

Luonnos 22.11.2024

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annettua lakia. Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan.

Työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetussa laissa säädetäisiin työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistykselle asetettavasta velvollisuudesta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä eräistä merkittävistä oikeushyvistä. Työtaistelu ei saisi vakavasti vaarantaa sääntelyllä suojattavia oikeushyviä. Huolehtimisvelvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää oikeushyvien vakavaa vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla muilla keinoilla. Ehdotettavalla sääntelyllä turvattaisiin eräät perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävät oikeushyvät työtaisteluiden aikana.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös työnantajan käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista huolehtimisvelvollisuuden vastaisten työtaisteluiden kieltämiseksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Kansallinen lainsäädäntö.....	5
2.1.1 Yhdistymisvapaus ja työtaisteluoikeus työsuhteessa	5
2.1.2 Työtaisteluoikeuden rajoitukset	6
2.1.2.1 Työrauhavelvollisuus	6
2.1.2.2 Työrauhavelvollisuuden ulkopuoliset työtaisteluoikeuden rajoitukset	6
2.1.3 Työtaisteluoikeus ja suojelutyö virkasuhteessa.....	10
2.1.4 Häätötyö	12
2.2 Kansainväliset velvoitteet	14
2.2.1 Euroopan neuvoston Euroopan ihmisoikeussopimus.....	14
2.2.2 Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja.....	16
2.2.3 Kansainvälinen työjärjestö ILO	19
2.2.3.1 Työtaisteluoikeuden suoja ILO:n sopimusjärjestelmässä	19
2.2.3.2 Lakko-oikeuden käytön edellytykset	20
2.2.3.3 Lakkojen rajoittaminen	20
2.2.4 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat kansainväliset yleissopimukset	26
2.2.5 EU-lainsäädäntö	27
2.2.6 Johtopäätökset kansainvälisten sitoumusten asettamista reunaehdoista ehdotettavalle sääntelylle	28
2.3 Käytäntö.....	29
2.3.1 Suojelutyön tarpeet	29
2.3.2 Suojelutyön antamiseen liittyvät menettelyt	29
2.4 Nykytilan arviointi	31
3 Tavoitteet.....	33
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	33
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	33
4.1.1 Ehdotusten suhde voimassa olevaan sääntelyyn	34
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	36
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	36
4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen	36
4.2.1.2 Vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin.....	36
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	37
4.2.3 Vaikutukset työelämään ja työntekijöihin.....	37
4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	37
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	38
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	38
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot	40
5.2.1 Ruotsi	40

5.2.2 Norja.....	42
5.2.3 Tanska	42
5.2.4 Saksa	42
5.2.5 Viro	42
6 Lausuntopalaute.....	43
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	43
8 Voimaantulo	55
9 Toimeenpano ja seuranta	55
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	55
10.1 Yleiset lähtökohdat	55
10.1.1 Esityksen kannalta olennaiset perusoikeudet	55
10.1.2 Työtaisteluoikeuden rajoittaminen.....	56
10.2 Lakiehdotuksen arviointi.....	60
10.2.1 Työtaisteluoikeuden rajoituksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys.....	61
10.2.2 Työtaisteluoikeuden rajoitusperusteiden hyväksyttävyyys	61
10.2.3 Perusoikeuden ytimen suoja ja rajoitusten oikeasuhtaisuus.....	64
10.2.4 Oikeusturvajärjestelyt	64
10.2.5 Kansainvälisten velvoitteiden mukaisuus	66
10.2.6 Yhteenveto	68
LAKIEHDOTUS	70
työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta.....	70

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Työntekijöiden yhdistykset määrittelevät työtaisteluiden rajat. Työtaistelun aikaisesta suojelutyöstä ei ole työsuhteisten osalta säädetty laissa, vaan esimerkiksi hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojelemiseksi välttämättömästä suojelutyöstä päättää työtaisteluun osallistunut työntekijöiden yhdistys ja tarvittaessa siitä neuvotellaan työntekijä- ja työnantajapuolen välillä. Pääsääntöisesti työmarkkinakäytännössä suojelutyötä on sallittu siinä määrin, että vakavaa vaaraa esimerkiksi hengelle tai terveydelle ei ole syntynyt.

Vuonna 2022 säädettiin hoitoalan työtaistelun vuoksi määräaikainen laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana (826/2022). Lain säätämisen yhteydessä eduskunta edellytti, että valtioneuvosto selvittää suojelutyötä koskevat kehittämistarpeet ja valmistelee tarvittaessa lainsäädäntöehdotukset, joilla suojelutyön järjestäminen turvataan ristiriitatilanteissa (EV 105/2022). Eduskunnan lausuma perustuu sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotukseen (StVM 14/2022 vp). Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti tärkeänä, että käynnissä olevien työtaistelujen päätyttyä selvitetään tarve lainsäädännölle, jolla määritetään tarkemmin ja laaja-alaisemmin ne yhteiskunnan kannalta kriittiset toiminnot, joissa työtaistelutoimet voivat uhata ihmisten henkeä tai vakavasti vaarantaa ihmisten terveyden. Yhteiskunnalla on valiokunnan näkemyksen mukaan laaja-alainen velvollisuus huolehtia siitä, että oikeus elämään turvataan työtaistelutoimista huolimatta ja ihmisten terveyttä ei vakavasti niillä vaaranneta. Valiokunnan näkemyksen mukaan tulee arvioida myös mahdollisen erillisen sovittelumenettelyn sekä suojelutyötä koskevan menettelyn kehittämistarpeet.

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

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu kolmikantaisesti työ- ja elinkeinoministeriön 25.3.2024 asettamassa suojelutyön turvaamista työtaistelutilanteessa selvittäneessä työryhmässä. Työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi työryhmässä olivat edustettuina Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, STTK ry, Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät SY ry, Kunta- ja hyvinvointialue työnantajat KT ja Valtion työmarkkinalaitos. Työryhmää ja hallituksen esityksen valmistelua koskevat tiedot ovat nähtävissä valtioneuvoston julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet/tunnuksella/TEM002:00/2024>.

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella ja lausuntopalvelussa xx-xx.xx.2024. Lausuntopyyntö julkaistiin myös ministeriön internet-sivuilla. *(täydennetään)*

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kansallinen lainsäädäntö

2.1.1 Yhdistymisvapaus ja työtaisteluoikeus työsuhteessa

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 säännöksin. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 15/2007 vp, PeVL 12/2003 vp). 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 erillaiseen 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. Saman sisältöiset säännökset ovat merityösopimuslain (756/2011) 13 luvun 4 §:ssä. Yhdistymisvapauden loukkaus voi johtaa työnsopimuslain tai merityösopimuslain 12 luvun 1 §:ssä säädetyn vahingonkorvauksen tuomitsemiseen, ja se on myös kriminalisoitu rikoslain (39/1889) 47 luvun 5 §:ssä.

Yhdistymisvapaus on otettu huomioon työnsopimuslain 7 luvun 2 §:n 2 momentin ja merityösopimuslain 8 luvun 2 §:n 2 momentin säännöksissä työnsopimuksen irtisanomisperusteista. Asiallisena ja painavana syynä irtisanomiseen ei voida pitää työntekijän osallistumista työehtosopimuslain (436/1946) tai työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) mukaiseen taikka työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen.

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

2.1.2 Työtaisteluoikeuden rajoitukset

2.1.2.1 Työrauhavelvollisuus

Työtaisteluoikeutta on rajoitettu erityisesti työrauhavelvollisuudella, josta on säädetty työehtosopimuslain 8 §:ssä. Työrauhavelvollisuus kohdistuu työehtosopimuksen voimassaoloaikaan ja edellyttää pidättäytymistä työehtosopimukseen kohdistuvista työtaistelutoimenpiteistä.

Myötätuntotyötaisteluihin sovelletaan työehtosopimuslain 8 ja 8 a §:ää. Oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön perusteella työehtosopimuskauden aikana, työrauhavelvoitteen sitoessa lainvastaisen työtaistelun tukeminen myötätuntotyötaistelulla on työehtosopimuslain 8 §:n mukaisen työrauhavelvollisuuden vastaista. Jos tuettava työtaistelu rikkoo työrauhavelvoitetta, myötätuntotyötaistelun on vakiintuneesti katsottu kohdistuvan tukijan omaan työehtosopimukseen kokonaisuudessaan (TT 1999:68 ja TT 2005:57). Myötätuntotyötaistelu on työrauhavelvollisuuden vastainen myös, jos sillä pyritään osaksikaan vaikuttamaan omaan työehtosopimukseen. (Saloheimo, Jorma: Työ- ja virkaehtosopimus oikeus, Helsinki, 2020, s. 227). Työehtosopimuslain 8 a §:n mukaan myötätuntotyötaistelua ei saa työrauhavelvollisuuden vallitessa toimeenpanna, jos sitä on pidettävä pykälässä tarkoitettulla tavalla suhteettomana.

Poliittisiin työtaisteluihin sovelletaan työehtosopimuslain 8 ja 8 b §:ää. Jos työtaistelutoimenpide ei kohdistu voimassa olevaan työehtosopimukseen milteen osin, jää tällainen puhtaasti poliittinen vaikutustarkoitus työehtosopimuslain 8 §:ssä kielletyn vaikutustarkoituksen ulkopuolelle. Työrauhavelvollisuuden vallitessa toimeenpantaville poliittisille työtaisteluille on työehtosopimuslain 8 b §:ssä säädetty enimmäiskesto.

Työrauhavelvoitteen rikkomisesta ja valvontavelvoitteen laiminlyönnistä, mukaan lukien myötätunto- ja poliittisia työtaisteluita koskevat rajoitukset, seuraamuksena on työehtosopimuslain mukainen hyvityssakko. Oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain (646/1974) 1 §:n 1 momentin mukaan työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee työ- ja virkaehtosopimuksia koskevat riita-asiat.

2.1.2.2 Työrauhavelvollisuuden ulkopuoliset työtaisteluoikeuden rajoitukset

Laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä

Työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (jäljempänä *työriitalaki*) 7 §:ssä säädetään työnseisauksia koskevasta ennakoilmoitusvelvollisuudesta. 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. Ennakoilmoitus 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. Työnseisauksena toimeenpantavia myötätunto- ja poliittisia työtaisteluita koskee seitsemän päivän ilmoitusaika.

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

Työriitalain 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 seitsemän 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.

Työriitalaissa säädetään myös työrauhavelvollisuuden ulkopuolella toteutettavia myötätuntotyötaisteluita koskevasta suhteellisuusvaatimuksesta (8 a §) ja työrauhavelvollisuuden ulkopuolella toteutettavien poliittisten työtaisteluiden enimmäiskestosta (8 b §). Seuraamuksena mainittujen säännösten rikkomisesta on hyvitys. Riidat käsitellään yleisessä tuomioistuimessa.

Hyvän tavan ja oikeudenvastaiset työtaistelut

Myötätuntotyötaisteluita ja poliittisia työtaisteluita koskevia rajoituksia lukuun ottamatta työtaistelut ovat lähtökohtaisesti rajoituksetta sallittuja työrauhavelvoitteen ulkopuolella virkamiesten pysyvää työrauhavelvoitetta lukuun ottamatta. Tästä poikkeuksena ovat työtaistelutoimenpiteet, jotka ovat oikeuskäytännössä vakiintunein perustein katsottavissa toteuttamistapansa, päämääriensä tai seuraustensa takia oikeuden tai hyvän tavan vastaisiksi taikka kohtuuttomiksi. 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, KKO 1987:86, KKO 1999:39). 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.) Oikeuskäytännössä hyvän tavan vastaisuus on tullut useimmiten arvioitavaksi silloin, kun työtaistelutoimenpiteenä on ollut saarto tai ostoboikotti.

Turvaamistoimet

Oikeuden tai hyvän tavan vastaisia työtaistelutoimenpiteitä koskeva tulkintakäytäntö on ollut esillä myös työtaisteluita koskevien turvaamistoimihakemusten yhteydessä. Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n niin sanottua yleistä turvaamistoimea koskevan lainsäädännön nojalla on haettu työtaistelutoimenpiteiden kieltämistä koskevia päätöksiä yleiseltä tuomioistuimelta.

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 kielto ja sen tehosteeksi sakon uhka (3 §). Lopullisesti asia ratkaistaan pääasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä. Turvaamistoimiasia on summaarista prosessia ja sen tarkoituksena on ehkäistä hakijan oikeuden vaarantuminen ennen pääasian ratkaisemista taikka joissakin tilanteissa järjestellä jokin tilanne väliaikaisesti oikeudenkäynnin aikana (Hallituksen esitys eduskunnalle turvaamistointa koskevan lainsäädännön uudistamisesta, HE 179/1990 vp, s. 14).

Turvaamistoimimenettely sisältää kaksi vaihetta: turvaamistoimesta päättämisen ja turvaamistointa koskevan päätöksen täytäntöönpanon. Turvaamistoimesta päättäminen kuuluu yleiselle tuomioistuimelle ja turvaamistointa koskevan päätöksen täytäntöönpano kuuluu puolestaan ulosottoviranomaisille. Kiellon tai määräyksen voimaantulo edellyttää, että hakija hakee turvaamistoimen täytäntöönpanoa siten kuin ulosottokaaren (705/2007) 8 luvussa säädetään.

Turvaamistoimihakemus käsitellään kiireellisenä. Hakemusta ei lähtökohtaisesti voida hyväksyä varaamatta vastapuolelle tilaisuutta tulla kuulluksi. Jos turvaamistoimen tarkoitus saattaa muuten vaarantua, tuomioistuin voi kuitenkin hakijan pyynnöstä antaa väliaikaisen turvaamistoimipäätöksen varaamatta vastapuolelle tilaisuutta tulla kuulluksi. Vastapuolen kuuleminen näissä tilanteissa suoritetaan vasta täytäntöönpanon jälkeen. Kuulemisen jälkeen tuomioistuin tekee turvaamistoimiasiaa lopullisen ratkaisun eli joko pitää turvaamistoimen voimassa hyväksymällä hakemuksen taikka hylkää sen. Väliaikaisena annettuun päätökseen ei voi hakea muutosta, vaan muutosta haetaan vasta myöhemmin annettavaan lopulliseen turvaamistointa koskevaan päätökseen.

Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön mukaan työtaistelutoimenpide voidaan kieltää turvaamistoimenpiteenä oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n nojalla (KKO 2000:94, KKO 2018:61 ja KKO 2020:50). Edellytyksenä on, että turvaamistoimihakemus liittyy sellaiseen pääasiaan, joka voisi johtaa ulosottokaaren 2 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun ratkaisuun, jolla työtaistelutoimenpide kiellettäisiin (KKO 2016:14). Turvaamistoimen käyttöedellytykset ovat oikeuskäytännön perusteella riippuvaisia siitä, väitetäänkö työtaistelutoimenpiteen olevan työehtosopimuslaissa säädetyn työrauhavelvollisuuden vastainen vai jollakin muulla perusteella oikeudenvastainen (Saloheimo, Jorma: Työ- ja virkaehtosopimus-oikeus, 2020, 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.

Turvaamistoimiasia käsitellään summaarisessa menettelyssä, jossa tutkittavana on vain turvaamistoimen edellytysten täytyminen. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että jos hakija saisi turvaamistoimella jo ennen pääasian ratkaisemista sen oikeuden, jonka se on väittänyt sillä vastapuolta vastaan olevan (etukäteisnautinta), hakijan oikeuden todennäköisyydelle on turvaamistoimen myöntämistä harkittaessa asetettava huomattavasti suuremmat vaatimukset kuin saamisen todennäköisyydelle takavarikkoasiassa (KKO 2018:61, KKO 2019:34 ja KKO 2020:50).

Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä (KKO 2000:94 ja KKO 2018:61) on todettu, että työtaistelutoimenpide on kiellettävissä lähinnä silloin, kun sellaisen toimenpiteen käyttäminen on nimenomaisesti rajoitettu kansallisessa lainsäädännössä tai Euroopan unionin oikeudessa siten, että rajoitukseen voidaan vedota yksityisten välisessä suhteessa. Turvaamistoimi työtaistelutoimenpidettä vastaan voi lisäksi menestyä tilanteessa, jossa työtaistelutoimenpide toteuttamistapansa, päämääriensä tai seuraustensa johdosta olisi oikeuskäytännössä vakiintunein perusteina katsottava oikeuden tai hyvän tavan vastaiseksi taikka kohtuuttomaksi (KKO 2000:94, KKO 2018:61 ja KKO 2020:50). Korkein oikeus on lisäksi todennut, että työtaistelutoimenpiteiden huomattava liiallisuus niillä tavoiteltaviin päämääriin nähden voi joissain tilanteissa antaa aihetta päätelmään, että toimenpiteet ovat hyvän tavan vastaisia tai kohtuuttomia. Korkein oikeus on kuitenkin katsonut, että turvaamistoimen edellytyksiä harkittaessa lähtökohtana tässä arvioinnissa on pidettävä työtaisteluoikeuden sallittavuutta (KKO 2020:50). Korkein oikeus on ratkaisussa KKO 2020:50 todennut, että työtaistelutoimenpiteen osapuolille tai kolmannellekaan aiheutuvat taloudelliset menetykset eivät sellaisinaan ole riittävä peruste rajoittaa perusoikeuksia.

Suojelutyöhön liittyen korkein oikeus on ratkaisussa KKO 2023:95 todennut, että lakkoa voidaan pitää oikeudenvastaisena vain erityisen painavilla perusteilla, jotka voisivat täytyä lähinnä poikkeuksellisissa tilanteissa, jossa lakko välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa muiden perusoikeuksien, kuten hengen ja terveyden tai ympäristön suojan toteutumisen. Korkein oikeus on asettanut oikeudenvastaisuudelle tiukat kriteerit. Korkeimman oikeuden mukaan, kun kysymys on perusoikeussuojaa nauttivan ammatillisen yhdistymisvapauden ydinalueeseen kuuluvan lakko-oikeuden käyttämisestä sekä vakavaa vähäisemmästä välillisestä vaarasta, on lähtökohtana arvioinnissa pidettävä työtaisteluoikeuden sallittavuutta. Korkeimman oikeuden mukaan lakon rajoittamista harkittaessa on otettava huomioon se, että työtaistelutoimenpiteiden laajuus ja kohdentaminen kuuluvat lähtökohtaisesti kysymyksessä olevan ammattiliiton harkintavaltaan. Kun huomioon otetaan lakko-oikeuden keskeinen merkitys perusoikeutena suojatun ammatillisen yhdistymisoikeuden tehokkaan toteutumisen keinona, ammattiliiton työehtoja koskevassa neuvottelutilanteessa järjestämän lakon kieltämiseen tai rajoittamiseen tulee suhtautua pidättyvästi.

Edellä mainitussa tapauksessa KKO 2023:95 oli kyse vaatimuksesta kieltää lakon kohdentaminen kriittisiin töihin kaukolämpöä tuottavilla voimalaitoksilla ja jätevedenpuhdistamoilla. Korkein oikeus totesi, että lähtökohtaisesti kaukolämmön toimitushäiriöiden, kuten lämpötehon alentumisen tai lämmityskatkojenkaan välittömänä ja konkreettisena seurauksena ei kuitenkaan voida pitää kysymyksessä olevissa tiloissa asuville ja oleskeleville henkilöille aiheutuvaa vakavaa hengen tai terveyden vaaraa. Hengelle ja terveydelle voi aiheutua tällaista vakavaa vaaraa esimerkiksi lämmöntoimitusten laajojen keskeytysten pitkittyessä merkittävästi kylmän sään vallitessa. Korkein oikeus katsoi, että tämänkaltaista konkreettista ja vakavaa vaaraa tehdaspaikkakuntien asukkaiden henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavista olosuhteista ei voitu turvaamistoimea määrättäessä pitää todennäköisenä. Lakosta muutoinkin vääjäämättä aiheutuville epäedullisille taloudellisille vaikutuksille ei ollut aihetta antaa merkitystä. Korkein oikeus katsoi myös, ettei yhtiöiden voitu katsoa saattaneen todennäköiseksi, että kriittisiin töihin ja toimintoihin kohdistetusta lakosta olisi aiheutunut ympäristölle välitöntä, konkreettista ja vakavaa vaaraa. Korkein oikeus totesi edelleen, etteivät aiemmissa työtaisteluissa noudatetut lakkorajat itessään ole merkityksellinen selvitys arvioitaessa sitä, olivatko turvaamistoimen määräämisen edellytykset täyttyneet.

Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:ää on sovellettu myös terveydenhuoltoalan lakkotilanteissa tehohoidon ja kotihoidon osalta. Korkeimman oikeuden ratkaisuja näistä tilanteista ei ole.

2.1.3 Työtaisteluoikeus ja suojelutyö virkasuhteessa

Valtion virkamieslain (750/1994) 12 §:ssä, kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 54 §:ssä, Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain (1166/1998) 9 §:ssä, eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 17 §:ssä, tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (100/2012) 14 §:ssä ja evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lain (653/2023) 66 §:ssä säädetään virkasuhteisten yhdistymisvapaudesta. Osallistumista virkamies- tai viranhaltijoiden yhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun ei pidetä virkasuhteita koskevissa laeissa edellytettynä syynä erottaa virasta tai virkasuhteesta. Virkasuhteistenkin osalta järjestäytymisvapauden loukkauksesta säädetään rikoslain 47 luvun 5 §:ssä.

Valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 8 §:n 1 momentin mukaan muuhun voimassa olevaa palvelussuhdetta koskevaan työtaistelutoimenpiteeseen kuin työsulkuun tai lakkoon ei saa ryhtyä. Pykälän 4 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua lakkoon muutoin kuin siihen ryhtyneen virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella. Kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetussa laissa (669/1970), eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa, Suomen Pankin virkamiehistä annetussa laissa, tasavallan presidentin kansliasta annetussa laissa ja evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetussa laissa (968/1974) on vastaavat säännökset. Virkasuhteessa siten vain tietynlaiset työtaistelutoimenpiteet ovat sallittuja. Kaikki osittaiset työtaistelutoimenpiteet, kuten vain joistakin virkatehtävistä kieltäytyminen, jarrutus ja ylityökielto, ovat kiellettyjä. Valtion, Suomen Pankin ja tasavallan presidentin kanslian työnantajavirkamiesten osalta on säädetty kiellosta ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin.

Voimassa olevasta virkaehtosopimuksesta johtuu pitkälti samanlainen työrauhavelvollisuus kuin työehtosopimuslaissa on säädetty. Valtion virkaehtosopimuslain 9 §:n mukaan virkaehtosopimukseen sidottu ei saa sopimuksen voimassa ollessa ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin sopimuksen pätevyydestä, 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. Vastaavat säännökset on myös muissa virkaehtosopimuslaeissa sekä eduskunnan, Suomen Pankin ja tasavallan presidentin kanslian virkamiehiä koskevissa laeissa.

Valtion virkaehtosopimuslain 8 §:n 2 momentissa on säädetty pysyvästä työrauhavelvollisuudesta, joka on voimassa sopimuskauden ulkopuolellakin. Se koskee työtaistelutoimenpiteitä, joilla pyritään vaikuttamaan muihin kuin lain 2 §:n mukaan sopimuksenvaraisiin asioihin. Valtion virkaehtosopimuslain 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. Lain 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. Vastaavat säännökset on myös muissa virkaehtosopimuslaeissa sekä eduskunnan, Suomen Pankin ja tasavallan presidentin kanslian virkamiehiä koskevissa laeissa.

Virkamiesten pysyvä työrauhavelvollisuus on todettu työtuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä (TT 2017:161, 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).

Valtion sekä kuntien ja hyvinvointialueiden virkaehtosopimusosapuolet voivat saattaa työtaistelutoimenpiteen valtion tai kunnallisen virkariitalautakunnan käsittelyyn, jos ne katsovat, että toimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnat vakavaan häiriötilaan, eikä neuvotteluissa ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta (valtion virkaehtosopimuslaki 12 §, kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annettu laki 13 §). Lautakunnan on päätöksessään kehotettava asianosaisia luopumaan työtaistelutoimenpiteestä osaksi tai kokonaan, jos työtaistelutoimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnat vakavaan häiriötilaan. Kehotus ei ole sitova. Virkariitalautakunnan käsittely lykkää työtaistelutoimenpiteen alkamista tai laajentamista kahdella viikolla.

Virkamies tai viranhaltija ei ole velvollinen suorittamaan sallitun työnsulun, lakon tai sopimuksenvaraisia asioita koskevan saarron alaisia tehtäviä (valtion virkaehtosopimuslain 11 §, laki kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista 12 §, kirkon virkaehtosopimuslaki 12 §, laki Suomen Pankin virkamiehistä 48 §, laki tasavallan presidentin kansliasta 53 §).

Virkamiesten osalta on säädetty suojelutyöstä (valtion virkaehtosopimuslaki 11 §, laki kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista 12 §, kirkon virkaehtosopimuslaki 12 §, laki Suomen Pankin virkamiehistä 48 §, laki tasavallan presidentin kansliasta 53 §), mutta säännökset koskevat vain työtaistelun piiriin kuulumattomia virkamiehiä. Säännösten mukaan työtaistelun piiriin kuulumattoman virkamiehen/viranhaltijan on täytettävä tavanomaiset virkavelvollisuutensa, minkä lisäksi hän on velvollinen tekemään suojelutyötä. Suojelutyöllä tarkoitetaan työtä, jonka suorittaminen työtaistelua toimeenpantaessa on välttämätöntä kansalaisten hengen tai terveyden vaarantumisen ehkäisemiseksi taikka sellaisen omaisuuden suojelemiseksi, joka työtaistelun johdosta erityisesti vaarantuu. Eduskunnan virkamiehistä annetun lain 53 §:n 2 momentin mukaan suojelutyöllä tarkoitetaan työtä, jonka suorittaminen työtaistelua toimeenpantaessa on välttämätöntä sellaisen omaisuuden suojelemiseksi, joka työtaistelun johdosta erityisesti vaarantuu. Tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 54 §:n mukaan presidentintoimen hoitaminen on turvattava työtaistelutoimenpiteistä huolimatta. Jos työtaistelutoimenpide estää tai olennaisesti haittaa presidentintoimen hoitamista, tulee osapuolten siitä tiedon saatuaan viivytyksettä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sellaisen esteen tai haitan poistamiseksi.

Työtuomioistuimen ratkaisussa TT 2005:62 oli kyse tilanteesta, jossa rajavartijat olivat aloittaneet lakon, minkä johdosta työnantaja oli antanut lakon piiriin kuulumattomia virkamiehiä koskevan määräyksen maahantulotarkastuksiin liittyvien tehtävien suorittamisesta suojelutyönä. Tapauksessa oli kysymys siitä, voitiinko maahantulotarkastustehtäviä pitää valtion virkaehtosopimuslain 11 §:ssä tarkoitettuna suojelutyönä. Ilman suojelutyön teettämistä maahantulotarkastusten tekeminen olisi itärajan rajanylityspaikoilla hidastunut. Työtuomioistuimen mukaan työnantaja ei ollut näyttänyt, että lakon vaikutusten rajoittamiseksi olisi selvitetty muita toimenpiteitä kuin maahantulotarkastukset kokonaisuudessaan kattava ja suhteellisen laajaa virkamiesten piiriä koskeva suojelutyö. Asiassa ei ollut myöskään lähemmin yksilöity, minkälaista hengen, terveyden tai omaisuusvahingon vaaraa lakosta aiheutuisi ilman suojelutyön teettämistä. Valtion virkaehtosopimuslain 11 §:ssä säädetään lisäksi, että suojelutyön on oltava välttämätöntä mainitun laatuisten vaarojen torjumiseksi. Tämä työtuomioistuimen mielestä tarkoittaa, että suojelutyön teettämisen on oltava keino, jonka käyttö rajataan mahdollisimman suppeaksi.

Koska suojelutyön teettäminen merkitsee kajoamista työtaistelun piiriin kuulumattoman virkamiehen laissa säädettyyn oikeuteen pysytellä työriidassa puolueettomana, työtuomioistuimien katsoi edellä esitetyistä syistä, etteivät suojelutyön edellytykset täytyneet.

2.1.4 Hätätyö

Hätätyö on säännöllisen työajan ulkopuolella ennalta arvaamattomien syiden vuoksi poikkeuksellisissa tilanteissa tehtävää työtä. Hätätyötä voidaan työaikalain (872/2019) 19 §:n mukaan teettää, jos ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen. Hätätyötä saa teettää säännöllisen työajan lisäksi vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä ja enintään kahden viikon ajan. Kysymys on siitä, että tällaisen uhkan tai vahingon torjuminen edellyttää työnantajan näkökulmasta riittävää työvoiman saatavuutta myös säännöllisen työajan ulkopuolella. Hätätyössä saa poiketa eräistä työaikalain säännöksistä.

Hätätyöhön oikeuttavia kriteereitä arvioidaan erikseen syyn ennalta arvaamattomuuden ja seurausedellytyksen täyttymisen osalta. Hätätyön taustalla on oltava äkillinen syy, jota ei ole voitu ennakoita tietää. Tarve hätätyöhön syntyy odottamatta, ja se on laadultaan sellaista, ettei työn tekemistä voida siirtää tehtäväksi myöhempänä ajankohtana. Kokemukseen perustuvalla säännönmukaisuudella toistuvia sinänsä ennalta arvaamattomia yksittäisiä tapahtumia ei voida pitää tapahtumina, jotka oikeuttavat hätätyön teettämiseen. Tällaisiin säännönmukaisesti toistuviin ennalta arvaamattomiin tapahtumiin työnantajan on varauduttava ennakoita mitoittamalla korjauskapasiteettinsa (muun muassa työaikajärjestelyin, teknisin apuvälinein) niin riittäväksi, että näistä tapahtumista aiheutuvat seuraukset voidaan korjata hätätyötä teettämättä. Toisaalta jos säännönmukaisesti toistuva ennalta arvaamaton tapahtuma on mittasuhteiltaan, korjaamisensa vaikeudelta tai muulta sellaiselta ominaisuudeltaan poikkeuksellinen ilmiö, olisi sitä pidettävä hätätyöhön oikeuttavana. Tilanne on sama, jos säännönmukaisuuden piiriin kuuluvat tapahtumat epätavallisella tavalla ajoittuvat melko yhtäaikaisiksi. Lisäksi ennalta arvaamattomuuden edellytyksen tulkintaan voidaan katsoa madaltavasti vaikuttavan korjauskapasiteetin häiriöt, esimerkiksi poikkeuksellisen suuret sairaus- tai muut poissaolot korjausmiehistön keskuudessa. (Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 158/2018 vp, s. 101.)

Hätätyön teettämisedellytyksenä on myös se, että tapahtuma uhkaa johtaa hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen tai on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen. Ennalta arvaamattoman tapahtuman seurausten ei tarvitse ilmetä työntekijän oman työnantajan piirissä. Työnantaja voisi siten teettää työntekijöillään hätätyönä toisen yrityksen tilaamia töitä, jos viimeksi mainittua yritystä on kohdannut ennalta arvaamaton tapahtuma. Seuraukskriteeriä arvioitaessa on huomioon otettava muun muassa toiminnan luonne (esimerkiksi energian tuotanto- ja jakelulaitos, suuri prosessiteollisuuden laitos, tukkukauppa, maatalousyritys), toiminnan laajuus, toimintaan sijoitetun pääoman määrä sekä säännöllisen toiminnan keskeytyksestä tai keskeytyksen uhkasta aiheutuvien tai arvioitavien vahinkojen suuruus. (Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 158/2018 vp, s. 101.)

Säännölliseenkin toimintaan kuuluu erilaisia toimintahäiriöitä. Arvioitaessa sitä, täyttääkö keskeytys tai sen uhka hätätyön teettämisen edellytykset, keskeistä on keskeytyksen tai sen uhkan laajuus tai olennaisuus verrattuna säännöllisen toiminnan toimintahäiriöihin. Pykälässä ei kuitenkaan edellytetä, että koko säännöllinen toiminta pysähtyy tai uhkaa pysähtyä. Esimerkiksi yhdenkin, laitoksen tuotantokapasiteetista huomattavan osan muodostavan koneen, laitteen tai

tuotantolinjan pysähtyminen tai pysähtymisuhka voi olla sellainen säännöllisen toiminnan häiriö, joka täyttäisi hätätyön edellytyksen, jos se on johtunut ennalta arvaamattomasta tapahtumasta. (Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 158/2018 vp, s. 101.)

Työneuvosto on lausunnossaan TN 1404-05 todennut, että paperikoneen toiminnan lyhytaikainenkin keskeytys voi aiheuttaa huomattavaa taloudellista haittaa. Se, kuinka pitkä keskeytyksen on oltava, jotta kysymyksessä olisi työaikalaisa tarkoitettu seuraus, on kuitenkin arvioitava tapauskohtaisesti. Keskeytystä voidaan myös verrata muista syistä johtuviin tuotantokatkoksiin. Vertailu ei kuitenkaan työneuvoston käsityksen mukaan voi suoraviivaisesti perustua keskeytysten pituuteen. Muunlainen tuotannon keskeytys voidaan suunnitella ja ajoittaa siten, että tuotannon menetyksestä johtuvat haitat ovat mahdollisimman vähäiset. Jos kuitenkin myös ennalta arvaamattoman tuotantokatkoksen aikana voidaan teettää tarpeellisia huolto- tai muita sellaisia töitä, hätätyön teettämiselle ei välttämättä ole perusteita.

