

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö 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.

Etenkin työntekijöiden yhdistysten järjestämiä muita poliittisia mielenilmauksia, joilla ei ole välitöntä liityntää työntekijöiden asemaan vaikuttamiseen, on arvioitava yleisesti myös perustuslain 13 §:n 1 momentissa turvatussa 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).

Ehdotuksilla ei puututtaisi työntekijöiden kokoontumisvapauteen, mielipiteen ilmaisuun ja sananvapauden käyttöön heidän vapaa-ajallaan. Ehdotuksilla ei puututtaisi myöskään ammattiyhdistysten oikeuteen järjestää kokoontumisia tai ilmaista mielipiteitä sekä osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun. Kyse on ajallisista rajoituksista sille, milloin poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamiseksi voidaan poiketa työsopimussidonnaisuuteen perustuvasta velvollisuudesta työntekoon työaikana.

Mielenilmaisun järjestäminen esimerkiksi työsuhteisiin liittyvistä asioista tai työntekijöiden asemaan vaikuttavaan poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamiseksi on ehdotettavasta lainsäädännöstä huolimatta edelleen kokoontumis- ja sananvapauden mukaisesti mahdollista, jos se järjestetään työajan ulkopuolella ja kokoontumislaisissa (530/1999) säädetty edellytykset täytetään.

Nykyisin poliittiset työtaistelut ovat lähtökohtaisesti sallittuja työehtosopimuskauden ajanakin työrauhavelvollisuuden estämättä, mutta niiden käyttöala on työtuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostunut varsin kapeaksi. Käytännössä poliittisiksi väitettyjen työtaistelujen katsotaan usein kohdistuvan omaan työehtosopimukseen, jos kyse on asiasta, joka on työpaikalla ajankohtainen ja neuvottelujen kohteena.

Työsopimussuhde työntekovelvoitteineen aiheuttaa itsestään selvästi tosiasiallisia rajoituksia työntekijän toimintaan ja kokoontumisvapauteen työaikana. Myös työsopimuslain 13 luvun 2 §:n kokoontumisoikeutta koskevat säännökset koskevat taukoja ja työajan ulkopuolista aikaa. Poliittiseen työtaisteluun osallistuminen työajalla on poikkeus siitä pääsäännöstä, että työsopimuksen mukainen työaika käytetään työn tekemiseen. Työsuhteesta voidaan katsoa johtuvan tosiasiallisia rajoituksia myös esimerkiksi työntekijän sananvapauden käyttämiseksi. Oikeuskäytännössä on katsottu, että esimerkiksi työsopimuslaista seuraava lojaliteettivelvoite rajoittaa työntekijän sananvapautta (TT 2013:191). Työsuhteeseen sitoutuessaan työntekijä hyväksyy sen, että työsopimuksesta johtuvat velvoitteet tosiasiasa rajoittavat esimerkiksi sananvapauden tai kokoontumisvapauden käyttöä, kuten mielenosoitukseen osallistumista työajalla. Kyse on myös työnantajan direktio-oikeuden käytöstä, jonka osaltaan voidaan nähdä toteuttavan perustuslaissa turvattu omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta.

Työaikaa koskevilla poliittisten työtaisteluiden enimmäiskeston rajoituksilla ei rajoiteta sananvapauden käyttöä työsuhteessa. Ehdotetut rajoitukset koskisivat vain työajalla järjestettäviä poliittisia työtaisteluita. Ehdotuksilla ei arvioida olevan sellaista vaikutusta kokoontumis- ja sananvapauden käyttöön työsuhteessa, että niitä olisi arvioitava näiden perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta. Ehdotusten katsotaan koskevan ensisijaisesti työtaisteluoikeuden rajoittamista.

Sananvapauden ja yleisesti kokoontumisvapauden näkökulmasta voidaan kuitenkin arvioida olevan myös hyväksyttävät perusteet rajoittaa työntekijän osallistumista työajallaan sellaiseen työntekijöiden yhdistyksen toimeenpanemaan 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 9.5.2.1 kuvatuin perustein myös työntekijöiden oikeuksiin liittyvien poliittisten työtaisteluiden enimmäiskestosta sääntämiselle 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 turvatus omaisuuden suojan. Työrauhavelvollisuutta ja laajemmin yhteiskunnan toimintaedellytysten turvaamista voidaan pitää hyväksyttävänä rajoitusperusteena myös sananvapauden ja kokoontumisvapauden näkökulmasta.

Työntekijän näkökulmasta kokoontumis- ja sananvapauden rajoituksia voidaan pitää oikeasuhtaisina ottaen huomioon rajoituksella turvattavat perusoikeusintressit ja se, että ehdotuksella ei miltei osin rajoitettaisi työntekijän oikeutta osoittaa mieltään vapaa-ajallaan. Ehdotuksilla sallitaan enimmäiskeston ylittävän poliittisen työtaistelun toimeenpaneminen seuraamuksetta poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tuomioistuimien voisi jättää hyvityssakon tai hyvityksen tuomitsematta, jos poliittisella työtaistelulla pyritäisiin vaikuttamaan poliittiseen päätökseen, joka olisi sisällöltään ilmeisesti oikeusjärjestyksen perusteiden vastainen.

Ehdotetun poliittisia työtaisteluita koskevan sääntelyn ei arvioida olevan ongelmallista sananvapauden tai kokoontumisvapauden näkökulmasta. Poliittiset työtaistelut ovat jatkossakin mahdollisia, mutta edellä esitetyillä perusteilla niiden kestoja 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 rajoitusedellytysten (PeVM 25/1994 vp) näkökulmasta hyväksyttävää. Työtaisteluoikeuden rajoitusta voidaan pitää välttämättömänä, tarkkarajaisena ja oikeasuhtaisena ja yksilötasolla vain vähäisesti työtaisteluoikeuden käyttöön puuttavana. Työtaisteluoikeuden rajoitukset koskisivat vain tarpeettoman laaja-alaisesti ja vahingollisesti pääriidan ulkopuolisiin kohdentuvia myötätuntotyötaisteluita, yli vuorokauden kestäviä poliittisia työnseisauksia sekä yli kaksi viikkoa kestäviä muita poliittisia työtaistelutoimenpiteitä. Lainsäätäjän liikkumavara on suurempi, jos perusoikeusrajoitukset jäävät perusoikeussuojan eräänlaiselle reuna-alueelle.

Esitys olisi perusteltu myös perustuslain 22 §:n kannalta, koska sillä pyritäisiin varmistamaan julkisen vallan mahdollisuus turvata perustuslain 7 §:n 1 momentin, 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>22</sup> Perustuslakivaliokunta on arvioinut työtaisteluoikeuden ydinalueeseen puuttumista esimerkiksi potilasturvallinsäädäntöä 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. Poliittiseen päätöksentekijään vaikuttamiseksi järjestettävä poliittinen työtaistelu ei kuulu työtaisteluoikeuden ydinalueeseen. 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 hyvityssakkoa voitaisiin kohtuullistaa tai jättää se kokonaan määräämättä. Hyvityssakko koskisi työrauhavelvollisuutta rikkovia primääri työtaisteluita, myötätuntotyötaisteluita ja poliittisia työtaisteluita.

