

# **Ammatillinen yhdistymisvapaus ja työtaisteluoikeus Euroopan unionin Suomessa**

Perus- ja ihmisoikeudet lainsäädäntö- ja oikeuskäytännössä

Pro gradu -tutkielma

Tuomas Stenius

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

19.5.2023

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä



Pro gradu -Tutkielma

**Oppiaine:** Oikeustiede

**Tekijä:** Tuomas Stenius

**Otsikko:** Ammatillinen yhdistymisvapaus ja työtaisteluoikeus Euroopan unionin Suomessa

**Ohjaaja:** Veli-Pekka Viljanen

**Sivumäärä:** 87 sivua

**Päivämäärä:** 19.5.2023

Tutkielma käsittelee perusoikeudeksi perustuslaissa luokiteltua ammatillista yhdistymisvapautta, sen taustalla olevia sääntelyinstrumentteja sekä rajoitusperusteita. Tutkielman tarkoituksena on selvittää voimassaolevaa oikeustilaa sen suhteen, millaiseksi Suomen lainkäyttöpiirissä ammatillisen yhdistymisvapauden sisältö muodostuu.

Tutkielman tutkimusmetodi on lainopillinen, eli tarkoituksena on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältöä normiaineistoa tulkitsemalla ja systematisoimalla. Tutkielman keskeisiä sääntelylähteitä ovat kansallinen laki, kansainväliset velvoitteet, joihin Suomi on sitoutunut sekä EU-oikeus. Etenkin perusoikeuksien muodostuessa kansallisen sääntelyaineiston lisäksi kansainvälisistä lähteistä, on perusoikeuden sisällön selvittämiseksi tutkielmassa tarkasteltu kansalliseen oikeustilaan vaikuttavia kansainvälisiä sopimuksia ja Euroopan unionin oikeutta sekä edellä mainittuja oikeussäännöksiä tulkitsevien tuomioistuinten ratkaisuja liittyen ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja sitä läheisesti sivuaviin tai verrannollisiin aihepiireihin. Ammatillisen yhdistymisvapauden pääasiallinen sääntely on määritelty kansallisesti Suomen laissa, kuitenkin EU-oikeuden ja kansainvälisten sopimusten mukainen sääntely sekä oikeustapaukset voivat vaikuttaa merkittäväällä tavalla kansallisen oikeuden sisältöön koskien ammatillista yhdistymisvapautta. Esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisulla voi olla merkittävää vaikutusta käytännön ammatillisen yhdistymisvapauden sisältöön, joten tästä syystä tutkielman tärkeäksi osakokonaisuudeksi on valikoitunut juuri EUT:n aiheen kanalta relevanttien ennakkotapausten analysointi ja merkitysten pohdinta. Tärkeimpiä lähteitä tutkielmassa ovat asiaan liittyvien lakisäännösten, virallisaineiston ja tuomioistuinratkaisujen lisäksi perusoikeuksiin, yhdistymisvapauteen, EU-oikeuteen ja kansainvälisiin sopimuksiin liittyvä suomalainen sekä kansainvälinen oikeuskirjallisuus.

Tutkielmassa pyritään määrittelemään ja tunnistamaan ne tekijät, jotka vaikuttavat ammatillisen yhdistymisvapauden taustalla sekä tunnistamaan tiettyjä kriteerejä, joiden perusteella oikeuden sisältöä on määritelty kansallisella ja kansainväliselläkin tasolla. Tutkielmassa tulkitaan ammatillisen yhdistymisvapauden kansainvälisten ja kansallisten oikeussääntöjen yhtenäisyyttä sekä luodaan katsaus ammatillisen yhdistymisvapauden lainsäädännölliseen tulevaisuuteen. Tutkielmassa tunnistetaan kansallisten ja kansainvälisten oikeuslähteiden ja niihin liittyvien tulkintojen aatteelliset yhteneväisyydet, joita on runsaasti. Eri instanssien sääntelyssä ja toisaalta niitä tulkitsevien tuomioistuinten ratkaisukäytännössä on kuitenkin nähtävissä se, että taustalla vaikuttavat näiden eri toimijoiden ja järjestelmien keskeiset päämäärät, esimerkiksi suhteessa EIT:n ja EUT:n ratkaisuihin ja niiden yhdistymisvapautta koskevien tai sivuavien päätösten painotuksissa. Tutkielman johtopäätöksenä voidaan kuitenkin todetta, että ammatillinen yhdistymisvapaus toteutuu kansallisesti Suomessa perusoikeudelle kuuluvalla tavalla, ja tälle ei luo estettä myöskään kansainväliset, tai EU-oikeuden säännökset tai tulkinnat.

**Avainsanat:** ammatillinen yhdistymisvapaus, perusoikeudet, työtaisteluoikeus, perusoikeuksien rajoitusedellytykset

## Sisällys

<b>Ammatillinen yhdistymisvapaus ja työtaisteluoikeus Euroopan unionin Suomessa .....</b>	<b>I</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>VI</b>
<b>Lyhenteet.....</b>	<b>XI</b>
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Tutkimusaihe.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Käsitteiden määrittelyä .....</b>	<b>5</b>
1.2.1 Työtaisteluoikeus ja lakko-oikeus .....	5
1.2.2 Perusoikeudet.....	6
1.2.3 Kollektiivinen neuvottelu .....	6
<b>1.3 Tutkimusmetodi ja tutkielman rakenne .....</b>	<b>6</b>
1.3.1 Metodi .....	6
1.3.2 Tutkielman rakenne .....	7
<b>2 Ammatillinen yhdistymisvapaus .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Perustuslaki.....</b>	<b>8</b>
<b>2.2 Yhdistymisvapaus ja työtaisteluoikeus kansainvälisessä oikeudessa .....</b>	<b>14</b>
2.2.1 Kansainväliset sääntelyinstrumentit .....	14
2.2.2 Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimukset .....	15
2.2.3 International Labour Organisationin (ILO:n) yleissopimukset .....	17
2.2.4 Euroopan Ihmisoikeussopimus ja Euroopan Ihmisoikeustuomioistuin.....	19
2.2.5 Yhdistymisvapauden mukainen työtaisteluoikeus EU-oikeudessa .....	22
2.2.6 Unionilla ei toimivaltaa työtaisteluoikeuteen .....	24
2.2.7 Euroopan unionin tuomioistuin .....	25
<b>2.3 Eri oikeuslähteiden väliset suhteet ammatillisessa yhdistymisvapaudessa ja työtaisteluoikeudessa.....</b>	<b>26</b>
<b>2.4 Oikeuslähteiden vertailu .....</b>	<b>28</b>
<b>2.5 Työtaisteluoikeuden perusoikeusluonne .....</b>	<b>29</b>
2.5.1 Euroopan unioni.....	30
2.5.2 Suomi.....	31
2.5.3 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin .....	33
2.5.4 ILO ja YK .....	34
2.5.5 Yhteenveto työtaisteluoikeuden perusoikeusluonteesta .....	34