Työneuvosto on katsonut, että koko maan tuotantoelämän vaarantuminen poltto- ja raaka-ainetuonnin vaikeutumisen takia oikeutti hätätyön teettämiseen (TN 775-66). Lausunnoissa TN 1095-81 ja 1106-81 on pidetty melko selvänä, että ennalta arvaamattomista häiriöistä sähkönjakelu- ja puhelinalan töissä oli seurauksena hengen, terveyden ja omaisuuden vaarantuminen. Valtakunnan voimaverkon toimintaa ajatellen käytettävissä olevan reservikapasiteetin alenemista alle tietyn riskirajan saatettiin pitää vakavana keskeytyksen uhkana (TN 1018-77). (Ks. TN 1453-13.)

Rajatapauksissa hätätyön edellytysten täyttymistä joudutaan arvioimaan yhtenä kokonaisuutena (TN 1404-05). Työneuvosto on arvioinut, että jos hätätyön syy ei ole ollut täysin ennalta arvaamaton tai siihen on voitu joillakin toimenpiteillä varautua, toiminnan keskeytyksen on vahinkoseurauksineen oltava mittasuhteiltaan huomattava, jotta hätätyön teettäminen olisi sallittua (TN 1404-05 ja TN 1304-94).

Korkein oikeus on (KKO 1995:73) ottanut huomioon, että työntekijöiden poissaoloihin oli varauduttu työehtosopimusneuvotteluissa sovituin varamiesjärjestelyin ja siten, että työntekijöitä oli koulutettu tekemään myös muita kuin heille varsinaisesti kuuluvia tehtäviä. Kaikkien tavoitettujen valvomon hoitajan tehtäviin koulutettujen työntekijöiden kieltäytyminen ylityöstä oli ollut seikka, jota yhtiö ei ollut voinut etukäteen ottaa huomioon.

Työneuvosto on lausunut hätätyötä koskevan työaikalain sääntelyn soveltumisesta lakkotilanteessa. Työneuvosto on katsonut, että hätätyötä voidaan teettää työaikalaisa säädettyjen edellytysten täytyessä riippumatta siitä, syntykö sen teettämisen tarve työntekijän säännöllisenä työaikana vai sen ulkopuolella. Jos hätätyö edellyttää työn tekemistä työntekijän sovittuun tai säännölliseen työajan ulkopuolella, on työnantajalla työaikalain 19 §:n 1 momentissa säädettyin tavoin oikeus teettää työtä ilman työntekijältä saatavaa lisä- tai ylityösuostumusta. Työneuvosto on katsonut, että jos lakosta on ilmoitettu työriitalain mukaan kahta viikkoa ennen sen toimeenpanoa, ei lakko – toteutuessaan ilmoitetussa laajuudessa – täytä työaikalain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua ennalta arvaamattoman tapahtuman kriteeriä. Kysymys ei ole ennalta arvaamattomasta tapahtumasta myöskään silloin, jos työnantaja on muutoin kuin työriitalain mukaisen ennakoilmoituksen myötä saanut tiedon lakosta tai voinut perustellusti olettaa sen alkavan. Sitä vastoin, jos lakko alkaa täysin yllättäen, voi se täyttää hätätyön teettämisen perusteena olevan ennalta arvaamattoman tapahtuman edellytyksen. Joskus ilmoitetut niin sanotut lakkorajat eivät ole yksiselitteisiä, jolloin joudutaan neuvottelemaan ennakoilmoituksen antamisen jälkeen. Jos niistä ei päästä sopimukseen, voi toteutuva lakko olla myös silloin työaikalain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu ennalta arvaamaton tapahtuma. Arviointiin vaikuttavat muun ohessa, kuinka

lähellä ilmoitettua lakon alkamisaikaa neuvottelut päättyvät ja miten työnantaja kykenee erilaisin järjestelyin estämään työaikalain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia. Myös virkaehtosopimuslainsäädännön mukaisen suojelutyön määrä voi vaikuttaa siihen, voidaanko lakkoa pitää työaikalain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetuina tavoin ennalta arvaamattomana. (TN 1492-22.)

Työneuvosto on todennut, ettei lakon luonnetta hätätyösäännöksessä tarkoitettuna ennalta arvaamattomana tapahtumana voida ratkaista yksin työriitalain mukaisen ennakoilmoitusvelvollisuuden näkökulmasta, vaan huomioon on otettava kaikki sellainen tieto, jonka perusteella työnantaja on kyennyt ennakoimaan lakon aloittamisen ja ryhtymään tarvittaviin henkilöstöjärjestelyihin. Vaikka lakko täyttäisi ennalta arvaamattomuuden kriteerin, ei peruste voi olla voimassa lakon kestäessä pitkään, vaan työnantajan tulee ryhtyä mahdollisuuksiensa mukaan toimiin, jotta hätätyötä tekevät työntekijät voitaisiin korvata muilla työntekijöillä. (TN 1453-13.)

Työsuojeluviranomaisen ratkaisukäytännössä on seurauksedellytyksen osalta edellytetty tietoa siitä, mitä sellaisia konkreettisia potilasturvallisuuteen liittyviä seurauksia olisi tullut nimenomaisesti siitä, jos hätätyötä ei olisi teetetty tietynä aikana.

Työsuojeluviranomainen on viitaten pitkäaikaiseen hätätyöratkaisukäytäntöön katsonut, että henkilöstön poissaoloja voidaan pitää sellaisina säännönmukaisina tapahtumina, joihin työnantajan tulee normaalissa toiminnassaan varautua. Vaikka itse ilmoitus poissaolosta tulisi työnantajalle äkillisesti tai ennalta arvaamatta, työnantajan tulee suunnitella toiminta niin, että näistä tapahtumista aiheutuvat seuraukset voidaan korjata hätätyötä teettämättä. Työsuojeluviranomainen on ennalta arvaamattomuutta arvioidessaan katsonut, että työnantajalla on sopimuksettomien tilan sekä aiempien ylityö- ja vuoronvaihtokieltojen vuoksi ollut tieto työtaistelutoimenpiteistä ja niiden vaikutuksesta työntekijöiden ylityöiden tekemiseen tai halukkuuteen vaihtaa vuoroa. Myös annettu lakkovaroitus on merkinnyt sitä, ettei kyse ole ollut ennalta arvaamattomasta tilanteesta.

Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan, vaikka voidaan katsoa, että tilanne ei ole tullut työnantajalle ennalta arvaamatta, potilaan hengen menettämistä voidaan pitää työneuvoston (TN 1304-94) tarkoittamana mittasuhteiltaan huomattavana vahinkoseuraamuksena. Työsuojeluviranomainen on tällaisessa tilanteessa katsonut, että hätätyön edellytykset ovat täyttyneet, ja toimenpiteen loppuunsaattaminen on voitu teettää hätätyönä.

2.2 Kansainväliset velvoitteet

2.2.1 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. Lakko-oikeuden myöntäminen ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on yksi tärkeimmistä keinoista, joilla valtio voi turvata ammattiyhdistyksen vapauden suojella jäsentensä ammatillisia etuja.

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, epä-

järjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien 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 ihmisoikeustuomioistuin 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. Välttämättömyyedellytykseen liittyy oppi valtion harkintamarginaalista, joka vaihtelee riippuen muun muassa käsillä olevasta asiasta. (Pellonpää, Matti, Gullans, Monica, Pölönen, Pasi ja Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus, Alma Talent, Helsinki 2018, s. 349–358.)

Ihmisoikeustuomioistuimen kollektiivista neuvotteluoikeutta ja lakko-oikeutta koskevat arvioinnit eivät ole yksiselitteisiä. Ihmisoikeustuomioistuimen vanhemmassa oikeuskäytännössä lakko-oikeutta ei erikseen suojattu, ja valtioille annettiin laaja harkintavalta kollektiivisen neuvotteluoikeuden ja työtaisteluoikeuden rajoittamisessa (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 64–70). Uudemman ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kollektiivinen neuvotteluoikeus saa selkeämmin suojaa yhtenä 11 artiklan mukaisista olennaisesti yhdistymisvapauteen liittyvistä elementeistä (Demir and Baykara v. Turkey (34503/97, annettu 12.11.2008). Sen rajoittaminen on mahdollista 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut työtaisteluoikeutta kollektiivisen neuvotteluoikeuden osana (Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey 68959/01, annettu 21.4.2009).

Ihmisoikeustuomioistuin on tulkittessaan 11 artiklaa viitannut viimeaikaisessa oikeuskäytännössään muihin kansainvälisiin sopimuksiin, erityisesti Kansainvälisen työjärjestön, jäljempänä *ILO*, sopimusten ja uudistetun 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 julkaisuja, Turku 2020, s. 70 ja 78.)

Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut ammattiyhdistysten vapautta koskevan valtion harkintamarginaalin olevan laaja myös uudemmassa oikeuskäytännössään. Liikkumavaran laajuus riippuu kyseessä olevan ammattiyhdistysoikeuden rajoituksen luonteesta ja laajuudesta, rajoituksella tavoitellusta päämäärästä sekä niiden muiden henkilöiden kilpailevista oikeuksista ja eduista, jotka voivat joutua kärsimään oikeuden rajoittamattoman käytön vuoksi. (Norwegian Transport Workers' Union (NTF) v. Norway, 2021.) Harkintamarginaali on pienempi, jos on kyse ammattiyhdistystoiminnan ytimeen ulottuvista rajoituksista, jolloin rajoituksen suhteellisuuden oikeuttamiseksi edellytetään enemmän. Jos kyse ei ole ammattiyhdistystoiminnan ytimestä vaan toissijaisesta tai liitännäisestä seikasta, harkintamarginaali on laajempi. (National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom, 2014.)

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 pysynyt käyttämään yhdistymisvapauttaan keskeisiltä osiltaan ja ryhtynyt lakkoon.

Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut esimerkiksi Norjan valtion toimenpiteen, jolla se lopetti öljynporauslauttojen työntekijöiden lakon, olleen valtion harkintamarginaalin puitteissa ja suhteellisuusvaatimuksen mukainen. Tuomioistuin otti huomioon, että asiassa oli kyse energian (bensiniin ja kaasun) tarjontaan liittyvistä erityisistä ja poikkeuksellisista olosuhteista, joissa toiminnan keskeyttämisellä olisi ollut välittömiä ja erittäin vakavia vaikutuksia kansainväliseen jakeluverkkoon vaikuttaen erityisesti Euroopan maihin, jotka ovat riippuvaisia tarjonnasta ja joissa teknisten laitteistojen ja ympäristön kannalta oli odotettavissa merkittäviä vahinkoja, jos toiminta olisi keskeytetty kokonaan pitkäksi ajaksi. Tuomioistuin katsoi, että tekniset laitteistot olivat vaarassa vahingoittua, jos ne joudutaan sulkemaan pitkiksi ajoiksi, millä olisi vaikutuksia terveyteen ja turvallisuuteen sekä ympäristöön. Vaikka öljyn tuotannon lasku olisi voitu myöhemmin saada takaisin, lakolla olisi todennäköisesti ollut vakavia seurauksia pelkän tulonmenetyksen lisäksi. Tuomioistuin katsoi, että syyt valtion toimille eivät siten olleet olleet pelkästään taloudellisia. (Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway, 2002.)

Ihmisoikeustuomioistuin on viitannut oikeuskäytännössään ILO:n olennaisia palveluita koskevaan valvontakäytäntöön, joka koskee vähimmäispalveluita vaihtoehtona lakkojen kieltämiselle. Ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt veturinkuljettajien lakkokieltoa, jonka perusteella kantaja oli irtisanottu hänen osallistuttuaan ammattiliiton toimeenpanemaan lakkoon, suhteettomana 11 artiklan rajoituksena. Tuomioistuin totesi ILO:n ja sosiaalisten oikeuksien komitean valvontakäytäntöön viitaten, että kansainvälisellä tasolla vallitsee ilmeinen yksimielisyys siitä, että väestön kannalta olennaisia palveluja tarjoavien työntekijöiden lakko-oikeutta voidaan rajoittaa. Tuomioistuin totesi, että ILO ja sosiaalisten oikeuksien komitea eivät kuitenkaan pidä liikennettä yleisesti ja erityisesti rautatieliikennettä olennaisena palveluna, jonka keskeytyminen voisi vaarantaa väestön tai sen osan hengen tai terveyden. Tuomioistuin katsoi, että sillä ei ollut mitään syytä hylätä olemassa olevaa kansainvälistä lähestymistapaa olennaisen palvelun määrittämiseen ja pitää rautatieliikennettä sellaisena. Vaikka oletettaisiin, että rautatieliikenne on välttämätön palvelu, vakavat rajoitukset, kuten lakko-oikeuden täydellinen kieltäminen tiettyjen rautatieliikenteen ammattiryhmien osalta, edellyttäisivät edelleen valtiolta vankkoja todisteita niiden tarpeellisuuden perustelemiseksi. Tuomioistuin katsoi edelleen ILO:n valvontakäytäntöön viitaten, että lakko-oikeuden täydellistä kieltoa ei voitu perustella pelkästään taloudellisilla menetyksillä. Tuomioistuin otti huomioon myös sen, ettei ollut selvitetty, oliko hallitus harkinnut vaihtoehtoja tiettyjen rautatietyöntekijöiden lakko-oikeuden kieltämiselle. Tuomioistuin viittasi tältä osin siihen, että ILO kehottaa valtioita lakkojen kieltämisen sijaan edellyttämään vähimmäispalveluita. Tuomioistuin otti huomioon myös sen, että hallitus ei ollut kertonut suojaustoimista, joilla korvattaisiin rautatieliikenteen työntekijöille kielto osallistua lakkoon. Esimerkiksi ILO edellyttää sovittelu- ja välitysmenettelyä. Tuomioistuin totesi myös, että irtisanomisen kaltaisilla seurauksilla on väistämättä estävä vaikutus ("chilling effect") ammattiliiton jäsenten osallistumiselle työtaistelutoimenpiteisiin. (Ognevenko v. Russia, no. 44873/09, 2018.)

2.2.2 Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja

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

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

Sosiaalisen 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 eturistiriitalanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa.

Lakko-oikeus liittyy erottamattomasti kollektiiviseen neuvottelu-oikeuteen. Lakko-oikeuden poistaminen vaikuttaa yhteen kollektiiviseen neuvottelu-oikeuden keskeiseen elementtiin, jota ilman oikeudesta tulee tehoton. Tästä syystä lakko-oikeuden rajoitukset voivat olla hyväksyttäviä vain määrättyissä olosuhteissa. (Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, Euroopan neuvosto, 2022, s. 89.)

Uudistetun sosiaalisen peruskirjan 6 artiklan 4 kohdassa ei määritellä, millaisia työtaistelutoimenpiteitä suoja koskee. 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 täyttyessä (ks. myös Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisu, Turku 2020, s. 82). 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).

Sosiaalisen peruskirjan turvaamaa lakko-oikeutta voidaan peruskirjan liitteen mukaan rajoittaa 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 lakkojen rajoittaminen yhteiskunnan kannalta olennaisilla 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 erityisvaatimukseen. 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 viitatuut 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 komitea on todennut, että yhteiskunnan kannalta olennaisia julkisia palveluita (essential public services) suorittavien henkilöiden lakko-oikeuden epääminen G artiklan nojalla voi koskea joko kaikkia tai osaa henkilöstöä. Se, missä määrin lakko-oikeus voidaan evätä, riippuu aina kulloisenkin tapauksen kohdalla siitä, kuinka paljon yhteisön elämä on riippuvainen kyseessä olevista palveluista. (Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 6§4). Olennaisten palvelujen käsite ei ole komitean valvontakäytännössä selkeä.

Sosiaalisten oikeuksien komitea on arvioinut vähimmäispalveluiden turvaamista koskevien eri valtioiden lainsäädäntöjen peruskirjan mukaisuutta. Komitea on arvioinut esimerkiksi lainsäädäntöä, jossa edellytetään työnantajia ja lakkotoimikuntia turvaamaan vähimmäispalvelut, kun lakkoja järjestetään yhteiskunnalle välttämättömissä organisaatioissa, joiden osalta toiminnan keskeytys voi uhata kansallista turvallisuutta, koko väestön tai tiettyjen ryhmien tai yksilöiden turvallisuutta, terveystä tai henkeä. Tällaisiksi palveluiksi katsottiin lääketieteellinen hoito ja ensiapu, joukkoliikenne, juomavesihuolto, sähkön ja kaasun tuotanto ja toimitus, lennonjohto, kuljetusturvallisuus, jätteiden ja jätevesien keruu ja käsittely, radioaktiivisten aineiden ja jätteen varastointi, käyttö ja seuranta sekä väestönsuojelu. Komitea katsoi, että tällaisella rajoituksella voi olla oikeutettu tavoite. Rajoituksen osalta on arvioitava, onko se välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa eli oikeasuhtainen suhteessa tavoitteisiin. (Conclusions XIX-3 - Latvia - Article 6-4.)

Sosiaalisten oikeuksien komitea on pitänyt peruskirjan mukaisena lainsäädäntöä, jonka mukaan työntekijät eivät voi täysimääräisesti toteuttaa lakko-oikeutta, jos he tekevät työtä, joka keskeytyessään aiheuttaisi ilmeisen ja välittömän uhan hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle. Vähimmäispalveluita edellytettiin esimerkiksi ensiavussa, sähkön tuotannossa, jakelussa, siirrossa ja valvonnassa, maakaasun kuljetuksessa ja jakelussa, vesi- ja viemäritöissä, puhelinpalveluissa, lento-, rautatie-, meri- ja maantieliikenteen turvallisuuspalveluissa, valtion puolustuksessa, oikeuspalveluissa ja tuomioistuimissa, kunnan siivoustöissä sekä palo- ja pelastustoimissa. (Conclusions 2022 - Georgia - Article 6-4.)

Sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että matkustajien ja kaupallisten tavaroiden kuljetus voi olla ensiarvoisen tärkeä julkinen palvelu, jossa lakot voivat vaarantaa muiden oikeudet ja vapaudet, yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansanterveyden tai moraalin. Sen vuoksi se katsoi, että lakisäateisellä vaatimuksella tarjota vähimmäiskuljetuspalveluja voi olla oikeutettu tavoite G artiklassa tarkoitettulla tavalla. (Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria, Confederation of Labour “Podkrepa” and European Trade Union Confederation v. Bulgaria, Complaint No. 32/2005.)

Sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, ettei peruskirjan mukaista ole, jos työntekijäpuolella ei ole tasavertaista mahdollisuutta työnantajien kanssa osallistua vähimmäispalveluiden

määrittämiseen ja työnantajilla on yksipuolisesti valta määrittellä vähimmäispalvelut ja vain velvollisuus konsultoida ammattiliittoa (Conclusions 2018 - Serbia - Article 6-4). Komitea on hyväksynyt sen, että joissain tilanteissa voi olla oikeutettua, että joku muu taho kuin työriidan osapuolet määrittelee vähimmäispalveluiden tason (Conclusions 2016 - Portugal - Article 6-4).

Joidenkin virkamiesten, kuten poliisin, armeijan, tuomareiden tai johtavien virkamiesten, lakko-oikeutta voidaan rajoittaa G artiklan nojalla (Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 6§4). Esimerkiksi niiden virkamiesten, joiden vastuut ja tehtävät, ottaen huomioon niiden luonne tai niihin kuuluva vastuu, välittömästi vaikuttavat muiden oikeuksiin, kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen etuun, lakko-oikeuden rajoittamisen voidaan katsoa perustuvan oikeutettuun etuun (Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria, Confederation of Labour “Podkrepa” and European Trade Union Confederation v. Bulgaria, Complaint No. 32/2005). Esimerkiksi armeijan henkilöstön osalta voitaisiin edellyttää vähimmäispalveluita (Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy, Complaint No. 140/2016).

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).

2.2.3 Kansainvälinen työjärjestö ILO

2.2.3.1 Työtaisteluoikeuden suoja ILO:n sopimusjärjestelmässä

ILO:n sopimusjärjestelmässä tunnustetaan oikeus toimeenpanna yhdistymisvapauden periaatteiden ja sallittujen rajoitusten mukaisia rauhanomaisesti järjestettyjä työtaisteluita sekä annetaan suojaa työntekijöille näiden osallistuessa tällaisiin toimenpiteisiin. Lakko-oikeuden käyttö hahmottuu työntekijöiden ja heidän järjestöjensä olennaisena keinona parantaa työsuhteisiin liittyviä taloudellisia ja sosiaalisia etuja.

Työtaisteluoikeuden suojaaminen ILO:n järjestelmässä on rakentunut pääsääntöisesti yhdistymisvapautta ja kollektiivista neuvottelu-oikeutta turvaavien yleissopimusten numero 87 ja 98 valvovien elinten tulkintakäytännön varaan. 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 20.1.1951. 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.

Työtaisteluoikeutta ei ole nimenomaisesti mainittu sopimusten teksteissä. ILO:n hallintoneuvoston asettama riippumaton yhdistymisvapauskomitea (the Committee of freedom of association) vuodesta 1951 ja yleissopimuksia ja suosituksia valvova asiantuntijakomitea vuodesta 1959 lähtien ovat valvontakäytännössään vaihteittain hahmottaneet työtaisteluoikeuden 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.

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.

Lakko-oikeuden suojan piiriin on valvontakäytännössä hyväksytty myös muita työtaistelumuotoja kuin tyyppillisiä lakkoja. Esimerkiksi jarrutukset, protestit työpaikan edessä ja istumalakot ovat olleet hyväksyttäviä. Myös myötätunto- eli sympatialakot on katsottu kuuluvan lakko-oikeuden piiriin.

ILO:n valvontakäytännössä 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 suoja saavat sellaiset poliittisluonteiset lakot, jotka koskevat työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen puolustamista ja edistämistä taikka ammatillisia asioita.

2.2.3.2 Lakko-oikeuden käytön edellytykset

Yhdistymisvapauskomitea on katsonut, että päätös lakon lykkäämisestä kohtuulliseksi ajaksi siten, että osapuolet voivat hakea neuvotteluratkaisua sovittelussa tai välitysmenettelyssä, ei sellaisenaan johda yhdistymisvapauden periaatteiden loukkaamiseen. Ilmoitusvelvollisuus työnantajalle etukäteen ennen lakon aloittamista voidaan katsoa hyväksyttäväksi, kunhan se on kohtuullinen. Vaatimuksen 20 päivän ilmoitusajasta palveluissa, jotka ovat yhteiskunnallisen tai julkisen edun mukaisia, ei ole katsottu loukkaavan yhdistymisvapauden periaatteita. Yhdistymisvapauskomitea ei ole katsonut yhdistymisvapauden periaatteiden vastaiseksi vaatimusta 40 päivän ajasta ennen lakon alkamista olennaisessa palvelussa, jonka tarkoituksena on antaa osapuolille harkinta-aikaa. (Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association 2018, kohdat 794 ja 799-802.)

Asiantuntijakomitea on katsonut ennakoilmoitusta tai lakon aloittamisen lykkäämistä koskevien säännösten, jos niiden tarkoituksena on kannustaa osapuolia neuvotteluihin, olevan toimenpiteitä, joilla kannustetaan ja edistetään vapaaehtoisia neuvotteluita (Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012, s. 58.)

2.2.3.3 Lakkojen rajoittaminen

ILO:n sopimusten 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.

ILO:n valvontakäytännöissä tunnustetaan valtioiden mahdollisuus kansallisesti rajoittaa lakko-oikeutta eri tavoin ja rajoitukset ovat tietyin perustein oikeutettuja. Lakko-oikeus on aina suhteutettava työnantajien ja muiden kansalaisten perustavanlaatuisiin oikeuksiin (ILO Principles Concerning the Right to Strike 2000, s. 42). Lähtökohtaisesti lakko-oikeuden rajoituksia ei saisi oikeuttaa pelkästään taloudellisin harkintaperustein (Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association 2018, s. 149).

Lakko-oikeutta koskevat rajoitukset voivat koskea tiettyjä virkamiesten ryhmiä, olennaisia palveluita (*essential services*¹) käsitteen suppeassa merkityksessä ja akuutin kansallisen tai paikallisen kriisin yhteydessä asetettuja rajoituksia vaikkakin vain rajoitetun ajan ja yksinomaan siinä määrin kuin se on tarpeen. Virkamiesten lakko-oikeus voidaan kieltää tai sitä rajoittaa vain niiden virkamiesten osalta, jotka käyttävät valtiolle kuuluvaa julkista valtaa (exercising authority in the name of the State), kuten oikeushallinnossa ja tuomioistuimissa työskentelevät, tullivirkamiehet sekä valtion tulojen hallinnoinnin, tarkastuksen ja keruun tehtävissä toimivat. Työrauhavelvollisuus on sallittu lakko-oikeuden rajoitus.

Kun lakko-oikeutta rajoitetaan tai se kielletään edellä mainituissa tilanteissa eli eräissä olennaisina pidetyissä yrityksissä tai palveluissa, akuutissa kansallisessa tai paikallisessa kriisissä tai valtiolle kuuluvaa julkista valtaa käyttävien virkamiesten osalta, työntekijöille olisi annettava riittävä suoja heidän toimintavapauttaan koskevien rajoitusten kompensoimiseksi. Tähän suojeluun olisi sisällyttävä esimerkiksi puolueeton sovittelu ja lopulta välitysmenettelyt, joihin osapuolet luottavat ja joihin työntekijät ja heidän järjestönsä voisivat osallistua. Tällaisten välitysratkaisujen olisi oltava sitovia, ja niiden antamisen jälkeen ne olisi pantava täytäntöön nopeasti ja täydellisesti. (ILO Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012, s. 51-52 ja 57 ja Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, kohdat 853 ja 856.) Jos tilanteeseen olisi turvallisuussyistä puututtava, työriidan osapuolille olisi annettava mahdollisuus neuvotella keskenään riittävän pitkään riippumattomien fasilitaattoreiden ja sellaisten menettelyjen avulla, joiden ensisijaisena tavoitteena on edistää työehtosopimusneuvotteluita (Definitive Report - Report No 344, March 2007 Case No 2484 (Norway) - Complaint date: 04-APR-06).

Sovintopakkoon on suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti. Pakkosovintomenettely on vastoin sekä yleissopimuksen 98 artiklan 4 mukaista ajatusta vapaasta neuvotteluoikeudesta että yleissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan mukaista järjestöjen oikeutta järjestää toimintansa ja laatia toimintaohjelmansa. Sovintopakko voi tulla kyseeseen vain molempien osapuolten toiveesta tai kun kyse on välttämättömien palveluiden turvaamisesta, akuutista kansallisesta kriisitilanteesta tai julkista valtaa käyttävistä virkamiehistä.

Olennaiset palvelut

ILO:n valvontaelimet ovat tarkentaneet olennaisten palveluiden suppeassa merkityksessä käsitettä. Kyse on palveluista, joiden keskeytyminen voi vaarantaa väestön tai sen osan hengen tai henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden. ILO:n asiantuntijakomitea on katsonut, että mikäli olennaisten palvelujen käsite määritellään lainsäädännössä liian väljästi, säännös käy merkityksettömäksi. ILO:n valvontakäytännön mukaan, jotta lakko voitaisiin kieltää, on selvitettävä, onko koko väestön tai sen osan hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle olemassa selvä ja välitön uhka. Se, mitä tarkoitetaan olennaisilla palveluilla suppeassa merkityksessä, riippuu pitkälti

¹ Oikeuskirjallisuudessa olennaisista palveluista (*essential services*) käytetään myös termiä välttämättömät palvelut.

maan erityisolosuhteista. Olennaisten palveluiden käsite ei myöskään ole ehdoton siinä mielessä, että muusta kuin olennaisesta palvelusta voi tulla olennainen, jos lakko kestää tietyn ajan tai ulottuu tietyn soveltamisalan ulkopuolelle ja vaarantaa siten koko väestön tai sen osan hen- gen, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden. (Freedom of Association, Digest of deci- sions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 2006, Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association 2018, kohta 836.)

ILO:n valvontaelimet ovat katsoneet, että olennaisiin palveluihin suppeassa merkityksessä voi- vat kuulua lennonjohto, puhelinpalvelut ja palvelut, jotka vastaavat luonnonkatastrofien seu- rauksista sekä palontorjuntapalvelut, terveys- ja ambulanssipalvelut, sähköpalvelut, vesihuolto, puhelinpalvelut, poliisi ja asevoimat, palopelastustoimi, julkiset ja yksityiset vankilat, kou- luikäisten oppilaiden ruokahuolto ja koulujen siivous. (Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 2006, Freedom of asso- ciation, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association 2018, kohta 840.) Lisäksi on katsottu, että myös muut palvelut (kuten meteorologiset palvelut ja sosiaaliturvapal- velut) sisältävät tiettyjä osia, jotka ovat olennaisia ja osia, jotka eivät ole (Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012, s. 55).

Vaikka työtaistelutoimien taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset kauppaan voivat olla valitet- tavia, tällaiset seuraukset sinänsä eivät tee palvelusta olennaista (Digest of decisions and prin- ciples of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 2006).

Seuraavia palveluita ei ole katsottu yhdistymisvapauskomitean käytännössä olennaisiksi suppe- assa merkityksessä: radio ja televisio, öljyala ja öljylaitokset, polttoaineen jakelu sen varmistami- seksi, että lennot jatkuvat, kaasualan toiminta, kaasupullojen täyttö ja myynti, satamat, pankki, vakuutuspalvelut, valmisteverojen ja verojen kantoon liittyvät tietotekniset palvelut, ta- varatalot ja huvipuistot, metalli- ja kaivosala, liikenne yleisesti, lentäjät, polttoaineratapalvelut, metropolikuljetukset, postipalvelut, jätehuoltopalvelut, kylmäyhtiöt, hotellipalvelut, rakentami- nen, autonvalmistus, maataloustoiminta, elintarvikkeiden, teen, kahvin ja kookoskasvien toi- mittaminen ja jakelu, rahapaja, valtion painatuspalvelu ja valtion alkoholi-, suola- ja tupakka- monopolit, opetusala, kivennäisveden pullotusyhtiöt, lentokoneiden korjaus, hissipalvelut, vientipalvelut, yksityiset turvallisuuspalvelut (lukuun ottamatta julkisia tai yksityisiä vankein- hoitolaitoksia), lentoasemat (lukuun ottamatta lennonjohtoa), apteekit, leipomot, oluentuotanto ja lasiteollisuus (Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 2006). Nämä esimerkit eivät ole tyhjentävä luettelo ei-olen- naisista palveluista. Komitean lausunnot riippuvat tutkittavan asian erityistilanteen luonteesta ja asiayhteydestä, koska lakkojen kieltämisestä tehdään harvoin valituksia olennaisten palvelui- den osalta.

Kansainvälisen työjärjestön yhdistymisvapauskomitea on käsitellyt useasti Norjan mallia kiel- tää lakko tai työsulku tarvittaessa erillisellä lailla. Vuonna 2019 (case No 3372) tuli arvioita- vaksi sairaanhoitajien ja kätilöjen työriita. Hallitus puuttui asiaan parlamentille annettulla laki- esityksellä vasta kun osapuolet olivat käyneet pitkät työehtosopimusneuvottelut, pakollisen so- vittelun valtakunnansovittelijan kanssa ja kun ammattiliitto oli ollut lakossa lähes 30 päivää. Yhdistymisvapauskomitea muistutti johtopäätöksissään, että pakollinen sovittelumenettely työ- ehtosopimuksen ja lakon lopettamiseksi on hyväksyttävä, jos se tapahtuu riidan molempien osa- puolten pyynnöstä tai jos kyseistä lakkoa voidaan rajoittaa tai se voidaan jopa kieltää julkisessa palvelussa riidoissa, joissa virkamiehet käyttävät valtaa valtion nimissä tai olennaisissa palve- luissa termin suppeassa merkityksessä, eli palveluissa, joiden keskeyttäminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan elämää, henkilökohtaista turvallisuutta tai terveyttä (ks. Freedom of asso- ciation, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association 2018, kohta 816).

Yhdistymisvapauskomitea totesi, että Norjassa terveystalujen työntekijöillä on oikeus lakkoon. Komitea katsoi, että käsiteltävässä asiassa kyse oli sairaanhoitajista ja kättilöistä, ja sairaala-ala on olennainen palvelu. Norjassa, jossa lainsäädännössä sallitaan työtaistelutoimenpiteet sairaala-älällä tai terveystaluluissa, mahdollisten riskien arviointi, joka oikeuttaa rajoittamaan muutoin laillista työtaistelutoimenpidettä, kuuluu hallituksen etuoikeuteen. Komitea katsoi näin ollen, että Norjan laki lakon ja työsulun päättämisestä terveystaluluissa ei rikkonut ILO:n järjestäytymisvapautta koskevia periaatteita.

Neuvoteltavat vähimmäispalvelut

Asiantuntijakomitea ja yhdistymisvapauskomitea ovat todenneet, että tilanteissa, joissa lakko-toiminnan merkittävä rajoittaminen tai täydellinen kieltö ei vaikuta perustellulta ja kyseenalais-tamatta oikeutta työntekijöiden suuren enemmistön lakko-oikeuteen, voidaan harkita neuvotte-luja vähimmäispalvelun käyttöönötosta mahdollisena tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona lakko-oikeuden kieltämiselle.

Asiantuntijakomitea ja yhdistymisvapauskomitea ovat katsoneet, että vähimmäispalvelujen käyttöönötto lakkotoimissa olisi voitava toteuttaa ainoastaan seuraavissa tilanteissa:

- 1) palveluluissa, joiden keskeytyminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan elämän, henkilökoh-taisen turvallisuuden tai terveyden (olennaiset palvelut termin suppeassa merkityksessä),
- 2) palveluluissa, jotka eivät ole olennaisia termin suppeassa merkityksessä, mutta joissa tietyn suuruiset ja kestoiset lakot voivat aiheuttaa akuutin kriisin, joka uhkaa väestön normaaleja oloja ja
- 3) perustavanlaatuisen tärkeissä julkisissa palveluluissa.