Työrauhavelvollisuuden ulkopuolisissa tilanteissa lainvastaisen myötätuntotyötaistelun tai poliittisen työtaistelun toimeenpannut yhdistys tai työnantaja olisi velvollinen maksamaan vähintään 10 000 ja enintään 150 000 euroa hyvitystä vahinkoa kärsineelle työtaistelun kohteelle. Hyvitys voitaisiin erityisestä syystä kohtuullistaa tai jättää se kokonaan tuomitsematta.

Edellä tarkoitetut seuraamukset kohdistuisivat vain oikeushenkilöihin eli lainvastaisen 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 ammattiyhdistyksen jäsenenä olevien työntekijöiden ammatilliseen yhdistymisvapauteen, jos seuraamus tosiasiallisesti estäisi ryhtymästä työtaistelutoimenpiteeseen tai vaarantaisi ammattiyhdistystoiminnan jatkuvuuden.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yksittäistä työntekijää koskevasta kiellosta jatkaa tuomioistuimen lainvastaiseksi toteamaa työnseisausta ja siihen liittyvästä hyvitysseuraamuksesta.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan, että osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste

---

<sup>22</sup> *Manninen, Sami*: Sananvapaus ja julkisuus. Julkaisussa: Hallberg ym. 1999, s. 499.

esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 s. 61/I). Lainvastaisen työnseisauksen jatkamisen kieltämisestä on arvioitava työntekijän perusoikeutena suojatun ammattiyhdistystoimintaan osallistumisen näkökulmasta. ILO:n yleissopimuksista ei ole johdettavissa ehdotonta velvoitetta suojella työntekijää, joka osallistuu ILO:n lakko-oikeuden rajoittamista koskevien periaatteiden mukaisesti lainvastaiseksi säädettyyn työnseisaukseen.<sup>23</sup>

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. Työntekijälle asetettava hyvitysseuraamus tuomioistuimen lainvastaiseksi toteaman työnseisauksen jatkamisesta koskisi sekä järjestäytyneitä että järjestäytymätöntä työntekijää. Kyse ei ole työntekijän kielletystä syrjinnästä ammattiyhdistystoiminnan perusteella. Järjestäytyneitä työntekijöitä ei tässä suhteessa asetettaisi heikompaan asemaan kuin järjestäytymättömiä työntekijöitä, jotka osallistuvat työntekijöiden yhdistyksen toimeenpanemaan työnseisaukseen.

#### *Rajoitusten hyväksyttävyyys*

Hyvityssakkojen enimmäismäärän korottamisella on hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen tarve. Työehtosopimuslain mukaisesti tuomittavien hyvityssakkojen määrä on vakiintunut pääsääntöisesti muutamiin tuhansiin euroihin, ja enimmäismäärää lähellä olevia hyvityssakkoja on tuomittu harvoin. Nykyinen hyvityssakkojen taso ei ole ollut riittävä ehkäisemään työrauhavelvollisuuden vastaisia työtaisteluita eikä se ole kohtuullisessa suhteessa tällaisista työtaistelusta aiheutuneisiin vahinkoihin. Hyvityssakkojen korottamiselle arvioidaan olevan perustuslain 15 §:n näkökulmasta hyväksyttävä tarve ennalta ehkäistä työrauhavelvollisuuden vastaisia työtaisteluita.

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

Edellä tarkoitettu vähintään 10 000 ja enintään 150 000 euron hyvityssakko tai -seuraamus voitaisiin tuomita vain oikeushenkilön eli lainvastaisen työtaistelun toimeenpanevan työntekijöiden tai työnantajien yhdistyksen tai työnantajan maksettavaksi.

Myös työntekijälle asetettavan hyvitysseuraamuksen arvioidaan olevan hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kannalta. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole kielletty työntekijää jatkamasta tuomioistuimen lainvastaiseksi toteamaan työnseisaukseen osallistumista. Seuraamuksella

---

<sup>23</sup> Ks. myös KKO 2010:93, jossa korkein oikeus tulkitsi työehtosopimuslain 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 kappaaleessa tarkoitettiin.

tehostetun kiellon arvioidaan olevan perusteltu lainvastaisten työtaisteluiden ehkäisemiseksi ja lainvastaisista työtaisteluista vahinkoa kärsivien työnantajien oikeussuojan toteutumisen turvaamiseksi.

#### *Rajoitusten oikeasuhtaisuus*

Ehdotusten arvioidaan täyttävän perusoikeusrajoitukselta edellytettävän suhteellisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset. Työrauhavelvollisuus sekä ehdotetut työtaisteluoikeuden rajoitukset jäisivät merkityksettömiksi, jos niiden rikkomisesta ei olisi tehokasta sanktiota. Tavoitteita perustuslaissa turvatuun omaisuuden suojaamisesta sekä siihen kytkeytyvän työnantajan direktio-oikeuden ja työrauhavelvollisuuden noudattamisesta 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 mittavampaakin 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 mitoitaisi hyvitysseuraamuksen oikeasuhtaiseksi myös työtaistelun järjestäjän olosuhteet huomioiden. Hyvitysseuraamuksia olisi lisäksi erityisestä syystä mahdollisuus kohtuullistaa tai jättää ne tuomitsematta.

#### *Oikeusturvajärjestelyt ja kansainväliset velvoitteet*

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

Työntekijän osallistuminen ammattiliiton toimeenpanemaan lainvastaiseen työtaistelutoimenpiteeseen ei jatkossakaan olisi sallittu työsopimuksen päättämisperuste eikä osallistumisesta seuraisi työntekijälle työsopimuslain mukaista vahingonkorvausvelvollisuutta. Työntekijälle asetettava hyvitysseuraamus on määrältään verrattain vähäinen ottaen huomioon taustalla olevat perusoikeusintressit sekä se, että seuraamus johtuisi tuomioistuimen lainvastaiseksi toteaman työnseisauksen jatkamisesta. Seuraamus olisi mahdollinen vain silloin, jos työntekijä on jatkanut työnseisaukseen osallistumista saatuaan työnantajaltaan tiedon tuomioistuimen aikaisemmasta tuomiosta. Työntekijän seuraamusmaksun osalta huolehdittaisiin riittävistä oikeusturvajärjestelyistä. Jos työntekijä kiistäisi hyvityksen, olisi työnantajan vaadittava hyvitystä kanteella yleisessä tuomioistuimessa.

Kansainväliset työtaisteluoikeutta turvaavat sopimukset eivät anna suojaa lainvastaisista työtaisteluista asetettavilta kohtuullisilta seurauksilta. Seuraamuksia koskevat ehdotukset eivät ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. ILO:n yhdistymisvapauskomitea on pitänyt tärkeänä, etteivät ammattiyhdistyksille ja lakkoon osallistuneille työntekijöille määrättävät seuraamukset saa olla suhteettomia tehtyjen rikkomusten vakavuuteen nähden. ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytäntö huomioiden lainvastaisesta työtaistelusta määrättävä hyvityssakko ei saa olla määrältään sellainen, että todennäköisesti johtaisi ammattiyhdistyksen hajoamiseen ja siten ammattiyhdistystoiminnan estymiseen.

Ehdotuksen mukaan hyvityssakon saisi erityisestä syystä kohtuullistaa tai jättää se kokonaan tuomitsematta. Erityisenä syynä voitaisiin pitää muun muassa sitä, että vähimmäismäärän 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 hyvityssakon enimmäismäärään.