<b>3</b>	<b>Työtaisteluoikeuden rajoittaminen kansallisessa oikeudessa .....</b>	<b>36</b>
<b>3.1</b>	<b>Työtaisteluoikeuden rajoittaminen kansallisessa oikeudessa.....</b>	<b>36</b>
<b>3.2</b>	<b>Suomen lainsäädännössä määritellyt poikkeukset työtaisteluoikeuteen .....</b>	<b>39</b>
<b>3.3</b>	<b>Terveydenhoitoalan työtaisteluoikeuden rajoitukset .....</b>	<b>42</b>
3.3.1	Tausta ja tilannearviointi .....	42
3.3.2	HE 153/2007 vp ja PeVL 15/2007, hallituksen esitys laiksi potilasturvallisuuden varmistamiseksi terveydenhuollon työtaistelun aikana .....	43
3.3.3	HE 130/2022 vp ja PeVL 41/2022, hallituksen esitys eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana .....	45
3.3.4	Perusoikeuksien rajoitusedellytysten käyttäminen hallituksen esityksen arvioinnissa sekä niistä annetuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa .....	47
3.3.5	Yhteenveto työtaisteluvollisuuteen liittyvistä lakiehdotusten suhtautumisesta kyseiseen oikeuteen ja perustuslakivaliokunnan lausunnoista koskien työtaisteluoikeuden rajoituksia .....	48
<b>4</b>	<b>Euroopan unionin tuomioistuimen oikeustapaukset liittyen ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja työtaisteluoikeuteen .....</b>	<b>51</b>
<b>4.1</b>	<b>EU:n kilpailuoikeus ja oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin .....</b>	<b>52</b>
<b>4.2</b>	<b>Euroopan unionin tuomioistuimen oikeustapaukset Laval ja Viking .....</b>	<b>57</b>
4.2.1	Laval C-341/05 .....	57
4.2.2	Viking C-438/05 .....	60
<b>4.3</b>	<b>Laval- ja Viking-tapausten arviointia .....</b>	<b>63</b>
4.3.1	Tapausten arviointia .....	63
4.3.2	Proportionality Principle: Necessary and appropriate .....	65
4.3.3	Euroopan unionin tuomioistuimen punninnat oikeustapauksissa.....	67
4.3.4	EUT:n suhtautuminen liikkumisvapauteen muissa tapauksissa.....	70
<b>4.4</b>	<b>Laval- ja Viking-tapausten jälkeen .....</b>	<b>71</b>
<b>5</b>	<b>Yhdistymisvapauden eri oikeuslähteiden yhteensovittaminen .....</b>	<b>73</b>
<b>5.1</b>	<b>Yhdistymisvapauden oikeuslähteiden keskinäinen suhde ja niistä muodostuva kansallinen oikeustila .....</b>	<b>73</b>
<b>6</b>	<b>Yhteenveto ja ammatillisen yhdistymisvapauden tila.....</b>	<b>76</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

*Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria : yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY 1989.

*Bercusson, Brian*: European Labour Law. Cambridge University Press, second edition, 2009.

*Blanpain, Roger*: European Labour Law. Kluwer Law International, 9. painos, 2003.

*Blanpain, Roger – Engels, Christian*: European Labour Law. Kluwer Law and Taxation 1998.

*Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo*: Virkamiesten oikeusasema, Otava 1995.

*Bruun, Niklas*: Työelämän perusoikeudet Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, s. 213-228 teoksessa Perusoikeudet EU:ssa. Lakimiesliiton kustannus 2001.

*Bruun, Niklas – Van Koskull, Anders*: Työoikeuden perusteet. Talentum, Helsinki, 2012.

*Eerola, Risto*: EU-oikeuden perusteet. 2002 toinen uudistettu painos.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä, teoksessa perusoikeudet, s.29-60.

WSOYpro Oy, 2. uudistettu painos, 2011. (Hallberg 2011a)

*Hallberg, Pekka*: Oikeusturva (PL 21 §), teoksessa Perusoikeudet, s. 783–808.

WSOYpro Oy, 2. uudistettu painos, 2011. (Hallberg 2011b)

*Hallberg, Pekka*: Perusoikeudet tuomioistuimissa, teoksessa perusoikeudet, s.851-

874. WSOYpro Oy, 2. uudistettu painos, 2011. (Hallberg 2011c)

*Hiden, Mikael*: *Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä, teoksessa Perusoikeudet suomessa*. Lakimiesliiton kustannus Helsinki 1999.

*Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu*: IHMISOIKEUDET – Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön.

Alma Talent Oy 2017.

*Hietala, Harri – Kahri, Tapani*: Työsopimuslaki. Weilin+Göös, 4. uudistettu painos, 1992.

*Husa, Jaakko*: Perusoikeusvalvonta EU:n alueella – Riitasointuinen triangeli?, s.43-64, teoksessa Perusoikeudet EU:ssa. Lakimiesliiton kustannus 2001.

*Husa, Jaakko – Jyränki, Antero*: Valtiosääntöoikeus: Systemaattinen yleisesitys Suomen valtiosäännöstä. Kauppakamari, 2. uudistettu painos, 2021.

- Jaspers, Teun – Pennings, Frans – Peters, Saskia*: European Labour Law. Intersentia 2019.
- Junni, Jussi*: Kirkon viranhaltijan työtaisteluoikeuden rajoittaminen perusoikeusnäkökulmasta. Oikeus 4/2019, s. 397–417.
- Jyränki, Antero: Leonista Nizzaan: Eurooppalaisen perusoikeusajattelun historiallisia linjoja (s.1-42), teoksessa Perusoikeudet EU:ssa, Lakimiesliiton kustannus 2001.
- Jyränki, Antero: Valta ja Vapaus: Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2003.
- Kairinen, Martti – Koskinen, Seppo – Nieminen, Kimmo – Ullakonoja, Vesa – Valkonen, Mika*: Työoikeus. WSOYPRO Oy, toinen uudistettu painos 2006.
- Kairinen, Martti – Koskinen, Seppo – Nieminen, Kimmo – Ullakonoja, Vesa – Valkonen, Mika*: Työoikeus. WSOYPRO Oy, 5. uudistettu painos, 2018.
- Karapuu, Heikki*: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, teoksessa Perusoikeudet, s.61–88. WSOYpro Oy, 2. uudistettu painos, 2011.
- Koskinen, Seppo – Nieminen, Mika – Valkonen, Mika*: Työhönotto ja työsopimuksen ehdot. WSOY Pro, 2008.
- Lamminen, Johannes*: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja yhdistymisvapaus – työtaisteluoikeutta vaiheittain. Lakimies 6/2014, s. 844–868.
- Lamminen, Johannes*: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja. Turun yliopiston julkaisuja, 2020.
- Merikoski, V*: Hallinto-oikeudellinen tutkimus Yhdistymisvapaudesta. Suomalainen lakimiesyhdistys, ensimmäinen painos, Helsinki 1935.
- Nielsen, Ruth*: *European Labopu Law*. DJØF Publishing, 2000.
- Novitz, Tonia – Syrpis, Phil*: Giving with one hand and taking with the other: Protection of workers' Human rights in the European Union, teoksessa Human Rigths at work, Onati International Series in Law and Society, 2010.
- Ojanen, Tuomas*: EU-oikeuden perusteita. Edita Prima Oy, 2006.
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent 2018.
- Riesenhuber, Karl*: European Employment Law. 2<sup>nd</sup> edition, intersentia 2012.
- Sakslin, Maija*: Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki, teoksessa Perusoikeudet suomessa. Lakimiesliiton kustannus Helsinki 1999.