Tällaisen palvelun olisi kuitenkin täytettävä vähintään kaksi vaatimusta:

- 1) sen on oltava aidosti ja yksinomaan vähimmäispalvelu, joka rajoittuu sellaisiin toimintoihin, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä väestön perustarpeiden tai palvelun vähimmäisvaatimus-ten täyttämiseksi säilyttäen samalla toimenpiteen tehokkuus painostuskeinona, ja
- 2) koska tämä järjestelmä rajoittaa yhtä työntekijöiden käytettävissä olevista keskeisistä painos-tuskeinoista etujensa puolustamiseksi, heidän järjestöjensä olisi voitava halutessaan osallistua tällaisen palvelun määrittelyyn yhdessä työnantajien ja viranomaisten kanssa.

Lisäksi tilojen turvallisuuden ja laitteiden ylläpidon varmistamiseksi voidaan aina vaatia vähim-mäispalvelua riippumatta siitä, onko se olennainen palvelu termin suppeassa merkityksessä vai ei. (Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Associ-ation 2018, s. 156–160, Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012 s. 55-57, Direct Request (CEACR) - adopted 2013, published 103rd ILC session (2014), Bosnia ja Herzegovina.)

Olennaisen palvelujen ulkopuolella vähimmäispalveluedellytyksen asettaminen voi olla useissa tapauksissa mahdollista. Jos palvelu ei ole olennainen eikä ole perusteltua rajoittaa tai kokonaan kieltää lakko-oikeutta, on mahdollista vaihtoehtona neuvotella toteutettavista vähim-mäispalveluista sen välttämiseksi, että työntekijöiden lakko-oikeutta ei rajoiteta liian laajasti. Yhdistymisvapauskomitea on korostanut, että lakko-oikeuden rajoittamisen perusteena ei pidä vedota taloudellisiin näkökohtiin.

Vähimmäisturvallisuusvaatimukset: Yhdistymisvapauskomitea on pitänyt hyväksyttävänä lainsäädäntöä, jonka mukaan kaikkien toimialojen ammattijärjestöt ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että kone- ja laiteturvallisuuden ja onnettomuuksien ehkäisyn edellyttämä henkilöstö jatkaa työskentelyä ja että erimielisyydet tarvittavan henkilöstön määrittelystä ratkaistaan välimiesoikeudessa. Näitä lakko-oikeuden rajoituksia pidettiin hyväksyttävänä. Myös lakisääteisten turvallisuusvaatimusten täyttämiseksi välttämättömiä rajoituksia on pidetty tavanomaisina. (Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, 2018, kohdat 864 ja 865.)

Toiminnalliset vähimmäispalvelut: Vähimmäispalvelu voisi soveltua mahdolliseksi vaihtoehdoksi tilanteissa, joissa työtaistelutoimenpiteiden olennainen rajoittaminen tai täydellinen kieltö ei vaikuta perustellulta ja joissa käyttäjien perustarpeiden tyydyttämistä tai toimitilojen turvallista tai keskeytymätöntä toimintaa voitaisiin harkita kyseenalaistamatta työntekijöiden enemmistön lakko-oikeutta. Vähimmäispalveluiden turvaaminen voi olla oikeutettua, kun kyse on palvelusta, joka ei ole olennainen suppeassa merkityksessä mutta kuuluu maan erittäin tärkeään sektoriin. Tiettyä vähimmäispalvelua voidaan vaatia lakoissa, joiden laajuus ja kesto aiheuttivat akuutin kansallisen kriisin, mutta tällöin ammattiliittojen tulisi voida osallistua työnantajien ja viranomaisten kanssa vähimmäispalvelun määrittelyyn. Esimerkiksi tärkeimpien ajoneuvojen tankkaustarpeet voitaisiin kattaa vähimmäispalveluvaatimuksilla, jotta voitaisiin estää väestön elämään, terveyteen tai turvallisuuteen vaikuttavat ongelmat yleiselle järjestykselle. Vähimmäispalvelu olisi rajattava toimintaan, joka on välttämätöntä väestön perustarpeiden tai palvelun vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi, kuitenkin niin, että vähimmäispalvelun laajuus ei tee lakosta tehotonta. (Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association, 2018, kohdat 867-874).

Ranskaa koskevassa asiassa yhdistymisvapauskomitea katsoi palvelun, joka ei ole olennainen sanan suppeassa merkityksessä, mutta on erittäin tärkeä ala maassa, kuten matkustaja- ja tavaraliikenne, pysäyttämisen kokonaan lakon aikana voivan 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. (Case No. 2841, CFA 362nd Report, para. 1041.)

Yhdistymisvapauskomitea on katsonut, että vähimmäispalveluiden asettaminen on ollut sallittua esimerkiksi lauttaliikenteessä, satamissa, merenkulussa, raideliikenteessä, matkustajien ja kauppatavaran kuljetuksessa, postipalveluissa, pankkipalveluissa, öljyalalla, opetuslalla pitkäkestoisissa lakoissa, eläinten terveyteen liittyvissä tehtävissä herkästi tarttuvan taudin leviämisen yhteydessä, hissien huollossa ja meteorologian ja geofysiikan alalla lentoliikenteen tarvitsemien palveluiden osalta. (Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association, 2018, kohdat 886-902.)

Vähimmäispalveluista neuvottelu ja erimielisyyksien ratkaisu

Yhdistymisvapauskomitea on katsonut, että vähimmäispalveluiden määrittämistä koskevat neuvottelut olisi asianmukaisinta käydä ennen varsinaista työriitaa, jotta vähimmäispalveluiden tarve voidaan arvioida kaikkien osapuolten toimesta objektiivisesti ja varsinaisesta työriitatilanteesta irrallisena kysymyksenä. On kuitenkin mahdollista, ettei tarvetta ole voitu määrittää etukäteen, jolloin arviointi on tehtävä työriidan yhteydessä. (Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association, 2018, kohdat 875-876.)

Asianomaisten työntekijä- ja työnantajajärjestöjen on voitava osallistua vähimmäispalvelujen määrittelyyn, ja jos asiasta on erimielisyyttä, lainsäädännössä olisi säädettävä, että asian ratkaisee riippumaton elin eikä hallintoviranomainen Yhdistymisvapauskomitean mukaan, jos neuvottelut vähimmäispalveluista ovat epäonnistuneet, työnantajan yksipuolinen vähimmäispalvelun määrittäminen ei ole yhdistymisvapauden periaatteiden mukaista. (Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, 2018, kohdat 882-883.) Yhdistymisvapauskomitea on katsonut lainsäädännön, jonka mukaan työnantaja osoittaa työntekijät vähimmäispalveluita koskeviin tehtäviin konsultoituaan ammattijärjestöä tai yritysneuvostoa, olevan ristiriidassa sen kanssa, että erimielisyystilanteissa vähimmäispalveluiden määrittämisen tulisi kuulua itsenäiselle elimelle (349th Report of the Committee on Freedom of Association, kohta 539, ks. myös 320th Report of the Committee on Freedom of Association, kohta 453). Asiantuntijakomitea on katsonut, että pelkästään ammattijärjestöjen näkemysten kuuleminen ei ole riittävää, vaan niiden on halutessaan voitava osallistua vähimmäispalvelun määrittelyyn yhdessä työnantajien ja viranomaisten kanssa (Direct Request (CEACR) - adopted 2013, published 103rd ILC session (2014), Bosnia ja Herzegovina). Lopullisen ratkaisun siitä, oliko vähimmäispalvelujen taso välttämätön vai ei, voivat antaa ainoastaan oikeusviranomaiset, kun se riippuu muun muassa asianomaisten yritysten ja laitosten rakenteen ja toiminnan sekä lakon todellisen vaikutuksen perusteellisesta tuntemuksesta (Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, 2018, kohta 885). Asiantuntijakomitean mukaan vähimmäispalveluja koskevat erimielisyydet olisi ratkaistava, ei valtion viranomaisten, vaan yhteisen tai riippumattoman elimen toimesta, jolla on osapuolten luottamus ja valtuudet antaa täytäntöönpanokelpoisia päätöksiä. Riippumattoman elimen tehtävänä olisi tutkia nopeasti ja ilman muodollisuuksia esiin tuodut vaikeudet vähimmäispalvelujen määrittämisessä. Asiantuntijakomitea on huomionnut, että käytännössä eräiden maiden lainsäädännössä määritellään kuitenkin edelleen yksipuolisesti ja kuulematta järjestöjä vähimmäispalvelun tarjoamisen tasosta, ja joissakin maissa edellytetään tarjottavaksi tiettyä prosenttiosuutta palvelusta lakon aikana. Jotkut maat valtuuttavat viranomaiset määrittämään vähimmäispalvelut oman harkintansa mukaan ilman neuvottelua tai vaativat oikeusviranomaisia antamaan tätä koskevan määräyksen. (Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012, s. 55-56).

Vähimmäispalveluja koskevat säännökset on asetettava selvästi ja tehtävä ajoissa tunnetuksi niille, joita ne koskevat eikä vähimmäispalveluedellytyksellä saa poistaa työtaistelun tehokkuutta. (ILO Principles Concerning the Right to Strike 2000, s. 30–32 ja 55; Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012, s. 55-56; Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association 2018, s. 164-167).

Ulkopuolisen työvoiman palkkaaminen

ILO:n asiantuntijakomitean mukaan ulkopuolisten työntekijöiden palkkaamista voisi vaatia vain rajoitetuissa tilanteissa työtaistelun aikana. Asiantuntijakomitea on katsonut perustelluksi rajoittaa ulkopuolisten työntekijöiden palkkaaminen tilanteisiin, joissa lakko-oikeutta voidaan rajoittaa tai se voidaan jopa kieltää. Tämä mahdollisuus olisi käytettävissä valtion nimissä julkista valtaa käyttävien virkamiesten osalta, olennaisissa palveluissa termin suppeassa merkityksessä ja akuutin kansallisen tai paikallisen kriisin aikana. Asiantuntijakomitean mukaan työsuhteen säilyminen on lakko-oikeuden tunnustamisen tavallinen oikeusseuraus. Säännökset, joilla työnantajat voivat irtisanoa lakkolaisia tai korvata heidät määräämättömäksi ajaksi, ovat vakava este lakko-oikeuden käyttämiselle erityisesti silloin, kun lakossa olleilla työntekijöillä ei ole lain mukaan mahdollisuutta palata työhönsä riidan päätyttyä (Giving globalization a human face, ILO, 2012, s. 61).

Yhdistymisvapauskomitea on myös arvioinut ulkopuolisen työvoiman käyttöä. Jos lakko on laillinen, turvautuminen yrityksen ulkopuolelta hankitun työvoiman käyttöön lakkolaisten korvaamiseksi määräämättömäksi ajaksi aiheuttaa lakko-oikeudesta poikkeamisen riskin, joka voi vaikuttaa ammattiyhdistysoikeuksien vapaaseen käyttöön. USA:n tapaus koski lainsäädäntöä, joka salli tietyissä tilanteissa lakossa olevien työntekijöiden sijalle pysyvemmän henkilöstön palkkaamisen. (CFA 278th Report, Case No. 1453, para. 93). Yhdistymisvapauskomitean mukaan lakossa olevat työntekijät tulisi voida korvata vain, jos kyseessä on olennaisiin palveluihin termin varsinaisessa merkityksessä kohdistuva lakko ja kun lainsäädäntö kieltää lakot. Lisäksi lakossa olevia työntekijöitä voisi korvata, jos lakko aiheuttaisi akuutin kansallisen kriisin (CFA, Case No 2587, Peru, valitus 10.7.2007). Vähimmäispalvelut tulisi määritellä siten, että asianomaiset työntekijäjärjestöt osallistuvat määrittelyyn. Yhdistymisvapauskomitea katsoi Perun tapauksessa, että hallituksen tulisi keskittyä politiikkaan, joka turvaisi vähimmäispalvelujen tehokkaan noudattamisen eikä pitää opettajarekisteriä lakkotilanteita varten. Työntekijöiden palkkaamista rikkomaan laillista lakkoa alalla, jota ei voida pitää olennaisena alana termin varsinaisessa merkityksessä, yhdistymisvapauskomitea arvioi vakavana järjestäytymisvapauden loukkauksena (CFA, Case No 2472, Indonesia, valitus 15.2.2006).

2.2.4 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 yhdistymisvapauteen muiden kanssa, mikä käsittää myös oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa suojelemiseksi. Artiklan 2 kohdassa säädetään sallituista rajoituksista. Oikeuden käyttämiselle ei saa asettaa muita rajoituksia kuin ne, jotka on säädetty lailla ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tahi yleisen järjestyksen ("ordre public") takia taikka terveydenhoidon tai moraalien tahi muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin ja poliisiin kuuluviin nähden heidän käyttäessään tätä oikeutta. Artiklan 3 kohdan mukaan mikään tässä artiklassa ei oikeuta ILO:n ammatillista järjestymisvapautta ja ammatillisen järjestymisoikeuden suojelua koskevan vuoden 1948 yleissopimuksen sopimuspuolia ryhtymään lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin, jotka loukkaisivat, tai soveltamaan lakia tavalla, joka saattaisi loukata yleissopimuksessa myönnettyä turvaa. KP-sopimuksen soveltamista valvoo ihmisoikeuskomitea (Human Rights Committee, HRC).

KP-sopimuksessa ei mainita erikseen lakko-oikeutta. Ihmisoikeuskomitea on 1990-luvun lopulta lähtien ryhtynyt ottamaan tulkinnoissaan esille lakko-oikeuden suojaa koskevia argumentteja. Tulkinnat näyttäisivät seuraavan ILO:n tulkintoja muun muassa välttämättömistä palveluista sekä virkamiesten lakko-oikeuden rajoitusten rajaamisesta julkista valtaa käyttäviin virkamiehiin. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 162.)

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 säädettyllä tavalla ja vain siinä laajuudessa kuin se on sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa sekä yksinomaan tarkoituksin edistää yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa.

Valvonnasta vastaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea eli TSS-komitea (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR). TSS-komitea antaa valvontakäytännössään tarkentavia tulkintoja myös lakko-oikeuden sisällöstä. Tulkinnat eivät ole läheskään niin yksityiskohtaisia kuin ILO:n järjestelmässä, mutta ne ovat sisällöltään samansuuntaisia. TSS-komitea on muun muassa omaksunut ILO:n järjestelmää vastaavan käsitteen välttämättömistä palveluista, kuin myös julkista sektoria koskevan yleisen lakko-oikeuden, jota voidaan vain tietyillä virkamiehillä rajoittaa. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 64.)

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

2.2.5 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 eturistiriitaisissa tilanteissa 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 taattuina oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojausta.

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.)

2.2.6 Johtopäätökset kansainvälisten sitoumusten asettamista reunaehdoista ehdotettavalle sääntelylle

Suojelutyötä koskevan sääntelyn reunaehdot tulevat keskeisesti ILO:n sopimusten valvontakäytännöstä, johon myös ihmisoikeustuomioistuin on viitannut.

ILO:n sopimusten valvontakäytännön mukaan olennaisissa palveluissa suppeassa merkityksessä voidaan rajoittaa työtaisteluoikeutta ja siten myös edellyttää vähimmäispalveluita. Useat yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeiset alat sisältyvät ILO:n valvontakäytännön mukaan olennaisiin palveluihin. Lisäksi ILO:n sopimusten valvontakäytännön perusteella julkista valtaa käyttävien virkamiesten lakko-oikeuden rajoittamisessa on kansallista liikkumavaraa.

Vähimmäispalveluita voidaan ILO:n valvontakäytännön mukaan edellyttää myös laajemmin kuin olennaisissa palveluissa. Vähimmäispalveluvaatimus on vaihtoehto lakko-oikeuden rajoittamiselle. Vähimmäispalveluvaatimus voidaan asettaa palveluissa, joiden keskeytyminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan elämän, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden (olennaiset palvelut termin suppeassa merkityksessä), palveluissa, jotka eivät ole olennaisia termin suppeassa merkityksessä, mutta joissa tietyn suuruiset ja kestoiset lakot voivat aiheuttaa akuutin kriisin, joka uhkaa väestön normaaleja oloja, perustavanlaatuisen tärkeissä julkisissa palveluissa, tilojen turvallisuuden ja laitteiden ylläpidon varmistamiseksi sekä maan kannalta erittäin tärkeillä aloilla. Myös uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan tulkintakäytännössä on hyväksytty mahdollisuus vaatia vähimmäispalveluita.

Vähimmäispalveluita koskeva vaatimus ei saa johtaa lakon tehottomuuteen, mikä edellyttää punnintaa lakko-oikeuden mahdollisimman täysimääräisen toteuttamisen ja suojelutyöllä turvattavien etujen välillä.

ILO:n valvontakäytännössä asetetaan etusijalle osapuolten välinen neuvottelu ja sovinto ja edellytetään, että molemmat osapuolet voivat osallistua vähimmäispalveluiden määrittämiseen. Siten voidaan turvata se, että osapuolet voivat vaihtaa näkemyksiä siitä, mitkä vähimmäispalvelut ovat välttämättömiä ja turvataan sitä, ettei vähimmäispalveluvaatimuksen laajuus johda työtaistelun tehottomuuteen. Vähimmäispalveluiden määrittämistä ei voida antaa yksin työnantajan tehtäväksi. Myös sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että työntekijäpuolella tulee olla tasavertainen mahdollisuus työnantajien kanssa osallistua vähimmäispalveluiden määrittämiseen eikä työnantajilla tule olla valtaa yksipuolisesti määrittellä vähimmäispalvelut. ILO:n valvontakäytännön mukaan, kun vähimmäispalvelutasosta ei päästä sopuun, riitojen ratkaisua varten on oltava yhteinen tai riippumaton elin, joka voi antaa täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja.

ILO:n sopimusten valvontakäytännössä edellytetään lakko-oikeutta rajoitettaessa puolueettomia ja nopeita sovittelu- ja neuvottelumenettelyitä työriidan ratkaisemiseksi (niin sanotut kompensatoriset takeet). Käytäntö ei koske vähimmäispalveluvaatimuksen asettamista. Suomessa on kuitenkin olemassa puolueeton sovittelujärjestelmä. Esityksessä ehdotetun huolehtimisvelvollisuuden asettaminen työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksille ei myöskään estäisi näitä yhdistyksiä toimeenpanemasta työtaisteluita vaatimustensa tehostamiseksi. Kyse olisi vähäisestä rajoituksesta työtaisteluoikeuteen, joka koskisi vain rajattua joukkoa työntekijöitä, virkamiehiä ja viranhaltijoita. Erityisiä kompensatorisia takeita ei arvioida ILO:n valvontakäytännön perusteella tarpeellisiksi tässä yhteydessä.

2.3 Käytäntö

2.3.1 Suojelutyön tarpeet

Monilla erilaisilla toimialoilla ja monenlaisissa tehtävissä on välttämätöntä huolehtia joistakin tehtävistä myös työtaistelun aikana.

Yksityisellä sektorilla suojelutyötä voidaan tarvita esimerkiksi yksityisissä sosiaali- ja terveyspalveluissa ja eräissä kriittisissä kuljetuksissa. Teollisuudessa suojelutyön tarve liittyy esimerkiksi yhteiskunnan keskeisiin toimintoihin liittyviin tehtäviin, koneiden ja laitteiden rikkoutumisen tai ympäristövahinkojen estämiseen sekä eläinten hyvinvoinnin turvaamiseen.

Valtiosektorilla lakon rajaamisesta suojelutyön vuoksi ei ole viime vuosina ollut tarpeen neuvotella. Valtion virkariitalautakunta on viimeksi antanut päätöksen vuonna 2010 rajavartiolaistosta koskevan työtaistelun osalta. Lisäksi vuonna 2005 annettiin hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolaistoksen tehtävien turvaamisesta 10 päivän heinäkuuta ja 14 päivän elokuuta 2005 välisenä aikana (HE 83/2005 vp). Valtiosektorilla suojelutyö voisi olla tarpeen valtion päätöksenteon turvaamiseksi ja kansallisen turvallisuuden vuoksi. Valtion toimintojen kannalta tarpeellisia tehtäviä on suurelta osin ulkoistettu, jolloin suojelutyön tarve voi liittyä ulkoistettuihin palveluihin kohdistettuihin työtaisteluihin.

Kunnissa ja hyvinvointialueilla on useita toimintoja, joissa voidaan tarvita suojelutyötä. Hyvinvointialueiden tehtävien osalta tarpeita on erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä palo- ja pelastustoimessa. Suojelutyöhön tarvitaan sekä virka- että työsuhteista henkilöstöä. Kunnissa suojelutyötä tarvitaan sekä viranomais tehtävissä että esimerkiksi vesi- ja energiahuollossa ja kiireellisissä eläinlääkäripalveluissa. Yksityisiin toimijoihin kohdistuvissa työtaistelussa työnantajien saamalla suojelutyöllä on merkitystä hyvinvointialueille ja kunnille myös tilanteessa, jossa kyse on julkisen sektorin järjestämisvastuulla olevasta palvelusta.

Suojelutyön tarve eri toimialoilla vaihtelee. Ammattialoilla on eroja myös sen osalta, kuinka paljon suojelutyön tarpeen määrä vaihtelee eri ajankohtina. Joillakin aloilla on yleisesti selvää, mitkä työt eivät voi jäädä tekemättä esimerkiksi koneiden tai laitteiden rikkoutumisvaaran vuoksi. Joissain toiminnoissa suojelutyön tarve on selvä jo heti työtaistelun alkamisesta lähtien, kun taas toisissa toiminnoissa tarve voi lisääntyä työtaistelun pitkittyessä esimerkiksi varastojen suuruuden mukaan. Suojelutyön tarpeeseen vaikuttavat muun ohella se, kuinka pitkäaikaisesta tai laajasta työtaistelusta on kysymys ja olosuhteet työtaistelun aikana muutoin.

2.3.2 Suojelutyön antamiseen liittyvät menettelyt

Ammattiyhdistykset määrittelevät työtaisteluiden rajat. Yleisellä tasolla rajat määritellään hyvissä ajoin ennen työtaistelun alkamista ja ilmoitetaan työriitalain mukaisessa työnseisauksia koskevassa ennakoilmoituksessa. Työtaistelua rajattaessa huomioidaan myös suojelutyön tarpeita yleisellä tasolla. Työriidan sovittelussa käydään aluksi läpi mahdolliset epäselvyydet työtaistelun rajauksista yleisellä tasolla. Tarkemmalla tasolla työtaistelun rajaukset on välttämätöntä käydä läpi yksittäisillä työtaistelun piirissä olevilla työpaikoilla ja määritellä tarkemmin se, mitä rajaukset tarkoittavat kullakin työpaikalla.

Työtaisteluiden rajaamisessa on ammattiala- ja toimialakohtaisia eroja, jotka johtuvat työn luonteesta ja siitä, mitä vaaroja työn täysimääräisestä keskeyttämisestä aiheutuu. Ammattialoilla on eroja sen suhteen, miten vakiintuneita työtaisteluiden rajaukset ovat.

Ammattiyhdistyksillä on vakiintuneet toimintamallit siihen, miten lakkoa edeltävä ja sen aikainen suojelutyön tarpeen määrittäminen on järjestetty. Ammattiyhdistykset käsittelevät viipymättä niille ennen työtaistelun alkamista tai sen aikana toimitetut suojelutyöpyynnöt. Pyyntö työtaistelun aikaisesta suojelutyöstä voi tulla työnantajalta tai muulta taholta. Muita tahoja voivat olla työnantajan asiakkaat tai viranomaiset, joilla on virkatehtäviensä perusteella tarvetta saada selvyttä suojelutyön rajoihin tai muutosta niihin.

Toimintamallit vaihtelevat ammattiyhdistysten välillä niiden jäsenten työhön liittyvien vaarojen mukaisesti, ja toimintamalleissa huomioidaan toimialan ja työpaikkojen olosuhteet. Joillakin aloilla päätökset suojelutyöstä tehdään keskitetysti esimerkiksi keskuslakkotoimikunnassa ja toisilla aloilla hajautetusti. Ammattiyhdistykset tarkastelevat suojelutyön tarpeen muutoksia ennen työtaistelua ja sen aikana tarpeen mukaan, kukin yhdistys oman menettelytapansa mukaisesti. Tyypillisesti suojelutyön määrästä keskustellaan ammattiyhdistyksen edustajan ja työnantajan edustajan välillä.

Työtaistelun rajaamisessa ja suojelutyön tarpeen arvioinnissa ammattiyhdistyksen lähtökohtana on toteuttaa työtaistelun painostusvoima mahdollisimman suurena. Työtaisteluita rajataan myös muista syistä kuin suojelutyön vuoksi. Suojelutyön tarvetta arvioidaan poikkeuksena työtaistelun täyteen laajuuteen sen mukaan, mitä vakavaa vaaraa eri työtehtävien tekemättä jättäminen aiheuttaisi kyseisissä olosuhteissa kyseisenä ajankohtana.

Olosuhteet tai työtilanne muutoin voivat vaikuttaa siten, että työpaikkatason vuoropuhelua rajauksista on käytävä myös työtaisteluna aikana. Osalla aloista välttämättömän työn määrää voidaan arvioida luotettavalla tavalla toiminnoittain vain tuntien tai enintään muutaman päivän verran eteenpäin. Nämä erot vaikuttavat myös siihen, miten ammattiyhdistykset käytännössä voivat ennen työtaistelua tehtävissä rajauksissa ottaa huomioon lakon aikaisia olosuhteita.

Ammattiyhdistysten edustajat käsittelevät suojelutyöpyynnöt niillä kriteereillä ja perusteilla, joita pyynnön esittäjä esittää ja mitä ammattiyhdistysten edustajat muutoin tietävät perusteista. Ammattiyhdistysten edustajat tekevät asiassa harkinnan itsenäisesti ja käyvät tarvittaessa tarkentavia keskusteluita pyynnön esittäjän kanssa. Harkinnan lopputulos riippuu pyynnön perusteista ja perusteluista. Työnantajan pyynnön johdosta tehtävä suojelutyön määrän tarkastelu ja määrittäminen edellyttää työpaikka-, toimipiste- ja toimintokohtaista tietoa.

Työnantajan esittämän suojelutyöpyynnön käsittelyssä merkitystä on myös sillä, voiko työnantaja muilla käytettävissään olevilla kohtuullisilla toimenpiteillä välttää sitä vaaraa, jolla suojelutyön laajentamispyyntöä perustellaan ja onko työnantaja jo ryhtynyt tällaisiin toimenpiteisiin. Suojelutyö on viimesijainen keino estää vahinkoja.

Ammattiyhdistys voi hyväksyä pyynnön kokonaan tai rajatusti tai hylätä sen kokonaan. Pynnön rajattu hyväksyminen voi tarkoittaa esimerkiksi toimintokohtaista tai ajallista rajausta suhteessa siihen, miten pyyntö on esitetty. Suojelutyötä koskevasta ammattiyhdistyksen ratkaisusta tiedotetaan pyynnön esittäjää, työnantajaa ja muita tahoja, joiden on tarpeen työpaikalla tai sen ulkopuolella tietää suojelutyön määrittelystä.

Suojelutyön antamisessa ei ole yleisesti ilmennyt erityisiä ongelmia tai epäselvyyksiä. Yksittäisissä tilanteissa on ollut erimielisyyksiä tarjottavan suojelutyön määrittelystä. Erimielisyyksiä selvitetään keskinäisin neuvotteluin. Työnantajapuolen näkemyksen mukaan nykyiset menettelyt eivät ole selkeitä ja toimivia, koska työnantaja joutuu pyytämään suojelutyötä ammattiyhdistyksiltä ja esittämään selvitystä tarpeista. Työnantaja eivät saa hyvissä ajoin etukäteen riittävä tietoa siitä, miten suojelutyö tullaan työpaikalla järjestämään.

Vuonna 2022 sosiaali- ja terveydenhuoltoalan työtaisteluiden yhteydessä ammattiyhdistykset kieltäytyivät antamasta suojelutyötä, jolloin säädettiin nopealla aikataululla laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana. Vastaavan kaltainen tilanne oli vuonna 2007.

2.4 Nykytilan arviointi

Suojelutyön tarpeet liittyvät tarpeeseen suojata perusoikeuksien ja yleisen edun kannalta merkittäviä oikeushyviä eli ihmisten henkeä ja terveyttä, merkittävää aineellista omaisuutta, ympäristöä, eläimiä, maanpuolustusta, välttämättömien hyödykkeiden saatavuutta, yhteiskunnan toimintojen kannalta välttämättömien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen ja yleisen maksuliikenteen toimivuutta sekä valtion ylimmän päätöksenteon toimivuutta. Usein kyse on yhteiskunnan ja ihmisten turvallisuuden kannalta olennaisista tehtävistä. Pelkästään se seikka, että työtaistelu aiheuttaa taloudellista vahinkoa, ei oikeuta työtaisteluoikeuden rajoittamista.

Yleisesti suojelutyötä tarjotaan ammattiyhdistysten vakiintuneiden toimintatapojen mukaisesti, ja suojelutyötarpeista neuvotellaan työpaikatasolla ammattiyhdistyksen edustajan ja työnantajan edustajan kesken. Toimipaikkatason tieto on tarpeen suojelutyön määrittelyssä. Suojelutyön tarpeet ja annettavan suojelutyön määrä vaihtelevat toimialojen ja tehtävien luonteesta johtuen ja riippuen myös työtaistelun aikana vallitsevista olosuhteista, työtaistelun kestosta ja työtaistelun toteuttamistavasta.

Yleisesti ammattiyhdistysten toimintatavat ovat vakiintuneita mutta eroavat eri toimialoilla. Suojelutyön tarjoamisessa ei ole yleisesti ilmennyt merkittäviä ongelmia tai epäselvyyksiä. Suojelutyön antamatta jättäminen ei ole aiheuttanut vakavia vahinkoja, vaan niiden estämiseksi riittävästä suojelutyöstä on pääsääntöisesti saatu sovittua. Sosiaali- ja terveydenhuollon työtaistelutilanteissa on jouduttu kaksi kertaa valmistelemaan lainsäädäntöä hoitoalan ammattiyhdistysten kieltäytyttyä antamasta suojelutyötä.

Työnantajien kannalta suojelutyötä koskevissa käytännöissä ongelmia on aiheuttanut erityisesti se, että työnantajat eivät riittävästi etukäteen saa tietoa siitä, miten suojelutyö tullaan työpaikalla järjestämään sekä se, että muut työtaistelut kuin työnseisaukset voivat alkaa välittömästi ilman ilmoitusaikaa, jolloin työnantajat eivät ehdi reagoida suojelutyön tarpeeseen. Työntekijöiden näkökulmasta suojelutyökäytänteiden ongelmat ovat liittyneet etenkin työnantajan suojelutyöpyynnön yksilöinnin riittävyyteen ja siihen, kuinka nopeasti työnseisausilmoituksen antamisen jälkeen työnantaja pyytää käynnistämään suojelutyöneuvottelut. Työntekijäpuolella ongelmia on voinut aiheuttaa myös se, antaako työnantaja neuvotteluiden käymiseksi riittävästi tietoa.

Suojelutyön tarve on jätettävä viime kädessä tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Lainsäädännön tasolla ei ole mahdollista yksiselitteisesti määrittää suojelutyönä hoidettavia tehtäviä tai suojelutyön määrää kulloisessakin tilanteessa. Suojelutyönä hoidettavien tehtävien ja suojelutyön määrän tarkempi arviointi edellyttää tietoa ja osaamista kyseessä olevasta työstä ja paikallisista olosuhteista.

Valtiolla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Suojelutyöstä ei ole lainsäädäntöä työsuhteisten osalta eikä myöskään virkasuhteisten, työtaisteluun osallistuvien osalta. Lainsäädännön nojalla ei ole riittäviä keinoja puuttua asiaan, jos työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistykset eivät anna edellä mainittujen oikeushyvien turvaamisen kannalta välttämätöntä suojelutyötä. Suojelutyötä koskevalle sääntelylle arvioidaan siten olevan perusteltu tarve. Sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi on perusteltua tarkastella suojelutyön tarpeita laajemmin koko yhteiskunnan osalta.

Työtaisteluoikeus on perusoikeus, joka on turvattu kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Suojelutyön tarjoamista koskevan vaatimuksen asettaminen edellyttää työtaisteluoikeuden ja suojelutyöllä turvattavien perusoikeuksien välistä punnintaa. Kansainvälisten sitoumusten perusteella on mahdollista rajoittaa lakko-oikeutta asettamalla vähimmäispalveluvaatimus. Suojelutyöstä on perusteltua säätää nimenomaisesti ottaen myös huomioon työtaisteluoikeuden perusoikeusluonne. On perusteltua, että suojelutyötä koskevat vaatimukset perustuvat nimenomaiseen sääntelyyn, jonka säätämisen yhteydessä punnitaan keskenään työtaisteluoikeutta ja sääntelyllä suojattavia oikeushyviä.