Työntekijälle asetettavaa hyvitysseuraamusta ei voida pitää suhteettomana ottaen huomioon sen verrattain vähäinen määrä, työtuomioistuimen toteama lainvastaisuus ja työntekijältä edellytettävä tietoisuus tästä.

#### 9.5.5 Taannehtiva puuttuminen työehtosopimukseen

Edellä on selostettu perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan perusteella suojattua sopimusten pysyvyyttä koskevaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta omaisuuden suojan kannalta nimenomaan taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimuspuolten oikeusasemaa (esim. PeVL 41/2013 vp, s. 3, PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 56/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei kuitenkaan ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (esim. edellä mainitut lausunnot sekä PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Perusteltujen odotusten suojan ja luottamuksen suojan merkityksen on katsottu korostuvan, kun kyseessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (PeVL 41/2013 vp, s. 3, PeVL 25/2005 vp, s. 3, PeVL 45/2002 vp, s. 3). Toisaalta vahvasti säännellyillä markkinoilla (esimerkiksi taksipalvelut ja katsastustoiminta) toimivat eivät yleensä voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (PeVL 22/2013 vp, s. 4/II, PeVL 31/2006 vp, s. 4, PeVL 56/2005 vp, s. 2). Tällaiseenkin omaisuudensuojaan puuttuvaa sääntelyä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 31/2006 vp, s. 4, PeVL 56/2005 vp, s. 2).

Poliittisia työtaisteluita ja myötätuntotyötaisteluita koskevan sääntelyn sekä lainvastaisten työtaisteluiden seuraamusjärjestelmän ankaroitamista koskevien ehdotusten ehdotetaan tulemaan voimaan siten, että lainsäädäntö tulisi koskemaan myös voimassa olevia työehtosopimuksia kesken työehtosopimuskauden. Ehdotusta on tästä syystä arvioitava perustuslain 15 §:ssä turvatun sopimusten pysyvyyden rajoittamisen edellytysten kannalta.

Ehdotuksella ei kuitenkaan puututtaisi voimassa olevissa työehtosopimuksissa nimenomaisesti sovittuihin ennakkoilmoitusaikoja koskeviin määräyksiin. Ehdotuksella ei puututtaisi myöskään voimassa olevien työehtosopimusten työrauhausekkeisiin, joilla on sovittu ehdotettua lainsäädäntöä laajemmista rajoituksista myötätunto- tai poliittisten työtaisteluiden toimeenpanolle työehtosopimuskauden aikana. Ehdotettujen siirtymäsäännösten arvioidaan olevan perusteltuja sopimusten pysyvyyden turvaamiseksi.

Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin kuuluvien asioiden järjestäminen työehtosopimuksilla pohjautuu työmarkkinaosapuolten sopimusvapauteen, joka nojautuu perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja joka perustuslakivaliokunnan mukaan työnantajan osalta lisäksi nauttii tietystä laajuudessa

perustuslain 15 §:ssä turvattua suojaa (PeVL 41/2000 vp). Työehtosopimuksen solmiessaan osapuolet käyttävät myös yhdistymisvapauttaan. Työehtosopimuksen luonne sopimussuhteena on erilainen verrattuna varallisuus oikeudelliseen sopimukseen, esimerkiksi työsopimukseen, joka tehdään kahden yksityisen välillä myös siitä syystä, että kyseessä on kolmansien eli työnantajien ja työntekijöiden etuihin ja oikeuksiin vaikuttava ja lainsäädännön nojalla kolmansia velvoittava sopimussuhde. Työehtosopimuksen nojalla työehtosopimuksella voidaan sopia kolmatta sitovasti. Työehtosopimuksessa muodostetulla sopimustasapainolla on siten merkittäviä vaikutuksia suhteessa kolmansiin.

Työehtosopimukseen työehtosopimuslailla liitetyn työrauhavelvollisuuden laajentaminen koskemaan myötätuntotyötaisteluihin ja poliittisiin työtaisteluihin ryhtymistä työehtosopimuksen voimassa ollessa tarkoittaa uusien lakisääteisten vaikutusten liittämistä työehtosopimukseen, jolla on työnantaja ja työntekijöitä sitovasti sovittu näiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Työehtosopimusosapuolet eivät ole voineet varautua tällaisiin vaikutuksiin solmiessaan sopimuksen. Työrauhavelvollisuuden sisältö on vakiintunut ja pysynyt lainsäädännössä muuttumattomana vuosikymmeniä. Siihen ei ole voitu odottaa muutoksia työehtosopimuksia solmittaessa samalla tavoin kuin työsopimussuhteeseen voidaan odottaa työlänsäädännön jatkuvasti kehittyessä.

Työntekijöiden yhdistysten tai työntekijöiden kannalta myötätunto- ja poliittisia työtaisteluita koskevista ehdotuksista ei kuitenkaan ole kyse työsuhteen ehtoihin vaikuttavien työehtosopimukseen sisältyvien taloudellisten elementtien ja työehtosopimukseen perustuvan taloudellisen aseman muuttumisesta. Myöskään mahdollisuudet vaikuttaa omaan työnantajaan omien taloudellisten etujen osalta eivät muuttuisi ehdotettavan lainsäädännön johdosta. Kyse ei ole muutoksista ansaittuihin tai työehtosopimuksen perusteella odotettavissa oleviin taloudellisiin etuuksiin.

Toisaalta ehdotettavat työehtosopimuksiin liitettävät uudet rajoitukset tarkoittavat samalla perusoikeuksien rajoituksia. Perusoikeusrajoitukset eli työtaisteluoikeuden rajoitukset seuraavat suoraan lain nojalla työehtosopimuksesta. Rajoitusten voidaan katsoa koskevan työtaisteluoikeuden reuna-alueelle sijoittuvien oikeuksien rajoittamista eikä rajoituksilla puututa työtaisteluoikeuden ydinalueelle. Uudet säännökset heikentävät työehtosopimukseen sidottujen työntekijöiden yhdistysten ja näiden jäsenten oikeusasemaa kesken työehtosopimuskauden rajoittaen mahdollisuuksia ryhtyä myötätunto- ja poliittiseen työtaisteluun.

Toisaalta laajennuksilla ei voida katsoa olevan erityisen suurta merkitystä sopimuskokonaisuudessa, koska rajoitukset eivät koske varsinaisesti työnantaja- ja työntekijäpuolten neuvottelutasapainoa. Ehdotetuilla poliittisten ja myötätuntotyötaisteluiden rajoituksilla ei ole suoranaisesti taloudellista merkitystä työntekijöiden yhdistyksille tai työntekijöille eivätkä ne vaikuta suoranaisesti niiden taloudelliseen asemaan vaan vaikutusmahdollisuuksiin suhteessa muihin kuin omaan työnantajaan. Poliittisilla työtaisteluilla voidaan tavoitella vaikutuksia työntekijöiden taloudelliseen asemaan vaikuttavaan päätöksentekoon, mutta yhteys taloudelliseen asemaan on huomattavasti etäisempi kuin varsinaisella työtaistelulla.

Työntekijöiden osalta ei ole kyse työsuhteeseen liittyvistä tai ansaituista taloudellisista etuuksista ja niiden suojasta, koska työtaisteluoikeuden rajoitukset liittyvät vaikuttamiseen muuhun kuin oman työnantajan toimintaan. Taloudellista merkitystä muutoksilla on lähinnä niihin liitettävien seuraamusten vuoksi. Näistä syistä ei ehdotusten ulottamisella koskemaan myös voimassa olevia työehtosopimuksia arvioida olevan kohtuuttomasti sopimusosapuolten asemaa heikentävää vaikutusta.

