Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

**Lausunto**

27.3.2024

VN/1/2024
VN/1/2024-TEM-34

Perustuslakivaliokunta

## Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi; työ- ja elinkeinoministeriön lisäselvitys

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lisäselvitystä, jossa tehdään selkoa poliittisten lakkojen kielloista ja rajoituksista Euroopan maissa ja eräistä ihmisoikeussopimusvelvoitteista ilmenevän erottelun poliittisiin työtaisteluihin ja poliittisluonteisiin työtaisteluihin merkityksestä näiden kieltojen kannalta. Lisäksi valiokunta pyytää tilastotietoa mainittujen lakkojen yleisyydestä Suomessa vuosina 2000-2022.

### Poliittiset työtaistelut työrauhan vallitessa

Hallituksen esityksessä ehdotettavat poliittisia työtaisteluita ja myötätuntotyötaisteluita koskevat rajoitukset koskevat ensisijaisesti työrauhavelvollisuuden voimassa ollessa toteutettavia poliittisia ja myötätuntotyötaisteluita. Ehdotettavien rajoitusten keskeisenä perusteena on työrauhavelvollisuus. Kyse on lakisääteisen, työehtosopimukseen liittyvän työrauhavelvollisuuden laajentamisesta koskemaan eräitä poliittisia ja myötätuntotyötaisteluita.

Työrauhavelvollisuus on ILOn valvontakäytännössä sallittu työtaisteluoikeuden rajoituspe-ruste. Yleissopimuksen numero 87 soveltamista koskevan valvontakäytännön mukaan työehtosopimuksen voimassaolon aikana lakko-oikeutta voidaan rajoittaa. Vaikka ILOn valvontakäytännössä yleisenä periaatteena on, että työtaisteluoikeutta ei voida rajoittaa taloudellisilla perusteilla, on valvontakäytännössä kuitenkin hyväksytty työtaisteluoikeuden rajoittaminen työrauhavelvollisuuden perusteella.

Työrauhavelvollisuuden peruste palautuu perustuslaissa turvattuun omaisuuden suojaan ja sen turvaamaan sopimussidonnaisuuteen. Työnantajina toimivia oikeushenkilöitä perusoikeudet suojaavat välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Suomen työnantajista suurin osa on pieniä työnantajia, jolloin kytkös työnantajien omaisuuden suojaan on usein myös


| Postiosoite<br>Postadress<br>Postal Address | Käyntiosoite<br>Besöksadress<br>Office | Puhelin<br>Telefon<br>Telephone | Faksi<br>Fax<br>Fax | s-posti, internet<br>e-post, internet<br>e-mail, internet |
|---|---|---|---|---|
| Työ- ja elinkeinoministeriö<br><br>PL 32<br>00023 Valtioneuvosto | <br><br>Aleksanterinkatu 4<br>Helsinki | <br><br>0295 16001<br>+358 295 16001 | <br><br>09 1606 2160<br>+358 9 1606 2160 | <br><br>kirjaamo.tem@gov.fi<br>www.tem.fi |

hyvin välitön. Työrauhavelvoitteen sisältöä ei ole määritelty kansainvälisissä sopimuksissa, joten sen sisällön tarkemmassa määrittelyssä on kansallista liikkumavaraa.

ILOn valvontakäytännössä otetaan kantaa yksittäisiin tapauksiin ja valvontakäytännössä on muodostettu eräitä yleisiä periaatteita työtaisteluoikeuden suojasta. ILOn valvontakäytännössä ei tiettävästi ole käsitelty nyt käsillä olevien ehdotusten mukaisia rajoituksia, jotka liittyvät työrauhavelvollisuuden laajentamiseen koskemaan poliittisia ja myötätuntotyötaisteluita.

ILOn 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. ILOn yleissopimusten numero 87 ja 98 valvontakäytännön perusteella suojaa saavat sellaiset poliittisluonteiset lakot, jotka koskevat työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen puolustamista ja edistämistä taikka ammatillisia asioita. Yhdistymisvapauskomitea on myös täsmentänyt, että on vaikea tehdä selvää eroa sen välillä, mikä on poliittista ja mikä on asianmukaisesti ottaen ammattiyhdistysluonnetta, ja että nämä kaksi käsitettä ovat päällekkäisiä.

Jäsenmailla on poliittisten lakkojen käytön rajoittamisessa liikkumavaraa, jos ammatillisiin syihin liittyviä lakkoja ei rajoiteta kokonaan ja ammattiyhdistysjärjestöjen tai työnantajajärjestöjen rauhanomaiset mielenilmaukset sallitaan. Poliittisissa lakoissa tarkoituksena ei ole vaikuttaa työehtosopimuksen solmimiseen taikka neuvotteluihin, joten jäsenvaltioiden liikkumavara sääntelyssä on laajempi. Sääntelyssä voidaan ottaa huomioon kansalliset työmarkkinaolosuhteet ja käytännöt.