Sääntelyn olisi katettava sekä työ- että virkasuhteiset. Työsuhteisella henkilöstöllä ei ole lain-säädännössä säädettyä suojelutyövelvoitetta. Virkasuhteisia koskevat suojelutyövelvoitteet koskevat vain työtaistelun piiriin kuulumattomia. Työtaisteluun osallistuvalla virkamiehellä tai viranhaltijalla ei sen sijaan ole velvollisuutta tehdä suojelutyötä. Sekä työ- että virkasuhteisilla on edellä mainittujen oikeushyvien turvaamisen kannalta olennaisia tehtäviä. Myös samoissa edellä mainittujen merkittävien oikeushyvien turvaamisen kannalta olennaisissa tehtävissä voi toimia sekä työ- että virkasuhteista henkilökuntaa. Virkaehtosopimuslainsäädännön mukaan valtion sekä kuntien ja hyvinvointialueiden virkaehtosopimusosapuolet voivat saattaa virkariitalautakunnan käsiteltäväksi työtaistelu-uhkaiset työriidat, jotka voivat vakavasti häiritä yhteiskunnan tärkeitä toimintoja. Virkariitalautakunnan käsittely on mahdollinen, jos yhdistysten välisissä neuvotteluissa ei ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta. Virkariitalautakunta voi kehottaa asianosaisia luopumaan osaksi tai kokonaan yhteiskuntavaarallisesta työtaistelutoimenpiteestä, mutta kehoitus ei ole oikeudellisesti sitova. Virkariitalautakunnan käsittely käytännössä lykkää työtaistelutoimenpiteen aloittamista, mutta pelkkä lykkääminen ei riitä varmistamaan oikeushyvien turvaamista. Lisäksi ei ole olemassa selkeää tulkintakäytäntöä siitä, mikä on yhteiskunnan tärkeitä toimintoja vakavasti häiritsevä työtaistelu. Virkasuhteisten suojelutyövelvollisuutta ja virkariitalautakuntaa koskevat sääntelyt eivät siten riittävällä tavalla turvaa edellä kuvattuja merkittäviä oikeushyviä työtaisteluiden aikana, eikä työnantajalla ole käytössään oikeudellista keinoa varmistaa oikeushyvien turvaaminen työtaistelun aikana.

Työaikalain mukaan työnantaja saa teettää hätätyötä, jos ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen. Hätätyöhön voidaan tulkintakäytännön mukaan määrätä myös työtaisteluun osallistuvia työntekijöitä ja säännöllisenä työaikana. Hätätyö ei kuitenkaan hätätyötä koskevan tulkinta- ja soveltamiskäytännön perusteella yleensä sovellu esimerkiksi, jos työtaistelusta on ilmoitettu etukäteen työriitalain nojalla tai työtaistelu ei muutoin ole ennalta arvaamaton. Hätätyötä voidaan käyttää vain lyhytaikaisesti. Hätätyötä koskeva sääntely ei riittävällä tavalla turvaa edellä mainittuja merkittäviä oikeushyviä.

Suojelutyötä on pyritty turvaamaan myös turvaamistoimien avulla. Turvaamistoimen on katsottu olevan mahdollinen myös työtaistelutilanteissa. Käytännössä suojelutyön vuoksi on määrätty väliaikaisia turvaamistoimia. Väliaikainen turvaamistoimi voi olla keino saada nopeasti estetyksi työtaistelun vuoksi uhkaavat vaarat esimerkiksi hengelle tai terveydelle. Turvaamistoimen soveltuvuus kaikkien edellä mainittujen oikeushyvien riittäväksi turvaamiseksi työtaistelutilanteessa ei ole oikeuskäytännön perusteella selvää. Pelkästään turvaamistoimen hakemisen mahdollisuuden ilman, että suojelutyötä koskevaa vaatimusta asetettaisiin laissa, ei arvioida riittävällä ja selkeällä tavalla turvaavan edellä mainittuja merkittäviä oikeushyviä työtaistelutilanteissa.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on turvata eräät perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävät oikeushyvät työtaistelutilanteissa. Tavoitteena on, että osapuolet jatkossakin ensisijaisesti sopivat keskinäisissä neuvotteluissaan työtaistelun aikana tarvittavasta suojelutyöstä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistykselle asetettavasta velvollisuudesta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajoituksella tai suojelutyöllä eräistä merkittävistä oikeushyvästä. Mitä jäljempänä esityksessä todetaan työntekijöiden yhdistyksestä, koskee myös virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksiä. Työtaistelu ei saisi vakavasti vaarantaa sääntelyllä suojattavia oikeushyviä. Huolehtimisvelvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää oikeushyvien vakavaa vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla muilla keinoilla. Ehdotettavalla sääntelyllä turvattaisiin eräät perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävät oikeushyvät työtaisteluiden aikana. Kyse on siitä, että työnantaja saa käyttöönsä työvoiman, joka on välttämätöntä, jotta työnantaja voi huolehtia vastuistaan, joita oikeushyvien turvaaminen edellyttää.

Työntekijöiden yhdistyksen huolehtimisvelvollisuus kattaisi koko työtaistelun ajan. Yhdistys voisi täyttää huolehtimisvelvollisuutensa rajaamalla työtaistelua siten, että työnantajan kriittiset toiminnot tai tehtävät jäisivät työtaistelun ulkopuolelle tai jättämällä työnantajan käyttöön sellainen vähimmäismäärä henkilöstöä, joka on välttämätöntä sääntelyllä suojattavien oikeushyvien turvaamiseksi.

Huolehtimisvelvollisuudesta vastaisi työtaistelun toimeenpanosta vastuussa oleva työntekijöiden yhdistys. Se voisi olla valtakunnallinen työntekijöiden yhdistys, yksittäinen ammattiliitto tai ammattiosasto.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös työnantajan käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaisteluiden estämiseksi. Tuomioistuimien voisi työnantajan hakemuksesta väliaikaisesti kieltää työtaistelun, jos olisi todennäköistä, että työtaistelu vakavasti vaarantaisi jonkin sääntelyllä suojattavan oikeushyvän ja että asian kiireellisyys vaatisi väliaikaisen määräyksen antamista. Tuomioistuimien voisi työnantajan kanteesta kieltää huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun.

Käytännössä saatuaan tiedon työtaistelusta, joka työnantajan käsityksen mukaan vaarantaisi jonkin ehdotettavalla sääntelyllä suojattavan oikeushyvän, työnantajan olisi ensin arvioitava, voiko se estää oikeushyvän vakavan vaarantumisen omilla toimenpiteillään. Jos tämä ei olisi mahdollista, sen olisi pyrittävä neuvottelemaan työtaistelun toimeenpanosta vastaavan työntekijöiden yhdistyksen kanssa työtaistelun rajoista tai suojelutyöstä oikeushyvän turvaamiseksi. Jos neuvotteluissa ei päästäisi sopuun, työnantaja voisi hakea väliaikaista kieltä oikeushyvän turvaamiseksi. Tuomioistuimien voisi tarvittaessa lykätä työtaistelua hakemuksen käsittelyn ajaksi, jotta oikeushyvät eivät vaarantuisi sen vuoksi, ettei väliaikaista kieltä koskevaa hakemusta ehdittäisi käsitellä ennen työtaistelun aloittamista. Tuomioistuimen olisi mahdollisuuksien mukaan rajattava väliaikainen kieltä siten, että se koskisi niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä todennäköisesti aiheutuisi sääntelyllä suojattavien oikeushyvien vakava vaarantuminen. Tämä turvaisi sitä, ettei työtaistelu estyisi kokonaan.

Työtaistelut alkavat usein hyvin nopeasti sen jälkeen, kun työnantaja saa niistä tiedon. Työnantajan olisi siten käytännössä tarpeen varautua väliaikaisen kiellon hakemiseen heti saatuaan tiedon työtaistelusta. Työnantajien, joiden toimintaan liittyy sääntelyllä suojattavien oikeushyvien kannalta merkityksellisiä tehtäviä, on perusteltua etukäteen varautua työtaistelutilanteisiin arvioimalla toimintaansa liittyviä riskejä. Varautumista voitaisiin tehdä myös työnantajien yhdistyksen johdolla.

Väliaikaisen kiellon täytäntöönpano edellyttäisi, että hakija hakee täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanosta vastaisi ulosottomies.

Esityksessä ehdotetaan, että työntekijöiden yhdistyksellä olisi oikeus poiketa työnseisausta koskevan ilmoituksen sitovuudesta tilanteessa, jossa työnantaja olisi ehdotettavan lainsäädännön mukaisesti hakenut väliaikaista kieltoa tai nostanut kanteen työtaistelun kieltämiseksi tai tuomioistuimien olisi kieltänyt työtaistelun.

Väliaikaisen kiellon hakemiseen voi liittyä riski siitä, että sitä haettaisiin muussa tarkoituksessa kuin aidosti oikeushyvien turvaamiseksi. Tätä riskiä pyrittäisiin torjumaan säätämällä hyvityseuraamuksesta. Työnantaja, joka olisi ilmeisen perusteettomasti hakenut väliaikaista kieltoa, olisi velvollinen maksamaan työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistykselle hyvityksen.

Oikeudenvastaisia työtaisteluita pyrittäisiin ennalta ehkäisemään myös säätämällä hyvityseuraamuksesta. Työntekijöiden yhdistys, joka olisi ilmeisellä tavalla rikkonut huolehtimisvelvollisuuttaan, olisi velvollinen maksamaan hyvityksen työnantajalle.

4.1.1 Ehdotusten suhde voimassa olevaan sääntelyyn

Työriitalaissa säädetään työriitojen sovittelusta. Työnseisauksesta on ilmoitettava valtakunnansovittelijan toimistoon ja myös vastapuolelle. Myös työnseisauksena toteutettavasta myötätuntotyötaistelusta ja poliittisesta työtaistelusta tai niiden laajentamisesta on ilmoitettava valtakunnansovittelijan toimistoon sekä työrauhavelvollisuuden vallitessa vastapuolella olevalle työehtosopimusosapuolelle. Myötätuntotyötaistelusta on ilmoitettava työrauhavelvollisuudesta riippumatta lisäksi sen kohteena olevalle työnantajalle. Muista työtaisteluista ei ole ilmoitusvelvollisuutta. Ilmoitusvelvollisuus työnseisauksista antaa aikaa sovittelutoimelle ja mahdollistaa myös työnantajan varautumisen työnseisauksena toimeenpantavaan työtaisteluun. Ilmoitusvelvollisuus mahdollistaa myös sen, että työnantaja pystyy arvioimaan suojelutyön tarvetta ennen työtaistelun alkamista ja tarvittaessa neuvottelemaan työntekijöiden yhdistyksen kanssa työtaistelun rajauksista ja suojelutyöstä.

Valtakunnansovittelijan tai hänen määräämänsä sovittelijan tehtävänä on pyrkiä löytämään työmarkkinaosapuolten välisiin intressiriitoihin ratkaisuja työtaistelun välttämiseksi. Sovittelun tarkoituksena ei ole ratkaista työtaistelun rajoja ja suojelutyötä koskevia riitoja. Ehdotettavan sääntelyn mukaista huolehtimisvelvollisuutta koskevassa tulkintariidassa olisi kyse oikeusriidasta.

Työriitalaissa on säännökset työnseisauksen tai sen laajentamisen siirrosta. Säännökset koskevat työnseisauksia, jotka laajuuden tai työalan laadun vuoksi kohdistuvat yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin tai huomattavasti vahingoittavat yleistä etua. Siirtoa koskevan sääntelyn tarkoitus eroaa nyt ehdotettavasta sääntelystä. Työnseisauksen siirron tarkoituksena on varata sovitteluun lisää aikaa. Siirto tehdään työriidan eli intressiriidan sovittelua varten. Työnseisauksen siirto ei vaikuttaisi esimerkiksi työnantajan oikeuteen turvautua ehdotettuun väliaikaiseen kieltoon tai kieltokanteeseen. Kyse on erillisistä prosesseista, joilla on eri tarkoitukset.

Sama työtaistelu voisi käytännössä olla sekä työehtosopimuslain vastainen että ehdotettavan suojelutyötä koskevan sääntelyn nojalla kielletty. Työrauhavelvollisuuden vastaisesta työtaistelusta ja työrauhavelvollisuuden vallitessa toimeenpantavia myötätunto- ja poliittisia työtaistelua koskevien rajoitusten vastaisesta työtaistelusta seuraamuksena on työehtosopimuslain mukaan hyvityssakko, ja asia käsitellään työtuomioistuimessa. Lisäksi työriitalaissa säädetään hyvityksestä seuraamuksena työrauhavelvollisuuden ulkopuolella toimeenpantavia myötätunto- ja poliittisia työtaisteluita koskevien rajoitusten vastaisista työtaisteluista. Työriitalain mukaista hyvitystä koskevat asiat käsitellään yleisessä tuomioistuimessa. Työntekijöiden yhdistykselle ehdotettavaa huolehtimisvelvollisuutta koskevat riidat ja ehdotettavia hyvitysseuraamuksia koskevat riidat käsitellään yleisessä tuomioistuimessa. Kyse on erillisistä prosesseista, joilla on eri perusteet ja tarkoitukset. Työtuomioistuin käsittelee työrauhaa koskevat asiat yleensä varsin nopeasti, joten käytännössä työnantajalla ei välttämättä ole enää tarvetta turvautua ehdotettaviin väliaikaiseen kieltoon tai kieltokanteeseen, jos työtuomioistuimen työrauhavelvollisuuden vastaiseksi katsoma työtaistelu ei toteudu.

Esityksessä ehdotettuja velvoitteita ja oikeussuojakeinoja sovellettaisiin myös virkasuhteessa. Työntekijöiden yhdistystä koskevat velvoitteet koskisivat vastaavasti virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksiä. Voimassa olevassa virkaehtosopimuslainsäädännössä suojelutyövelvoite koskee työtä, jota työtaistelun piiriin kuulumattoman virkamiehen tai viranhaltijan on tehtävä tavanomaisten virkavelvoitteidensa täyttämisen lisäksi. Työtaisteluun osallistuvalla virkamiehellä tai viranhaltijalla ei sen sijaan ole velvollisuutta tehdä suojelutyötä. Virkaehtosopimuslainsäädännössä käytetty suojelutyön käsite poikkeaa tältä osin esityksessä käytetystä terminologiasta.

Työtaisteluun osallistumattomia virkasuhteisia henkilöitä koskeva suojelutyövelvollisuus olisi ehdotuksessa tarkoitettu työnantajan käytettävissä oleva muu keino, jota työnantajan tulisi ensisijaisesti käyttää. Jos työtaisteluun osallistumattomien tekemä suojelutyö olisi riittävää sääntelyllä suojattavien oikeushyvien turvaamiseksi, ei työtaistelu muodostuisi huolehtimisvelvollisuuden rikkomisen vuoksi oikeudenvastaiseksi.

Virkaehtosopimuslainsäädännön mukaan valtion sekä kuntien ja hyvinvointialueiden virkaehtosopimusosapuolet voivat saattaa virkariitalautakunnan käsiteltäväksi työtaistelu-uhkaiset työriidat, jotka voivat vakavasti häiritä yhteiskunnan tärkeitä toimintoja. Virkariitalautakuntakäsittely on mahdollinen, jos yhdistysten välisissä neuvotteluissa ei ole päästy yksimielisyyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta. Virkariitalautakunta voi kehottaa asianosaisia luopumaan osaksi tai kokonaan yhteiskuntavaarallisesta työtaistelutoimenpiteestä. Kehotus ei ole oikeudellisesti sitova. Virkariitalautakunnan käsittely lykkää työtaistelutoimenpiteen alkamista tai laajentamista kahdella viikolla. Virkariitalautakunnan käsittelyllä ei olisi vaikutusta virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksille ehdotettavan huolehtimisvelvollisuuden soveltumiseen tai työnantajan oikeuteen hakea työtaistelun väliaikaista kieltoa tai vaatia työtaistelun kieltämistä. Jos virkariitalautakunnan käsittelyn myötä suojeltavat oikeushyvät turvattaisiin, työnantajan ei tarvitsisi käyttää ehdotettavia oikeussuojakeinoja.

Työaikalain mukaan työnantaja saa teettää hätätyötä, jos ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen. Hätätyöhön voidaan tulkintakäytännön mukaan määrätä myös työtaisteluun osallistuvia työntekijöitä ja säännöllisenä työaikana. Hätätyö ei kuitenkaan sitä koskevan tulkinta- ja soveltamiskäytännön perusteella yleensä sovellu esimerkiksi, jos työtaistelusta on ilmoitettu etukäteen työriitalain nojalla tai työtaistelu ei muutoin ole ennalta arvaamaton. Jos kyse olisi ennalta arvaamattomasta tilanteesta, kuten että työtaistelusta ei olisi ilmoitettu etukäteen eikä työnantajalla olisi siitä muutoinkaan ollut tietoa, työtaistelun rajaukset olisivat osoittautuneet yllätyksellisesti epäselviksi

tai työtaistelun aikana ilmenisi ennalta arvaamattomia tilanteita, työnantaja voisi työaikalaissa säädettyjen edellytysten täyttyessä käyttää hätätyötä oikeushyvien turvaamiseksi. Hätätyötä voidaan käyttää vain lyhytaikaisesti.

Ehdotettava väliaikaista kieltoa koskeva sääntely olisi erityissääntelyä suhteessa turvaamistoi-
mia koskevaan yleiseen sääntelyyn. Käytännössä turvaamistoimen käyttöala kaventuisi. Ehdot-
tettavassa laissa otettaisiin kantaa siihen, mitä oikeushyviä on välttämätöntä suojella työtaiste-
lun aikana. Ehdotettavalla lainsäädännöllä ei olisi vaikutusta turvaamistoimen hyödyntämiseen
muilla perusteilla (kuten oikeuden tai hyvän tavan vastaiset työtaistelut).

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksellä ei ole olennaisia vaikutuksia julkiseen talouteen.

4.2.1.2 Vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin

Suojelutyön antamisessa ei ole yleisesti ilmennyt erityisiä ongelmia tai epäselvyyksiä, jotka oli-
sivat johtaneet ehdotettavalla sääntelyllä turvattavien oikeushyvien vakavaan vaarantumiseen.
Suojelutyöstä on nykyisin pääsääntöisesti huolehdittu työmarkkinajärjestöjen kesken. Ehdotuk-
sella ei siten arvioida käytännössä olevan merkittäviä vaikutuksia työnantajayritysten toimin-
taan.

Ehdotettava sääntely turvaa yrityksiä ennakoilta siltä, että työtaisteluilla voitaisiin aiheuttaa huo-
mattavaa vahinkoa yritysten tuotanto- tai palvelutoiminnan kannalta välttämättömälle omaisuu-
delle tai muulle merkittävälle aineelliselle omaisuudelle. Sääntely turvaa myös sitä, että yrityk-
set voivat huolehtia vastuistaan asiakkailleen myös työtaistelun aikana siten, ettei työtaistelusta
aiheutuisi yrityksen toiminnan olennaisen estymisen takia vakavaa vaaraa niille kolmansien
eduille, joita sääntelyllä suojataan.

Ehdotettava lainsäädäntö soveltuu samalla tavalla sekä järjestäytyneisiin että järjestäytymättö-
miin yrityksiin.

Ehdotetulla lainsäädännöllä on vaikutuksia eri kokoihin ja laajasti eri toimialoilla toimiviin yri-
tyksiin. Ehdotettu lainsäädäntö soveltuisi kaikille toimialoille, joilla tehdään tehtäviä, joiden
tekemättä jättäminen voisi vakavasti vaarantaa sääntelyllä suojattavia oikeushyviä. Sääntely
ulottuisi myös sellaisiin tukitoimintoihin tekeviin tai palvelu- tai tuotantoketjussa toimiviin yri-
tyksiin, joissa tehtävien töiden tekemättä jättäminen voisi vakavasti vaarantaa sääntelyllä suo-
jattavia oikeushyviä päätoiminnan estymisen kautta. Sääntely ei kuitenkaan soveltuisi kaikkiin
yrityksiin, koska kaikissa yrityksissä ei ole suojelutyön tarvetta.

Ehdotettavat menettelytapavaatimukset selventävät osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia ja
turvaavat yritysten tasapuolista asemaa suojelutyötä koskevissa neuvotteluissa. Suojelutyöstä
neuvotellaan jo nykyisin. Ehdotettu sääntely kuitenkin tehostaa neuvotteluita.

Ehdotetun lainsäädännön arvioidaan erityisesti pidemmällä aikavälillä vähentävän suojelutyö-
hön liittyviä riitaisuuksia ja ongelmia työtaisteluiden yhteydessä verrattuna siihen, että uutta
lainsäädäntöä ei säädettäisi.

Ehdotetulla lainsäädännöllä on vastaavia vaikutuksia myös muihin työnantajiin.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetulla väliaikaista kieltoa, kieltokannetta ja hyvitysseuraamuksia koskevalla sääntelyllä arvioidaan olevan vaikutuksia yleisiin tuomioistuimiin. Ehdotettava sääntely selkeyttää suoje-
lutyön turvaamiseksi käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja verrattuna nykyisin hyödynnet-
tyyn turvaamistoiimeen. Ehdotettava sääntely johtanee siihen, että riitatapauksia tulee jonkin
verran nykyistä useammin tuomioistuimiin. Osin ennakoitavissa oleva riitatapausten lisäänty-
minen johtuu työmarkkinasuhteista eikä pelkästään ehdotettavasta lainsäädännöstä. Riidat edel-
lyttävät tuomioistuimilta nopeaa toimintaa, mikä edellyttää resurssien käyttämistä kiireellisenä
hoidettaviin tehtäviin, erityisesti väliaikaista kieltoa koskevien hakemusten kiireelliseen käsit-
telyyn.

Ehdotetulla sääntelyllä arvioidaan olevan vaikutuksia ulosottoviranomaisten toimintaan edel-
lyttäen niiltä resursseja erityisesti väliaikaisten kieltojen täytäntöönpanoon.

Ehdotettu sääntely kattaisi myös virkasuhteiset. Sääntely edistää siten viranomaisten kykyä
huolehtia monista keskeisistä lakisääteisistä tehtävistään työtaistelun aikana.

4.2.3 Vaikutukset työelämään ja työntekijöihin

Suojelutyöstä on nykyisin pääsääntöisesti huolehdittu työmarkkinajärjestöjen kesken. Suojelu-
työtä koskeva vaatimus selventää nykytilaa ja osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia. Ehdot-
tettu sääntely antaa työnantajille työkalun estää sääntelyllä suojattavia oikeushyviä vakavasti
vaarantavat työtaistelut. Ehdotettavat sääntelyratkaisut lähtevät kuitenkin siitä, että jatkossakin
asioista saataisiin sovittua osapuolten keskinäisissä neuvotteluissa. Ehdotetulla sääntelyllä ei
siten arvioida olevan käytännössä merkittäviä vaikutuksia suurimmalla osalla toimialoista, joilla
nykyisinkin on saatu sovittua suojelutyöstä. Ehdotettu lainsäädäntö lisää oikeusvarmuutta työ-
markkinoilla. Huolehtimisvelvollisuudesta säättäminen edellyttää työntekijöiden yhdistyksiltä
tarkempaa suojelutyön arviointia.

Virkasuhteessa tehdään usein työtä, joka liittyy ehdotettavalla sääntelyllä suojattavien oikeus-
hyvien turvaamiseen. Ehdotettava sääntely ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että kaikki virkamie-
het, joiden tehtävät jollakin tavalla liittyvät sääntelyllä suojattaviin oikeushyviin, olisi rajattava
työtaistelun ulkopuolelle. Virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistykselle asetettavan huolehti-
misvelvollisuuden soveltumiselle olisi korkea kynnyks, eli edellytettäisiin oikeushyvien vakavaa
vaarantumista. Sääntely ei tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi kaikki turvallisuusviranomaisten
palveluksessa olevat virkasuhteiset olisi rajattava työtaistelun ulkopuolelle. Sääntelyssä edelly-
tettäisiin vain sen henkilöstön rajaamista työtaistelun ulkopuolelle, joka olisi välttämätöntä oi-
keushyvien turvaamiseksi vakavalta vaarantumiselta. Sääntely koskisi siten vain rajattua jouk-
koa virkasuhteisia. Sama koskee oikeushyvien turvaamisen kannalta merkityksellisissä tehtä-
vissä työskenteleviä työsuhteisia työntekijöitä.

4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotuksella ei veloitettaisi yksittäisiä työntekijöitä tai virkasuhteisia henkilöitä työhön, vaan
veloitteet asetettaisiin työntekijöiden yhdistyksille. Yksittäisen työntekijän kannalta suojelu-
työhön osallistuminen tarkoittaa kuitenkin työtaisteluperusoikeuden rajoitusta. Työtaisteluoikeutta
käytetään kollektiivisesti osana ammatillista yhdistymisvapautta. Työtaisteluoikeutta rajoitettaessa rajoitetaan samalla ammattiyhdistysten jäsenten, eli yksittäisten työntekijöiden tai

virkasuhteisten, oikeutta vaikuttaa työtaistelun tavoitteiden saavuttamiseen. Ehdotettavalla huolehtimisvelvollisuudella turvattaisiin työtaisteluiden aikana se, että välttämättömiä tehtäviä olisi hoitamassa työtaistelun aikana välttämätön henkilöstö. Suojelutyövelvoite ei vaikuttaisi olennaisesti työtaistelun painostusvaikutuksen ja tarkoituksen toteutumiseen.

Esityksessä ehdotetut muutokset voivat parantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ehdotetulla lainsäädännöllä suojataan erityisesti työtaisteluun nähden kolmansien henkilöiden perusoikeuksia. Ehdotetulla lainsäädännöllä suojataan myös työnantajien omaisuutta. 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-, energia- ja ruokahuoltopalvelut. Tällaisten palvelujen osalta ehdotuksella turvataan sitä, etteivät työtaistelut aiheuta esimerkiksi ihmisten hengen vaarantumista tai terveyden vakavaa vaarantumista. Ehdotuksen vaikutukset kohdistuvat siten erityisesti heikommassa asemassa oleviin ihmisiin, jotka ovat sosiaali- tai terveyspalveluiden avun varassa sekä vakavasti sairaisiin tai apua tarvitseviin vammaisiin ihmisiin.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten merkitystä vähentää käytännössä se, että työtaisteluiden aikana on jo nykyisin sovittu suojelutyöstä eikä vakavia vahinkoja perusoikeuksien suojaamille eduille siten ole päässyt aiheutumaan.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vaihtoehtoisena toteuttamistapana on arvioitu sitä, että työntekijöiden yhdistyksen velvollisuudesta rajata työtaistelua tai antaa suojelutyötä ei säädettäisi erikseen, vaan asia jätettäisiin jatkossakin yhdistysten päätösvaltaan ja työmarkkinaosapuolten neuvotteluiden varaan. Nykyisen oikeuskäytännön mukaan oikeuden tai hyvän tavan vastainen työtaistelu on periaatteessa kiellettävissä, ja turvaamistoimen määrääminen työtaistelutilanteissa on oikeuskäytännössä katsottu mahdolliseksi. Viime kädessä on mahdollista säätää erityislaki, jolla turvattaisiin suojelutyö tietyn uhkaavan tai käsillä olevan työtaistelun yhteydessä, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon työtaistelutilanteissa on aiemmin kahteen otteeseen tehty. Perustuslakivaliokunnan käytännössä lähtökohtana on pidetty kuitenkin sitä, että yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on syytä pyrkiä välttämään (ks. PeVL 19/2008 vp, s. 5/II). Eduskunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto selvittää suojelutyötä koskevat kehittämistarpeet ja valmistelee tarvittaessa lainsäädäntöehdotukset, joilla suojelutyön järjestäminen turvataan ristiriitatilanteissa. Turvaamistoimen käyttömahdollisuus ei riittävän selkeästi turvaa niitä merkittäviä oikeushyviä, joiden turvaamisen arvioidaan olevan välttämätöntä työtaisteluiden yhteydessä.

Vaihtoehtona sääntelyn kohdentamisen osalta on arvioitu toimiala- tai tehtäväkohtaista sääntelyä. Yhtenä vaihtoehtona olisi ollut rajoittaa sääntely koskemaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa, koska sosiaali- ja terveydenhuollon työtaisteluiden yhteydessä suojelutyöstä on jouduttu valmistelemaan erityislainsäädäntöä. Valmistelussa on päädytty siihen arvioon, että sääntelyn tulisi olla yleistä, koska työtaisteluiden yhteydessä on voitava turvata muitakin merkittäviä oikeushyviä ja toisaalta hengen ja terveyden turvaamiseksi välttämätön suojelutyö voi liittyä muihinkin tehtäviin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin. Valtiolla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Voimassa olevan lainsäädännön nojalla ei ole riittäviä keinoja puuttua asiaan, jos työntekijöiden yhdistykset eivät anna perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävien oikeushyvien turvaamisen kannalta välttämätöntä suojelutyötä.

Vaihtoehtona suojelutyövaatimuksen noudattamisen tehostamiseksi on arvioitu toisaalta ennakkollisia oikeussuojakeinoja ja toisaalta jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja. Oikeussuojakeinoihin liittyy valintoja erityisesti sen suhteen, mikä taho viime kädessä ratkaisee suojelutyövaatimuksen soveltumisen ja tulisiko tämän tahon arvioida suojelutyön riittävyttä yleisellä tasolla, eli oikeushyvien vaarantumiskynnyksen ylittymistä, vai suojelutyövaatimuksen soveltamista tehtävä- tai jopa henkilötasolla työpaikkakohtaisesti. Keskeisenä lähtökohtana arvioinnissa on pidetty sitä, että suojelutyövaatimuksen määrittelyn siirtyminen huomattavassa määrin ulkopuolisen tahon, kuten viranomaisen tai tuomioistuimen, vastuulle on perusteltua pyrkiä mahdollisuuksien mukaan estämään.

Ennakollisena oikeussuojakeinona on arvioitu sitä, että tuomioistuin määritteli suojelutyövaatimuksen työpaikkakohtaisesti ja tehtävä- tai henkilötasolla. Vaihtoehtoa ei arvioida perustelluksi. Suojelutyön määrittely edellyttää työpaikkakohtaista tietoa ja osaamista sekä kyseisen erikoisalan osaamista. Ulkopuolisen on siten työlästä määrittellä tehtävä- tai henkilötasolla sitä, mitkä tehtävät kyseisellä työpaikalla ovat sellaisia, joiden tekemättä jättäminen työtaistelun aikana vaarantaisi suojattavia oikeushyviä tai keiden henkilöiden tulisi tästä syystä hoitaa työtehtävänsä myös työtaistelun aikana. Näin on erityisesti suurten työpaikkojen osalta. Asian selvittäminen edellyttäisi perusteellista näytön arviointia. Prosessi aiheuttaisi kustannuksia sekä yhteiskunnalle että prosessin osapuolille. Tuomioistuinprosessien kesto olisi myös haasteena. Nykyisin yleisesti ottaen kohtuullisen toimivan työmarkkinaosapuolten varaan rakentuvan järjestelmän siirtäminen näin merkittävällä tavalla yleisten tuomioistuinten vastuulle ei ole perusteltua tuomioistuinlaitoksen resurssien käytön näkökulmasta.

Ennakollisena vaihtoehtona on arvioitu myös uuden elimen, lautakunnan, perustamista valtakunnansovittelijan toimiston yhteyteen suojelutyötä koskevien riitojen ratkaisemista varten. Lautakunta vahvistaisi viime kädessä suojelutyövaatimuksen. Vaihtoehtoon liittyy edellä kuvattuja haasteita, jos lautakunnan tulisi vahvistaa suojelutyövaatimus työpaikkakohtaisesti ja tehtävä- tai henkilötasolla. Erillisen elimen perustaminen mahdollistaisi tuomioistuimia nopeammat prosessit edellyttäen kuitenkin muutoksenhakumahdollisuuden avaamista. Uuden elimen perustamista ei arvioida perustelluksi ottaen huomioon myös siitä aiheutuvat kustannukset. Myöskään muun uuden valvontaviranomaisen perustamista ratkaisemaan suojelutyöhön liittyviä kysymyksiä, ei arvioida kustannusnäkökulmasta perustelluksi.

Lisäksi ennakollisena vaihtoehtona on arvioitu myös sitä, että työnantajalle annettaisiin oikeus tehdä päätös työntekijöiden velvoittamisesta suojelutyöhön ja vastapainoksi säädettäisiin sanktio, joka soveltuisi, jos työnantaja velvoittaisi suojelutyöhön lainvastaisesti. Vaihtoehdon on arvioitu olevan ongelmallinen suhteessa ILO:n sopimusten valvontakäytäntöön, jossa työnantajan yksipuolista määrittelyvaltaa ei ole pidetty asianmukaisena ja jonka mukaan riitatilanteessa vähimmäispalveluvaatimus tulisi ratkaista riippumattomassa elimessä. ILO:n sopimusten valvontakäytäntöä on käsitelty tarkemmin jaksoissa 2.2.3 ja 2.2.6.

Jälkikäteisenä vaihtoehtona on arvioitu suojelutyötä koskevan velvollisuuden rikkomisen sanktiointia, jolla olisi ennaltaehkäisevä vaikutus. Sanktioinnin hyvänä puolena olisi, että se saattaisi estää sitä, että suojelutyötä koskevan vaatimuksen asettaminen vietäisiin useammin ulkopuolisen tahon ratkaistavaksi. Sanktiointia ei yksinään arvioida riittäväksi erityisesti siitä syystä, että oikeushyvien vaarantuminen tulee voida riittävällä tavalla estää ennakolta.