- Saloheimo, Jorma*: Työ- ja virkaehtosopimusoikeus. Alma Talent Oy, 2. uudistettu painos, 2012.
- Saraviita, Ilkka*: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Talentum, Helsinki, 2005.
- Sulkunen, Olavi*: Kansainväliset ammattiyhdistysoikeudet. Suomen lakimiesyhdistys. 2000.
- Tuori, Kaarlo*: Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (PL 13 §), teoksessa Perusoikeudet, s. 493 - 532. WSOYpro Oy, 2. uudistettu painos, 2011.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Alma Talent Oy 2001.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien soveltamisala, teoksessa perusoikeudet, s.89–138. WSOYpro Oy, 2. uudistettu painos, 2011. (Viljanen 2011a)
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoittaminen, teoksessa perusoikeudet, s.139–170. WSOYpro Oy, 2. uudistettu painos, 2011. (Viljanen 2011b)

### **Virallislähteet**

HE 13/1970 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lainsäädännöksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevasta neuvottelu- sopimus- ja sovittelujärjestelmästä.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 153/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana.

HE 130/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 19/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 19/2001 vp hallituksen esityksestä laiksi korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palvelussuhteen ehdoista annetun lain kumoamisesta ja valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.



PeVL 12/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 12/2003 vp puhemiesneuvoston ehdotuksesta laiksi eduskunnan virkamiehistä sekä eduskunnan päätöksiksi eduskunnan kanslian ohjesäännön ja valtion tilintarkastajien johtosäännön muuttamisesta.

PeVL 15/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana.

PeVM 6/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö puhemiesneuvoston ehdotuksesta laiksi eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta ja uudeksi eduskunnan kanslian ohjesäännöksi.

PeVL 41/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana.

## **Oikeustapaukset**

Euroopan unionin tuomioistuin

AGET Iraklis C-201/15

Albany C-67/96

Alemo-Herron C-426/11.

Costa v. Enel 6/1964 CJ0006.

FNV kiem C-413/13

Laval C-341/05

Omega C-36/02.

Schmidberger C-112/00

Spanish Strawberries C-265/95

Viking C-438/05

Korkein oikeus

KKO 2010:93

Työtuomioistuin

TT:1998- 17

TT:2007:105

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Enerji Yapi-Yol Sen v Turkey 68959/01 (Enerji)

UNISON v. the United Kingdom 535744/99 (Unison)

## Lyhenteet

ECSR	European Committee of Social Rights
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ESP	Euroopan sosiaalinen peruskirja
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
ILO	International Labour Organisation
EU	Euroopan unioni
KKO	Korkein oikeus
KP-sopimus	Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVm	Perustuslakivaliokunnan mietintö
Rooman sopimus	Euroopan talousyhteisön perustamissopimus
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TSS-sopimus	Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisia-, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus
TT	Työtuomioistuin

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimusaihe

Tutkielman aiheena on ammatillinen yhdistymisvapaus, joka on osa perustuslain (731/1999, PL) 13 §:ssä määriteltyä kokoontumis- ja yhdistymisvapautta. Tutkielman tarkoituksena on tutkia perustuslain mukaiseen yhdistymisvapauteen sisältyvää ammatillista yhdistymisvapautta ja siihen liittyvää työtaisteluoikeutta sekä näiden toteutumista 2020-luvun Suomessa. Tutkimus keskittyy yhtäältä kansalliseen oikeuteen perustuvaan ammatillisen yhdistymisvapauden tilaan ja toisaalta myös siihen, millaista vaikutusta Euroopan unionin oikeudella ja kansainvälisillä sopimuksilla on ammatillisen yhdistymisvapauden sisältöön Suomessa. Työoikeudellisessa mielessä ammatillinen yhdistymisvapaus liittyy vahvasti työntekijöiden suojelun periaatteeseen, jonka mukaan työntekijää tulisi suojata esimerkiksi kohtuuttomilta työehdoilta.<sup>1</sup>

Tutkielman tiedonintressinä on selvittää ensinnäkin, millaiseksi ammatillinen yhdistymisvapauden sisältö muodostuu Suomessa. Tämän erittelemiseksi on tarpeen tunnistaa oikeuslähteet, jotka muodostavat nykyisen oikeustilan. Etenkin koska perusoikeudet ovat nähtävissä eräänlaisina yleismaailmallisina oikeuksina<sup>2</sup>, on luontevaa, että kansallista oikeustilaa muotoavat myös erilaiset kansainväliset ja EU-tason säännökset, joita on annettu samoista asioista kuin joita muun muassa kansallinen perustuslaki käsittelee ja vastaavien taustaperiaatteiden valossa. Samalla eri oikeuslähteitä vertaillen ja yksittäin tarkasteltaessa ilmenee, onko ammatillisen yhdistymisvapauden sääntely yhtenäistä eri oikeuslähteissä, sekä miten eri oikeuslähteiden mahdollisia keskinäisiä näennäisiä ristiriitoja on tulkittava suhteessa tähänhetkiseen oikeustilaan. Tutkielman tavoitteena on myös selvittää, mikä käytännössä on kyseisen oikeuden, eli ammatillisen yhdistymisvapauden sisältö ja millaiset taustatekijät ovat vaikuttaneet siihen, että oikeustila on muodostunut sellaiseksi kuin se on. Lisäksi tutkielman tiedonintressi kattaa myös sen, millaiseksi voimassa olevan oikeuden tosiasialliset vaikutukset muodostuvat yhtäältä työntekijän ja toisaalta työnantajan sekä laajemmin yhteiskuntajärjestyksen kannalta. Työn loppupuolella otetaan lyhyesti kantaa myös siihen, miten ammatillinen yhdistymisvapaus voisi kehittyä ja mitkä ovat sellaisia seikkoja, jotka

---

<sup>1</sup> Bruun – Van Koskull 2012 s. 20.