Työntekijöiden ja työnantajien sekä näiden yhdistysten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta on perusteltua, että rajoitukset tulevat samanaikaisesti voimaan. Edellä kuvatulla tavalla rajoituksilla turvataan muiden etuja ja oikeuksia, jotka perustelevat myös mahdollisimman nopeaa voimaantuloa ja siten myös soveltamista voimassa oleviin työehtosopimuksiin perustuvaan työrauhavelvollisuuteen.

Voimaantuloa ja siirtymäsäännöksiä koskevien ehdotusten arvioidaan edellä mainituilla perusteilla olevan sopusoinnussa perustuslain 15 §:ssä suojatun sopimusten pysyvyyden kanssa.

#### 9.5.6 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.

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.

#### *Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

## Laki

### työehtosopimuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan työehtosopimuslain (436/1946) 8 §:n 1 momentti, 9 §:n 1 momentti ja 10 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä 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 §

Työehtosopimus velvoittaa siihen osallisia tai muuten sidottuja yhdistyksiä ja työnantajia, niin myös yhdistyksiä, joiden jäsenet tai 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainitut yhdistykset ovat yhdistyksen suostumuksella tehneet työehtosopimuksen, välttämään kaikkia työtaistelutoimenpiteitä, jotka kohdistuvat työehtosopimukseen kokonaisuudessaan tai johonkin sen yksityiseen määräykseen. Sopimukseen sidotut yhdistykset ovat sitä paitsi velvolliset huolehtimaan siitä, että myöskin niiden alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät sellaisia työtaistelutoimenpiteitä eivätkä muutoinkaan riko työehtosopimuksen määräyksiä.

---

#### 8 a §

Edellä 8 §:ssä tarkoitetun työrauhavelvollisuuden vallitessa työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua (*myötätuntotyötaistelu*), ei saa toimeenpanna siten, että työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutetaan suhteettomia vahingollisia seurauksia rajoittamalla työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa:

- 1) laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi; tai
- 2) ilman, että rajoittamisella olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan.

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

#### 8 b §

*Poliittisella työtaistelulla* tarkoitetaan työtaistelua, jonka tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon.

Edellä 8 §:ssä tarkoitetun työrauhavelvollisuuden vallitessa työnseisauksena toimeenpantava poliittinen työtaistelu, ei saa jatkua enää sen jälkeen, kun on kulunut 24 tuntia työnseisauksen aloittamisesta. Lisäksi työnseisaus on toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestettävä siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi.

Muutoin kuin työnseisauksena toimeenpantava poliittinen työtaistelu saa kestää enintään kaksi viikkoa.

Poliittista työtaistelua ei saa toimeenpanna, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua.

Työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen on huolehdittava siitä, että sen alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät 2—4 momentin vastaisia poliittisia työtaisteluita.

#### 9 §

Työehtosopimukseen osallisen tai muutoin sidotun yhdistyksen ja työnantajan, joka ei täytä sopimuksesta johtuvia, 8, 8 a ja 8 b §:ssä tarkoitettuja 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 hyvityssakkoa voidaan kohtuullistaa tai jättää se kokonaan tuomitsematta.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa voimassa olevan työehtosopimuksen työrauhaa koskevan määräyksen asemesta sovelletaan tätä lakia, elleivät työehtosopimukseen osalliset ole keskinäisessä suhteessaan sopineet laajemmasta työrauhavelvollisuudesta kuin mitä tämän lain 8 a ja 8 b §:ssä säädetään.

---

## 2.

### Laki

#### työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* työriitojen sovittelusta annetun lain (420/1962) nimike, 1 luvun otsikon sekä 1, 3, 5 ja 6 §:n ruotsinkielinen sanamuoto, 2 luvun otsikko, 17 §:n 1 momentti, 7 ja 8 §:n, 3 luvun otsikon, 9, 9 a, 10 ja 11 §:n, 12 §:n 1 momentin, 13, 14, 15 ja 16 §:n, 18 §:n 1 momentin sekä 19 ja 20 §:n ruotsinkielinen sanamuoto,

sellaisina kuin niistä ovat 1 luvun otsikon sekä 1, 3, 5, 7, 9 ja 20 §:n ruotsinkielinen sanamuoto sekä 17 §:n 1 momentti laissa 354/2009, 8 §:n ruotsinkielinen sanamuoto osaksi laissa 354/2009, 9 a §:n ja 10 §:n sekä 16 §:n ruotsinkielinen sanamuoto laissa 109/2023 ja 18 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto laissa 609/2018, sekä

*lisätään* 1 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 354/2009, uusi otsikko ja 3 momentti, 3 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 354/2009, uusi otsikko, 5 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 354/2009, uusi otsikko, 6 §:ään uusi otsikko, 7 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 354/2009, uusi otsikko ja 2 momentti, 8 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 354/2009, uusi otsikko, lakiin uusi 8 a—8 c §, 9 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 354/2009, uusi otsikko, 9 a §:ään, sellaisena



kuin se on laissa 109/2023, uusi otsikko, 10 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 109/2023, uusi otsikko, 11—14 §:ään uusi otsikko, 15 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 354/2009, uusi otsikko, 16 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 109/2023, uusi otsikko, 17 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 354/2009, uusi otsikko, 18 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 799/1989, uusi otsikko, lakiin uusi 18 a ja 18 b §, 19 §:ään uusi otsikko, 20 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 354/2009, uusi otsikko ja 22 §:ään uusi otsikko seuraavasti:

## **Laki**

### **työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä**

#### 1 §

*Lain tarkoitus ja soveltamisala*

---

Tässä laissa säädetään työriitojen sovittelun lisäksi eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä.

#### 3 §

*Valtakunnansovittelijan tehtävät*

#### 5 §

*Sovittelijan tehtävät*

#### 6 §

*Sovittelijan esteellisyys*

#### 2 luku

### **Työnseisauksen toimeenpanemisesta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä**

#### 7 §

*Ilmoitus työnseisauksesta*

---

Työnseisauksena toimeenpantavaan 8 a §:ssä tarkoitettuun myötätuntotyötaisteluun tai 8 b §:ssä tarkoitettuun poliittiseen työtaisteluun tai niiden laajentamiseen ei saa ryhtyä, ellei

työnseisauksen järjestäjä ole viimeistään seitsemän päivää ennen työnseisauksen tai sen laajentamisen aloittamisajankohtaa ilmoittanut kirjallisesti 1 momentissa tarkoitetut tiedot työrauhavelvollisuuden vallitessa vastapuolena olevalle työehtosopimusosapuolelle ja myötätuntotyötaistelusta, työrauhavelvollisuudesta riippumatta, lisäksi sen kohteena olevalle työnantajalle. Ilmoituksen tekijä voi 1 momentissa tarkoitetulla tavalla siirtää tai rajoittaa työtaistelua vain sen työnantajan tai työntekijäyhdistyksen suostumuksella, jolle ilmoitus työtaistelusta on tehty.