Valmistelussa on oikeussuojakeinojen osalta yhtenä toteuttamisvaihtoehtona arvioitu sitä, että työnantajien yhdistykselle säädettäisiin oikeus hakea väliaikaista kieltoa ja nostaa kieltokanne lainvastaisen työtaistelun kieltämiseksi. Työnantajien yhdistyksen toiminta asiassa voisi olla tarkoituksenmukaista ja perusteltua erityisesti sellaisten laajojen työtaisteluiden yhteydessä,

jotka koskevat useita sen jäseninä olevia työnantajia, joita se edustaa työehtosopimusneuvotteluissa. Vaikka työtaistelun vaikutukset kohdistuvat yksittäisiin työnantajiin, on työnantajien yhdistys tällöin kuitenkin neuvottelemassa työriidan ratkaisusta työntekijäpuolen kanssa. Työnantajien yhdistys, jonka jäseniin työtaistelu kohdistuisi, olisi vaihtoehdon mukaan voinut hakea väliaikaista kieltoa tai nostaa kieltokanteen myös sellaisen työtaistelun osalta, joka koskisi useampaa työpaikkaa. Tällöin työtaistelun kohteena olevien yksittäisten työnantajien ei välttämättä olisi ollut tarpeen ryhtyä näihin oikeustoimiin. Vaihtoehto olisi voinut helpottaa sekä osapuolten että tuomioistuimen taakkaa. Oikeusministeriön asiantuntijoiden kanssa käytyjen keskustelujen perusteella valmistelussa todettiin, ettei edellytyksiä edistää vaihtoehtoa ole. Oikeusministeriön asiantuntijanäkemyksen mukaan vaihtoehtoon liittyisi prosessuaalisia ongelmia, jotka koskevat erityisesti kanneoikeutta ja ratkaisun sitovuutta. Ehdotettu ratkaisu poikkeaisi merkittävästi pääsäännön mukaisesta systematiikasta ja avaisi mahdollisuuden keskenään ristiriitaisille ratkaisuille. Oikeusministeriön asiantuntijanäkemyksen mukaan hyödyt, jotka työnantajien yhdistyksen kanneoikeudella saataisiin, saataisiin aikaan voimassa olevaa valtuutus- ja kumulaatiosääntelyä soveltamalla. Esityksessä ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan tuomioistuimen tulisi mahdollisuuksien mukaan rajoittaa väliaikainen kieltä tai kieltä koskemaan tiettyjä tehtäviä tai toimintoja. Ratkaisuvaihtoehtona mainitulle säännökselle pohdittiin työntekijöiden yhdistyksen oikeutta väliaikaisesta kiellosta tai kiellosta huolimatta toteuttaa työtaistelutoimi rajattuna uudelleen siten, että oikeushyvät tulevat turvatuiksi. Ratkaisuvaihtoehto olisi voinut johtaa siihen, että tuomioistuimessa jouduttaisiin käsittelemään useampikin peräkkäinen väliaikaista kieltoa koskeva hakemus, jos työnantaja katsoisi, ettei työtaistelu rajattunakaan turvaisi oikeushyviä. Työnantajalla ei tällöin olisi muuta keinoa kuin tehdä uusi väliaikaista kieltoa koskeva hakemus. Tällaista tilannetta ei voida pitää perusteltuna.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Euroopan valtioiden lainsäädännöt eroavat sen suhteen, onko vähimmäispalveluvaatimuksista työtaisteluiden aikana säädetty ja millä tavalla niistä on säädetty. Joillakin valtioilla on lainsäädäntöä siitä, millä aloilla vähimmäispalveluita on tarjottava. Joissakin valtioissa lainsäädännön puutteesta huolimatta on oikeuskäytännössä mahdollistettu rajoitusten asettaminen tietyissä palveluissa.

Vähimmäispalveluita koskevien lainsäädäntöjen ja suojattavien intressien laajuus vaihtelevat. Lainsäädännöissä on eroja myös sen suhteen, miten vähimmäispalveluvaatimukset asetetaan. Useimmissa laeissa edellytetään keskustelua ja neuvotteluita ammattiliittojen kanssa. Neuvottelujen epäonnistuessa joissakin valtioissa on säädetty itsenäisestä välitysmenettelystä. Joissakin valtioissa vähimmäispalvelutasot saatetaan määritellä joko välitysmenettelyn epäonnistuttua tai suoraan ministeritasolla. Suurimmassa osassa valtioita vähimmäispalvelutaso määritellään tapauskohtaisesti. Poikkeuksena ovat Romania ja Kreikka, joissa edellytetään yhden kolmasosan toteuttamista palveluiden tavanomaisesta tasosta.

5.2.1 Ruotsi

Ruotsissa työtaistelujen toteuttamiseen voi vaikuttaa ilmoitusvelvoitteen, valtiollisen sovittelun sekä sovittujen neuvottelu- ja sovittelumenettelyjen lisäksi myös yhä vuoden 1938 perussopimus Ruotsin keskusjärjestöjen, silloisen työnantajakeskusjärjestön SAF:n (Svenska Arbetsgivarförbundet) sekä palkansaajakeskusjärjestön LO:n (Landsorganisationen i Sverige) välillä (Saltsjöbadsavtalet). Perussopimuksessa on sääntöjä muun muassa sallituista työtaistelutoimpiteistä, työtaistelukiellosta neuvottelujen aikana, suojatyövelvollisuuksista ja välttämättömien palvelujen turvaamisesta. Sopimus ei ole enää muodollisesti sitova, mutta sitä noudatetaan, kun-

nes uuteen perussopimukseen päästään. Ongelmatilanteissa perussopimusta tulkitsee työtuo-
mioistuimen sijasta ns. työmarkkinalautakunta, joka koostuu puolueettomasta puheenjohtajasta
ja keskusjärjestöjen molempien osapuolten edustajista. (Lamminen 2019, s. 132.)

Ruotsissa on pääsopimuksissa määräyksiä yhteiskuntavaarallisista työtaisteluilta. Ruotsissa
suojelutyöstä (skyddsarbete) on määräyksiä työehtosopimuksissa sekä yksityisellä että julki-
sella sektorilla. Perussopimuksissa työmarkkinaosapuolet ovat perustaneet yhteisiä elimiä, jotka
päättävät työtaistelutoimien sallittavuudesta yksittäistapauksissa.

Valtion pääsopimuksessa osapuolet ovat sopineet pyrkivänsä rauhanomaisiin neuvotteluihin ja
pidättäytyvänsä työtaistelutoimista, joita ei yhteiskunnallisten tai yksityisten vaikutustensa
vuoksi saisi esiintyä (yhteiskunnalle vaaralliset konfliktit). Saadun kokemuksen perusteella osa-
puolet ovat harkinneet tiettyjen alojen ja toimintojen jättämistä periaatteessa työtaistelun ulko-
puolelle, jotta tiettyjä yhteiskunnan keskeisiä toimintoja voitaisiin suojella. Tässä yhteydessä on
kuitenkin todettu, että toimenpiteen yhteiskunnallinen vaarallisuus riippuu useista tekijöistä,
kuten siitä, mihin aloihin se liittyy, siitä, milloin se pannaan täytäntöön, sen kestosta ja muusta
konfliktitilanteesta yleisesti työmarkkinoilla. Lisäksi kaikilla pitkäkestoilla konflikteilla, oli-
vatpa ne missä tahansa, voi olla vakavia seurauksia.

Valtion pääsopimuksen osapuolet eivät ole havainneet mahdolliseksi täsmentää, mitä konflik-
teja yhteiskunnallisten tai yksityisten vaikutustensa vuoksi ei pitäisi esiintyä. Esimerkkeinä esi-
tetään valtakunnan turvallisuus, yleisen järjestyksen ylläpitäminen, sairaiden, huostassa olevien
ja muiden apua tarvitsevien hoito sekä yksityisten henkilöiden taloudellisen turvallisuuden kan-
nalta tarpeelliset maksut. Osapuolet ovat sopineet välttävänsä työtaistelutoimia, joiden voidaan
pelätä aiheuttavan vakavia häiriöitä kansantaloudelle tai kansalaisten toimeentulolle sekä työ-
taistelutoimia, jotka olisivat humanitaarisista syistä loukkaavia, esimerkiksi vammaisten koulu-
jen työtaistelutoimia.

Valtiosektorin pääsopimuksessa määrätään myös suojelutyöstä ja työntekijän velvollisuudesta
tehdä sitä. Sillä tarkoitetaan työtä, jolla ehkäistään ihmiselle aiheutuvaa vaaraa tai omaisuusva-
hinkoa, sekä työtä, jota tarvitaan toiminnan lopettamiseksi teknisesti turvallisella tavalla.

Kunnallisessa pääsopimuksessa (Kommunalt Huvudavtal) on myös yhteiskuntavaarallisia työ-
taisteluita koskevia määräyksiä. Yhteiskuntavaarallisella työtaistelutoimenpiteellä tarkoitetaan
työtaistelutoimenpidettä, joka vaikutuksiltaan häiritsisi kohtuuttomasti yhteiskunnan keskeisiä
toimintoja tai aiheuttaisi vaaraa ihmisten hengelle tai pysyvän sairastumisen vaaraa. Sillä, joka
arvioi työtaistelutoimenpiteen edellä tarkoitettulla tavalla yhteiskunnallisesti vaaralliseksi, on
velvollisuus pyytää neuvotteluja asianomaisen vastapuolen kanssa työtaistelutoimenpiteen vält-
tämiseksi, rajoittamiseksi tai keskeyttämiseksi. Jos toinen osapuoli kieltäytyy neuvottelusta tai
neuvottelussa ei päästä yksimielisyyteen, asian voi saattaa keskuslautakunnan ratkaistavaksi
työtaistelutoimenpiteen yhteiskuntavaarallisuuden osalta.

Kunnallisessa pääsopimuksen mukaan työntekijä on velvollinen tekemään suojelutyötä. Suoje-
lutyöhön luetaan työ, joka on tarpeen toiminnan lopettamiseksi teknisesti turvallisella tavalla
taikka ihmiselle aiheutuvan vaaran tai omaisuusvahingon ehkäisemiseksi. Suojelutyöhön rin-
nastetaan työ, jota henkilö on velvollinen suorittamaan laissa olevan erityisen säännöksen pe-
rusteella.

Ruotsissa on yleisesti tunnustettu mahdollisuus, että valtio voi puuttua lainsäädännöllä sellaisiin
tilanteisiin, joissa elintärkeät yhteiskunnan toiminnot ovat vaarassa työmarkkinariidan takia.
Muutamissa tapauksissa on valmisteltu lainsäädäntöä välimiesmenettelyksi, jolla yksittäinen

riita ratkaistaisiin. Tällainen lainsäädäntö ei ole kuitenkaan vielä kertaakaan astunut tosiasiallisesti voimaan, koska riidat on saatu ratkaistua ennen lainsäädännön voimaantuloa. Vuonna 1971 lainsäädäntöä käytettiin työtaistelun lopettamiseksi siten, että saatettiin voimaan aiemmat työehtosopimukset ja näiden mukana työrauhavelvoite tietyksi rajoitetuksi ajaksi, jotta aikaa olisi riittävästi uusien sopimusten aikaansaamiseksi (ns. SACO-SR -konflikti). (Lamminen 2019, s. 132.)

5.2.2 Norja

Norjassa ei ole lainsäädäntöä, jossa edellyttäisiin suojelutyön tai vähimmäispalveluiden turvaamista työtaistelun aikana. Työehtosopimuksissa voi olla määräyksiä palveluiden vähimmäistasosta. Norjassa lakko voidaan pitkäaikaisen käytännön mukaan lopettaa lailla ja siirtää se pakolliseen välitysmenettelyyn kansalliseen lautakuntaan, jos katsotaan, että työtaistelu vakavasti vaarantaa tai voi vakavasti vaarantaa yhteiskunnan elintärkeää etua. (Labour disputes and compulsory arbitration. Report by the working group set up by the Norwegian Ministry of Labour and Social Inclusion)

5.2.3 Tanska

Tanskassa ei ole suojelutyötä tai vähimmäispalveluita koskevaa lainsäädäntöä. Suojelutyön turvaamisesta on sovittu sosiaali- ja terveydenhoitoalan työehtosopimuksissa. Työehtosopimusosapuolet ovat sitoutuneet sopimaan työtaistelutilanteessa välttämättömän suojelutyön turvaamisesta kriittisissä tehtävissä ([Aluetason pääsopimuksen](#) 5 §:n 4 kohta ja [kunnallisen pääsopimuksen](#) 8 §). Tanskassa on katsottu mahdolliseksi puuttua työtaisteluun lainsäädännöllä, jolla jatkettiin päättyneiden työehtosopimusten voimassaoloa aikaisemmilla ehdoilla ja palautettiin työrauhavelvoite ([Lov om fornyelse af overenskomster og aftaler for sygeplejersker](#)). Näin on toimittu esimerkiksi pitkäkestoisen hoitoalan lakon yhteydessä.

5.2.4 Saksa

Saksassa ei ole suojelutyötä/vähimmäispalveluita koskevaa lainsäädäntöä. Työtaistelua toimeenpantaessa on noudatettava oikeuskäytännössä kehittyneen suhteellisuusperiaatteen asettamia edellytyksiä. Suhteellisuusperiaatteen arviointiin sisältyvän reiluusperusteen vastaista on vahingon aiheuttaminen siten, että luovutaan kokonaan kunnossapitovelvoitteesta ja aiheutetaan työnantajan tuotantolaitokselle lopullista vahinkoa. Suhteellisuusperiaatteen mukaan myös kolmansien perusoikeudet voivat asettaa rajoituksia työtaistelutoimille erityisesti terveydenhuollossa. Lakko, joka vahingoittaa potilaiden terveyttä, on laitton. Muissa kuin terveydenhuoltoa koskevissa tapauksissa on haettava sopusointua eri perusoikeuksien toteuttamisen välillä. Työtaistelun laillisuuden edellytyksenä on myös hätätyötä (Notdienst) koskevien edellytysten täyttäminen. Hätätyö voi olla tarpeellista työnantajan laitteiden ja tuotantovälineiden turvaamiseksi tai kolmansiin ja yleiseen etuun liittyvien vaarojen ehkäisemiseksi. Välttämättömien palvelujen ja hyödykkeiden saaminen on turvattava kansalaisille myös työtaistelun aikana. Kansalaisille elintärkeitä tavaroita tai palveluja koskevissa aloilla lakkoja järjestettäessä ns. hätätyötä koskevat työtaisteluoikeuden rajoitukset ovat oikeutettuja. Yleensä hätätyöstä päästään sopimukseen. (Lamminen 2019, s. 157-162.)

5.2.5 Viro

Virossa lakot ovat kollektiivisten riitojen ratkaisemista koskevan lain mukaan kiellettyjä valtion ja paikallishallinnossa, maanpuolustuksessa, tuomioistuimissa ja pelastuspalveluissa. Kielto koskee eräin poikkeuksin virkasuhteisia. Yrityksissä ja laitoksissa, jotka täyttävät väestön ja

talouden ensisijaisia tarpeita, on turvattava välttämättömät palvelut ja tuotanto, jotka määritellään osapuolten sopimuksella. Jos sopuun ei päästä, julkinen sovittelija määrittelee osapuolia sitovalla päätöksellä välttämättömät palvelut ja tuotannon. Lain mukaan hallitus määrittelee yritykset ja laitokset, joita edellä tarkoitetaan.

6 Lausuntopalaute

(täydennetään)

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä

1 §. *Lain tarkoitus ja soveltamisala.* Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin säännös, jolla täsmennettäisiin laissa käytettyä terminologiaa. Useissa lain säännöksissä viitataan työnantajien yhdistyksiin. Näitä säännöksiä sovellettaisiin myös muihin työnantajia edustaviin työ- ja virkaehtosopimusosapuoliin. Julkisella sektorilla on työnantajia edustavia työ- ja virkaehtosopimuspuolia, jotka eivät ole varsinaisia työnantajien yhdistyksiä. Näitä ovat esimerkiksi Valtion työmarkkinalaitos, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT, Kirkon työmarkkinalaitos, ortodoksisen kirkon kirkollishallitus, Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja Ahvenanmaan maakunnan kunnallinen sopimusvaltuuskunta sekä eduskunnan kansliatoimikunta.

3 §. *Valtakunnansovittelijan tehtävät.* Laissa käytettävän terminologian yhdenmukaistamiseksi pykälän 2 momentin 1 kohdan viittaus työnantajien, työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden järjestöihin muutettaisiin viittaukseksi näiden yhdistyksiin. Kyse ei olisi sisällöllisestä muutoksesta.

8 c §. *Työtaisteluoikeus virkasuhteessa.* Pykälässä säädetään lain 7 §:n 2 momenttia, 8 a ja 8 b §:ää eli myötätuntotyötaisteluita ja poliittisia työtaisteluita koskevasta soveltamisalapoikkeuksesta virkasuhteessa. Pykälä sisältää myös informatiivisen viittauksen lainsäädäntöön, jossa säädetään työtaisteluoikeudesta virkasuhteessa. Pykälään lisättäisiin maininta siitä, että ehdotettava lain 8 d–8 g, 18 b ja 18 c §:ää sovellettaisiin myös virkasuhteessa.

8 d §. *Työtaistelun aikana turvattavat oikeushyvät.* Pykälässä säädettäisiin eräiden merkittävien oikeushyvien turvaamisesta työtaisteluiden aikana. Työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistys määrittelee työtaistelun rajat ja tarvittaessa osapuolet neuvottelevat suojelutyöstä. Tähän lähtökohtaan ei ehdoteta muutosta. Lailla turvattaisiin kuitenkin eräät perusoikeuksien tai yleisen edun turvaamisen kannalta merkittävät oikeushyvät työtaisteluiden aikana. Mitä jäljempänä säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan työntekijöiden yhdistyksestä, koskee myös virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksiä.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi työntekijöiden yhdistyksen velvollisuudesta huolehtia työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu vakavasti vaaranna sääntelyllä suojattavia oikeushyviä. Työtaistelun rajauksella tarkoitettaisiin sitä, että työtaistelun piirissä eivät olisi sellaiset tehtävät, toiminnot tai yksiköt, joissa toteutettavasta työtaistelusta voisi aiheutua suojattavien oikeushyvien vakavaa vaarantumista. *Suojelutyöllä* tarkoitettaisiin työtä, jonka hoitaminen työtaistelun aikana on välttämätöntä sen estämiseksi, että työtaistelusta aiheutuu suojattavien oikeushyvien vakavaa vaarantumista. Suojelutyötä tarjottaessa tiettyjä toimintoja ei rajattaisi kokonaan työtaistelun ulkopuolelle. Työntekijöiden yhdistys voisi jatkossakin muutoin määrittää työtaistelun rajat ja annettavan suojelutyön, kunhan se täyttäisi laissa säädetyt vähimmäisvaatimukset.

Sääntelyllä suojattavat oikeushyvät lueteltaisiin tyhjentävästi 1 momentissa. Kyse on oikeusjärjestyksen muutoinkin turvaamista merkittävistä oikeushyvistä, joiden turvaamisesta työtaisteluiden yhteydessä on huolehdittava lainsäädännöllä, jossa asetetaan välttämättömät rajoitukset työtaisteluoikeuden käytölle. Tehtäviä, jotka on välttämätöntä rajata työtaistelun ulkopuolelle tai hoitaa suojelutyönä, ei ole lain tasolla mahdollista määritellä ammattikohtaisesti ja tyhjentävästi. Tästä syystä pykälän 1 momentissa määriteltäisiin ne seuraukset, joita työtaistelusta ei saisi suojattaville oikeushyville aiheutua.

Työntekijöiden yhdistyksen olisi pykälän mukaan huolehdittava siitä, ettei työtaistelu aiheuta 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia sääntelyllä suojattaville oikeushyville. Yhdistyksen olisi siten rajattava työtaistelua tai annettava suojelutyötä siinä määrin kuin se olisi välttämätöntä sen turvaamiseksi, ettei työtaistelusta aiheudu tällaisia seurauksia. Työntekijöiden yhdistykselle asetettava huolehtimisvelvollisuus edellyttäisi käytännössä sellaisten tehtävien, toimintojen tai yksiköiden, jotka ovat välttämättömiä 1 momentissa tarkoitettujen seurausten välttämiseksi työtaistelun aikana, rajaamista työtaistelun ulkopuolelle tai riittävän ja soveltuvan henkilöstön jättämistä työnantajan käyttöön työtaistelun ajaksi. Kyse olisi perus- ja ihmisoikeutena suojatun työtaisteluoikeuden rajoittamisesta, joten työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä sääntelyllä suojattavien merkittävien oikeushyvien turvaamiseksi työtaistelun aikana.

Työntekijöiden yhdistykselle asetettava velvollisuus edellyttäisi ensinnäkin siitä huolehtimista, ettei työtaistelu vaaranna ihmisten henkeä, vakavasti vaaranna ihmisten terveyttä tai aiheuta kärsimystä ihmisille (*I kohta*). Ihmisten hengen vaarantumisesta on pidettävä aina vakavana. Esimerkkeinä tehtävistä, joiden tekemättä jättämiseen työtaistelun aikana voi liittyä tällaisia seurauksia, voidaan mainita sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä muun muassa tehohoito, päivystys, ensihoito, synnytysten hoito, sairauksien vaatima välttämätön hoito, osastolla olevien potilaiden välttämätön hoito ja edellä mainittuihin välttämättömiin hoitoihin liittyvät lääketieteelliset tukipalvelut. Sosiaalihuollon puolella tyypillisimpiä palveluja, joiden saamatta jääminen voi vaarantaa asiakkaiden hengen tai vakavasti vaarantaa terveyden tai aiheuttaa kärsimystä ovat esimerkiksi kotihoito, iäkkäiden ja vammaisten hoiva- ja asumispalvelut, lastensuojeluyksiköt ja sosiaalipäivystys. Esimerkeillä ei tarkoiteta, että sellaisissa yksiköissä tai sellaisilla osastoilla, joissa tehdään edellä mainittuja tehtäviä, ei voitaisi ylipäätään järjestää työtaistelua. Kyse on esimerkeistä sellaisista tehtävistä, joihin tyypillisesti voi liittyä tarve hoitaa tietyt työt myös työtaistelun aikana, jotta kohdassa mainittuja seurauksia ei aiheutuisi.

Kohta soveltuisi myös muiden tehtävien kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien yhteydessä. Kohta voisi soveltua hyvin erilaisilla toimialoilla. Jäljempänä selostetulla tavalla sääntely rajautuisi kuitenkin koskemaan sellaisia tehtäviä, joiden tekemättä jättämisen voidaan todeta aiheuttavan konkreettisen uhan hengen vaarantumisesta tai terveyden vakavasta vaarantumisesta tai kärsimyksen aiheutumisesta.

Esimerkiksi useiden yhteiskunnan ja ihmisten turvallisuuden kannalta kriittisten tehtävien hoitamatta jättämiseen voi liittyä vaaraa ihmisten hengelle tai vakavaa vaaraa ihmisten terveydelle. Tällaisia tehtäviä on myös yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavilla viranomaisilla. Esimerkkeinä tällaisista tehtävistä voidaan mainita palo- ja pelastustoimi, hätäkeskuslaitoksen tehtävät, poliisin kiireelliset, ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaaviin tilanteisiin liittyvät tehtävät sekä suljettujen laitosten, kuten vankiloiden ja mielisairaaloiden turvallisuuteen liittyvät tehtävät. Kansallisten ja paikallisten kriisien yhteydessä, kuten väkivaltaisten mellakoiden yhteydessä, voisi myös syntyä tilanteita, joissa turvallisuusviranomaisten on kyettävä huolehtimaan tehtävistään siltä osin kuin niillä suojataan ihmisten henkeä ja terveyttä. Turvallisuusviranomaisten toiminta ei siten kokonaisuudessaan kuuluisi kohdan soveltamisalaan.

Momentin 2 kohdan mukaan työntekijöiden yhdistykselle asetettava velvollisuus edellyttäisi siitä huolehtimista, ettei työtaistelu vakavasti vaaranna tuotannon tai palvelutoiminnan jatkumisen kannalta välttämätöntä taikka muuta yksityisen kannalta merkittävää aineellista omaisuutta. Kohdassa turvattaisiin työnantajan tai kolmansien osapuolten tuotannon tai palvelutoiminnan jatkumisen kannalta välttämätöntä aineellista omaisuutta sekä muuta työnantajan tai kolmansien aineellista omaisuutta, jota voitaisiin pitää yksityisen kannalta merkittävänä. Kohta kattaisi sekä tavara- että palvelutuotannon kannalta välttämättömän omaisuuden. Esimerkkeinä tehtävistä, joiden yhteydessä huolehtimisvelvollisuus voisi soveltua, voidaan mainita teollisuus- ja voimalaitosten hallittuun alas- ja ylösajoon sekä niiden koneiden ja laitteiden ylläpitoon liittyvät tehtävät, joilla varmistetaan se, etteivät koneet tai laitteet vaurioidu, sekä laitosten vartiointiin liittyvät tehtävät. Muuta yksityisten kannalta merkittävää omaisuutta voisivat olla esimerkiksi rakennukset, joilla on yksityiselle merkittävää varallista arvoa.

Kohdassa ei suojattaisi aineetonta omaisuutta. ILO:n sopimusten valvontakäytännön mukaan lakko-oikeuden rajoitukset yksinomaan taloudellisista syistä eivät ole sallittuja. Työtaistelusta aiheutuu tyypillisesti taloudellista vahinkoa, eikä ehdotettavalla lainsäädännöllä ole tarkoitus suojata sellaiselta taloudelliselta vahingolta, joka liittyy töiden keskeytymiseen, kuten liiketoiminnan tai tuotantoerien menetyksiltä.

Momentin 3 kohdan mukaan työntekijöiden yhdistykselle asetettava velvollisuus edellyttäisi siitä huolehtimista, ettei työtaistelu vakavasti vaaranna ympäristöä. Tehtäviä, joiden osalta työntekijöiden yhdistykselle asetettava huolehtimisvelvollisuus voisi soveltua, voi olla esimerkiksi teollisuus- ja voimalaitosten käyttö- ja huoltohenkilöstöllä ja öljylaivojen henkilöstöllä, jos niiden toiminnasta voi aiheutua ympäristöä merkittävästi vahingoittavia päästöjä. Esimerkiksi vesivoimalassa työtaistelu voi aiheuttaa suuren ympäristövahingon, jos patoaltaan vesi hallitsemattomasti pääsisi vapautumaan. Myös teollisuuslaitosten prosessien keskeytymisestä, tuotantoketjujen katkeamisesta hallitsematta tai prosessien alas- ja ylösajosta voi aiheutua merkittäviä riskejä ympäristövahingoille. Myös esimerkiksi ympäristöturvallisuuden ylläpitoon ja luonnonkatastrofien torjuntaan voi liittyä tehtäviä, joissa huolehtimisvelvollisuus voisi soveltua.

Momentin 4 kohdan mukaan työntekijöiden yhdistykselle asetettava velvollisuus edellyttäisi siitä huolehtimista, ettei työtaistelu vakavasti vaaranna eläinten hyvinvointia siten, että niille aiheutuisi kipua tai kärsimystä. Eläinten hyvinvoinnista annetussa laissa (693/2023) edellytetään, että eläimille ei saa aiheuttaa tarpeetonta kipua tai kärsimystä eikä niiden hyvinvointia saa tarpeettomasti vaarantaa. Hoidossa olevaa eläintä ei saa jättää hoidotta eikä hylätä. Esimerkkeinä tehtävistä, joissa huolehtimisvelvollisuus voisi soveltua, voidaan mainita eläinten ruokinta ja muu välttämätön hoito sekä eläinten lopettaminen asianmukaisesti.

Momentin 5 kohdan mukaan työntekijöiden yhdistykselle asetettava velvollisuus edellyttäisi siitä huolehtimista, ettei työtaistelu vakavasti vaaranna maanpuolustusta. Kyse on valtion alueellisen koskemattomuuden ja suvereniteetin turvaamiseksi välttämättömistä tehtävistä. Tällaisia tehtäviä voi olla myös yksityisellä sektorilla valtion hankkiessa turvallisuuskriittisiä tehtäviä ostopalveluna.

Momentin 6 kohdan mukaan työntekijöiden yhdistykselle asetettava velvollisuus edellyttäisi siitä huolehtimista, ettei työtaistelu vakavasti vaaranna valtion ylimmän päätöksenteon toimivuutta. Valtion ylimmällä päätöksenteolla tarkoitettaisiin valtioneuvoston, presidentin ja eduskunnan päätöksentekoa. Valtion ylimmän johdon päätöksenteon turvaaminen ja johtamisessa tarvittavan tiedon saatavuus turvallisesti ja luottamuksellisesti sekä ylimmän päätöksenteon edellyttämä tietoliikenne tulisi voida turvata. Esimerkiksi turvallisuuspalvelut, jotka varmistavat eduskunnan kokoontumisen rauhassa, tulisi voida toteuttaa myös työtaistelun aikana.

Momentin 7 kohdan mukaan työntekijöiden yhdistykselle asetettava velvollisuus edellyttäisi siitä huolehtimista, ettei työtaistelu vakavasti vaaranna energian, veden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuutta. Kyse on yhteiskunnan toimivuuden ja ihmisten perustarpeiden kannalta välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden varmistamiseen liittyvistä tehtävistä, joita tehdään erityisesti energia- ja vesihuollossa, lääketeollisuudessa ja elintarviketeollisuudessa sekä esimerkiksi niihin liittyvässä logistiikassa.

Välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden vakava vaarantuminen voisi aiheuttaa yhteiskunnan toimivuuden tai koko väestön tai sen osan hengen, elinolojen tai perustarpeiden vaarantamisen. Joidenkin hyödykkeiden osalta näin voi olla erityisesti pitkittyneissä työtaistelutilanteissa. Esimerkiksi vakavat häiriöt sähkön saatavuudessa voivat kuitenkin hyvin nopeastikin aiheuttaa vakavia vaaratilanteita riippuen siitä, mihin häiriöt kohdistuvat. Energian ja veden saatavuuden vakava vaarantuminen voi kohdistua koko yhteiskuntaan tai sen osaan merkittäväällä tavalla vaarantaen useita oikeushyviä, joiden turvaamisesta valtio vastaa. Lääkkeiden saatavuuden vakava vaarantuminen toimitusketjujen häiriöiden vuoksi voi vaarantaa henkeä ja terveyttä keskeyttämällä välttämättömän hoidon jatkumisen. Muiden välttämättömien hyödykkeiden olisi oltava sellaisia, että niiden saatavuuden vakavista häiriöistä voisi aiheutua yhtä vakavia seurauksia kuin kohdassa nimenomaisesti mainittujen hyödykkeiden kohdalla. Muita välttämättömiä hyödykkeitä voisivat olla esimerkiksi välttämättömät elintarvikkeet. Välttämättömien elintarvikkeiden saatavuus esimerkiksi laitoksissa ja myös yleisesti kansalaisille tulisi voida turvata. Vähäiset toimitusvaikeudet tai haitta siitä, että tuotteita olisi rajoitetusti saatavilla, ei tarkoittaisi vakavaa vaarantumista. ILO:n valvontakäytännössä edellytetään vähimmäispalvelujen vaatimuksen rajoittuvan toimintaan, joka on ehdottoman välttämätöntä väestön perustarpeiden tyydyttämiseksi tai palvelun vähimmäisvaatimuksien täyttämiseksi.

Kohta olisi osittain päällekkäinen muiden momentin kohtien kanssa turvaten välillisesti myös muita sääntelyllä suojattavia oikeushyviä. Välttämättömien hyödykkeiden saatavuudella voi kuitenkin olla yhteiskunnassa laajempaakin merkitystä kuin momentin muissa kohdissa tarkoitettujen oikeushyvien turvaamisen kannalta. Tästä syystä välttämättömät hyödykkeet olisi perusteltua mainita pykälässä erikseen.

Momentin 8 kohdan mukaan työntekijöiden yhdistykselle asetettava velvollisuus edellyttäisi siitä huolehtimista, ettei työtaistelu vakavasti vaaranna yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toiminnan tai 1–7 kohdassa tarkoitettujen oikeushyvien turvaamisen kannalta välttämättömien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuutta taikka maksuliikenteen toimivuutta. Kyse on tehtävistä, jotka liittyvät tieto- ja viestintätekniisten palveluiden, tietojärjestelmien ja maksuliikenteen toimivuuden välttämättömään ylläpitoon ja työtaistelun aikana ilmenevien häiriöiden korjaamiseen. Tietoverkkojen häirinnän ja hybridihyökkäysten estäminen ja torjunta sekä tietoverkkojen toiminnan seuranta vaativat jatkuvaa työtä tietoverkkojen ylläpitäjille tietoverkkojen toimintojen turvaamisen varmistamiseksi.

Yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten välttämätön keskinäinen viestintä, yhteydenpito ja yhteistyö sekä niiden jatkuvuus tulee voida varmistaa myös työtaistelun aikana. Kyse voisi olla esimerkiksi hätäpuhelinien ja viranomaisverkkojen toimivuuden turvaamisesta. Esimerkkeinä voidaan mainita myös valtion kriittisten turvallisuusjärjestelmien ylläpitoon liittyvät tehtävät, kuten tutkiin ja muihin elektronisiin valvontajärjestelmiin liittyvät tehtävät.

Kohta kattaisi myös sellaiset muut tieto- ja viestintätekniset palvelut ja tietojärjestelmät, jotka ovat välttämättömiä 1–7 kohdassa tarkoitettujen oikeushyvien turvaamisen kannalta. Kyse on yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömistä palveluista ja järjestelmistä. Tällaisia palveluita ja tietojärjestelmiä voivat hyödyntää myös yksityiset toimijat. Yhteiskunnan toiminta on

suurelta osin tällaisten palveluiden ja tietojärjestelmien varassa. Kohta olisi osittain päällekkäinen 1–7 kohdan kanssa turvaten välillisesti muita sääntelyllä suojattavia oikeushyviä.