<sup>2</sup> Karapuu 2011, s. 67- 68. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kehittämisessä ns. luonnonoikeudellisella ajattelulla on ollut keskeinen merkitys. Luonnonoikeudellinen koulukunta näkee tietyt oikeudet sellaisina, jotka ovat suoraan johdettavissa luonnonjärjestyksestä ja riippumattomia säädännäisistä oikeudesta. Luonnonoikeudellisella ajattelulla ei kuitenkaan nykyään ole suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa kovinkaan suurta merkitystä.

voisivat tulevaisuudessa vaikuttaa ammatillisen yhdistymisvapauden kehittymiseen Suomessa. Etenkin koska kysymyksessä on perusoikeusliittäminen oikeus, on tärkeää selvittää valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, mitkä ovat ammatillisen yhdistymisvapauden rajat ja soveltaminen erilaisissa tilanteissa.

Tutkielmassa tutkitaan edellä esitettyjä kysymyksiä eri oikeuslähteiden lähtökohdista ja pyritään muodostamaan kokonaiskuvaa oikeuden aineellisesta sisällöstä. Ammatillisen yhdistymisvapauden sisältö Suomen oikeudessa muodostuu korostuneesti eri tasoisten oikeuslähteiden yhteensovittamisesta. Tämän vuoksi tutkimuskysymykseen vastaamisen kannalta on tärkeää tunnistaa 1) kansallisten sääntelyinstrumenttien, 2) EU-oikeudellisten sääntelyinstrumenttien ja 3) kansainvälisoikeudellisten sääntelyinstrumenttien liittymäpinnat ja keskinäiset vuorovaikutussuhteet, mikä edellyttää tietyssä määrin myös kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden yleisten periaatteiden läpikäymistä ja yleisten etusijasääntöjen tutkimista, vaikka ne eivät itsessään syvämmässä kuulukaan tutkielman tiedonintressiin. Vaikka EU-oikeus ei suoraan sitovasti sääntele tutkimuskohteena olevan ammatillisen yhdistymisvapauden tai edes yleisen yhdistymisvapauden sisältöä, voi sillä olla vaikutusta muun sääntelyn kautta käytännön ammatillisen yhdistymisvapauden toteutumiseen. Tästä syystä Euroopan unionin sääntelyä ei voida jättää tutkielman ulkopuolelle.

Merkittävin kansallinen sääntelyaineisto aiheen kannalta on perustuslaki sekä tietyt muut yhdistymisvapauden sisältöön vaikuttavat aihetta tarkentavat lainsäädäntöinstrumentit. Tämän lisäksi kysymykseen tulevat ylikansallisesta lainsäädäntöaineistosta kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja EU-oikeus. Aineiston ja tutkielman tarkoituksena on tarkastella, mitkä ovat perustuslain 13 §:ssä määritellyn yhdistymisvapauden ja siihen kuuluvan ammatillisen yhdistymisvapauden ulottuvuudet Suomessa edellä mainitun sääntelyn ja sen tulkinnan valossa. Tutkielman aineistosta tekee erityisen mielenkiintoisen, että perusoikeudet kuten ammatillisen yhdistymisvapauden käytännön sisältö muodostuvat yhdessä monesta eri oikeuslähteestä, joita on säädetty monilla eri lainsäädännön tasoilla ja monien eri toimijoiden tahosta. Näin ollen myös yhdistymisvapauden säännösten toteutumista valvoo monia eri tuomioistuimia, eri oikeustasoilla, instituutioissa ja foorumeissa. Tämä aiheutuu pääasiassa siitä, että Suomi on liittynyt tai hyväksynyt perusoikeuksia koskevia kansainvälisiä sopimuksia osaksi lainsäädäntöään sekä aikanaan liittynyt Euroopan unionin jäseneksi. Näin ollen tutkielman aineisto sekä itse perusoikeuksien muodostama kokonaisuus on moninainen.

Aihe on rajattu koskemaan vain Suomessa toteutuvaa ammatillista yhdistymisvapautta, tarkemmin kyseisen oikeuden sisällön ja sen käyttämisen sekä yksilön (tai kollektiivin) käytänteitä. Tutkielma sivuaa myös tarpeellisissa määrin muiden maiden ammatillisen yhdistymisvapauden käytänteitä ja sisältöä, koska niiden avulla selkeytetään EU:n tuomioistuimen tulkintaa suhteessa ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Tämän tarkemmin ei perehdytä muiden maiden ammatillisen yhdistymisvapauden sisältöön. Tutkielmassa ei myöskään perehdytä tarkemmin itse oikeuden käyttämiseen tai mitä muotoja kyseisen oikeuden käyttäminen voi ilmentää. Myöskään ei perehdytä ammatillisen yhdistymisvapauden oikeudettoman käytön seuraamuksiin, tai siihen milloin oikeuden käyttäminen on ollut perusteetonta. Tutkielman käsittelyn ulkopuolelle jää myös kokoontumisvapaus suuremmissa määrin.

Työtaisteluoikeudella ja ammatillisella yhdistymisvapaudella tarkoitetaan tässä työssä kollektiivina ammatillisen yhdistymisvapauden perusteella toteutettuja toimia. Rajaus on pyritty tekemään siten, että tutkielma mahdollisimman hyvin kuvaisi sitä, miten ammatillinen yhdistymisvapaus toteutuu perusoikeudellisesta näkökulmasta käytännössä sekä teoreettisella tasolla Suomessa. Laajemmin muotoiltuna tutkielman matkalla vastauksia löydetään ja etsitään myös seuraaviin aiheisiin: Miten ammatilliseen yhdistymisvapauteen vaikuttavat kansallinen lainsäädäntö, EUT:n päätökset yhdistymisvapaudesta ja EU-lainsäädäntö sekä missä määrin EUT:n päätökset yhdistymisvapaudesta toteuttavat EU:n omia sosiaalisia päämääriä yhdistymisvapauden suhteen. Euroopan unionin sosiaalisten tavoitteiden voidaan katsoa menevän jossain määrin yhteen jäsenvaltioiden perustuslakien ja lainsäädäntöjärjestelmien tavoitteiden kanssa. Kuitenkin ne ilmenevät eri tavoilla johtuen eri arvojen ja oikeuksien painotuksien eroavaisuuksista.