Poliittisten työtaisteluiden enimmäiskestoa koskevassa ehdotuksessa ei ole eroteltu poliittisluonteisia ja puhtaasti poliittisia työtaisteluita ILOn valvontakäytännössä tehdyn jaottelun perusteella. Suomessa poliittiset työtaistelut ovat liittyneet jollakin tavalla työntekijöiden asemaan, oikeuksiin tai etuihin ja olleet siten poliittisluonteisia. Enimmäiskeston rajoituksen välttämättömyys liittyy juuri näihin työtaisteluihin. Poliittisen työtaistelun vaikutukset työnantajien toimintaan ovat samanlaiset riippumatta poliittisen työtaistelun tavoitteista.

**Poliittiset työtaistelut työrauhavelvoitteen ulkopuolella**

Esityksessä ehdotetaan enimmäiskestosta säätämistä myös työrauhavelvollisuuden ulkopuolella järjestettäville poliittisille työtaisteluille. Tämä on perusteltua työnantajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Jos näin ei tehtäisi, kohdistuisivat poliittiset työtaistelut työnantajiin niiden järjestäytymättömyyden perusteella.

**Poliittisten lakkojen sallittavuus Euroopan maissa**

Poliittisten lakkojen asema on useissa Euroopan maissa jossain määrin epäselvä ja perustuu lainsäädännön sijasta oikeuskäytäntöön. Asian tarkempi selvittäminen edellyttäisi maille tehtäviä kyselyitä ja niiden oikeuskäytännön tarkastelua, mitä ei ole tässä aikataulussa pystytty tekemään. Asian selvittämistä hankaloittavat poliittisen lakon käsitteen määrittelyiden erot ja saatavilla olevien lähteiden tietojen ristiriitaisuus tai tietojen yleisluonteisuus. Hallituksen esityksessä on kuvattu eräiden keskeisten verrokkimaiden käytäntöä.

Poliittisten lakkojen sallittavuus perustuu eri maissa yleensä oikeuskäytäntöön. Kansainvälisten sitoumusten antaman liikkumavaran arvioinnin kannalta ei ole merkitystä sillä, perustuvatko poliittisten lakkojen rajoitukset oikeuskäytäntöön vai lainsäädäntöön. Kysymys on molemmissa tilanteissa oikeusjärjestyksen tunnustamista rajoituksista.

Euroopan parlamentin teettämän selvityksen mukaan suurimmassa osassa EU-jäsenvaltioita ei ole selkeää poliittisten lakkojen kieltoa. Lakot, joilla on poliittisia päämääriä, ovat nimenomaisesti kiellettyjä Bulgariassa, Latviassa, Liettuassa, Romaniassa ja Espanjassa.

Kielto saattaa kuitenkin käytännössä koskea vain puhtaasti poliittisia lakkoja. Edellä mainitun selvityksen mukaan useissa EU-jäsenvaltioissa lakon laillisuutta tarkastellaan siitä näkökulmasta, onko sillä liittymää työntekijöiden etujen puolustamiseen erotuksena puhtaasti poliittisista tavoitteista tai onko kyse lakosta, jonka tavoitteet liittyvät näihin molempiin. (Towards an EU-wide right to politically strike: A constitutional perspective. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies PE 757.656, 2023.) Puhtaasti poliittiset lakot vaikuttavat olevan yleisesti kiellettyjä suurimmassa osassa Euroopan maita pl. kuitenkin ainakin Tanska, Suomi, Italia ja Norja (Wiebke Warneck: Strike rules in the EU27 and beyond - A comparative overview, 2007). Tietoa siitä, onko eri maiden käytännössä nojauduttu nimenomaan ILOn valvontakäytännön mukaiseen jaotteluun puhtaasti poliittisista ja poliittisluonteisista lakoista, ei ole käytössä.

Ehdotettava sääntely eroaa eräistä muista maista siinä, että poliittisia työtaisteluita ei ehdoteta kiellettäväksi vaan niiden enimmäiskestoa ehdotetaan rajoitettavaksi. Poliittisluonteisten työtaisteluiden osalta lainsäädännössä asetettuja enimmäiskeston rajoituksia ei ole löydetty muista maista. Ehdotettava sääntely poikkeaa eräistä muista maista siinä, että lainsäädännössä ei ehdoteta tehtäväksi eroa puhtaasti poliittisten ja poliittisluonteisten työtaisteluiden osalta vaan rajoitukset koskisivat molempia samalla tavalla siltä osin kuin puhtaasti poliittiset työtaistelut ylipäätään kuuluvat poliittisen työtaisteluoikeuden piiriin.