## 8 §

### *Työnseisauksen siirtäminen*

---

## 8 a §

### *Myötätuntotyötaistelun rajoitukset*

Työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua (*myötätuntotyötaistelu*), ei saa työrauhavelvollisuuden ulkopuolella toimeenpanna, jos tuettavan työtaistelun tavoitteena on muu kuin työehtosopimuksen solmiminen ja työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutetaan suhteettomia vahingollisia seurauksia rajoittamalla työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa:

1) laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi; tai

2) ilman, että rajoittamisella olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan.

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

## 8 b §

### *Poliittiseen päätöksentekoon kohdistuva työtaistelu*

*Poliittisella työtaistelulla* tarkoitetaan työtaistelua, jonka tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon.

Työnseisauksena toimeenpantava poliittinen työtaistelu ei saa jatkua enää sen jälkeen, kun on kulunut 24 tuntia työnseisauksen aloittamisesta. Lisäksi työnseisaus on toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestettävä siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi.

Muutoin kuin työnseisauksena toimeenpantava poliittinen työtaistelu saa kestää enintään kaksi viikkoa.

Poliittista työtaistelua ei saa toimeenpanna, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua.

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

## 8 c §

### *Työtaisteluoikeus virkasuhteessa*

Edellä 7 §:n 2 momentissa sekä 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, eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 50 §:ssä, Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain (1166/1998) 45 §:ssä ja evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain (968/1974) 8 §:ssä.

### 3 luku

#### **Sovittelutoimi**

##### 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*

---

4 luku

**Erinäisiä säännöksiä**

16 §

*Oikeudelliset riita-asiat*

---

17 §

*Rangaistussäännökset*

Joka rikkoo 7 §:ssä tai 8 §:n 2 momentissa säädetyn taikka 8 §:n 1 momentin mukaisesti annetun kiellon, on tuomittava *työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain rikkomisesta* sakkoon.

---

18 §

*Salassapitovelvollisuus*

---

18 a §

*Hyvitys*

Työntekijöiden tai työnantajien yhdistys, joka toimeenpanee työtaistelun 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. Jos saman työtaistelutoimen perusteella hyvitystä vaatineita asianosaisia on useampia, tuomittavan hyvityksen yhteismäärän on oltava vähintään 10 000 euroa ja enintään 150 000 euroa.

Hyvityksen suuruutta määrittäessä 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 hyvitystä voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää kokonaan tuomitsematta.

Kanne hyvityksen suorittamisesta on pantava vireille käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä on vastaajan kotipaikka.

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

Hyvityksestä työrauhavelvollisuuden vallitessa säädetään työehtosopimuksissa.

#### 18 b §

##### *Hyvityksen rahamäärän tarkistaminen*

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

#### 19 §

##### *Virka-apu*

---

#### 20 §

##### *Palkkiot, kustannukset ja eräiden asiakirjojen maksuttomuus*

---

#### 22 §

##### *Voimaantulo*

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn työehtosopimukseen sisältyviä tämän lain 7 §:n 2 momentissa säädetystä poikkeavia määräyksiä sovelletaan työehtosopimuksen voimassaolon päättämiseen saakka.

### 3.

## Laki

### työsopimuslain 3 luvun ja 7 luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 2 §:n 2 momentin 2 kohta ja  
*lisätään* 3 lukuun uusi 6 § seuraavasti:

3 luku

**Työntekijän velvollisuudet**

6 §

*Lainvastaiseksi todetun työnseisauksen jatkaminen*

Työntekijä, joka jatkaa työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaa tuomioistuimen tuomiossa lainvastaiseksi todettua työnseisausta vielä senkin jälkeen, kun työnantaja on ilmoittanut hänelle tuomiosta, on velvollinen maksamaan työnantajalleen hyvitystä 200 euroa. Oikeus hyvitykseen ei edellytä tuomion lainvoimaisuutta.

7 luku

**Työsopimuksen irtisanomisperusteet**

2 §

*Työntekijän henkilöön liittyvät irtisanomisperusteet*

Asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena ei voida pitää ainakaan:

2) työntekijän osallistumista työehtosopimuslain tai työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) mukaiseen taikka työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

**4.**

**Laki**

**merityösopimuslain 4 luvun ja 8 luvun 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* merityösopimuslain (756/2011) 8 luvun 2 §:n 2 momentin 2 kohta ja  
*lisätään* 4 lukuun uusi 9 § seuraavasti:

4 luku

## **Työntekijän velvollisuudet**

### 9 §

#### *Lainvastaiseksi todetun työnseisauksen jatkaminen*

Työntekijä, joka jatkaa työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaa tuomioistuimen tuomiossa lainvastaiseksi todettua työnseisausta vielä senkin jälkeen, kun työnantaja on ilmoittanut hänelle tuomiosta, on velvollinen maksamaan työnantajalleen hyvitystä 200 euroa. Oikeus hyvitykseen ei edellytä tuomion lainvoimaisuutta.

### 8 luku

## **Työsopimuksen irtisanomisperusteet**

### 2 §

#### *Työntekijän henkilöön liittyvät irtisanomisperusteet*

Asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena ei voida pitää ainakaan:

2) työntekijän osallistumista työehtosopimuslain tai työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) mukaiseen taikka työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

## **5.**

## **Laki**

### **valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 12 §:n 1 momentti, 13 §:n 1 ja 2 momentin sekä 14 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto ja 16 §, sellaisina kuin niistä ovat 12 §:n 1 momentti, 13 §:n 1 momentti ja 16 § laissa 764/1986, seuraavasti:

#### 12 §

Jos valtion neuvotteluviranomainen tai 3 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu virkamiesyhdistys katsoo, että työtaistelutoimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnat vakavaan häiriötilaan, eikä neuvotteluissa ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä

luopumisesta tai sen rajoittamisesta, on valtion neuvotteluviranomaisella tai virkamiesyhdistyksellä oikeus viiden vuorokauden kuluessa työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) 7 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen saatuaan kirjallisesti ilmoittaa valtakunnansovittelijan toimistoon saattavansa asian valtion virkariitalautakunnan käsiteltäväksi.

---

#### 16 §

Virkariitalautakunnan on ratkaistava työtaistelun vaarallisuutta yhteiskunnalle koskeva asia 14 vuorokaudessa laskettuna 12 §:n 1 momentissa tarkoitetussa tapauksessa työtaistelun aloittamista tai laajentamista koskevan, työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain 7 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen antamisesta valtakunnansovittelijan toimistoon ja 12 §:n 2 momentissa tarkoitetussa tapauksessa siitä lukien, kun asia on saatettu virkariitalautakunnan käsiteltäväksi. Virkariitalautakunnan on ilmoitettava päätöksensä riidan osapuolille sekä valtakunnansovittelijan toimistoon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

---

## 6.

### Laki

#### **kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain (669/1970) 13 §:n 1 momentti, 14 §:n 1 ja 2 momentin sekä 15 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto ja 17 §, sellaisina kuin ne ovat, 13 §:n 1 momentti, 14 §:n 1 ja 2 momentin sekä ja 15 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto laissa 629/2021 ja 17 § laissa 765/1986, seuraavasti:

#### 13 §

Jos Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT tai viranhaltijayhdistys katsoo, että työtaistelutoimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnot vakavaan häiriötilaan eikä neuvotteluissa ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta, on Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:lla tai viranhaltijayhdistyksellä oikeus viiden vuorokauden kuluessa työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) 7 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen saatuaan kirjallisesti ilmoittaa valtakunnansovittelijan toimistoon saattavansa asian asianomaisen virkariitalautakunnan käsiteltäväksi.