Tutkimuksen tarkoituksena on vastata kysymykseen: Toteutuvatko perusoikeudet ammatillisen yhdistymisvapauden osalta sekä mikä vaikuttaa nykyiseen oikeustilaan asian suhteen. Tämän lisäksi työn loppupuolella tarkastellaan eri yhdistymisvapauden oikeuslähteiden yhteensovittamista sekä yhteneväisyyttä. Tarkemmin, tarkoituksena on myös antaa jonkintasoisia vastauksia siihen, miten ja kuinka perustellusti ammatillista yhdistymisvapautta voidaan rajoittaa ja mitä nämä mahdolliset rajoitukset tarkoittavat kyseisen oikeuden toteutumiseksi. Ammatillisen yhdistymisvapauteen liittyy näkökulmasta, puhujasta tai kirjoittajasta riippuen tiiviisti oikeus työtaistelutoimenpiteisiin, joten juuri työtaistelutoimenpiteet ovat suuressa roolissa ammatillisen yhdistymisvapauden arvioinnissa. Työtaistelutoimenpiteet ja niiden sallittavuus mielestäni ilmentävät parhaiten kyseisen

oikeuden käyttämistä. Täten edellä mainitun tarkennuksena merkitystä on myös sillä, miten lainsäädäntö ja EU-oikeus suhtautuvat työtaisteluoikeuteen. EU-oikeudella on vaikutusta työtaisteluoikeuden laajuuteen, vaikka ammatillisen yhdistymisvapauden alalla ei EU:lla nimenomaista toimivaltaa olekaan. Tämä johtuu työtaisteluiden luonteesta ja siitä, että työtaistelutoimenpide voi kansallisvaltioiden rajat ylittävissä tapauksissa helposti olla kollisiossa EU-oikeuden (vapauksien) kanssa. Näissä tilanteissa (viimekädessä) EU-tuomioistuimen punnittavaksi tulee työtaisteluoikeuden suhde EU-sääntelyyn. Tämä luo yhden näkökulman tutkielmaan, eli voiko EU-oikeus käytännössä tai potentiaalisesti luoda kansallisen lainsäädännön ohella tai yhdessä kansallisen oikeuden kanssa rajoituksia työtaisteluoikeuden käyttämiseen ja mikä on mahdollisten rajoitusten käytännön merkitys ammatillisen yhdistymisvapauden sisällölle ja toteutumiselle. Tarkemmin, voiko EU-tuomioistuimen päätökset vaikuttaa jopa rajoittavasti työtaisteluoikeuteen, ja sitä kautta perusoikeuksissa taatun yhdistymisvapauden sisältöön.

Tutkimuskysymyksen käytännön merkitys ja tutkinnan mielekkyys voivat olla myös erilaisten ammatillisen yhdistymisvapauden tulkintojen jäsentely ja tulkintojen taustasyiden pohtiminen. Viimekädessä aiheessa on kysymys kuitenkin siitä, kuinka hyvin perusoikeuksiksi määritellyt oikeutemme toteutuvat. Mikä on kyseisen oikeuden ja sen rajoitusten vaikutukset yksilölle sekä laajemmin yhteiskunnalle ja eri ammattikunnille. Lisäksi, toteuttaako kyseinen oikeus nykytilassaan Suomen ja laajemmin Euroopan unionin sosiaalisia päämääriä, kuten tasa-arvoa ja tulonjakojen tasaamista tällaisenaan Suomessa ja Euroopassa.

Kansallinen työolainsäädäntö voi olla kollisiossa EU:n vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa (freedom of establishment and freedom of providing services).<sup>3</sup> EU-oikeus ja erityisesti kilpailuoikeus (kartelli) voi olla kollisiossa kollektiivisen neuvottelu-oikeuden (collective bargaining) kanssa. Jos kollektiivinen neuvottelu-oikeus katsotaan kuuluvaksi kilpailuoikeuspykälien soveltamisalaan, herää kysymys siitä, voiko perustavanlaatuisen perusoikeuden toteuttaminen olla kiellettyä tai rajoitettua unionin kilpailusäännösten perusteella.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Jaspers et al. 2019, s. 285.

<sup>4</sup> Jaspers et al. 2019, s. 286.

## 1.2 Käsitteiden määrittelyä

### 1.2.1 Työtaisteluoikeus ja lakko-oikeus

Tutkielmassa käytetään ”työtaisteluoikeus” ja ”lakko-oikeus”- termejä kumpaakin tarkoittamaan lähes samaa asiaa. Lakko-oikeus terminä viittaa yleisesti lakon lisäksi yleiseen oikeuteen suorittaa työtaistelutoimenpiteitä. Lakko-oikeuden voidaan katsoa olevan pitkälle menevä työtaistelutoimi, joten lakko-oikeus sisältää käytännössä myös lakkoa ”heikommat” toimenpiteet, joilla pyritään vaikuttamaan työnantajaosapuoleen, päättäjiin tai mihin vain työtaistelutoimenpiteen kohteeseen, johon halutaan vaikuttaa. Työtaisteluoikeuteen kuuluvat työtaistelutoimenpiteet on Suomessa määritelty kollektiivisiksi painostustoimenpiteiksi, joilla on liityntä työsuhteisiin ja niiden taustalla vaikuttaa kollektiivista aiheutuva tehokkuus.<sup>5</sup> Työtaistelutoimenpiteitä ei ole suomessa määritelty suoraan laissa, sen sijaan oikeuskäytännössä on määritelty, että työtaistelutoimenpide on sellainen toimi joka on kollektiivinen, tarkoituksena on painostaa vastapuoli myönnytyksiin ja keinolla on liityntä työsuhteisiin.<sup>6</sup> Työtaistelutoimenpiteeksi lasketaan myös lyhykestoinen toimenpide sekä pelkkä työtaistelutoimenpiteellä uhkaaminen.<sup>7</sup> Työtaisteluoikeus siis käsittää käytännössä kaikki työtaistelutoimenpiteet, mukaan lukien lakko-oikeuden, edellä esitetyn määritelmän mukaisesti. Termien käytön eroavaisuudet käytännössä johtuvat Suomalaisen, kansainvälisten ja EU- käytäntöjen ja säännösten sanamuotojen eroista, mutta tarkoittavat tässä tutkielmassa yleisesti soveltuvilta osin samaa asiaa.