Maksuliikenteellä tarkoitettaisiin sellaisia tietojärjestelmien ylläpitoon liittyviä ja muita toimintoja, jotka turvaavat rahansiirrot eli käteisnostot, kortti- ja verkkomaksut, verkkopankkipalvelut ja julkishallinnon tehtävien, kuten Kelan maksamien etuuksien, edellyttämät rahansiirrot. Tunnistamispalveluiden toimivuus on myös maksuliikenteen toimivuuden edellytys. Kohdalla ei tarkoitettaisi kaikkia pankkipalveluita vaan nimenomaan rahansiirtojen turvaamiseen liittyviä välttämättömiä tehtäviä. Tehtävät liittyvät pääasiassa rahansiirtojen edellyttämien tietojärjestelmien ylläpitoon. Esimerkiksi käteisnostojen turvaaminen edellyttää kuitenkin muutakin kuin tietojärjestelmien ylläpitoon liittyviä tehtäviä. Pankkipalveluiden käyttäjien perustarpeet voidaan edellyttää täytettäväksi vähimmäispalveluilla ILO:n ratkaisukäytännön mukaan. Maksuliikenteen toimivuus Suomen kaltaisessa maassa, jossa käteisen rahan käyttö on rajoittunutta ja maksuliikenne on käytännössä digitaalista, on olennaista. Vakavalla vaarantumisella tarkoitettaisiin maksuliikenteelle aiheutuvaa vakavaa häiriötä. Maksuliikenteen toimivuudessa voisi siten olla jonkin asteisia häiriöitä tai hitautta, mutta maksuliikenteen pitkäaikaisempaa pysähtymistä olisi pidettävä vakavana häiriönä. Maksuliikenteen täysimääräinen keskeyttäminen pidemmäksi ajaksi voisi lamauttaa yhteiskunnan toiminnan, millä olisi merkittäviä ja vakavia kielteisiä vaikutuksia väestön elämään, toimeentuloon ja terveyteen kaupankäynnin lisäksi. Yleisen maksuliikenteen toimivuus on yhteiskunnan kannalta niin merkittävä, että sillä voi olla vaikutuksia useiden eri perusoikeuksien toteutumiseen, joten tästä syystä se on perusteltua mainita pykälässä erikseen.

Pykälän 1 momentissa tarkoitettu vakava vaarantaminen liittyy toisaalta riskin todennäköisyyden asteeseen ja toisaalta riskin toteutumisesta aiheutuvan mahdollisen vahingon suuruuteen. Vakavan vaarantamisen arviointi edellyttää näiden seikkojen punnintaa. Jos riskin todennäköisyys olisi suuri ja riskin toteutumisen aiheuttaman vahingon seuraukset olisivat merkittäviä, olisi kyse vakavasta vaarantamisesta. Jos riskin toteutumisen seuraukset olisivat huomattavan mittavat, vähäinenkin todennäköisyys riskin toteutumiselle riittäisi siihen, että vaarantamista olisi pidettävä vakavana. Esimerkkinä voidaan mainita ydinvoimalaonnettomuuksien torjunnassa välttämättömät tehtävät.

Jotta työntekijöiden yhdistyksen huolehtimisvelvollisuus soveltuisi, pykälässä tarkoitettua oikeushyvän vaarantumisen olisi oltava välitöntä siten, että yksittäistapauksessa olisi selvästi todettavissa, että jonkin tehtävän tekemättä jättämisestä todennäköisesti suoraan seuraisi jokin edellä kuvatuista seurauksista suojattaville oikeushyville. Vaarantumisen olisi oltava konkreettista. Etäinen tai teoreettinen suojattavan oikeushyvän vaarantuminen tai vahingon riski tai abstrakti vaara suojattavalle oikeushyvälle ei olisi riittävää huolehtimisvelvollisuuden soveltumiseksi. Joissakin tilanteissa sääntelyllä suojattavat oikeushyvät voisivat konkreettisesti vaarantua vasta työtaistelun pitkittyessä.

Sääntely soveltuisi myös, jos sääntelyllä suojattavien oikeushyvien kannalta kriittisen päätoiminnan edellyttämän välttämättömän tukitoiminnan tai esimerkiksi tuotanto- tai palveluketjussa päätoimintaa edeltävän välttämättömän työn tekemättä jättämisestä aiheutuisi pykälässä tarkoitettu suojattavan oikeushyvän vakava vaarantuminen sen vuoksi, että päätoimintaa ei voitaisi toteuttaa tai sen tarkoitus vaarantuisi. Näissäkin tilanteissa olisi selkeästi ja konkreettisesti oltava todettavissa, että tällaisen työn tekemättä jättämisestä suoraan päätoiminnan vaarantumisen kautta seuraisi oikeushyvän vakava vaarantuminen. Yhteiskunnassa erilaiset tukitoiminnot voivat olla kriittisen päätoiminnan kannalta välttämättömiä siten, että niiden tekemättä jättämisestä seuraisi suojattavan oikeushyvän vaarantuminen päätoiminnan asianmukaisen suorittamisen estyessä. Esimerkkinä voidaan mainita kiinteistöjen päivystyspalvelu, joka huolehtii kiinteistöjen toiminnoista siten, että kriittiset toiminnot saadaan turvattua, liikennepolttonesteiden toimitus

esimerkiksi pelastustoimelle ja ensihoidolle, ruoan toimitus sairaaloihin, hoitolaitoksiin, tehostettuun palveluasumiseen ja vastaaviin terveydenhuollon yksiköihin, kriittisten tuotteiden kuljetukset, vartiointi, lääkkeiden toimitus sekä lennonjohto ja raideliikenteen ohjaustehtävät, kun on kyse ihmisten hengen tai terveyden kannalta välttämättömien hyödykkeiden kuljetuksesta.

Pykälässä tarkoitettu huolehtimisvelvollisuus soveltuisi lähtökohtaisesti kaikkiin työtaisteluihin, eli primääri-työtaisteluihin, myötätuntotyötaisteluihin ja poliittisiin työtaisteluihin sekä työrauhavelvollisuuden sitoessa että sen ulkopuolella sekä erilaisten työtaistelutoimien yhteydessä. Jos työtaistelu toimeenpantaisiin esimerkiksi ylityö- tai vuoronvaihtokieltona, ei oikeushyvien suojelun tarve käytännössä välttämättä realisoituisi eikä sääntely soveltuisi ottaen huomioon näiden toimenpiteiden mahdollisesti rajattu vaikutus. Pykälä soveltuisi myös työtaistelutoimena toteutettavan joukkoirtisanoutumisen tilanteessa. Kyse on työntekijöiden yhdistykselle asetettavasta velvoitteesta. Ehdotuksella ei olisi vaikutusta siihen, että ylityö ja vuoronvaihto edellyttävät työntekijän suostumusta tai siihen, että irtisanoutuminen on jokaisen työntekijän käytävissä oleva mahdollisuus.

Vastuu huolehtimisvelvollisuudesta asetettaisiin työntekijöiden yhdistykselle, joka toimeenpantaisi työtaistelun. Se voisi olla valtakunnallinen työntekijöiden yhdistys, yksittäinen ammattiliitto tai ammattiosasto. Työtaistelusta työriitalain mukaisen ilmoituksen tehnyttä tai muutoin ilmoittanutta työntekijöiden yhdistystä tai yhdistystä, joka päättää työtaistelun rajaamisesta tai suojelutyön tarjoamisesta voitaisiin pitää työtaistelun toimeenpanosta vastuussa olevana. Paikallinenkin ammattiosasto voisi olla vastuussa, jos sen vastuulla olisi päättää työtaistelun rajoista tai suojelutyön sallimisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa säädetyn velvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide olisi kielletty, ellei työnantaja voisi välttää 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia kohtuudella käytettävissään olevilla muilla keinoilla. Jos työtaistelun yhteydessä ei toteutettaisi 1 momentissa tarkoitettujen oikeushyvien turvaamiseksi välttämätöntä lakon rajausta tai suojelutyötä eikä työnantaja voisi välttää oikeushyvien vaarantumista kohtuudella käytettävissään olevilla muilla keinoilla, kyse olisi oikeudenvastaisesta työtaistelusta.

Työtaistelutoimenpide ei kuitenkaan olisi kielletty, jos työnantaja voisi välttää 1 momentissa tarkoitettuja seuraukset muilla kohtuudella työnantajan käytettävissä olevilla keinoilla. Työnantajan velvollisuus toteuttaa muita toimenpiteitä ennen, kuin työntekijöiden yhdistykselle asetettava huolehtimisvelvollisuus soveltuisi, olisi käytännössä kuitenkin hyvin rajattu. Työnantajan käytössä saattaa olla vain rajatusti tällaisia keinoja erityisesti, jos työtaistelu kattaa työnantajan henkilöstön laajasti. Tällaisia keinoja voisivat joissain tilanteissa olla asiakkaiden siirrot ja toiminnan uudelleen organisointi sekä lakkoon osallistumattomien työntekijöiden työtehtävä- ja työaikajärjestelyt silloin, kun ne olisivat työsopimuksen perusteella mahdollisia tai perustuisivat vapaaehtoisuuteen. Työnantajan oikeutta käyttää yrityksen omia työntekijöitä työtaistelun aikana rajoittaa työntekijöiden niin sanottu neutraliteettioikeus. Työntekijöillä on oikeus kieltäytyä suorittamasta työtaistelun alaisia töitä. **Virkamies tai viranhaltija ei ole velvollinen suorittamaan sallitun työnsulun, lakon tai sopimuksenvaraisia asioita koskevan saarron alaisia tehtäviä.** Virkaehtosopimuslainsäädännön mukaan työtaistelun piiriin kuulumattoman virkamiehen tai viranhaltijan on kuitenkin tehtävä tavanomaisten virkavelvoitteidensa täyttämisen lisäksi suojelutyötä.

Pykälän 3 momentin mukaan työnantajan olisi arvioituaan, että jokin 1 momentissa tarkoitettu oikeushyvä vaarantuu työtaistelun aikana, neuvoteltava työntekijöiden yhdistyksen kanssa siitä, miten 1 momentissa tarkoitettuja seuraukset vältetään työtaistelun aikana. Työnantajan olisi tällöin annettava yhdistykselle riittävät tiedot välttämättömän henkilöstön tarpeesta ja sen perus-

teista sekä työnantajan käytettävissä olevista muista keinoista 1 momentissa tarkoitettujen seurausten välttämiseksi. Työnantajan olisi nykykäytäntöä vastaavasti neuvoteltava työntekijöiden yhdistyksen kanssa siitä, millaisella menettelyllä sääntelyllä suojattavat oikeushyvät voidaan sekä työnantaja- että työntekijäpuolen toimin työtaistelun aikana turvata. Neuvotteluvollisuus koskisi tilannetta, jossa työnantajalla ja työntekijöiden yhdistyksellä ei olisi yhteisymmärrystä siitä, miten työntekijöiden yhdistyksen huolehtimisvelvollisuus olisi toteutettava. Jotta työntekijöiden yhdistys pystyisi määrittämään työtaistelun rajat ja tarvittavan suojelutyön määrän, työnantajan olisi annettava riittävät tiedot ja perusteet henkilöstön tarpeesta tietyissä tehtävissä. Lisäksi työnantajan olisi tehtävä selkoa työnantajan käytettävissä olevista keinoista, joilla 1 momentissa tarkoitettujen seuraukset voidaan välttää. Työnantajalla ei ehdotettavan säännöksen nojalla olisi oikeutta tai velvollisuutta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja.

8 e §. *Huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun väliaikainen kieltäminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että tuomioistuin voisi työtaistelun kohteena olevan työnantajan hakemuksesta sakon uhalla väliaikaisesti kieltää työntekijöiden yhdistystä toimeenpanemasta tai jatkamasta työtaistelua. Työtaistelun väliaikaista kieltä koskeva pykälä on tarpeen, koska työtaistelut alkavat yleensä hyvin pian sen jälkeen, kun työntekijöiden yhdistys on ilmoittanut työtaistelusta. Tämän vuoksi 8 f §:ssä tarkoitettua kieltokannetta ei yleensä ehdittäisi nostaa tai käsitellä tuomioistuimessa ennen työtaistelun alkamista tai edes sen aikana. Jos työnantaja arvioisi työtaistelun olevan työntekijöiden yhdistykselle asetettavan huolehtimisvelvollisuuden vastaisena eli 8 d §:n 2 momentin mukaan kielletty, voisi se hakea tuomioistuimelta työtaistelun väliaikaista kieltä. Kyse olisi tilanteesta, jossa osapuolten väliset neuvottelut oikeushyvien suojaamisesta olisivat epäonnistuneet ja työnantajan käsityksen mukaan toimeenpantava työtaistelu olisi lainvastainen.

Työnantaja vastaa suojattavien oikeushyvien turvaamisesta myös työtaistelun aikana. Työntekijöiden yhdistykselle asetettava huolehtimisvelvollisuus sekä työnantajan oikeus hakea väliaikaista kieltä ja nostaa 8 f §:ssä tarkoitettu kieltokanne huolehtimisvelvollisuuden toteuttamisen varmistamiseksi riitatilanteessa olisivat työnantajan työkaluja oikeushyvien turvaamiseksi työtaistelun aikana. Työtaistelun lainmukainen rajausta, välttämätön suojelutyön määrä tai suojelutyötä vaativat tehtävät voivat osapuolten neuvotteluista huolimatta jäädä riitaisiksi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin väliaikaisen kiellon edellytyksistä. Tuomioistuin voisi määrätä väliaikaisen kiellon, jos työnantaja pyrittiään neuvottelemaan tai neuvoteltuaan ensin työntekijöiden yhdistyksen kanssa suojelutyöstä saattaisi todennäköiseksi, että 1) työtaistelusta aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia, joita työnantaja ei voi kohtuudella sen käytettävissä olevilla muilla keinoilla välttää ja 2) asian kiireellisyys vaatii väliaikaisen määräyksen antamista 1 kohdassa tarkoitettujen seurausten estämiseksi.

Jos työnantaja havaitsisi työtaistelulla olevan 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia suojattaville oikeushyville, sen olisi ennen väliaikaista kieltä koskevan hakemuksen tekemistä huolehdittava neuvotteluvollisuudestaan 8 d §:n 3 momentin mukaisesti. Väliaikaista kieltä koskevan hakemuksen tueksi olisi esitettävä tällaista neuvottelua tai neuvottelupyrkimystä koskeva näyttö. Ehdotettavan 8 d §:n 3 momentin mukaisesti työnantajan olisi neuvotteluissa annettava työntekijöiden yhdistykselle riittävät tiedot välttämättömän henkilöstön tarpeesta ja sen perusteista sekä työnantajan käytettävissä olevista muista keinoista 1 momentissa tarkoitettujen seurausten välttämiseksi. Tarkoituksena on, että työntekijöiden yhdistys olisi voinut arvioida tilannetta yhtä kattavan aineiston pohjalta kuin tuomioistuimelle esitettäisiin arvioinnin pohjaksi ja siten välttää mahdollisesti tarpeeton tuomioistuinprosessi. Jos väliaikainen kieltä määrittäisiin hakijan tuomioistuimelle esittämän sellaisen näytön perusteella, joka olisi työntekijöiden yhdistykselle esitettyä selvitystä kattavampi, tämä voitaisiin ottaa oikeudenkäymiskaaren

21 luvun 4 §:n 1 momentin nojalla huomioon oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta arvioitaessa.

Väliaikaisen kiellon määrääminen edellyttäisi todennäköisyyskynnyksen täyttymistä. Hakijana olevan työnantajan tulisi ensinnäkin saattaa todennäköiseksi, että työtaistelusta aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia, joita työnantaja ei voisi kohtuudella sen käytettävissä olevilla muilla keinoilla välttää. Väliaikaisen kiellon määräämiseen riittäisi siten vähäisempi näyttö seurauksen syntymisestä kuin riita-asiassa on yleisesti oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 2 §:n 2 momentissa säädetty. Todennäköisyyskynnys olisi perusteltu, koska väliaikaisen kiellon tarkoituksena olisi vastata nopeaan oikeussuojan tarpeeseen ja sääntelyllä suojattavien oikeushyvien merkittävyyden vuoksi. Työnantajan käytettävissä olevia muita keinoja on käsitelty edellä 8 d §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Lisäksi väliaikaisen kiellon edellytyksenä olisi, että työnantaja saattaisi todennäköiseksi, että asian kiireellisyys vaatisi väliaikaisen määräyksen antamista 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettujen seurausten estämiseksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin työntekijöiden yhdistyksen kuulemisesta väliaikaisen kieltohakemuksen käsittelyssä. Yhdistystä olisi kuultava ennen hakemuksen ratkaisemista. Tällöin yhdistys voisi esittää oman näkemyksensä esimerkiksi hakemusta edeltäneistä neuvottelupyrkimyksistä, oikeushyvien vaarantumisen riskistä tai työnantajan käytettävissä olevista muista keinoista oikeushyvien turvaamiseksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin oikeushyvien turvaamiseksi tarpeellisesta työtaistelun lykkäämisestä väliaikaista kieltoa koskevan hakemuksen käsittelyn ajaksi. Momentin mukaan tuomioistuimien voisi tarvittaessa heti väliaikaista kieltoa koskevan hakemuksen vireille tultua sakon uhalla lykätä työtaistelua, kunnes väliaikaista kieltoa koskeva asia olisi ratkaistu. Lykkääminen ei edellyttäisi vastapuolen kuulemista. Päätökseen ei saisi hakea erikseen muutosta valittamalla.

Työtaistelu voisi olla vain osittain ongelmallinen esimerkiksi tietyn toiminnon tai palvelun osalta. Pykälän 4 momentin mukaan tuomioistuimen olisi mahdollisuuksien mukaan rajattava väliaikainen kieltositen, että se koskisi niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä todennäköisesti aiheutuisi 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia. Aina rajaaminen ei olisi mahdollista. Näin voi olla esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa on kyse yhdestä toiminnosta ja siihen liittyvistä tehtävistä ja on riitaa siitä, minkä verran henkilöstöä toiminnon hoitaminen edellyttää, jotta sääntelyllä suojattavat oikeushyvät eivät vaarantuisi. Säännöksen tarkoituksena on turvata työtaisteluoikeuden mahdollisimman täysimääräistä toteutumista. Pykälän 4 momentin mukaan väliaikainen kieltositen voitaisiin määrätä jo ennen 8 f §:ssä tarkoitetun kieltokanteen vireille tuloa. Väliaikaisen kiellon hakeminen ei myöskään edellyttäisi, että myöhemmin, esimerkiksi työtaistelun jo päättyttyä, nostettaisiin kieltokanne tai jo nostetun kieltokanteen ajamista tuomioistuimessa jatkettaisiin. Väliaikainen kieltositen tuottaisi työnantajalle niin sanotun etukäteisnautinnan, eikä työnantajalla välttämättä olisi oikeudenkäynti-intressiä työtaistelun tai sen uhkan jo päättyttyä.

Ehdotettu väliaikainen kieltositen vastaisi monilta osin turvaamistointia. Tästä syystä osa turvaamistoimia koskevasta sääntelystä soveltuisi myös ehdotetussa pykälässä tarkoitettuun väliaikaiseen kieltositen. Pykälän 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että väliaikaisen kiellon hakemiseen, määräämiseen ja täytäntöönpanoon sovellettaisiin, mitä oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 4 §:n 1 momentissa, 5 §:n 1 ja 3 momentissa, 6 §:n 1 ja 3 momentissa ja 8–14 §:ssä sekä ulosottokaaren (705/2007) 8 luvun 4, 9 ja 12 §:ssä säädetään turvaamistoimen hakemisesta, määräämisestä ja täytäntöönpanosta.

Väliaikaista kieltoa koskevan hakemuksen käsittelyn oikeuspaikka määräytyisi oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan. Asian käsittelee mainitun lainkohdan mukaan se

tuomioistuimissa, jossa hakijan vaatimusta tai oikeutta koskevan pääasian eli kieltokanteen oikeudenkäynti olisi vireillä. Jos oikeudenkäyntiä ei olisi vireillä, toimivaltainen tuomioistuin määräytyisi oikeudenkäymiskaaren 10 luvun perusteella. Ehdotettavan viittaussäännöksen mukaan väliaikaista kieltä olisi pääsääntöisesti haettava kirjallisesti. Hakemus olisi käsiteltävä kiireellisesti. Ehdotettavan viittaussäännöksen mukaan, kun tuomioistuin olisi suostunut hakemukseen, hakijan olisi kuukauden kuluessa päätöksen antamisesta pantava pääasiaa koskeva kanne vireille tuomioistuimessa tai muutoin väliaikainen kieltä peruutettaisiin. Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 8 §:ssä säädetään turvaamistoimen peruuttamisesta ja 9 §:ssä pääasian ratkaisun vaikutuksesta turvaamistoimen voimassaoloon. Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 10 §:ssä säädetään vastuusta täytäntöönpanokuluista ja 11 ja 12 §:ssä vastuusta tarpeettomasti hankitusta turvaamistoimesta ja sen täytäntöönpanosta aiheutuneesta vahingosta ja asiassa aiheutuneista kuluista sekä niiden käsittelyn oikeuspaikasta ja kannejasta. Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 11 §:n mukaan hakijan, joka on tarpeettomasti hankkinut turvaamistoimen, on korvattava vastapuolelle turvaamistoimesta ja sen täytäntöönpanosta aiheutunut vahinko ja asiassa aiheutuneet kulut. Myös näitä säännöksiä sovellettaisiin väliaikaiseen kieltöön. Ehdotettavan viittaussäännöksen mukaan määräytyisi myös muutoksenhaku. Väliaikaista kieltä koskevaan päätökseen voitaisiin hakea muutosta myös erikseen. Muutoksenhaku ei estäisi täytäntöönpanoa, ellei muutoksenhakemusta käsittelevä tuomioistuin kieltäisi tai keskeyttäisi sitä. Väliaikaisen kiellon täytäntöönpano edellyttäisi hakemusta ulosottomiehelle. Vakuuden asettamista ei arvioida tarpeelliseksi, joten vakuuden asettamista koskevia ulosottoaaren säännöksiä ei sovellettaisi.

Työtaistelujen äkillisestä alkamisesta ja rajatusta kestosta johtuen väliaikainen kieltä muodostuisi käytännössä pääasialliseksi tavaksi varmistaa, ettei työtaistelulla ole niitä seurauksia, joita ehdotettavalla sääntelyllä pyritään estämään. Varsinainen kieltotuomio voisi käytännössä realisoitua erityisesti erittäin pitkien työtaisteluiden yhteydessä, koska työnantajan olisi pykälän 5 momenttiin ehdotettavan viittaussäännöksen mukaisesti nostettava kieltokanne kuukauden kuluessa väliaikaisen kiellon antamisesta tai väliaikainen kieltä peruutettaisiin.

8 f §. *Huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun kieltäminen.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tuomioistuimen oikeudesta sakon uhalla kieltää ehdotettavan 8 d §:n 2 momentin mukaan oikeudenvastainen työtaistelu tai sen jatkaminen. Työnantajalla olisi pykälän nojalla oikeus nostaa yleisessä tuomioistuimessa kanne työntekijöiden yhdistykselle asetettavan huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun kieltämiseksi. Asia olisi käsiteltävä tuomioistuimessa kiireellisenä. Tuomioistuin voisi määrätä kiellon ennen työtaistelua tai sen aikana. Ehdotetun kieltokanteen tarkoituksena olisi jo alkaneen oikeudenloukkauksen lopettaminen tai tulevaisuudessa uhkaavan oikeudenloukkauksen estäminen. Työtaistelun kieltämistä koskeva kieltokanne olisi työnantajan oikeussuojakeino suojelutyötä koskevan riita-asian lopulliseksi ratkaisemiseksi.

Menestyäkseen vaatimuksessaan työnantajan tulisi osoittaa, että toimeenpantava työtaistelutoimi aiheuttaisi 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettujen seurauksien ja esittää siitä riittävä näyttö. Seuraus voisi aiheutua sen vuoksi, että työtaistelun yhteydessä ei ole huomioitu henkilöstön riittävyttä kriittisissä tehtävissä tai toiminnoissa. Kyse olisi työntekijöiden yhdistykselle asetettavasta huolehtimisvelvollisuudesta koskevasta tulkintariidasta. Kiellon määrääminen edellyttäisi, että tuomioistuin esitetyn näytön perusteella katsoisi työtaistelusta aiheutuvan jonkin sääntelyllä suojattavan oikeushyvän vakava vaarantuminen 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Kieltokanteen vireillepano ei estäisi työtaistelun alkamista. Kiireellisessä tilanteessa työnantajan olisi tarvittaessa haettava väliaikaista kieltä ehdotettavan 8 e §:n mukaisesti. Käytännössä työtaistelua koskevat kieltotuomiot jäänevät harvinaisiksi ottaen huomioon tuomioistuinprosessien kestot ja nopea oikeussuojan tarve työtaistelutilanteessa.

Kieltokanne käsiteltäisiin työntekijöiden yhdistyksen kotipaikan käräjäoikeudessa oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 2 §:n mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että tuomioistuimen olisi mahdollisuuksien mukaan rajattava kieltö siten, että se koskisi niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä aiheutuisi 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia. Sääntely turvaisi työtaisteluoikeuden mahdollisimman täysimääräistä toteutumista.

8 g §. *Työnseisausta koskevasta ilmoituksesta poikkeaminen.* Pykälässä säädettäisiin työntekijöiden yhdistyksen oikeudesta poiketa lain 7 §:n 1 momentissa säädetystä työnseisausta koskevasta ilmoituksesta ilman vastapuolen suostumusta.

Lain 7 §:n 1 momentin mukaan ilmoituksen tekijä voi vain vastapuolen suostumuksella siirtää aiotun työnseisauksen aloittamisen tai laajentamisen myöhäisempään ajankohtaan tai rajoittaa sen suppeammaksi kuin ilmoituksessa on mainittu. Oikeudenvastaisen työtaistelun väliaikaista kieltämistä ja kieltämistä koskeva sääntely sovitettaisiin ehdotettavalla sääntelyllä yhteen työnseisauksia koskevan ilmoituksen sitovuuden kanssa siten, että työntekijöiden yhdistys voisi harkintansa mukaan panna työnseisauksen toimeen rajattuna joko alkuperäisen ilmoituksen mukaisena ajankohtana tai vasta myöhemmin tai peruuttaa työnseisauksen.

Pykälän 1 momentin mukaan työntekijöiden yhdistyksellä olisi lain 7 §:n 1 momentissa säädetystä huolimatta oikeus ilman vastapuolen suostumusta siirtää aiotun työtaistelun aloittamisen myöhäisempään ajankohtaan, rajoittaa sen suppeammaksi kuin työnseisausta koskevassa ilmoituksessa on mainittu tai peruuttaa työnseisauksen, jos tuomioistuin olisi kieltänyt työtaistelun toimeenpanon tai jatkamisen ehdotettavan 8 e tai 8 f §:n nojalla. Työntekijöiden yhdistyksellä ei siten olisi velvollisuutta järjestää työnseisausta ilmoittamana ajankohtana, jos tuomioistuin olisi joko väliaikaisella määräyksellä tai tuomiolla sen kieltänyt sellaisena kuin se on ollut tarkoitus toteuttaa. Työntekijöiden yhdistyksellä olisi sama oikeus työnseisauksen siirtämiseen, rajoittamiseen tai peruuttamiseen myös, jos työnantaja olisi hakenut väliaikaista kieltöä tai nostanut kieltokanteen.

Pykälän 2 momentin mukaan työntekijöiden yhdistyksen olisi ilmoitettava työnseisauksen siirtämisestä tai rajoittamisesta työnantajalle kolme vuorokautta ennen työnseisauksen aloittamista. Työnseisausta ei kuitenkaan saisi aloittaa ennen työnseisauksesta ilmoittamista koskevassa 7 §:ssä tarkoitetun kahden viikon tai seitsemän päivän määräajan päättymistä. Työntekijöiden yhdistys ei voisi aloittaa työnseisausta alkuperäisen ilmoituksen mukaisena ajankohtana, jos se ilmoittaisi työnseisauksen rajaamisesta vasta myöhemmin kuin kolme vuorokautta ennen alkuperäisen ilmoituksen mukaista aloittamisajankohtaa. Tarkoituksena on, että työnantajalla olisi siten aina vähintään kolme vuorokautta aikaa varautua työtaisteluun.

Jos työntekijöiden yhdistys saisi tiedon työnantajan väliaikaista kieltöä koskevasta hakemuksesta esimerkiksi kaksi vuorokautta ennen työnseisauksen työnseisausta koskevassa ilmoituksessa ilmoitettua aloittamisajankohtaa, työntekijöiden yhdistys voisi pykälän nojalla siirtää aiottua työtaistelua tai rajoittaa sitä suppeammaksi. Työntekijöiden yhdistyksellä olisi tällöin kaksi vuorokautta aikaa miettiä ratkaisuaan. Siirrosta tai rajoittamisesta olisi kuitenkin ilmoitettava vähintään kolme vuorokautta ennen työnseisauksen aloittamista, joten tällaisessa tilanteessa työnseisauksen saisi aloittaa vasta myöhemmin kuin alkuperäisen ilmoituksen mukaisena aloittamisajankohtana.

18 a §. *Hyvitys lainvastaisesta myötätunto- ja poliittisesta työtaistelusta.* Pykälän otsikko muutettaisiin kuvaamaan paremmin pykälän sisältöä ehdotettavien uusien hyvitysseuraamusten vuoksi.

18 b §. *Hyvitys ilmeisen perusteettomasta väliaikaista kieltoa koskevasta hakemuksesta.* Edellä ehdotetut toimenpiteet merkitsisivät rajoitusta perusoikeutena suojattuun työtaisteluoikeuteen, ja tästä syystä on oleellista, että toimenpiteitä käytetään oikeassa tarkoituksessa eli sääntelyllä suojattavien oikeushyvien turvaamiseksi. Tämä lopputulos pyrittäisiin varmistamaan hyvitysseuraamuksella, joka voitaisiin tuomita tilanteessa, jossa väliaikaista kieltoa olisi haettu ilmeisen perusteettomasti. Hyvitysseuraamus on tarpeen myös työnantajan ja työntekijöiden yhdistyksen aseman tasapainottamiseksi väliaikaista kieltoa koskevassa prosessissa, jossa näyttökynnyks on matalampi kuin pääasiassa ja kyse olisi etukäteisnautinnan tilanteesta.

Pykälän 1 momentin mukaan työntekijöiden yhdistyksellä olisi oikeus saada hyvitystä työnantajalta, joka on hakenut 8 e §:ssä tarkoitettua väliaikaista kieltoa ilmeisen perusteettomasti. Ilmeistä perusteettomuutta osoittaisi se, että tilanteeseen ei selvästi liity sääntelyllä suojattavien oikeushyvien turvaamisintressiä. Hyvitysseuraamusta puoltaisivat seikat, joiden perusteella väliaikaista kieltoa koskevalla hakemuksella olisi pyritty pikemminkin vaikuttamaan työehtosopimusosapuolten neuvotteluasemaan kuin oikeushyvien turvaamiseen. Ilmeisyyskriteeri ei täytyisi, jos väliaikaisen hakemuksen syyksi voitaisiin osoittaa uskottava huoli oikeushyvien vaarantumisesta 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Se, ettei työnantaja nostaisi kieltokannetta tai että se hylkäisi, ei automaattisesti tarkoittaisi sitä, että väliaikaista kieltoa olisi haettu ilmeisen perusteettomasti.

Hyvityksen määrä olisi 1 momentin mukaan enintään 150 000 euroa. Hyvityksen suuruutta määrättäessä olisi otettava huomioon teon moitittavuuden aste ja työnantajan olot yleensä. Teon moitittavuutta arvioitaisiin toisaalta sen perusteella, kuinka merkittävään työtaisteluoikeuden rajoitukseen perusteettomalla hakemuksella olisi pyritty. Toisaalta sitä arvioitaisiin sen perusteella, kuinka ilmeisenä hakemuksen perusteettomuutta voitaisiin pitää. Työnantajan olot, erityisesti työnantajan taloudellinen asema, otettaisiin huomioon siitä näkökulmasta, että hyvitysseuraamuksella olisi asianmukainen vaikuttavuus. Pykälän 1 momentin mukaan hyvitystä voitaisiin erityisesti syystä kohtuullistaa tai se voitaisiin jättää kokonaan tuomitsematta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hyvityskanteen käsittelyn oikeuspaikasta. Kanne hyvityksen suorittamisesta olisi pantava vireille käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä on vastaajan kotipaikka.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kanneajasta. Momentin mukaan oikeus hyvitykseen raukeaisi, jos kannetta ei nostettaisi vuoden kuluessa siitä päivästä, jona väliaikainen kieltokanta peruttiin tai siitä lukien, kun väliaikaista kieltoa koskeva asia olisi lopullisesti ratkaistu.