---

#### 17 §

Virkariitalautakunnan on ratkaistava työtaistelun vaarallisuutta yhteiskunnalle koskeva asia 14 vuorokaudessa laskettuna 13 §:n 1 momentissa tarkoitetussa tapauksessa työtaistelun aloittamista tai laajentamista koskevan, työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain 7 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen



antamisesta valtakunnansovittelijan toimistoon ja 13 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa siitä lukien, kun asia on saatettu virkariitalautakunnan käsiteltäväksi. Virkariitalautakunnan on ilmoitettava päätöksensä riidan osapuolille sekä valtakunnansovittelijan toimistoon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

7.

## **Laki**

### **valtion virkamieslain 8 ja 9 a §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* valtion virkamieslain (750/1994) 8 §:n 5 momentin ja 9 a §:n 2 momentin ruotsinkielinen sanamuoto, sellaisena kuin ne ovat laissa 283/2015, seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 29.2.2024

**Pääministeri**

**Petteri Orpo**

Työministeri Arto Satonen

1.

## Laki

### työehtosopimuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan työehtosopimuslain (436/1946) 8 §:n 1 momentti, 9 §:n 1 momentti ja 10 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä 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:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

8 §

Työehtosopimus velvoittaa siihen osallisia tai muuten sidottuja yhdistyksiä ja työnantajia, niin myös yhdistyksiä, joiden jäsenet tai 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainitut yhdistykset ovat yhdistyksen suostumuksella tehneet työehtosopimuksen, välttämään kaikkia työtaistelutoimenpiteitä, jotka kohdistuvat työehtosopimukseen kokonaisuudessaan tai johonkin sen yksityiseen määräykseen. Sopimukseen sidotut yhdistykset ovat sitä paitsi velvolliset huolehtimaan siitä, että myöskin niiden alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät sellaisia taistelutoimenpiteitä eivätkä muutoinkaan riko työehtosopimuksen määräyksiä.

8 §

Työehtosopimus velvoittaa siihen osallisia tai muuten sidottuja yhdistyksiä ja työnantajia, niin myös yhdistyksiä, joiden jäsenet tai 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainitut yhdistykset ovat yhdistyksen suostumuksella tehneet työehtosopimuksen, välttämään kaikkia työtaistelutoimenpiteitä, jotka kohdistuvat työehtosopimukseen kokonaisuudessaan tai johonkin sen yksityiseen määräykseen. Sopimukseen sidotut yhdistykset ovat sitä paitsi velvolliset huolehtimaan siitä, että myöskin niiden alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät sellaisia työtaistelutoimenpiteitä eivätkä muutoinkaan riko työehtosopimuksen määräyksiä.

8 a §

Edellä 8 §:ssä tarkoitetun työrauhavelvollisuuden vallitessa työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua (**myötätuntotyötaistelu**), ei saa toimeenpanna siten, että työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutetaan suhteettomia vahingollisia seurauksia rajoittamalla työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa:

1) laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi; tai

2) ilman, että rajoittamisella olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan.

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

8 b §

**Poliittisella työtaistelulla** tarkoitetaan työtaistelua, jonka tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon.

Edellä 8 §:ssä tarkoitetun työrauhavelvollisuuden vallitessa työnseisauksena toimeenpantava poliittinen työtaistelu, ei saa jatkua enää sen jälkeen, kun on kulunut 24 tuntia työnseisauksen aloittamisesta. Lisäksi työnseisaus on toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestettävä siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi.

Muutoin kuin työnseisauksena toimeenpantava poliittinen työtaistelu saa kestää enintään kaksi viikkoa.

Poliittista työtaistelua ei saa toimeenpanna, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua.

Työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen on huolehdittava siitä, että sen alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät 2–4 momentin vastaisia poliittisia työtaisteluita.

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.

9 §

Työehtosopimukseen osallisen tai muutoin sidotun yhdistyksen ja työnantajan, joka ei täytä sopimuksesta johtuvia, 8, 8 a ja 8 b §:ssä tarkoitettuja 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 voidaan hyvityssakko jättää tuomitsematta.

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 *hyvityssakkoa voidaan kohtuullistaa tai jättää se kokonaan tuomitsematta.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

*Tämän lain voimaan tullessa voimassa olevan työehtosopimuksen työrauhaa koskevan määräyksen asemesta sovelletaan tätä lakia, elleivät työehtosopimukseen osalliset ole keskinäisessä suhteessaan sopineet laajemmasta työrauhavelvollisuudesta kuin mitä tämän lain 8 a ja 8 b §:ssä säädetään.*

2.

## Laki

### työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* työriitojen sovittelusta annetun lain (420/1962) nimike, 1 luvun otsikon sekä 1, 3, 5 ja 6 §:n ruotsinkielinen sanamuoto, 2 luvun otsikko, 17 §:n 1 momentti, 7 ja 8 §:n, 3 luvun otsikon, 9, 9 a, 10 ja 11 §:n, 12 §:n 1 momentin, 13, 14, 15 ja 16 §:n, 18 §:n 1 momentin sekä 19 ja 20 §:n ruotsinkielinen sanamuoto,

sellaisina kuin niistä ovat 1 luvun otsikon sekä 1, 3, 5, 7, 9 ja 20 §:n ruotsinkielinen sanamuoto sekä 17 §:n 1 momentti laissa 354/2009, 8 §:n ruotsinkielinen sanamuoto osaksi laissa 354/2009, 9 a §:n ja 10 §:n sekä 16 §:n ruotsinkielinen sanamuoto laissa 109/2023 ja 18 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto laissa 609/2018, sekä

*lisätään* 1 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 354/2009, uusi otsikko ja 3 momentti, 3 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 354/2009, uusi otsikko, 5 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 354/2009, uusi otsikko, 6 §:ään uusi otsikko, 7 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 354/2009, uusi otsikko ja 2 momentti, 8 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 354/2009, uusi otsikko, lakiin uusi 8 a—8 c §, 9 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 354/2009, uusi otsikko, 9 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 109/2023, uusi otsikko, 10 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 109/2023, uusi

otsikko, 11—14 §:ään uusi otsikko, 15 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 354/2009, uusi otsikko, 16 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 109/2023, uusi otsikko, 17 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 354/2009, uusi otsikko, 18 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 799/1989, uusi otsikko, lakiin uusi 18 a ja 18 b §, 19 §:ään uusi otsikko, 20 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 354/2009, uusi otsikko ja 22 §:ään uusi otsikko seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

## **Laki**

### **työriitojen sovittelusta**

1 §

3 §

5 §

6 §

2 luku

### **Työnseisauksen toimeenpanemisesta**

7 §

## **Laki**

### **työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä**

1 §

*Lain tarkoitus ja soveltamisala*

Tässä laissa säädetään työriitojen sovittelun lisäksi eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä.