Tiivistetysti lakko-oikeuden voidaan katsoa olevan osa työtaisteluoikeutta ja mikäli katsotaan että jollakin toimijalla olisi oikeus lakkoon, on kyseessä osa hänen yhdistymisvapauden luomaa työtaisteluoikeutta. Lakon voidaan katsoa olevan pitkälle menevä ja usein viimesijainen työtaistelutoimenpide ja mikäli lakon käyttäminen työtaistelutoimenpiteenä olisi jossakin tilanteessa oikeasuhtaista, myös muiden työtaistelutoimenpiteiden käyttäminen on silloin tai on aiempaan painostuskeinona ollut työtaistelun oikeutettu keino. Lakko ja oikeus työtaistelutoimenpiteisiin siis tarkoittavat hieman eri asiaa, mutta tässä työssä molempia käytetään kontekstista johtuen tarkoittamaan työntekijän tai työnantajan oikeutta ryhtyä kollektiivisiin toimiin jonkin toisen osapuolen painostamiseksi työhön liitännäisessä asiassa. Ammatillinen yhdistymisvapaus- termi sen sijaan on edeltäviä laajempi ja liittyy siihen, että

---

<sup>5</sup> Sulkunen 2020, s. 13.

<sup>6</sup> Bruun – Van Koskull 2012 s. 134.

<sup>7</sup> Bruun – Van Koskull 2012 s. 134.



ammattillisissa yhdistysasioissa on oikeus yhdistyä kollektiiviksi ja tällä tavoin ajaa työosapuolten etuja.

### 1.2.2 Perusoikeudet

Perusoikeudet ovat perustuslaissa määriteltyjä perustavanlaatuisia, julkisen vallan takaamia oikeuksia, joiden tulee toteutua jokaiselle yksilölle mahdollisimman täysimääräisesti. Perusoikeudet on määritelty perustuslain kansalaisten oikeuksia käsittelevässä 2 luvussa. Perusoikeuksien täysimääräinen toteutuminen ei ole kuitenkaan käytännössä mahdollista, sillä perusoikeudet voivat olla ristiriidassa keskenään ja esimerkiksi toisen perusoikeuden toteutumisen turvaamiseksi, toista tai toisen perusoikeutta voidaan joutua rajoittamaan. Näitä tilanteita kutsutaan perusoikeuksien kollisiotilanteiksi, joissa on kysymys eräänlaisesta arvosidonnaisesta oikeudellisesta harkinnasta kunkin perusoikeuden tilannekohtaisen painoarvon määrittelemiseksi.

### 1.2.3 Kollektiivinen neuvottelu

Kollektiiviseksi neuvotteluksi kutsutaan ammatilliseen yhdistymisvapauteen liittyvää menettelyä, jossa yksilöt tai oikeushenkilöt perusoikeuksiaan käyttäen liittyvät järjestöihin, jotka neuvottelevat yhdessä muiden (vastapuolella olevien) kollektiivien kanssa työn tekemisen ehdoista ja muista asiaan vaikuttavista seikoista. Työehtosopimusjärjestelmä Suomessa ja laajemmin vastaava menettely Euroopassa perustuu kollektiiviseen neuvotteluun.

## 1.3 Tutkimusmetodi ja tutkielman rakenne

### 1.3.1 Metodi

Tutkielman ensisijainen tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen tutkimusmetodi, jota käytetään voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämiseen oikeudellista normiaineistoa tulkitsemalla ja systematisoimalla.<sup>8</sup> Oikeuden sisällön selvittäminen tässä tapauksessa tarkoittaa ammatillisen yhdistymisvapauden sisällön muodostavan oikeuskäytännön tarkastelemista, säädösten tulkintaa ja arvioimista sekä mahdollista oikeusperiaatteiden soveltamista oikeussääntöjen ohella käytännön oikeuden sisällön selventämiseksi.

---

<sup>8</sup> Aarnio 1989, s. 59–60; Hirvonen 2011, s. 22.

### 1.3.2 Tutkielman rakenne

Tutkielman alussa käsitellään aiheeseen liittyvän kansallisen sääntelyaineiston ydin, perustuslain 13 §, joka määrittelee kokoontumis- ja yhdistymisvapauden Suomessa. Tämän jälkeen käydään läpi kansainvälinen- ja EU-sääntely koskien ammatillista yhdistymisvapautta. Sen jälkeen pyritään hahmottamaan, onko – työtaisteluoikeus mukaan lukien – lakko-oikeus perusoikeus kansallisen ja kansainvälisen sääntelyn perusteella. Luvussa 3 käsitellään yhdistymisvapautta ja siihen liittyvää työtaisteluoikeutta kansallisen lainsäädännön ja erityisesti yhdistymisvapaudelle asetettavien rajoitusten osalta. Käytännössä kysymys on siitä, miten prosessuaalisesti kansallinen oikeus toimii, mikäli yhdistymisvapauden käyttämiselle on tarvetta kohdistaa jokin rajoitus. Käytännössä tämä tarkoittaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten tarkastelua sekä perustuslakivaliokunnan kannanottojen tarkempaa tutkimista. Tämän jälkeen aiheeseen tuodaan mukaan laajemmin EU-näkökulma sekä Euroopan unionin oikeuden ja tuomioistuimen suhtautuminen ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Tämä tapahtuu analysoimalla valikoituja Euroopan unionin tuomioistuimen työtaisteluoikeutta ja kollektiivista neuvottelumenettelyä koskevia oikeustapauksia. Kyseiset ratkaisut kertovat siitä, miten unionin tuomioistuin suhtautuu työtaisteluoikeuteen ja mitä ratkaisut käytännössä tarkoittavat työtaisteluoikeudelle. Tämän avulla pyritään ymmärtämään EU-oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen painotuksia ja tulkintoja yhdistymisvapauden suhteen. Lopussa vedetään yhteen aiheen osalta se, mitä useat ammatilliseen yhdistymisvapauteen Suomessa vaikuttavat oikeuslähteet käytännössä tarkoittavat ja millainen oikeuskokonaisuus niistä muodostuu.

## 2 Ammatillinen yhdistymisvapaus

### 2.1 Perustuslaki

Perustuslain 13 §:ssä säädetään kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta seuraavasti:

*”Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus*

*Jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin.*

*Jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi.*

*Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.”*

PL 13 § luo Suomeen yleisen oikeuden harjoittaa kokoontumis- ja yhdistymisvapautta. Oikeuden keskeinen sisältö on vapaus osallistua tai olla osallistumatta yhdistysten toimintaan sekä järjestää kokoontumisia. Tarkempia säännöksiä kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta ja siihen liittyvästä ammatillisesta yhdistymisvapaudesta<sup>9</sup> annetaan PL 13.3 §:ssä viitatus mukaisesti yhdistyslaissa (1989/503). Voimassa oleva yhdistyslaki on säädetty ennen perustuslain uudistusta, joten sen perusteella ei voida suoraan määrittää PL 13 §:n mukaisen yhdistymisvapauden sisältöä.<sup>10</sup>

Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus kuuluvat poliittisten perusoikeuksien ryhmään.<sup>11</sup> Poliittisiksi perusoikeuksiksi määritellyt oikeudet ovat olennainen edellytys kansalaisyhteiskunnan järjestäytymiselle ja toiminnalle demokraattisessa oikeusvaltiossa.<sup>12</sup> Yhdistymisvapaus on myös samalla vapausoikeus, joka asettaa rajoituksia julkisen vallan toiminnalle.<sup>13</sup> Poliittiset perusvapaudet ja tässä erityisesti tarkastelussa olevat kokoontumis- ja yhdistymisvapaus ovat perustavanlaatuisia ihmisille perustuslaissa myönnettyjä oikeuksia, joiden toteutumista valtion tulee edesauttaa. Poliittisten perusoikeuksien ryhmää yhdistää ajatus siitä, että ilman niiden toteutumista kansalaisyhteiskunta tai demokratia eivät voisi toimia täysimääräisesti, vaan toiminta olisi rajoittunutta.