18 c §. *Hyvitys huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin hyvitysseuraamuksesta, joka tuomittaisiin työntekijöiden yhdistykselle, joka on ilmeisellä tavalla jättänyt noudattamatta 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettua huolehtimisvelvollisuutensa. Pykälän tarkoituksena on ennalta ehkäistä huolehtimisvelvollisuuden vastaisia työtaisteluita. Tarkoituksena on pyrkiä varmistamaan se, että työntekijöiden yhdistykset arvioisivat huolehtimisvelvollisuutensa toteuttamista huolellisesti ja noudattaisivat velvollisuutta ilman, että työnantaja joutuisi turvautumaan tuomioistuinprosessiin. Tarkoituksena on siten ennalta ehkäistä sitä, että huolehtimisvelvollisuuden liittyviä riitoja vietäisiin tuomioistuinten käsiteltäväksi. Hyvitysvollisuus soveltuisi tilanteessa, jossa huolehtimisvelvollisuuden vastainen työtaistelu olisi käytännössä toteutettu. Pykälä soveltuisi siten niissä tilanteissa, joissa työnantaja ei olisi ehtinyt hakea väliaikaista kieltoa työtaistelun nopean alkamisen vuoksi tai joissa työntekijöiden yhdistys olisi väliaikaisesta kiellosta huolimatta toteuttanut huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun.

Ilmeisyyttä arvioitaisiin sillä perusteella, mitkä tiedot työntekijöiden yhdistyksellä olisi ollut käytettävissään työtaistelua toimeenpannessaan. Ilmeisyys edellyttäisi sitä, että työntekijöiden yhdistyksen olisi käytettävissään olevien tietojen perusteella työtaistelua toimeenpannessaan täytynyt ymmärtää, että työtaistelusta aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia. Hyvitysseuraamus ei edellyttäisi konkreettista oikeushyvien menetystä.

Pykälän 1 momentin mukaan hyvityksen määrä olisi enintään 150 000 euroa. Hyvityksen suuruutta määrättäessä olisi otettava huomioon teon vakavuus ja yhdistyksen koko. Teon vakavuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon teon laatu, laajuus ja kesto. Teon laadulla tarkoitettaisiin esimerkiksi sitä, miten ja mitä oikeushyviä huolehtimisvelvollisuuden rikkomisella olisi vakavasti vaarannettu. Teon laajuudella tarkoitettaisiin sitä, kuinka laajana oikeudenvastainen työtaistelu olisi toteutettu ja kuinka laajasti sillä olisi ollut oikeushyviä vaarantavia vaikutuksia. Hyvitysvelvollisen yhdistyksen koko olisi otettava huomioon erityisesti siitä näkökulmasta, mikä on sen taloudellinen asema. Tarkoituksena olisi, että hyvitysseuraamuksella olisi asianmukainen vaikuttavuus. Hyvitysseuraamus ei saisi johtaa siihen, että hyvitysvelvollisen toimintaedellytykset lakkaisivat. ILO:n valvontakäytännön periaatteiden mukaan sakot, joita työntekijöiden yhdistyksille voitaisiin määrätä lainvastaisista lakoista, eivät saa olla määrältään sellaisia, jotka todennäköisesti johtaisivat yhdistysten hajoamiseen tai uhkaisivat niiden toimintaa ja estäisivät niiden laillista ammattiyhdistystoimintaa. Erityisestä syystä hyvitystä voitaisiin kohdentaa tai se voitaisiin jättää kokonaan tuomitsematta.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeus hyvityksen vaatimiseen olisi työtaistelun kohteeksi joutuneella työnantajalla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin hyvityksen jakamisesta tilanteessa, jossa hyvitystä vaatineita asianosaisia olisi useita. Tällöin tuomittava hyvitys olisi jaettava asianosaisten kesken. Säännös on tarpeen, koska työtaistelun kohteeksi joutuneita työnantajia voi olla useita, jolloin useat työnantajat voisivat nostaa kanteen hyvityksen saamiseksi työntekijöiden yhdistykseltä. Samaan ilmoitukseen perustuvassa useisiin työnantajiin kohdistuvassa työtaistelutoimessa katsottaisiin olevan kyse samasta työtaistelutoimesta. Tuomioistuimen vastuulla olisi sovittaa kullekin asianosaiselle tuomittava hyvitys yhteen siten, että yhden työtaistelutoimen perusteella tuomittu hyvitys kokonaisuutena olisi oikeudenmukaisessa suhteessa teon vakavuuteen ja yhdistyksen kokoon. Jotta tämä olisi mahdollista, samaan työtaistelutoimeen perustuvat kanteet olisi, jos mahdollista, käsiteltävä oikeudenkäymiskaaren 18 luvun 2 §:n nojalla samassa oikeudenkäynnissä. Jos siihen olisi aihetta, käräjäoikeuden olisi ennen asian käsittelemistä odotettava kanneajan loppumista varmistuakseen siitä, että samaan työtaistelutoimeen perustuvat kanteet voitaisiin käsitellä yhdessä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin hyvityskanteen käsittelyn oikeuspaikasta. Momentin mukaan kanne hyvityksen suorittamisesta olisi pantava vireille käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä on vastaajan kotipaikka.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin kanneajasta. Momentin mukaan oikeus hyvitykseen raukeaisi, jos kannetta ei nostettaisi kuuden kuukauden kuluessa sen kalenterikuukauden päättymisestä, jonka aikana oikeus hyvitykseen olisi syntynyt.

Hyvitysseuraamus ei estäisi vahingonkorvauksen tuomitsemista vahingonkorvauslain (412/1974) tai soveltuvan erityislainsäädännön nojalla, jos huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta olisi aiheutunut korvattavaa vahinkoa.

18 d §. *Hyvityksen rahamäärän tarkistaminen.* Voimassa olevan lain 18 b § siirtyisi 18 d §:ksi ehdotettavan uuden hyvitysseuraamuksia koskevan 18 b ja 18 c §:n vuoksi. Ehdotettavan muutoksen mukaan rahamäärän tarkistaminen koskisi myös 18 b §:n 1 momentissa ja 18 c §:n 1 momentissa tarkoitettuja hyvitysseuraamuksia.

8 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

9 Toimeenpano ja seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa ehdotetun sääntelyn toimivuutta yleisellä tasolla. Erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön tarkoituksena on seurata ehdotettujen menettelytapojen ja oikeussuojakeinojen toimivuutta sekä sitä, missä määrin oikeussuojakeinot kuormittavat tuomioistuinta. Tietoa seurantaan varten kerätään työmarkkinajärjestöiltä.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

10.1 Yleiset lähtökohdat

10.1.1 Esityksen kannalta olennaiset perusoikeudet

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jolla turvattaisiin eräät perusoikeuksien tai yleisen edun turvaamisen kannalta merkittävät oikeushyvät työtaistelutilanteissa. Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus. Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Perustuslain 13 §:n 2 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 yhdistymisvapauteen kuuluva oikeus toimia yhdistyksessä jäisi vajavaiseksi, ellei siihen kuuluisi oikeutta osallistua työtaistelutoimenpiteisiin.

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 säännöksin. Lainsäätäjällä on valiokunnan mielestä myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia

on perustuslakivaliokunnan mielestä arvioitava näiden lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 12/2003 vp).

Työtaisteluoikeuden perustuslain suojaa puoltavat myös Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet, joihin perusoikeusuudistuksen esitöissä ammatillisen järjestäytymisvapauden yhteydessä viitattiin (HE 309/1993 vp, s. 61 ja Perusoikeudet, 9. Kokoon-tumis- ja yhdistymisvapaus, PL 13 §). Ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta on määräyksiä useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. ILO:n yleissopimukseen nro 87 ja 98 on niiden valvontakäytännössä katsottu sisältyvän oikeus työtaisteluun. Ammatillinen järjestäytymisvapaus on mainittu erikseen osana yhdistymisvapautta sekä KP-sopimuksen 22 artiklassa että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa. Uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa turvataan ammatillinen järjestäytymisoikeus (5 artikla). Lisäksi peruskirjan sopimuspuolet ovat sitoutuneet tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa (6 artiklan 4 kappale). Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen osapuolet ovat niin ikään sitoutuneet takaamaan lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti (8 artiklan 1 kappaleen 1 kohta). Työtaisteluoikeutta käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Sen 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.

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 sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.

Merkityksellisiä lakiehdotusten arvioinnissa ovat myös perustuslain 7 §:ssä turvattu oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, 15 §:ssä turvattu omaisuuden suoja, 19 §:ssä turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä 20 §:n mukainen vastuu ympäristöstä. Lisäksi merkitystä arvioidaan olevan perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädetyllä velvollisuudella turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Julkisen vallan on mainitun lainkohdan mukaan myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Työtaisteluilla on vaikutuksia myös kolmansiin osapuoliin, joiden perus- ja ihmisoikeuksia valtion on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava. Esityksessä ehdotetaan myös säännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain 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.

10.1.2 Työtaisteluoikeuden rajoittaminen

Työtaisteluoikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslakivaliokunnan mukaan olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Lainsäätäjällä on valiokunnan mukaan myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavaltia. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVM 6/2015 vp, s. 4, PeVL 12/2003 vp, s. 2-3). Siten merkityksellisiä kysymyksiä ovat esimerkiksi työtaisteluoikeuden rajoittamisen hyväksyttävä peruste, rajoitusten oikeasuhtaisuus ja rajoitusten riittävän täsmällinen muotoilu laissa (ks. esim. PeVL 41/2022 vp).

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

Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.

Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.

Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttävissä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä 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 puuttuvin 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 tulkinallinen 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 tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Valiokunnan mukaan perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimusten rajoituslausekkeissa luetellut rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita (PeVL 25/1994 vp, s. 5 ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, 2001, s. 190.).

Perustuslakivaliokunta on viimeksi arvioinut työtaisteluoikeuteen liittyviä kysymyksiä myötätunto- ja poliittisia työtaisteluita koskevien rajoitusten sekä lainvastaista työtaistelua jatkavan

työntekijän henkilökohtaisen hyvitysseuraamuksen osalta (PeVL 9/2024 vp). Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa lausuntokäytännössä työtaisteluoikeuteen liittyviä kysymyksiä on tarkasteltu myös, kun kysymys on ollut erityisten virkamiesryhmien työtaisteluoikeuden rajoittamisesta (PeVM 6/2015 vp, PeVL 12/2003 vp, PeVL 19/2001 vp) ja jo vireillä olevien tai pian alkaviksi arvioitujen terveydenhuollon työtaistelutoimenpiteiden potilasturvallisuuteen kohdistuvien vaikutusten torjunnasta tilapäisiksi tarkoitetuilla säännöksillä (PeVL 15/2007 vp, PeVL 41/2022 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut eräiden virkamiesten työtaistelukieltojen 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 vakavaa häiriötä maksu- tai rahoitusjärjestelmän toiminnalle taikka vakava uhka Suomen Pankin turvallisuudelle” olisi säädetty kielletyiksi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että esimerkki esityksessä ehdotettua oikeasuhteisemmasta sääntelystä löytyi tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 56 §:stä, jollaista sääntelyä valiokunta piti asianmukaisena tässäkin yhteydessä. Tasavallan presidentin kansliasta annetun, tuolloin voimassa olleen lain 56 §:n mukaan presidentintoimen hoitaminen on turvattava työtaistelutoimenpiteistä huolimatta. Jos työtaistelutoimenpide estää tai olennaisesti haittaa presidentintoimen hoitamista, tulee osapuolten siitä tiedon saatuaan viivytyksettä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sellaisen esteen tai haitan poistamiseksi. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan katsonut, että ehdotus olisi ollut hallitusmuodon vastainen.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 12/2003 vp koski eduskunnan kansliaan kuuluvien keskuskanslian, valiokuntasihteeristön ja hallinto-osaston virkamiesten kieltoa osallistua työtaistelutoimenpiteeseen. Perustuslakivaliokunta totesi, että eduskunnan kanslian tehtävänä on eduskunnan työjärjestyksen 74 §:n mukaan luoda eduskunnalle edellytykset hoitaa sille valtioneuvonä kuuluvat tehtävät. Kiellolle on ylimpänä valtioneuvonä 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 suhteellisuuden 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).

Esityksessä ei ehdoteta työtaistelutoimenpiteiden kieltoja tietyille henkilöryhmille. Pidättyvästä suhtautumisesta virkaehtosopimusjärjestelmän ulkopuolisiin rajoituksiin huolimatta sellaista sääntelyä on pidetty mahdollisena.

Nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen kannalta olennaisia ovat perustuslakivaliokunnan lausunnot koskien työtaisteluoikeuden rajoituksia välttämättömän hoidon turvaamiseksi. Lakiehdotukset liittyivät käsillä oleviin työtaisteluihin vuosina 2007 ja 2022.

Perustuslakivaliokunta arvioi lakiehdotusta potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana vuonna 2007 (PeVL 15/2007 vp). Lääninhallitukselle ehdotettiin oikeutta määrätä terveydenhuollon ammattihenkilö potilasturvatyöhön, jos terveydenhuollon toimintayksikkö ei työtaistelun vuoksi pystyisi järjestämään potilaiden hengen turvaamiseksi tai pysyvän vakavan vammautumisen estämiseksi välttämättä tarvittavaa hoitoa. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetun sääntelyn taustalla oli perusoikeuksien turvaamiseen tähtäviä erittäin painavia perusteita. Sääntelyssä oli valiokunnan mukaan viime kädessä kysymys kiireellistä sairaanhoitoa tarvitsevien potilaiden oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvataan oikeus välttämättömään huolenpitoon jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Välttämättömällä huolenpidolla säännöksessä tarkoitetaan sen esitöiden mukaan muun ohella palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Siihen sisältyy oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon (HE 309/1993 vp, s. 69/II, PeVL 20/2004 vp, s. 2/II). Oikeus välttämättömään huolenpitoon liittyy läheisesti oikeutta elämään ja henkilökohtaista turvallisuutta suojaaviin perustuslain 7 §:n säännöksiin. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tuolloin huomiota siihen, että julkiseen valtaan kohdistuu perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetty velvollisuus turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut. Julkisen vallan on tämän säännöksen perusteella turvattava terveyspalvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I). Terveyspalvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen (HE 309/1993 vp, s. 71/I). Perustuslakivaliokunta painotti myös, että julkisen vallan yleisestä velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on säännös perustuslain 22 §:ssä. Perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen saattaa edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle (HE 309/1993 vp, s. 75/I).

Lausunnossaan PeVL 41/2022 vp perustuslakivaliokunta arvioi ehdotusta laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana. Lakiehdotuksen tarkoituksena oli turvata välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito tilanteissa, joissa sosiaalihuollon asiakkaiden tai potilaiden henki vaarantuu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vaarantuu vakavasti kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevan työtaistelun aiheuttaman henkilökunnan riittämättömyyden vuoksi. Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi keinoista välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamiseksi työtaistelun aikana. Sääntelyn tarve johtui siitä, että työtaistelun osapuolet eivät olleet sopineet jo ilmoitettujen työnseisausten aikaisesta riittävästä suojelutyöstä siten, että asiakkaiden ja potilaiden hengen tai heidän terveydentilansa vakavan vaarantumisen estämiseksi tarvittava välttämätön hoito ja huolenpito olisi voitu turvata.

Lakiehdotuksen mukaiset keinot terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisessa työtaistelun aikana oli porrastettu siten, että ensisijaisesti työntekijäjärjestön olisi lain tarkoittamaa työnseisausta toimeenpannessaan huolehdittava yhteistyössä työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän kanssa siitä, että niiden käyttöön jää sen verran tehtäviin soveltuvaa henkilökuntaa, että kunta tai kuntayhtymä pystyy turvaamaan lain tarkoittaman välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon. Neuvottelu suojelutyöstä oli edellytyksenä sille, että työntekijäjärjestö voi toimeenpanna työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen. Lakiehdotuksen mukaan, jos suojelutyöstä ei päästä sopimukseen, aluehallintovirasto voi määrätä työntekijäjärjestön siirtämään tai keskeyttämään työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen toimeenpanon, jos aluehallintovirasto arvioi olevan ilmeistä, että työtaistelutoimenpide vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Esityksessä ehdotettiin myös aluehallintovirastolle oikeutta määrätä työtaistelun kohteena oleva kunta tai kuntayhtymän palveluksessa oleva työtaisteluun osallistuva tai sen palveluksesta työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutunut sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö potilasturvatyöhön.

Lakiehdotuksen oikeasuhtaisuuden kannalta erityistä merkitystä oli perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotuksen säännöksellä, jonka mukaan laissa säädettyjä keinoja sovellettaisiin vain, jos kunnan tai kuntayhtymän käytettävissä olevat muut kuin ehdotetussa laissa säädetty keinot eivät ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, ja vain siinä laajuudessa, kuin se on mainitussa tarkoituksessa välttämätöntä. Perustuslakivaliokunta painotti viimesijaisuuden merkitystä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan työntekijäjärjestöön kohdistuvaa neuvotteluvelvollisuutta suojelutyöstä voitiin tässä yhteydessä pitää perusteltuna eikä se rajoittanut oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisesti perustuslain turvaamaa työtaisteluoikeutta. Syvemmälle käyvää rajoitusta merkitsevä aluehallintoviraston toimivalta työtaistelun siirtämiseen tai keskeyttämiseen oli sidottu erittäin painaviin perusteisiin, jotka palautuivat hyvin perustavanlaatuisiin perusoikeusnäkökohtiin, potilaiden ja asiakkaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseen. Oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisiä olivat myös määräyksille asetetut säädösperustaiset aikarajat, nimenomaisesti säädetty työntekijäjärjestön kuulemisvelvollisuus ja muutoksenhakumahdollisuus aluehallintoviraston päätöksiin. Valiokunnan mielestä sääntelyn oikeasuhtaisuutta oli lisäksi syytä parantaa lisäämällä säännökseen aluehallintoviraston toimivallasta joko kieltää tai keskeyttää työtaistelutoimenpide nimenomainen maininta lievemmästä toimivallasta myös rajoittaa työtaistelutoimenpidettä tai antaa muita sen toimeenpanoa vain osittain tai muuten lievemmin rajoittavia määräyksiä.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotukseen sisältyvälle sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden määräämistä potilasturvatyöhön koskevalle sääntelylle oli perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät ja erittäin painavat perusteet. Valiokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä voitiin pitää välttämättömänä. Asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estäminen on voitava turvata kaikissa olosuhteissa, myös työtaistelun aikana. Valiokunnan mielestä tätä arviota ei muuttanut se, että arvioitavan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana oli päätetty eräitä yksittäisiä lakonuhkia koskevista turvaamistoimista. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely jätti edelleen varsin laajan mahdollisuuden toteuttaa työtaistelutoimenpiteitä sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Sosiaalihuollon osalta sääntely rajoitti ainoastaan kotihoitoon kohdistuvia työtaistelutoimenpiteitä ja terveydenhuollon osalta työtaisteluoikeuden rajoitukset kohdistuivat vain kriittisimpiin terveydenhuollon osa-alueisiin, kuten tehohoitoon, ensihoitoon, synnytyskotiin ja muihin hoitoihin, joiden puuttuminen välittömästi johtaisi potilaan terveyden vakavaan vaarantumiseen. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei ehdotettu sääntely puuttunut perustuslain turvaaman työtaisteluoikeuden ydinalueelle.

10.2 Lakiehdotuksen arviointi

Ehdotettava sääntely koskee kaikenlaisia työtaistelutoimenpiteitä. Nyt ehdotettava sääntely kohdistuu myös työtaistelutoimenpiteisiin, jotka järjestetään neuvotteluosapuolten välillä käytävien kollektiivisopimusneuvottelujen aikana. Tältä osin ehdotus liittyy myös työtaisteluoikeuden keskeiseen sisältöön (ks. PeVL 9/2024 vp). Myötätunto- ja poliittisten työtaisteluiden osalta kyse ei ole työtaisteluoikeuden keskeiseen sisältöön puuttumisesta. 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 ta-

valla tavoitellut intressit. Joissain tilanteissa työtaisteluita voitaneen pitää hyvän tavan vastaisina ja siten oikeuskäytännön mukaan kiellettyinä, jos niillä esimerkiksi vaarannetaan henki tai vakavalla tavalla vaarannetaan terveys.

Työtaisteluoikeutta voidaan edellä kuvatulla tavalla rajoittaa perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa. Perusoikeuksien ristiriitatilanteessa tulee tarkastella näiden keskinäistä suhdetta. Ristiriitatilanteessa tulee pyrkiä ratkaisuun, joka mahdollisimman hyvin turvaa kaikkien kilpailevien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen. Jos tämä ei ole mahdollista, tulee muutokset toteuttaa siten, että rajoitustoimet ovat mahdollisimman vähäisiä ja että ristiriitaisten perusoikeuksien kesken olisi mahdollisimman hyvä tasapaino.

10.2.1 Työtaisteluoikeuden rajoituksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys

Esityksessä ehdotetaan säännöksiä työntekijöiden yhdistykselle asetettavasta velvollisuudesta huolehtia työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu vakavasti vaaranna eräitä merkittäviä oikeushyviä. Sääntelyllä suojattavat oikeushyvät ja velvoitteen soveltumisen kynnys eli oikeushyvien vaarantumisen aste määriteltäisiin laissa. Tehtäviä, jotka sääntelyllä suojattavien merkittävien oikeushyvien turvaamiseksi on välttämätöntä hoitaa myös työtaistelun aikana sekä niiden tekemiseksi tarvittavan henkilöstön määrää ei ole mahdollista lain tasolla määrittellä täsmällisesti, vaan määrittely edellyttää tapauskohtaista arviota, jossa tarvitaan yleensä myös työpaikkatason tietoa ja osaamista. Tavoitteena on, että työtaistelun osapuolena oleva työntekijöiden yhdistys ja sen kohteena oleva työnantaja pääsevät keskenään yhteisymmärrykseen työtaistelun rajauksista tai työtaistelun aikana tarvittavasta suojelutyöstä lain vähimmäisvaatimukset täyttävällä tavalla. Tämä edellyttää osapuolten keskinäisiä neuvotteluita ja tiedonvaihtoa.

10.2.2 Työtaisteluoikeuden rajoitusperusteiden hyväksyttävyys

Lakiehdotuksella turvattaisiin oikeusjärjestyksen muutoinkin suojaamia merkittäviä oikeushyviä, jotka osin kiinnittyvät perusoikeuksiin ja osin merkittävään yleiseen etuun. Kyse on oikeushyvistä, joiden turvaamisesta työtaisteluiden yhteydessä on huolehdittava lainsäädännöllä, jossa asetetaan välttämättömät rajoitukset työtaisteluoikeuden käytölle. Perustuslain 22 §:ssä edellytetään julkisen vallan huolehtivan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Ehdotetulla lailla turvattaisiin ensinnäkin ihmisten henkeä ja terveyttä työtaistelun aikana sekä suojattaisiin ihmisiä kärsimykseltä. Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että oikeudesta elämään voidaan johtaa yleinen velvollisuus sellaisiin julkisen vallan toimiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä. Oikeus elämään liittyy läheisesti sosiaalisia oikeuksia ja ympäristöä koskeviin säännöksiin. Erityisen läheinen kytkeä sillä on oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. (HE 309/1993 vp, s. 46-47.)

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa on säädetty oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen esitöiden mukaan välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä turvaavat myös eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet, erityisesti oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon. (HE 309/1993 vp, s. 69).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslakivaliokunta on kuvannut esimerkiksi lausunnossaan PeVL 17/2021 vp, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp). Viittaus jokaiseen terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. PeVL 30/2013 vp). Oikeus riittäviin terveyspalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään.

Työntekijöiden yhdistykselle asetettaisiin velvollisuus huolehtia siitä, ettei työtaistelu vaaranna ihmisten henkeä, vakavasti vaaranna ihmisten terveyttä tai aiheuta ihmisille kärsimystä. Huolehtimisvelvollisuus koskisi sosiaali- ja terveyspalveluiden tehtävien lisäksi monilla eri toimialoilla tehtäviä töitä, kuten esimerkiksi yhteiskunnan turvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Lakiehdotuksella turvattaisiin sellaisten tehtävien hoitaminen myös työtaistelun aikana, joissa on kyse edellä tarkoitetuista ihmisarvoisen elämän edellytyksiä turvaavista palveluista. Esityksellä turvattaisiin siten oikeutta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Ehdotetun sääntelyn taustalla on hengen ja terveyden turvaamisen sekä kärsimyksen estämisen osalta perusoikeuksien turvaamiseen tähtäviä erittäin painavia perusteita. Ihmisten henkeä on voitava turvata ja terveyttä on voitava turvata vakavalta vaarantumiselta sekä ihmisiä on voitava suojata kärsimykseltä kaikissa olosuhteissa, myös työtaistelun aikana.

Ehdotetulla sääntelyllä turvattaisiin myös työnantajan tai kolmansien tahojen tuotannon tai palvelutoiminnan jatkumisen kannalta välttämätöntä ja muuta yksityisen kannalta merkittävää aineellista omaisuutta vahingoilta työtaistelun aikana. Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Ehdotettu perusoikeuden rajoitus turvaa työnantajien ja työnantajayritysten omistajina olevien luonnollisten henkilöiden omaisuuden suojaa sekä muuta työtaistelun ulkopuolisten yksityisten henkilöiden kannalta merkittävää omaisuutta.

Ehdotetulla sääntelyllä turvattaisiin myös ympäristöä sekä eläimiä kivulta ja kärsimykseltä työtaistelun aikana. Työntekijöiden yhdistykselle asetettaisiin velvollisuus huolehtia siitä, ettei työtaistelulla vakavasti vaaranneta ympäristöä tai eläinten hyvinvointia siten, että niille aiheutuisi kipua tai kärsimystä. Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Vastuu ympäristöstä kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Säännöksellä pyritään sen esitöiden mukaan korostamaan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmiskupolvia. Säännöksen tarkoittama vastuu kohdistuu sekä elolliseen luontoon (eläimet ja kasvit), elottomaan luonnonympäristöön (vesistöt, ilmakehä, maa- ja kallioperä) että ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön (rakennukset, rakennelmat ja maisemat). Säännös kattaa siten myös eläimet. Perustuslain ympäristövastuuta koskevan säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaksinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta,

joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen. (HE 309/1993 vp, s. 66.)

Suurten ympäristövahinkojen estämisen arvioidaan olevan hyväksyttävä peruste rajoittaa työtaisteluoikeutta ehdotetulla tavalla. Ympäristövahinkojen estämisellä on myös liittymä oikeuteen elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Ympäristövastuusäännöksen esitöiden mukaan ympäristön terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee luonnollisesti olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä (HE 309/1993 vp, s. 66).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että velvollisuus pyrkiä parhaalla mahdollisella tavalla välttämään koe-eläinten kipua, tuskaa ja kärsimystä on epäilemättä yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja erittäin painava peruste rajoittaa tieteen vapautta, elinkeinovapautta ja omaisuuden suojaamista koe-eläintoiminnassa. Valiokunta on lisäksi todennut, että perusteella on liittymä myös perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen, vaikka eläinten hyvinvoinnin edistämiseksi on kysymys ennemminkin eettisesti kestävästä periaatteesta kuin suoranaisesti perusoikeuksien turvaamisesta. (PeVL 2/2013 vp.)

Eläinten hyvinvoinnin turvaamisen ja niiden kärsimyksen estämisen arvioidaan olevan hyväksyttävä peruste puuttua ehdotetulla tavalla rajoitetusti työtaisteluoikeuteen. Ehdotetulle rajoitukselle arvioidaan olevan hyväksyttävä eläinten suojelemiseen liittyvä painava yhteiskunnallinen peruste. Kysymys on eläinten hyvinvoinnin vakavasta vaarantumisesta ja niille aiheutuvan kivun ja kärsimyksen estämisestä työtaisteluiden yhteydessä.

Ehdotetulla lailla turvattaisiin maanpuolustusta työtaistelun aikana. Työntekijöiden yhdistykselle asetettaisiin velvollisuus huolehtia siitä, ettei työtaistelulla vakavasti vaaranneta maanpuolustusta. Maanpuolustukseen liittyvät välttämättömät tehtävät ovat tehtäviä, jotka on voitava turvata myös työtaisteluiden yhteydessä. Sääntelyssä tarkoitetuilla tehtävillä on liittymä valtion suvereenisuuteen sekä perusoikeuksien osalta erityisesti perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen turvallisuuteen. Vaikka oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen ei voida käyttää yleisten rajoitusten asettamiseen muille perusoikeuksille, on sillä kuitenkin merkitystä osana perusoikeuksien välistä punnintatilannetta. Ehdotetun työtaisteluoikeuden rajoituksen arvioidaan olevan myös merkittävän yleisen edun kannalta perusteltu.

Ehdotetulla sääntelyllä turvattaisiin myös valtion ylimmän päätöksenteon toimivuutta työtaistelun aikana. Työntekijöiden yhdistykselle asetettaisiin velvollisuus huolehtia siitä, ettei työtaistelu vakavasti vaaranna valtion ylimmän päätöksenteon toimivuutta. Myös valtion ylimmän päätöksenteon edellytysten turvaamisen kannalta välttämättömillä tehtävillä on liittymä valtion suvereenisuuteen sekä perusoikeuksien osalta erityisesti perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen turvallisuuteen. Ehdotetun työtaisteluoikeuden rajoituksen arvioidaan olevan perusteltu merkittävän yleisen edun kannalta.

Ehdotetulla sääntelyllä turvattaisiin energian, veden, lääkkeiden ja muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuutta. Kyse on yhteiskunnan toimivuuden ja ihmisten perustarpeiden kannalta välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden varmistamisesta. Välttämättömien hyödykkeiden saatavuudella on merkitystä erityisesti perustuslain 7 §:ssä turvattujen perusoikeuksien mutta myös muiden edellä mainittujen perusoikeuksien kannalta. Välttämättömien hyödykkeiden saatavuudella voi kuitenkin olla yhteiskunnassa laajempaa merkitystä. Ehdotetun työtaisteluoikeuden rajoituksen arvioidaan olevan myös merkittävän yleisen edun kannalta perusteltu.

Ehdotetulla sääntelyllä turvattaisiin yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toiminnan tai sääntelyllä suojattavien, edellä kuvattujen muiden oikeushyvien turvaamisen kannalta välttämättömien tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuutta sekä maksuliikenteen toimivuutta. Sääntelyssä tarkoitetuilla tehtävillä on liittymä erityisesti perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen turvallisuuteen. Yleisen maksuliikenteen toimivuus on yhteiskunnan kannalta niin merkittävää, että sillä voi olla vaikutuksia useiden eri perusoikeuksien toteutumiseen. Maksuliikenteen toimivuudella on liittymä esimerkiksi myös oikeuteen riittävään toimeentuloon ja huolenpitoon, koska sääntelyllä on merkitystä yksilöiden toimeentulon kannalta. Maksuliikenteen toimivuus on edellytys palkkojen ja yhteiskunnan tukien maksamiselle. Rajoitusten arvioidaan olevan perusteltuja myös merkittävän yleisen edun kannalta.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotetulle työtaisteluoikeuden rajoitukselle arvioidaan olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, painavat perusteet. Lakiehdotuksen arvioidaan olevan painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, koska nykyisin edellä mainittujen merkittävien oikeushyvien turvaamiseksi ei ole riittäviä keinoja tilanteessa, jossa työntekijöiden yhdistys kieltäytyy oikeushyvien turvaamiseksi välttämättömästä työtaistelun rajaamisesta tai suojelutyöstä.

10.2.3 Perusoikeuden ytimen suoja ja rajoitusten oikeasuhtaisuus

Ehdotettu sääntely liittyy myös työtaisteluoikeuden keskeiseen sisältöön rajoitusten koskiessa primääri työtaisteluita. Edellä kuvattuja perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittäviä oikeushyviä vakavasti vaarantavien työtaisteluiden ei kaikilta osin voida arvioida kuuluvan työtaisteluoikeuden piiriin hyvän tavan tai oikeudenvastaisina tai ainakaan työtaisteluoikeuden ydinalueelle. Työntekijöiden yhdistyksillä säilyisi jatkossakin laajasti oikeus määrittellä työtaisteluoikeuden käytön rajat ja annettava suojelutyö sekä toimeenpanna työtaisteluita niiden omien tavoitteiden mukaisesti. Ehdotuksella ei puututtaisi työtaisteluoikeuden ydinalueeseen.

Yksilön kannalta rajoitukset tarkoittaisivat sitä, että jotkut henkilöt eivät voisi osallistua työntekijöiden yhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun työtaistelun rajausten tai suojelutyön tekemisen vuoksi. Työtaisteluoikeutta käytetään kollektiivisesti. Lähtökohtaisesti on työntekijöiden yhdistyksen asiana määrittellä työtaistelun rajaukset.

Ehdotetut työtaisteluoikeuden rajoitukset rajattaisiin sääntelyn tavoitteiden toteutumisen kannalta välttämättömään edellä mainittujen merkittävien oikeushyvien turvaamiseksi työtaistelun aikana. Kyse olisi laissa asetettavasta vähimmäisvaatimuksesta. Työntekijöiden yhdistyksen huolehtimisvelvollisuuden syntymiselle olisi sääntelyssä korkea kynnys. Velvollisuus edellyttäisi sääntelyllä suojattavien merkittävien oikeushyvien vakavaa vaarantumista.

Lakiehdotuksen mukaan työntekijöiden yhdistyksen huolehtimisvelvollisuus olisi viimesijainen. Työtaistelua ei tarvitsisi rajata tai suojelutyötä antaa siltä osin kuin työnantaja voisi välttää oikeushyvien vaarantumisen muilla kohtuudella työnantajan käytettävissä olevilla keinoilla. Käytännössä työnantajan käytettävissä olevat keinot voivat kuitenkin olla rajallisia.