3 §

*Valtakunnansovittelijan tehtävät*

5 §

*Sovittelijan tehtävät*

6 §

*Sovittelijan esteellisyys*

2 luku

### **Työnseisauksen toimeenpanemisesta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä**

7 §

*Ilmoitus työnseisauksesta*

Työnseisauksena toimeenpantavaan 8 a §:ssä tarkoitettuun myötätuntotyötaisteluun tai 8 b §:ssä tarkoitettuun poliittiseen työtaisteluun tai niiden laajentamiseen ei saa ryhtyä, ellei työnseisauksen järjestäjä ole viimeistään seitsemän päivää ennen työnseisauksen tai sen laajentamisen aloittamisajankohtaa ilmoittanut kirjallisesti 1 momentissa tarkoitetut tiedot työrauhavelvollisuuden vallitessa vastapuolena olevalle työehtosopimusosapuolelle ja myötätuntotyötaistelusta, työrauhavelvollisuudesta riippumatta, lisäksi sen kohteena olevalle työnantajalle. Ilmoituksen tekijä voi 1 momentissa tarkoitetulla tavalla siirtää tai rajoittaa työtaistelua vain sen työnantajan tai työntekijäyhdistyksen suostumuksella, jolle ilmoitus työtaistelusta on tehty.

8 §

8 §

*Työnseisauksen siirtäminen*

8 a §

*Myötätuntotyötaistelun rajoitukset*

Työtaistelua, jolla tuetaan toista työtaistelua (**myötätuntotyötaistelu**), ei saa työrauhavelvollisuuden ulkopuolella toimeenpanna, jos tuettavan työtaistelun tavoitteena on muu kuin työehtosopimuksen solmiminen ja työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille aiheutetaan suhteettomia vahingollisia seurauksia rajoittamalla työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa:

1) laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi; tai

2) ilman, että rajoittamisella olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan.

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

8 b §

Poliittiseen päätöksentekoon kohdistuva työtaistelu

**Poliittisella työtaistelulla** tarkoitetaan työtaistelua, jonka tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon.

Työnseisauksena toimeenpantava poliittinen työtaistelu ei saa jatkua enää sen jälkeen, kun on kulunut 24 tuntia työnseisauksen aloittamisesta. Lisäksi työnseisaus on toimeenpanijan käytettävissä olevin keinoin järjestettävä siten, että tuotantotoiminnalle ennen työnseisausta ja sen päättymisen jälkeen aiheutuva häiriö jää mahdollisimman vähäiseksi ja lyhytkestoiseksi.

Muutoin kuin työnseisauksena toimeenpantava poliittinen työtaistelu saa kestää enintään kaksi viikkoa.

Poliittista työtaistelua ei saa toimeenpanna, jos sillä tosiasiallisesti jatketaan aikaisemmin järjestettyä poliittista työtaistelua.

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

8 c §

Työtaisteluoikeus virkasuhteessa

Edellä 7 §:n 2 momentissa sekä 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, eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 50 §:ssä, Suomen Pankin virkamiehistä annetun

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*lain (1166/1998) 45 §:ssä ja evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain (968/1974) 8 §:ssä.*

3 luku

3 luku

**Sovittelutoimi**

**Sovittelutoimi**

9 §

9 §

*Sovittelun aloittaminen*

9 a §

9 a §

*Vapaaehtoinen sovittelu*

10 §

10 §

*Sovittelumenettely*

11 §

11 §

*Sovinnon aikaansaaminen*

12 §

12 §

*Kuuleminen sovittelussa*

13 §

13 §

*Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen*

14 §

14 §

*Sovinnon ehtojen kirjaaminen*



*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

15§

15 §

*Työriidan sovittelu tai ratkaisu erityisissä  
toimielimissä*

4 luku

4 luku

**Erinäisiä säännöksiä**

**Erinäisiä säännöksiä**

14 §

16 §

*Oikeudelliset riita-asiat*

17 §

17 §

*Rangaistussäännökset*

Joka rikkoo 7 §:ssä tai 8 §:n 2 momentissa säädetyn taikka 8 §:n 1 momentin mukaisesti annetun kiellon, on tuomittava *työriitojen sovittelusta annetun lain rikkomisesta* sakkoon.

Joka rikkoo 7 §:ssä tai 8 §:n 2 momentissa säädetyn taikka 8 §:n 1 momentin mukaisesti annetun kiellon, on tuomittava *työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain rikkomisesta* sakkoon.

18 §

18 §

*Salassapitovelvollisuus*

18 a §

*Hyvitys*

*Työntekijöiden tai työnantajien yhdistys, joka toimeenpanee työtaistelun 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. Jos saman työtaistelutoimen perusteella hyvitystä vaatineita asianosaisia on useampia, tuomittavan hyvityksen yhteismäärän on oltava vähintään 10 000 euroa ja enintään 150 000 euroa.

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 hyvitystä voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää kokonaan tuomitsematta.

Kanne hyvityksen suorittamisesta on pantava vireille käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä on vastaajan kotipaikka.

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 tarkoitettujen hyvityksen vähimmäis- ja enimmäismäärä tarkistetaan rahanarvon muutosta vastaavasti kolmivuotiskausittain valtioneuvoston asetuksella.

18 §

19 §

Virka-apu

20 §

20 §

Palkkiot, kustannukset ja eräiden asiakirjojen maksuttomuus

*Voimassa oleva laki*

22 §

*Ehdotus*

22 §

*Voimaantulo*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

*Ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn työehtosopimukseen sisältyviä tämän lain 7 §:n 2 momentissa säädetystä poikkeavia määräyksiä sovelletaan työehtosopimuksen voimassaolon päättymiseen saakka.*

### 3.

## Laki

### työsopimuslain 3 luvun ja 7 luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 2 §:n 2 momentin 2 kohta ja  
lisätään 3 lukuun uusi 6 § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

3 luku

**Työntekijän velvollisuudet**

*Ehdotus*

3 luku

**Työntekijän velvollisuudet**

6 §

*Lainvastaiseksi todetun työnseisauksen  
jatkaminen*

*Työntekijä, joka jatkaa  
työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaa  
tuomioistuimen tuomiossa lainvastaiseksi  
todettua työnseisausta vielä senkin jälkeen,  
kun työnantaja on ilmoittanut hänelle  
tuomiosta, on velvollinen maksamaan  
työnantajalleen hyvitystä 200 euroa. Oikeus*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*hyvitykseen ei edellytä tuomion  
lainvoimaisuutta.*

7 luku

7 luku

**Työsopimuksen irtisanomisperusteet**

**Työsopimuksen irtisanomisperusteet**

2 §

2 §

*Työntekijän henkilöön liittyvät  
irtisanomisperusteet*

*Työntekijän henkilöön liittyvät  
irtisanomisperusteet*

Asiallisena ja painavana  
irtisanomisperusteena ei voida pitää ainakaan:

Asiallisena ja painavana  
irtisanomisperusteena ei voida pitää ainakaan:

2) työntekijän osallistumista  
työehtosopimuslain mukaiseen tai  
työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan  
työtaistelutoimenpiteeseen;

2) työntekijän osallistumista  
työehtosopimuslain tai *työriitojen sovittelusta  
ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden  
edellytyksistä annetun lain (420/1962)*  
mukaiseen taikka työntekijäyhdistyksen  
toimeenpanemaan  
työtaistelutoimenpiteeseen;

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

**4.**

**Laki**

**merityösopimuslain 4 luvun ja 8 luvun 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* merityösopimuslain (756/2011) 8 luvun 2 §:n 2 momentin 2 kohta ja  
*lisätään* 4 lukuun uusi 9 § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