---

<sup>9</sup> Koskinen et al. 2008 s. 206. Ammatillinen yhdistymisvapaus on turvattu perustuslaissa osana kokoontumis- ja yhdistymisvapautta

<sup>10</sup> Tuori, 2011, s. 495.

<sup>11</sup> Tuori, 2011, s. 493.

<sup>12</sup> Tuori, 2011, s. 493.

<sup>13</sup> Tuori, 2011, s. 493.

Kyseisessä perustuslain 13 §:n 2 momentissa on vahvistettu erikseen nimenomainen ammatillinen yhdistymisvapaus, sekä tähän oikeuteen kiinteästi liittyvä vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Perustuslain lakitekstissä ammatillisen yhdistymisvapauden erillinen mainitseminen yhdistymisvapauden osana korostaa ammatillisen yhdistymisvapauden asemaa osana perusoikeuksia ja säännöksen tarkoittaman yhdistymisvapauden keskeisenä konkreettisenä soveltamiskohteena. Ammatillinen yhdistymisvapaus ei tällöin ole pelkästään johdettavissa perustuslaista, vaan erikseen yksilöity perusoikeutena. Perustuslain pykälän mukaista yhdistymisvapauden suojaa nauttii myös toiminta rekisteröimättömässä yhdistyksessä, vaikka ensisijaisesti pykälä koskeekin yhdistyslain tarkoittamia aatteellisia yhdistyksiä.<sup>14</sup>

Perusoikeussäännösten muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että perustuslain yhdistymisvapaus-säännös ei anna oikeutta kenelle vain päästä minkä tahansa yhdistykseen jäseneksi.<sup>15</sup> Sen lisäksi että kyseinen lausunto määrittelee yhdistymisvapauden käyttämistä, samalla se myös vahvistaa yhdistysten itsemääräämisoikeutta ja toiminnanvapautta, eli yhdistysautonomiia.<sup>16</sup> Yhdistymisvapauden käyttämistä voidaan rajoittaa tietyissä tilanteissa muutoinkin ja yhdistysautonomian huomioiden yhdistymisvapauden käyttäminen ei ole absoluuttinen, aina jokaiselle, jokaisessa muodossaan toteutuva oikeus.

Yhdistymisvapauden voidaan katsoa jakautuvan sekä positiivinen että negatiivisen yhdistymisvapauteen.<sup>17</sup> Koska yhdistymisvapauden osalta on perustuslaissa määritelty nimenomaisesti sekä positiivinen että negatiivinen yhdistymisvapaus, ne nauttivat perustuslain nimenomaisen sanamuodon takaamaa suojaa. Ennen perustuslakiuudistusta negatiivinen yhdistymisvapaus on ollut työhön liittyvän yhdistymisvapauden alalla määriteltynä esimerkiksi työehtosopimuslain 52 §:ssä.<sup>18</sup> Yleisen yhdistysvapauden sisällä myös ammatillinen yhdistymisvapaus sekä siihen liittyvä vapaus järjestäytyä etujen valvomiseksi sisältävät samanlaisen negatiivisen sekä positiivisen elementin.<sup>19</sup> Ammatillisen yhdistymisvapauden

---

<sup>14</sup> Tuori 2011, s. 512.

<sup>15</sup> HE 309/1993 s. 60; Saraviita 2005, s. 410. Subjekttiivista oikeutta päästä yhdistyksen jäseneksi ei ole turvattu perustuslaissa. Julkinen valta ei voi kuitenkaan asettaa yksittäiselle yhdistyksille jäsenyyssrajoituksia.

<sup>16</sup> Hallberg 2011a s. 49; Tuori 2011, s. 517- 518.

<sup>17</sup> Tuori 2011 s. 514 ja s. 524. Perustuslain 13.2 §:ssä on määritelty nimenomaisesti yhdistykseen kuulumisen ja sen toimintaan osallistumisen takaavan oikeuden (*positiivinen yhdistymisvapaus*) lisäksi myös oikeus olla kuulumatta yhdistykseen tai olla osallistumatta yhdistyksen toimintaan (*negatiivinen yhdistymisvapaus*).

<sup>18</sup> Hietala – Kahri 1992, s. 341.

<sup>19</sup> Tuori 2011 s. 531.

osalta tämä tarkoittaa yksinkertaistettuna käytännössä sitä, että työntekijän tai työnantajan ei tarvitse kuulua alansa järjestöön, eikä häntä myöskään voida pakottaa osallistumaan yhdistyksen toimintaan eli esimerkiksi työtaistelutoimenpiteisiin.

Perustuslain yhdistymisvapautta koskevan 13 §:n 3 momentissa on määritelty lakivaraus, jonka mukaan kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta voidaan antaa tarkempia säädöksiä lailla. Lakivaraus delegoi sääntelyä siten, että eduskuntalailla voidaan tarkemmin antaa säädöksiä, joilla käytännössä määritellään kokoontumis- ja yhdistymisvapauden sisältö, soveltuminen sekä mahdolliset rajoitukset.<sup>20</sup> Lakivaraus ilmaisee, että kyseinen oikeus ei ole ehdoton, vaan siihen voidaan tehdä varauksia ja rajoituksia lain perusteella. Toisekseen lakivaraus kertoo siitä, että kyseiseen perusoikeuteen voidaan tehdä rajoituksia vain eduskuntalailla,<sup>21</sup> eikä lakia alemman asteisilla säädöksillä kuten asetuksilla. Lakivarauksen perusteella annetaan lainsäätäjälle valtuutus säätää johonkin yksittäiseen perusoikeuteen poikkeuksia, sekä säännellä kyseisen säännöksen ulottuvuuksista muutoinkin.<sup>22</sup> Lakivaraus on tärkeää huomioida, kun selvitetään yksittäisen perusoikeuden tarkkaa sisältöä, sillä lakivarauksen perusteella säädetty, voimassa oleva laki, käytännössä määrittelee kyseisen oikeuden merkittävän sisällön ja muut seikat. Suomessa yhdistymisvapautta sääntelee suurimmilta osin yhdistyslaki, tämän lisäksi monilla muilla laeilla voi olla käytännön vaikutusta oikeuden sisältöön, kuten ammatillisen yhdistymisvapauden käyttämiseen. Esimerkiksi työehtosopimuslaki (1946/436) sekä työ sopimuslain (2001/55) 13:1 § täydentävät perustuslain yhdistymisvapautta koskevaa 13 pykälää.<sup>23</sup>