**Taulukko poliittisten lakkojen asemasta eräissä Euroopan maissa**

| | |
|---|---|
| Itävalta | Tuoreempien lähteiden mukaan sallittuja, esimerkkinä mainittu eläkeikää koskevat poliittiset lakot |
| Belgia | Epäselvä, puhtaasti poliittiset kiellettyjä, laillisuus saattaa edellyttää yhteyttä työntekijöiden taloudellisiin tai sosiaalisiin etuihin / työsuhteeseen liittyviin kysymyksiin, TEM:n selvityksen mukaan voivat joissain tilanteissa olla laillisia |
| Bulgaria | Laittomia |
| Kroatia | Puhtaasti poliittiset lakot saattavat olla laittomia, vaikka ei nimenomaista kieltoa, lainsäädännössä sallitaan lakot, jotka liittyvät työntekijöiden taloudellisiin ja sosiaalisiin etuihin |
| Tšekki | Epäselvä, koska ei lainsäädäntöä, työntekijöiden taloudellisia ja sosiaalisia etuja suojelemaan pyrkivät lakot sallittuja korkeimman oikeuden oikeuskäytännön mukaan, epäselvää, ovatko puhtaasti poliittiset lakot sallittuja |
| Viro | Periaatteessa kiellettyjä, saattavat olla sallittuja, jos on myös työehtoihin liittyviä vaatimuksia |
| Ranska | Oikeuskäytännön mukaan oikeuden väärinkäyttöä, mutta jos koskevat ensisijaisesti työntekijöiden etuja, voivat olla sallittuja |
| Saksa | Laittomia |
| Kreikka | Puhtaasti poliittiset lakot laittomia, mutta jos sekä poliittisia että työmarkkinatavoitteita, voivat olla sallittuja (taloudellisia, työllisyys-, ammattiyhdistys- tai sosiaalivakuutukseen liittyviä tavoitteita ja kohdistetaan valtioon) |
| Unkari | Lakko on oikeutettu, jos liittyy työntekijöiden taloudellisiin tai sosiaalisiin etuihin, puhtaasti poliittisten lakkojen asema kiistanalainen, mutta lainsäädännössä ei suljeta pois, oikeus järjestää lakko lainsäädännön muuttamiseksi todettu oikeuskäytännössä |
| Irlanti | Puhtaasti poliittisia lakkoja ei suojata |
| Italia | Sallittuja pl. lakot, joilla tavoitellaan perustuslaillisen järjestyksen kaatamista tai demokraattisten instituutioiden toiminnan estämistä, siviilioikeudellisesti hyväksytty myös puhtaasti poliittinen lakko |
| Latvia | Lainsäädännön mukaan laittomia, jos aloitetaan poliittisten vaatimusten, poliittisen tuen tai poliittisen protestin ilmaisemiseksi |
| Liettua | Lainsäädännön mukaan laittomia ainakin, jos vain puhtaasti poliittisia tavoitteita |
| Alankomaat | Epäselvä, saattavat olla suojattuja, jos tavoitteet liittyvät työhön liittyviin kysymyksiin, jotka yleensä ovat ammattiliittojen ja työnantajien neuvotteluiden kohteena, |