4 luku

4 luku

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

**Työntekijän velvollisuudet**

**Työntekijän velvollisuudet**

9 §

*Lainvastaiseksi todetun työnseisauksen  
jatkaminen*

*Työntekijä, joka jatkaa  
työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaa  
tuomioistuimen tuomiossa lainvastaiseksi  
todettua työnseisausta vielä senkin jälkeen,  
kun työnantaja on ilmoittanut hänelle  
tuomiosta, on velvollinen maksamaan  
työnantajalleen hyvitystä 200 euroa. Oikeus  
hyvitykseen ei edellytä tuomion  
lainvoimaisuutta.*

8 luku

8 luku

**Työsopimuksen irtisanomisperusteet**

**Työsopimuksen irtisanomisperusteet**

2 §

2 §

*Työntekijän henkilöön liittyvät  
irtisanomisperusteet*

*Työntekijän henkilöön liittyvät  
irtisanomisperusteet*

Asiallisenä ja painavana  
irtisanomisperusteena ei voida pitää ainakaan:

Asiallisenä ja painavana  
irtisanomisperusteena ei voida pitää ainakaan:

2) työntekijän osallistumista  
työehtosopimuslain mukaiseen tai  
työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan  
työtaistelutoimenpiteeseen;

2) työntekijän osallistumista  
työehtosopimuslain tai työriitojen sovittelusta  
ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden  
edellytyksistä annetun lain (420/1962)  
mukaiseen taikka työntekijäyhdistyksen  
toimeenpanemaan  
työtaistelutoimenpiteeseen;

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

5.

# Laki

## valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 12 §:n 1 momentti, 13 §:n 1 ja 2 momentin sekä 14 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto ja 16 §, sellaisina kuin niistä ovat 12 §:n 1 momentti, 13 §:n 1 momentti ja 16 § laissa 764/1986, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

### 12 §

Jos valtion neuvotteluviranomainen tai 3 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu virkamiesyhdistys katsoo, että työtaistelutoimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnot vakavaan häiriötilaan, eikä neuvotteluissa ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta, on valtion neuvotteluviranomaisella tai virkamiesyhdistyksellä oikeus viiden vuorokauden kuluessa työriitojen sovittelusta annetun lain 7 §:ssä mainitun ilmoituksen saatuaan kirjallisesti ilmoittaa valtakunnansovittelijain toimistoon saattavansa asian valtion virkariitalautakunnan käsiteltäväksi

### 12 §

Jos valtion neuvotteluviranomainen tai 3 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu virkamiesyhdistys katsoo, että työtaistelutoimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnot vakavaan häiriötilaan, eikä neuvotteluissa ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta, on valtion neuvotteluviranomaisella tai virkamiesyhdistyksellä oikeus viiden vuorokauden kuluessa työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) 7 §:ssä tarkoitettun ilmoituksen saatuaan kirjallisesti ilmoittaa valtakunnansovittelijain toimistoon saattavansa asian valtion virkariitalautakunnan käsiteltäväksi.

### 16 §

Virkariitalautakunnan on ratkaistava työtaistelun vaarallisuutta yhteiskunnalle koskeva asia neljässätoista vuorokaudessa laskettuna 12 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tapauksessa työtaistelun aloittamista tai laajentamista koskevan, työriitojen sovittelusta annetun lain 7 §:ssä mainitun ilmoituksen antamisesta valtakunnansovittelijain toimistoon ja 12 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa siitä lukien, kun asia on saatettu virkariitalautakunnan käsiteltäväksi. Virkariitalautakunnan on ilmoitettava päätöksensä riidan osapuolille sekä valtakunnansovittelijain toimistoon.

### 16 §

Virkariitalautakunnan on ratkaistava työtaistelun vaarallisuutta yhteiskunnalle koskeva asia 14 vuorokaudessa laskettuna 12 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tapauksessa työtaistelun aloittamista tai laajentamista koskevan, työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain 7 §:ssä tarkoitettun ilmoituksen antamisesta valtakunnansovittelijain toimistoon ja 12 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa siitä lukien, kun asia on saatettu virkariitalautakunnan käsiteltäväksi. Virkariitalautakunnan on ilmoitettava päätöksensä riidan osapuolille sekä valtakunnansovittelijain toimistoon.

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

## 6.

### Laki

#### kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain (669/1970) 13 §:n 1 momentti, 14 §:n 1 ja 2 momentin sekä 15 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto ja 17 §, sellaisina kuin ne ovat, 13 §:n 1 momentti, 14 §:n 1 ja 2 momentin sekä ja 15 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto laissa 629/2021 ja 17 § laissa 765/1986, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

#### 13 §

Jos Kunta- ja hyvinvointialueen työnantajat KT tai viranhaltijayhdistys katsoo, että työtaistelutoimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnot vakavaan häiriötilaan eikä neuvotteluissa ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta, on Kunta- ja hyvinvointialueen työnantajat KT:lla tai viranhaltijayhdistyksellä oikeus viiden vuorokauden kuluessa työriitojen sovittelusta annetun lain (420/1962) 7 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen saatuaan kirjallisesti ilmoittaa valtakunnansovittelijan toimistoon saattavansa asian asianomaisen virkariitalautakunnan käsiteltäväksi.

#### 13 §

Jos Kunta- ja hyvinvointialueen työnantajat KT tai viranhaltijayhdistys katsoo, että työtaistelutoimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnot vakavaan häiriötilaan eikä neuvotteluissa ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta, on Kunta- ja hyvinvointialueen työnantajat KT:lla tai viranhaltijayhdistyksellä oikeus viiden vuorokauden kuluessa työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) 7 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen saatuaan kirjallisesti ilmoittaa valtakunnansovittelijan toimistoon saattavansa asian asianomaisen virkariitalautakunnan käsiteltäväksi.

#### 17 §

Virkariitalautakunnan on ratkaistava työtaistelun vaarallisuutta yhteiskunnalle koskeva asia neljässätuista vuorokaudessa laskettuna 13 §:n 1 momentissa tarkoitetussa tapauksessa työtaistelun aloittamista tai laajentamista koskevan, työriitojen sovittelusta annetun lain 7 §:ssä mainitun

#### 17 §

Virkariitalautakunnan on ratkaistava työtaistelun vaarallisuutta yhteiskunnalle koskeva asia 14 vuorokaudessa laskettuna 13 §:n 1 momentissa tarkoitetussa tapauksessa työtaistelun aloittamista tai laajentamista koskevan, työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä

*Voimassa oleva laki*

ilmoituksen antamisesta  
valtakunnansovittelijain toimistoon ja 13 §:n  
2 momentissa tarkoitetussa tapauksessa siitä  
lukien, kun asia on saatettu  
virkariitalautakunnan käsiteltäväksi.  
Virkariitalautakunnan on ilmoitettava  
päätöksensä riidan osapuolille sekä  
valtakunnansovittelijain toimistoon.

*Ehdotus*

annetun lain 7 §:ssä *tarkoitettun* ilmoituksen  
antamisesta valtakunnansovittelijan  
toimistoon ja 13 §:n 2 momentissa  
tarkoitetussa tapauksessa siitä lukien, kun asia  
on saatettu virkariitalautakunnan  
käsiteltäväksi. Virkariitalautakunnan on  
ilmoitettava päätöksensä riidan osapuolille  
sekä valtakunnansovittelijan toimistoon.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*