10.2.4 Oikeusturvajärjestelyt

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Ehdotetun sääntelyn mukaan riitatilanteissa, joissa työntekijöiden yhdistys ja työnantaja eivät keskinäisissä neuvotteluissaan pääse sopuun sääntelyllä suojattavien oikeushyvien turvaamiseksi välttämättömistä työtaistelun rajauksista tai suojelutyöstä, työnantajan oikeussuojakeinoina olisi oikeus hakea väliaikaista kieltä ja nostaa kieltokanne yleisessä tuomioistuimessa. Tuomioistuin voisi väliaikaisesti kieltää työtaistelun tilanteessa, jossa sääntelyllä suojattavien oikeushyvien vakava vaarantuminen olisi todennäköistä ja olisi todennäköistä, että asian kiireellisyys vaatisi väliaikaista kieltä. Tuomioistuin voisi kieltää sellaisen työtaistelun, joka vakavasti vaarantaisi suojattavia oikeushyviä. Väliaikaisesta kiellosta on perusteltua säätää erikseen kyseessä olevaa tarkoitusta varten, koska turvaamistoimia koskeva yleinen sääntely ei parhaalla mahdollisella tavalla sovellu kyseessä olevassa tilanteessa.

Työntekijöiden yhdistyksen huolehtimisvelvollisuuteen liittyvä riita-asia käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa, mikä täyttäisi perusoikeusrajoituksen oikeusturvavaatimukset. Käsitely yleisessä tuomioistuimessa täyttäisi myös ILO:n sopimusten valvontakäytännössä edellytetyn vaatimuksen, jonka mukaan vähimmäispalveluita koskevien riitojen ratkaisua varten olisi oltava riippumaton elin, joka voi antaa täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös hyvitysseuraamuksesta, jos työnantaja olisi ilmeisen perusteettomasti hakenut väliaikaista kieltä. Sääntely turvaisi osaltaan työntekijöiden yhdistyksen oikeusturvaa ja työtaisteluoikeuden toteutumista. Lisäksi säädettäisiin hyvitysseuraamuksesta, jos työntekijöiden yhdistys olisi ilmeisellä tavalla rikkonut huolehtimisvelvollisuutensa. Sääntely turvaisi työnantajan oikeusturvaa ennalta ehkäisemällä huolehtimisvelvollisuuden rikkomista. Hyvitysseuraamuksia koskevat asiat käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa.

Ehdotuksessa on viime kädessä kyse siitä, että työnantaja saa käyttöönsä työvoiman, joka on välttämätöntä, jotta työnantaja voi huolehtia oikeushyvien turvaamiseksi välttämättömistä vastuistaan. Työnantajalla on tarve saada suojelutyö hoidetuksi työtaistelusta huolimatta. Ehdotettava lainsäädäntö antaisi työnantajalle oikeussuojakeinot riittävän suojelutyön varmistamiseksi. Vaikka ehdotettavalla lainsäädännöllä suojattaisiin myös kolmansien oikeuksia, kyse on kuitenkin viime kädessä työnantajan tehtävien hoitamisesta ja suurelta osin työnantajan vastuista kolmansille. Siksi myös ehdotettavat oikeussuojakeinot olisivat siviilioikeudellisia ja ehdotettava hyvitysseuraamus työntekijöiden yhdistykselle asetettavan huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta maksettaisiin työnantajalle.

Perustuslakivaliokunnan mukaan oikeus tulla kuulluksi kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin turvaamiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kuulemismahdollisuuden varaamista varsin olennaisena oikeusturvan takeena, josta voidaan poiketa vain hyvin painavista syistä. (PeVL 8/2004 vp.)

Perustuslakivaliokunta on pitänyt sinänsä mahdollisena sääntelyä määräyksen antamisesta vastapuolta kuulematta, jos tätä ei ole voitu kuulla niin nopeasti kuin asian kiireellisyys välttämättä vaatii. Kuulematta jättäminen on valiokunnan kannan mukaan voinut tulla kysymykseen paitsi siitä syystä, että kuulemista ei käytännössä ole mahdollista toimittaa pikaisesti eikä kuulemista voida odottaa kauemmin asiaan liittyvän erityisen kiireellisyysintressin takia, myös sen perusteella, että vastapuoli ei ole ensinkään tiedossa tai kuulemista varten saavutettavissa. Valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että sääntelyssä säilytetään perustuslain mukainen pääsääntö vastapuolen kuulemisesta (PeVL 60/2001 vp, s. 3/II). (PeVL 15/2006 vp.) Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilön pysyttelemistä tavoittamattomissa perusteena kuulemisesta poikkeamiselle, mutta katsonut, että pelkkä käsittelyn kiireellisyys ei välttämättä ole asianmukainen peruste (PeVL 13/2003 vp, PeVL 8/2004 vp, PeVL 13/2003 vp, PeVL 60/2001 vp).

Vastapuolen kuuleminen toteutuisi väliaikaisen kiellon ja kieltokanteen käsittelyn yhteydessä. Tuomioistuin voisi tarvittaessa vastapuolta kuulematta lykätä työtaistelua väliaikaisen kiellon käsittelyn ajaksi. Lykkääminen olisi tarpeen sääntelyllä suojattavien oikeushyvien turvaamiseksi kiireellisessä tilanteessa, jossa työtaistelu on jo alkanut tai juuri alkamassa ja kuulemiseen tarvittava aika voisi vaarantaa sääntelyllä suojattavat oikeushyvät. Sääntelyn arvioidaan olevan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaista.

10.2.5 Kansainvälisten velvoitteiden mukaisuus

Esityksessä ehdotetaan lainsäädännöllä turvattavaksi eräät perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävät oikeushyvät vakavalta vaarantumiselta työtaisteluiden yhteydessä. Keinona turvaamiselle ehdotetaan kansainvälisten sopimusten valvontakäytännössään hyväksytyä vähimmäispalveluvelvoitteen asettamista lainsäädännössä.

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. Harkintamarginaali on pienempi, jos on kyse ammattiyhdistystoiminnan ytimeen ulottuvista rajoituksista, jolloin rajoituksen suhteellisuuden oikeuttamiseksi edellytetään enemmän. Ihmisoikeustuomioistuin on viitannut siihen, että ILO kehottaa valtioita lakkojen kieltämisen sijaan edellyttämään vähimmäispalveluita.

Sosiaalisen peruskirjan turvaamaa lakko-oikeutta voidaan peruskirjan liitteen mukaan rajoittaa G artiklassa säädettyin 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. Myös sosiaalisten oikeuksien komitea on pitänyt vähimmäispalveluvaatimusta mahdollisena.

Ehdotetun lainsäädännön arvioidaan olevan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan turvaaman kansallisen harkintamarginaalin ja sosiaalisen peruskirjan G artiklan liikkumavaran mukainen. Ehdotetulla lainsäädännöllä turvattujen yksityiseen ja yleiseen etuun liittyvien oikeushyvien katsotaan olevan sellaisia, että työtaisteluoikeuden rajoittamisen niiden turvaamiseksi arvioidaan olevan oikeutettua yleisen edun, kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, terveyden suojaamiseksi ja muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Rajoitukset on edellä kuvatulla tavalla rajoitettu välttämättömään.

ILO:n sopimusten valvontakäytännön mukaan olennaisissa palveluissa suppeassa merkityksessä voidaan rajoittaa työtaisteluoikeutta ja siten myös edellyttää vähimmäispalveluita. Useat yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeiset alat sisältyvät ILO:n valvontakäytännön mukaan olennaisiin palveluihin. Palveluissa, joiden keskeytyminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan elämän, henkilökohtainen turvallisuuden tai terveyden (olennaiset palvelut termin suppeassa merkityksessä) voidaan edellyttää myös vähimmäispalveluita. Ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseksi vakavalta vaarantumiselta voidaan edellyttää työtaistelun rajaamista tai suojelutyötä esimerkiksi pelastustoimessa, terveydenhuollossa, ensihoidossa, vesihuollossa, poliisin ja asevoimien kiireellisissä tai kriittisissä tehtävissä ja vankiloissa. Sähkö- ja vesipalvelut on katsottu olennaisiksi palveluiksi. Näiden palveluiden on katsottu ILO:n valvontakäytännössä kuuluvan olennaisiin palveluihin suppeassa merkityksessä.

Vähimmäispalveluita voidaan ILO:n valvontakäytännön mukaan kuitenkin edellyttää myös laajemmin kuin olennaisissa palveluissa. Vähimmäispalveluvaatimus on vaihtoehto lakko-oikeuden rajoittamiselle. Vähimmäispalveluvaatimus voidaan asettaa olennaisten palveluiden lisäksi myös palveluissa, joissa tietyt suuruiset ja kestoiset lakot voivat aiheuttaa akuutin kriisin, joka uhkaa väestön normaaleja oloja, perustavanlaatuisen tärkeissä julkisissa palveluissa, tilojen turvallisuuden ja laitteiden ylläpidon varmistamiseksi sekä maan kannalta erittäin tärkeillä aloilla. Olennaisten palvelujen ulkopuolellakin vähimmäispalveluedellytyksen asettaminen voi olla useissa tapauksissa mahdollista. Jos palvelu ei ole olennainen eikä ole perusteltua rajoittaa tai kokonaan kieltää lakko-oikeutta, on mahdollista vaihtoehtona neuvotella toteutettavista vähimmäispalveluista sen välttämiseksi, että työntekijöiden lakko-oikeutta ei rajoiteta liian laajasti. Vähimmäispalvelu olisi rajattava toimintaan, joka on välttämätöntä väestön perustarpeiden tai palvelun vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi, kuitenkin niin, että vähimmäispalvelun laajuus ei tee lakosta tehotonta.

Esityksessä turvattavat oikeushyvät ovat sellaisia, joiden vakavan vaarantumisen estämiseksi tarvittavien tehtävien voidaan katsoa olevan osittain perustavanlaatuisen tärkeitä julkisia palveluita. Tällaisia palveluita voi liittyä ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseksi tai kärsimysten estämiseksi, eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi, ympäristövahinkojen estämiseksi, välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden varmistamiseksi ja yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toiminnan tai sääntelyllä suojattavien muiden oikeushyvien turvaamisen kannalta välttämättömien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuden tai maksuliikenteen toimivuuden varmistamiseksi välttämättömiin tehtäviin. Yhteiskunnan toimivuuteen ja turvallisuuteen liittyvissä tehtävissä työtaistelut voisivat aiheuttaa kriisin, joka uhkasi väestön normaaleja oloja. Näin voi olla erityisesti maanpuolustukseen ja valtion ylimmän päätöksenteon turvaamiseen liittyvien tehtävien osalta.

Esityksellä suojattaisiin myös työnantajan ja kolmansien tuotannossa tarvittavia koneita ja laitteita ja muuta yksityisten kannalta merkittävää aineellista omaisuutta vahingoilta sekä torjuttaisiin sitä, ettei työtaisteluista aiheutuisi merkittäviä vahinkoja ympäristölle. Tilojen turvallisuuden ja laitteiden ylläpidon varmistamiseksi tarpeellisia vähimmäispalveluita koskevia vaatimuksia on pidetty hyväksyttävänä ILO:n valvontakäytännössä.

Esityksessä on kuitenkin lähdetty siitä, ettei toimialoja tai tehtäviä, joiden osalta suojelutyöstä on välttämätöntä huolehtia työtaistelun aikana, luettelaisi lainsäädännössä. Välttämättömiä työtaistelun rajauksia ja suojelutyötä arvioitaisiin merkittävien oikeushyvien vaarantumisen kautta. Lainsäädännön on tarkoitus soveltua eri toimialoille. Kasuistinen sääntelyratkaisu aiheuttaisi riskin siitä, että jokin toimiala tai tehtävä jäisi sääntelyn ulkopuolelle. ILO:n valvontakäytännöstä ei ole löytynyt kannanottoja, joissa olisi otettu kantaa juuri ehdotetun kaltaiseen sääntelyyn.

Valtion virkamiesten tehtävien osalta voidaan myös todeta, että rajoitusten asettaminen on mahdollista myös suoraan virkamiehiä koskevien kansainvälisiin sitoumuksiin sisältyvien erityisten rajoitusperusteiden perusteella ja jos virkamiehiä koskevat rajoitukset on erikseen hyväksytty valvontakäytännössä. ILO:n valvontakäytännön mukaan virkamiesten lakko-oikeus voidaan kieltää tai sitä rajoittaa niiden virkamiesten osalta, jotka käyttävät valtiolle kuuluvaa julkista valtaa ("exercising authority in the name of the State"), kuten oikeushallinnossa työskentelevät, tuomioistuimissa työskentelevät, tullivirkamiehet sekä valtion tulojen hallinnon, tarkastuksen ja keruun tehtävissä toimivat. Myös ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa sallitaan laillisten rajoitusten asettaminen asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käytäessään näitä oikeuksia. Sosiaalisen peruskirjan mukaan joidenkin virkamiesten, kuten poliisin, armeijan, tuomareiden tai johtavien virkamiesten, lakko-oikeutta voidaan rajoittaa G artiklan nojalla (Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 6§4). Esimerkiksi niiden

virkamiesten, joiden vastuut ja tehtävät, ottaen huomioon niiden luonne tai niihin kuuluva vastuu, välittömästi vaikuttavat muiden oikeuksiin, kansalliseen turvallisuuteen tai julkiseen yleiseen etuun, lakko-oikeuden rajoittamisen voidaan katsoa perustuvan oikeutettuun etuun (Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria, Confederation of Labour “Podkrepa” and European Trade Union Confederation v. Bulgaria, Complaint No. 32/2005). Esimerkiksi armeijan henkilöstön osalta voitaisiin edellyttää vähimmäispalveluita (Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy, Complaint No. 140/2016). Siten valtion virkamiesten osalta myös vähimmäispalveluvaatimuksen asettaminen vaihtoehtona lakko-oikeuden kieltämiselle arvioidaan mahdolliseksi kansainvälisten velvoitteiden virkamiehiä koskevien erityisten rajoitusperusteiden nojalla ja niiden rajoissa.

Vähimmäispalveluita koskeva vaatimus ei saa johtaa lakon tehottomuuteen, mikä edellyttää punnintaa lakko-oikeuden mahdollisimman täysimääräisen toteuttamisen ja sääntelyllä suojattavien oikeushyvien välillä. Esityksen mukaan työtaistelua olisi rajattava tai suojelutyötä annettava vain, kun se on sääntelyllä suojattavien merkittävien oikeushyvien turvaamiseksi vakavalta vaarantumiselta välttämätöntä. Tämä on linjassa ILO:n valvontakäytännön kanssa. Valvontakäytännön mukaan vähimmäispalvelun on oltava aidosti ja yksinomaan vähimmäispalvelu, joka rajoittuu sellaisiin toimintoihin, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä väestön perustarpeiden tai palvelun vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi säilyttäen samalla toimenpiteen tehokkuus painostuskeinona.

ILO:n valvontakäytännössä asetetaan etusijalle osapuolten välinen neuvottelu ja sovinto vähimmäispalveluita määritettäessä. Myös sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, ettei peruskirjan mukaista ole, jos työntekijäpuolella ei ole tasavertaista mahdollisuutta osallistua työnantajien kanssa vähimmäispalveluiden määrittämiseen ja työnantajilla on yksipuolisesti valta määrittellä vähimmäispalvelut ja vain velvollisuus konsultoida ammattiliittoa. Osapuolten neuvottelu ja sovinto on otettu ehdotetun lainsäädännön lähtökohdaksi. Ehdotettavalla lailla turvattaisiin työntekijöiden yhdistyksen oikeus päättää työtaistelun rajauksista ja suojelutyöstä kuitenkin siten, että se täyttäisi laissa asetettavan vähimmäisvaatimuksen. Työnantajan olisi tarvittaessa neuvoteltava asiasta työntekijöiden yhdistyksen kanssa.

ILO:n valvontakäytännössä edellytetään, että kun vähimmäispalvelutasosta ei päästä sopuun, riitojen ratkaisua varten on oltava yhteinen tai riippumaton elin, joka voi antaa täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja. Ehdotus olisi sopusoinnussa ILO:n valvontakäytännön kanssa tältä osin. Riitatilanteessa yleinen tuomioistuin olisi toimivaltainen tekemään ratkaisun työtaistelun sallittavuudesta.

ILO:n valvontakäytännössä edellytetään lakko-oikeutta rajoitettaessa puolueettomia ja nopeita sovittelu- ja neuvottelumenettelyitä työriidan ratkaisemiseksi (niin sanotut kompensatoriset takeet). Vaatimus liittyy tilanteeseen, jossa lakko-oikeutta rajoitetaan esimerkiksi olennaisissa palveluissa, ei vähimmäispalveluvaatimusten asettamiseen, joka on ILO:n valvontakäytännössä vaihtoehto lakko-oikeuden rajoittamiselle. Voidaan kuitenkin todeta, että nykyisen sovittelujärjestelmän voidaan katsoa turvaavan riittävät kompensatoriset takeet työriidan ratkaisemiseksi.

10.2.6 Yhteenvedo

Edellä olevaan viitaten hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska ehdotuksella kuitenkin puututaan työtaisteluoikeuteen, asiasta on suotavaa pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) 1 §:n 3 momentti, 3 §:n 2 momentin 1 kohta, 8 c § ja 18 a §:n otsikko ja lisätään lakiin uusi 8 d–8 g, 18 b ja 18 c §, jolloin nykyinen 18 b § siirtyy 18 d §:ksi, seuraavasti:

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Tässä laissa säädetään työriitojen sovittelun lisäksi eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä. Mitä tässä laissa säädetään työnantajien yhdistyksestä, sovelletaan myös muihin työnantajia edustaviin työ- ja virkaehtosopimusosapuoliin.

3 §

Valtakunnansovittelijan tehtävät

Valtakunnansovittelijan on:

1) pyrittävä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajien sekä työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden sekä niiden yhdistysten välisiä suhteita;

2 luku

Työnseisauksen toimeenpanemisesta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä

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. Lisäksi virkasuhteessa sovelletaan tämän lain 8 d–8 g, 18 b ja 18 c §:ää.

8 d §

Työtaistelun aikana turvattavat oikeushyvät

Työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksen on työtaistelua toimeenpannessaan huolehdittava työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu:

- 1) vaaranna ihmisten henkeä, vakavasti vaaranna ihmisten terveyttä tai aiheuta ihmisille kärsimystä;
- 2) vakavasti vaaranna tuotannon tai palvelutoiminnan jatkumisen kannalta välttämätöntä taikka muuta yksityisen kannalta merkittävää aineellista omaisuutta;
- 3) vakavasti vaaranna ympäristöä;
- 4) vakavasti vaaranna eläinten hyvinvointia siten, että niille aiheutuisi kipua tai kärsimystä;
- 5) vakavasti vaaranna maanpuolustusta;
- 6) vakavasti vaaranna valtion ylimmän päätöksenteon toimivuutta;
- 7) vakavasti vaaranna energian, veden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuutta; tai

8) vakavasti vaaranna yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toiminnan tai 1-7 kohdassa tarkoitettujen oikeushyvien turvaamisen kannalta välttämättömien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuutta taikka maksuliikenteen toimivuutta.

Edellä 1 momentissa säädetyn velvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimintapide on kielletty, ellei työnantaja voi välttää 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia kohtuudella käytettävissään olevilla muilla keinoilla.

Työnantajan on arvioituaan, että 1 momentissa tarkoitettu oikeushyvä vaarantuu työtaistelun aikana, neuvoteltava työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen kanssa siitä, kuinka 1 momentissa tarkoitettujen seuraukset vältetään työtaistelun aikana. Työnantajan on tällöin annettava työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistykselle riittävät tiedot välttämättömän henkilöstön tarpeesta ja sen perusteista sekä työnantajan käytettävissä olevista muista keinoista 1 momentissa tarkoitettujen seurausten välttämiseksi.

8 e §

Huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun väliaikainen kieltäminen

Tuomioistuin voi työtaistelun kohteena olevan työnantajan hakemuksesta sakon uhalla väliaikaisesti kieltää työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistystä toimeenpanemasta tai jatkamasta työtaistelua, jos työnantaja pyrittyään neuvottelemaan tai neuvoteltuaan ensin työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen kanssa työtaistelun rajauksesta tai suojelutyöstä saattaa todennäköiseksi, että:

1) työtaistelusta aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia, joita työnantaja ei voi kohtuudella sen käytettävissä olevilla muilla keinoilla välttää; ja

2) asian kiireellisyys vaatii väliaikaisen määräyksen antamista 1 kohdassa tarkoitettujen seurausten estämiseksi.

Hakemusta ei voida hyväksyä varaamatta vastapuolelle tilaisuutta tulla kuulluksi.

Tuomioistuin voi tarvittaessa heti väliaikaista kieltä koskevan hakemuksen vireille tultua vastapuolta kuulematta sakon uhalla lykätä työtaistelua, kunnes väliaikaista kieltä koskeva asia on ratkaistu. Päätökseen ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

Tuomioistuimen on mahdollisuuksien mukaan rajattava väliaikainen kieltä siten, että se koskee niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä todennäköisesti aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia. Väliaikainen kieltä voidaan määrätä myös ennen 8 f §:ssä tarkoitettua kieltokanteen vireille tuloa.

Väliaikaisen kiellon hakemiseen, määräämiseen ja täytäntöönpanoon sovelletaan, mitä oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 4 §:n 1 momentissa, 5 §:n 1 ja 3 momentissa, 6 §:n 1 ja 3 momentissa ja 8–14 §:ssä sekä ulosottokaaren (705/2007) 8 luvun 4, 9 ja 12 §:ssä säädetään turvaamistoimen hakemisesta, määräämisestä ja täytäntöönpanosta.

8 f §

Huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun kieltäminen

Tuomioistuimien voi työtaistelun kohteena olevan työnantajan kanteesta sakon uhalla kieltää työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistystä toimeenpanemasta 8 d §:n 2 momentin mukaan kiellettyä työtaistelua tai jatkamista sitä. Asia on käsiteltävä tuomioistuimessa kiireellisenä.

Tuomioistuimen on mahdollisuuksien mukaan rajattava kieltäminen siten, että se koskee niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia.

8 g §

Työnseisausta koskevasta ilmoituksesta poikkeaminen

Työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksellä on 7 §:n 1 momentissa säädetystä huolimatta oikeus ilman vastapuolen suostumusta siirtää aiotun työnseisauksen aloittamisen myöhäisempään ajankohtaan, rajoittaa sen suppeammaksi kuin työnseisausta koskevassa ilmoituksessa on mainittu tai peruuttaa työnseisauksen, jos työnantaja on hakenut 8 e §:ssä tarkoitettua väliaikaista kieltä tai tuomioistuin on sen määrännyt tai, jos työnantaja on nostanut 8 f §:ssä tarkoitettua kanteen työtaistelun kieltämiseksi tai tuomioistuin on mainitun pykälän nojalla kieltänyt työtaistelun toimeenpanon tai jatkamisen.

Työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen on 1 momentin nojalla siirtäessään tai rajoittaessaan työnseisausta ilmoitettava tästä työnantajalle kolme vuorokautta ennen työnseisauksen aloittamista. Työnseisausta ei saa tällöin kuitenkaan aloittaa ennen 7 §:ssä säädetyn määräajan päättymistä.

4 luku

Erinäisiä säännöksiä

18 a §

Hyvitys lainvastaisesta myötätunto- ja poliittisesta työtaistelusta

18 b §

Hyvitys ilmeisen perusteettomasta väliaikaista kieltä koskevasta hakemuksesta

Työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksellä on oikeus saada hyvitys työnantajalta, joka on hakenut 8 e §:ssä tarkoitettua väliaikaista kieltä ilmeisen perusteettomasti. Hyvityksen määrä on enintään 150 000 euroa. Hyvityksen suuruutta määrättäessä on otettava huomioon teon moitittavuuden aste ja työnantajan olot yleensä. 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 vuoden kuluessa siitä päivästä, jona väliaikainen kieltä peruitettiin tai siitä lukien, kun väliaikaista kieltä koskeva asia on lopullisesti ratkaistu.

18 c §

Hyvitys huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta

Työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen, joka on ilmeisellä tavalla jättänyt noudattamatta 8 d §:n 1 momentin mukaisen huolehtimisvelvollisuutensa, on maksettava hyvitys. Hyvityksen määrä on enintään 150 000 euroa. Hyvityksen suuruutta määrättäessä on otettava huomioon teon vakavuus ja yhdistyksen koko. Teon vakavuutta arvioitaessa on otettava huomioon teon laatu, laajuus ja kesto. Erityisestä syystä hyvitystä voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää kokonaan tuomitsematta.

Oikeus hyvityksen vaatimiseen on työtaistelun kohteeksi joutuneella työnantajalla.

Jos saman työtaistelutoimen perusteella hyvitystä vaatineita asianosaisia on useampia, tuomittava hyvitys on jaettava asianosaisten kesken.

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.

18 d §

Hyvityksen rahamäärän tarkistaminen

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

Laki

työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) 1 §:n 3 momentti, 3 §:n 2 momentin 1 kohta, 8 c § ja 18 a §:n otsikko ja lisätään lakiin uusi 8 d–8 g, 18 b ja 18 c §, jolloin nykyinen 18 b § siirtyy 18 d §:ksi, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Tässä laissa säädetään työriitojen sovittelun lisäksi eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä.

Tässä laissa säädetään työriitojen sovittelun lisäksi eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä. *Mitä tässä laissa säädetään työnantajien yhdistyksestä, sovelletaan myös muihin työnantajia edustaviin työ- ja virkaehtosopimusosapuoliin.*

3 §

3 §

Valtakunnansovittelijan tehtävät

Valtakunnansovittelijan tehtävät

Valtakunnansovittelijan on:

1) pyrittävä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajien sekä työntekijöiden ja virkamiesten sekä niiden järjestöjen välisiä suhteita;

Valtakunnansovittelijan on:

1) pyrittävä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajien sekä työntekijöiden, virkamiesten *ja viranhaltijoiden* sekä niiden *yhdistysten* välisiä suhteita;

2 luku

2 luku

Työnseisauksen toimeenpanemisesta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä

Työnseisauksen toimeenpanemisesta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä

8 c §

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.

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. *Lisäksi virkasuhteessa sovelletaan tämän lain 8 d–8 g, 18 b ja 18 c §:ää*

*8 d §**Työtaistelun aikana turvattavat oikeushyvät*

Työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksen on työtaistelua toimeenpannessaan huolehdittava työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu:

- 1) vaaranna ihmisten henkeä, vakavasti vaaranna ihmisten terveyttä tai aiheuta ihmissille kärsimystä;*
- 2) vakavasti vaaranna tuotannon tai palvelutoiminnan jatkumisen kannalta välttämättöntä taikka muuta yksityisen kannalta merkittävää aineellista omaisuutta;*
- 3) vakavasti vaaranna ympäristöä;*
- 4) vakavasti vaaranna eläinten hyvinvointia siten, että niille aiheutuisi kipua tai kärsimystä;*
- 5) vakavasti vaaranna maanpuolustusta;*
- 6) vakavasti vaaranna valtion ylimmän päätöksenteon toimivuutta;*
- 7) vakavasti vaaranna energian, veden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuutta; tai*
- 8) vakavasti vaaranna yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toiminnan tai 1–7 kohdassa tarkoitettujen oikeushyväiden turvaamisen kannalta välttämättömien*

tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuutta taikka maksuliikenteen toimivuutta.

Edellä 1 momentissa säädetyn velvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelutoimenpide on kielletty, ellei työnantaja voi välttää 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia kohtuudella käytettävissään olevilla muilla keinoilla.

Työnantajan on arvioituaan, että 1 momentissa tarkoitettu oikeushyvä vaarantuu työtaistelun aikana, neuvoteltava työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen kanssa siitä, kuinka 1 momentissa tarkoitettujen seuraukset vältetään työtaistelun aikana. Työnantajan on tällöin annettava työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistykselle riittävät tiedot välttämättömän henkilöstön tarpeesta ja sen perusteista sekä työnantajan käytettävissä olevista muista keinoista 1 momentissa tarkoitettujen seurausten välttämiseksi.

8 e §

Huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun väliaikainen kieltäminen

Tuomioistuimien voi työtaistelun kohteena olevan työnantajan hakemuksesta sakon uhalla väliaikaisesti kieltää työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistystä toimeenpanemasta tai jatkamasta työtaistelua, jos työnantaja pyrkii neuvottelemaan tai neuvoteltuaan ensin työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen kanssa työtaistelun rajauksesta tai suojele työstä saattaa todennäköiseksi, että:

1) työtaistelusta aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia, joita työnantaja ei voi kohtuudella sen käytettävissä olevilla muilla keinoilla välttää; ja

2) asian kiireellisyys vaatii väliaikaisen määräyksen antamista 1 kohdassa tarkoitettujen seurausten estämiseksi.

Hakemusta ei voida hyväksyä varaamatta vastapuolelle tilaisuutta tulla kuulluksi.

Tuomioistuimien voi tarvittaessa heti väliaikaisesta kieltoa koskevan hakemuksen vireille

tultua vastapuolta kuulematta sakon uhalla lykätä työtaistelua, kunnes väliaikaista kieltoa koskeva asia on ratkaistu. Päätökseen ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

Tuomioistuimen on mahdollisuuksien mukaan rajattava väliaikainen kiello siten, että se koskee niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä todennäköisesti aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia. Väliaikainen kiello voidaan määrätä myös ennen 8 f §:ssä tarkoitettun kieltokanteen vireille tuloa.

Väliaikaisen kiellon hakemiseen, määräämiseen ja täytäntöönpanoon sovelletaan, mitä oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 4 §:n 1 momentissa, 5 §:n 1 ja 3 momentissa, 6 §:n 1 ja 3 momentissa ja 8–14 §:ssä sekä ulosottokaaren (705/2007) 8 luvun 4, 9 ja 12 §:ssä säädetään turvaamistoimen hakemisesta, määräämisestä ja täytäntöönpanosta.

8 f §

Huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun kieltäminen

Tuomioistuin voi työtaistelun kohteena olevan työnantajan kanteesta sakon uhalla kieltää työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistystä toimeenpanemasta 8 d §:n 2 momentin mukaan kiellettyä työtaistelua tai jatkamasta sitä. Asia on käsiteltävä tuomioistuimessa kiireellisenä.

Tuomioistuimen on mahdollisuuksien mukaan rajattava kiello siten, että se koskee niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia.

8 g §

Työnseisausta koskevasta ilmoituksesta poikkeaminen

Työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksellä on 7 §:n 1 momentissa säädetystä huolimatta oikeus ilman vastapuolen suostumusta siirtää aiotun työnseisauksen

aloittamisen myöhäisempään ajankohtaan, rajoittaa sen suppeammaksi kuin työnseisausta koskevassa ilmoituksessa on mainittu tai peruuttaa työnseisauksen, jos työnantaja on hakenut 8 e §:ssä tarkoitettua väliaikaista kieltoa tai tuomioistuim on sen määrännyt tai, jos työnantaja on nostanut 8 f §:ssä tarkoitettua kanteen työtaistelun kieltämiseksi tai tuomioistuim on mainitun pykälän nojalla kieltänyt työtaistelun toimeenpanon tai jatkamisen.

Työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen on 1 momentin nojalla siirtäessään tai rajoittaessaan työnseisausta ilmoitettava tästä työnantajalle kolme vuorokautta ennen työnseisauksen aloittamista. Työnseisausta ei saa tällöin kuitenkaan aloittaa ennen 7 §:ssä säädetyn määräajan päätymistä.

4 luku

4 luku

Erinäisiä säännöksiä

Erinäisiä säännöksiä

18 a §

18 a §

Hyvitys

Hyvitys lainvastaisesta myötätunto- ja poliittisesta työtaistelusta

18 b §

Hyvitys ilmeisen perusteettomasta väliaikaista kieltoa koskevasta hakemuksesta

Työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksellä on oikeus saada hyvitys työnantajalta, joka on hakenut 8 e §:ssä tarkoitettua väliaikaista kieltoa ilmeisen perusteettomasti. Hyvityksen määrä on enintään 150 000 euroa. Hyvityksen suuruutta määrättäessä on otettava huomioon teon moitittavuuden aste ja työnantajan olot yleensä. Erityisesti syystä hyvitystä voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää kokonaan tuomitsematta.

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

Oikeus hyvitykseen raukeaa, jos kannetta ei nosteta vuoden kuluessa siitä päivästä, jona väliaikainen kielto peruutettiin tai siitä lukien, kun väliaikaista kieltoa koskeva asia on lopullisesti ratkaistu.

18 c §

Hyvitys huolehtimisvelvollisuuden rikkomisesta

Työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistyksen, joka on ilmeisellä tavalla jättänyt noudattamatta 8 d §:n 1 momentin mukaisen huolehtimisvelvollisuutensa, on maksettava hyvitys. Hyvityksen määrä on enintään 150 000 euroa. Hyvityksen suuruutta määrättäessä on otettava huomioon teon vakavuus ja yhdistyksen koko. Teon vakavuutta arvioitaessa on otettava huomioon teon laatu, laajuus ja kesto. Erityisestä syystä hyvitystä voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää kokonaan tuomitsematta.

Oikeus hyvityksen vaatimiseen on työtaistelun kohteeksi joutuneella työnantajalla.

Jos saman työtaistelutoimen perusteella hyvitystä vaatineita asianosaisia on useampia, tuomittava hyvitys on jaettava asianosaisten kesken.

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.

18 b §

Hyvityksen rahamäärän tarkistaminen

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

18 d §

Hyvityksen rahamäärän tarkistaminen

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

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
..