| | |
|---|---|
| | eläkeikään liittyvät poliittiset lakot katsottu sallituiksi, poliittiset lakot, joiden tavoitteet eivät liity työmarkkinapolitiikkaan, eivät ole suojattuja |
| Portugal | Puhtaasti poliittiset lakot laittomia |
| Puola | Puhtaasti poliittiset lakot, jotka eivät liity työntekijöiden ammatillisiin etuihin, laittomia, jos molempia tavoitteita, voivat olla laillisia |
| Romania | Puhtaasti poliittiset lakot laittomia |
| Slovakia | Epäselvä, lakon tulee liittyä kollektiiviseen neuvotteluprosessiin |
| Slovenia | Puhtaasti poliittiset lakot laittomia |
| Espanja | Kielletty lailla, mutta oikeuskäytännössä todettu kiellon koskevan vain niitä, jotka täysin työntekijöiden ammatillisiin etuihin liittymättömiä, sosiaalipoliittiset lakot sallittuja |
| Tanska | Tanskassa poliittisten lakkojen katsotaan periaatteessa rikkovan työrauhavelvollisuutta. Tanskassa poliittiset työtaistelut ovat kuitenkin käytännössä sallittuja lyhyinä muutaman tunnin mielenilmaisuina tai protesteina. Työtuomioistuin ei määrä sakkoja lyhyistä poliittisista lakoista, koska tuomioistuin on tulkinnut lyhyiden poliittisten lakkojen kuuluvan työtuomioistuinta ja työriitojen välitysmenettelyä koskevan lain (Lov om Arbejdsretten og faglige voldgiftsretter) 12 §:n soveltamisalaan. Lain 12 §:n perusteella sakkoja ei määrätä, jos osallistuminen koskee lyhytkestoista lakkoa. Lakolla tulee olla kohtuullinen syy. (Hasselbalch, Ole: Labour Law in Denmark, Kluwer Law International, 2019, s. 258.) |
| Ruotsi | Ruotsissa poliittisten työtaistelujen laillisuus on epäselvä, ja ne ovat harvinaisia. Poliittiset työtaistelut voivat olla sallittuja lähinnä lyhyinä protestiluontoisina toimenpiteinä, joiden kesto on tosiasiallisesti määritetty etukäteen. Pidempiaikaisena niiden saatetaan katsoa riistävän vastapuolelta tälle kollektiivisopimuksen perusteella kuuluvat oikeudet, erityisesti työnantajalta tämän työnjohto-oikeuden. Laissa tai useimmissa järjestöjen välisissä perussopimuksissa ei ole rajoitettu poliittisia työtaisteluita yksityisellä sektorilla. (Ks. Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 127.) |
| Norja | Poliittiset työtaistelut ovat sallittuja. Poliittisista työtaisteluista ei ole lainsäädäntöä, mutta niistä on sovittu työmarkkinajärjestöjen LO ja NHO välisessä pääsopimuksessa ja niistä on työtuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Poliittinen työtaistelu ei saa kohdistua omiin työehtoihin. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan poliittisen työtaistelun on oltava lyhytkestoinen, jotta se ei riko työrauhavelvoitetta, ja siitä on ilmoitettava ennalta työnantajalle. (Politiske demonstrasjonsstreiker, LO Norge. 29.3.2021.17) |
| Saksa | Poliittiset työtaistelut ovat Saksassa kiellettyjä. Tämä johtuu siitä, että poliittisia tavoitteita ei voida saavuttaa kollektiivisopimuksella eikä työnantaja voi vastata poliittisiin vaatimuksiin. Lainvastaisia ovat myös laajemmin kaikenlaiset poliittisia, sosiaalisia tai taloudellisia seikkoja koskevat demonstraatiotyötaistelut, joissa vaatimuksia ei ole kohdistettu vastapuoleen. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 154.) |
| UK | Laittomia |

Taulukon tiedot perustuvat seuraaviin lähteisiin:

- Hallituksen esitys ja siinä viitatut lähteet
- Towards an EU-wide right to politically strike: A constitutional perspective. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies PE 757.656, 2023. Saatavilla: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757656/IPOL_STU(2024)757656_EN.pdf
- Selvitys eurooppalaisista työrauhajärjestelmistä, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 20/2011.

- ILO:n tietokanta ILO's Legal Database on Industrial Relations (IRLex), Saatavilla: https://www.ilo.org/global/topics/collective-bargaining-labour-relations/WCMS_507552/lang--en/index.htm
- Wiebke Warneck: Strike rules in the EU27 and beyond - A comparative overview, 2007. Saatavilla: https://library.fes.de/pdf-files/gurn/00275.pdf
- Waas, Bernd: The Right to Strike, Wolters Kluwer Law International, 2014.


Lähteet sisältävät osittain ristiriitaisia tietoja.

**Tilastotiedot poliittisista lakoista Suomessa**

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa tilastotietojen osalta hallituksen esityksessä selostettuun:

Alle 10 prosenttia menetetyistä työpäivistä on käytetty poliittisiin työtaisteluihin. Poliittisista työtaisteluista ei ole omaa tilastoa, vaan ne kuuluvat Tilastokeskuksen työtaistelutilastossa kategoriaan ”muut syyt”. Voidaan kuitenkin työtaistelutilaston ja mediatietojen perusteella päätellä, että ajanjaksona 2018–2022 poliittisten työtaisteluiden osuus kaikista työtaisteluiden vuoksi menetetyistä työpäivistä oli noin 8–9 prosenttia. Näistä lähestulkoon kaikki työpäivien menetykset, noin 170 000 työpäivää, tapahtuivat vuonna 2018. Syksyllä 2018 järjestetyt valtakunnansovittelijan toimistoon ilmoitetut poliittiset työtaistelut olivat lakkoja sekä ylityö-, vuoronvaihto- ja matkustuskieltoja. Vuoden 2018 piikki muut syyt -kategorian työtaisteluissa ei voi selittyä muulla kuin laajoilla poliittisilla mielenilmauksilla pääministeri Sipilän hallituksen toimia vastaan. Muina vuosina poliittisten työtaisteluiden vuoksi menetettyjen työpäivien määrä on ollut vähäinen. Poliittisten työtaisteluiden lukumäärästä ei ole olemassa luotettavaa tietoa.

Hallitusneuvos Nico Steiner