Lakivarauksia on käytetty perustuslain sääntelyssä perusoikeuksien määrittelemisen yhteydessä. Lakivarauksilla pyritään turvaamaan se, ettei perusoikeuden sisältö tai sääntely jäisi aukolliseksi.<sup>24</sup> Tämä myös ehkäisee, ettei perustuslain tekstistä tulisi liian yksityiskohtaista, jolloin perustuslain takaamat oikeudet ovat ydinsisällöltään helpommin ymmärrettävissä. Lakivaraukset myös mahdollistavat perusoikeuksien käytännön sisällön muuttamisen tarpeen niin vaatiessa. Mikäli itse perustuslaissa olisi laajasti määritelty oikeuden sisältöä, pitäisi sisältöä muuttaa tarvittaessa perustuslain säätämisestä annetussa järjestyksessä, kun taas tavallista lakia voidaan muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mikäli laki ei

---

<sup>20</sup> Viljanen 2011a, s. 164 -166.

<sup>21</sup> Viljanen, 2001 s. 27 – 28.

<sup>22</sup> Viljanen 2011a, s. 165.

<sup>23</sup> Kairinen et al. 2006, s. 985.

<sup>24</sup> Viljanen 2011a, s. 165.

vaikuta perusoikeuden ydinsisältöön. Tässä yhteydessä tulee huomioida, että perusoikeuksien takaamia oikeuksia ei voida olennaisilta osiltaan rajoittaa edes lailla. Perusoikeuksien lakivaraus käytännössä lisää perusoikeuden sisällön ”notkeutta” ja mahdollistaa sen mukauttamisen kulloiseen aikaansa. Lakivaraus siis käytännössä paikkaa perustuslain aukkoja, sillä perustuslaissa ei ole mielekästä lähteä yksityiskohtaisesti määrittelemään yksittäisen oikeuden sisältöä.

Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus kuuluu oikeusvaikutuksiltaan ensisijaisesti vapausoikeuksiin. Tämä tarkoittaa, että kyseinen oikeus asettaa rajoituksia julkisen vallan toiminnalle, jolloin yhdistymisvapautta turvaava oikeussäännös kohdistuu lähinnä valtioon sekä viranomaisiin.<sup>25</sup> Tämä ilmenee julkisen vallan perusoikeuksien kunnioittamisvelvollisuutena, jolloin julkisen vallan ei tule toiminnallaan ainakaan rajoittaa yksilön perusoikeuksien toteutumista.<sup>26</sup> Kunnioittamisvelvollisuus on luonteeltaan passiivisuusvelvoite, jonka mukaisesti valtio ei saa lainsäädännön kautta (liiallisesti) puuttua yksilön vapauksiin.<sup>27</sup> Vapausoikeudet velvoittavat ensisijaisesti julkista valtaa noudattamaan ja edistämään näiden oikeuksien toteutumista, mutta säännöksillä on merkitystä myös yksityisten välisissä suhteissa.<sup>28</sup> Esimerkiksi yhdistymisvapautteen liittyvää ammatillista järjestymisvapautta sekä siihen liittyvää kokoontumisvapautta ei voida rajoittaa myöskään yksilöiden, kuten työntekijöiden ja työnantajien välisissä suhteissa.<sup>29</sup> Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi työnantaja ei voi estää työntekijän yhdistymisvapauden käyttämistä esimerkiksi muokkaamalla työsuhteen ehtoja siten, ettei työntekijä voisi käyttää oikeuttaan työtaisteluihin.<sup>30</sup> Perusoikeudet voivat täten vaikuttaa myös yksilöiden välisiin eli ns. horisontaalisuhteisiin horisontaalivaikutuksella.

Yhdistymisvapaus on täsmällinen välittömästi sovellettava perusoikeus<sup>31</sup>, mutta toisaalta yhdistymisvapautteen liittyy yhteisöllisiä elementtejä, joita on vaikea palauttaa vain yksityisen luonnollisen henkilön oikeudeksi.<sup>32</sup> Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä todettiin, että yhdistymisvapautteen kiinteästi liittyvän ammatillisen järjestäytymisvapauden

---

<sup>25</sup> Tuori 2011 s. 493; Merikoski 1935 s. 51.

<sup>26</sup> Karapuu 2011 s. 84.

<sup>27</sup> Karapuu 2011 s. 84.

<sup>28</sup> Tuori, 2011 s. 494: Julkisen vallan tulee riittävässä määrin puuttua yksityisten välisiin suhteisiin esimerkiksi lainsäädännön kautta, siten että perusoikeudet toteutuvat myös yksityisten välisissä suhteissa.

<sup>29</sup> Tuori 2011, s. 494.

<sup>30</sup> Koskinen et al. 2008 s. 206.

<sup>31</sup> Hallberg 2011c, s. 862.

<sup>32</sup> Hallberg 2011a, s. 41.

käyttämistä ei saa aiheuttaa haitallisia seuraamuksia yksilölle. Esimerkiksi ammattiyhdistyksen toimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ei täten ole hyväksyttävä peruste työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä.<sup>33</sup> Hallituksen perustuslain uudistusta koskevan esityksen voidaan yhdessä perustuslain sanamuodon kanssa katsoa luovan yksilölle oikeuden osallistua ammattiyhdistyksen toimintaan, mukaan lukien työtaistelutoimenpiteisiin kuten lakkoihin. Hallituksen esityksessä näin ollen annetaan perusteet sille, että työtaistelutoimenpiteisiin osallistuminen ulottuisi yhdistymisvapaudelle annettuun perustuslailliseen suojaan. Käytännössä yhdistymisvapauden toteutuminen ammatillisessa mielessä jäisi vajaaksi, ellei työtaistelutoimenpiteisiin osallistuminen nauttisi jonkinasteista perustuslain suojaa. *Kairinen* on lausunut asian suhteen seuraavaa: ”*Koko kollektiivisen työoikeuden perustana on ennen muuta yhdistymisvapaus ja sen erityisenä osana ammatillisen järjestymisen oikeus*”.<sup>34</sup>

Perustuslaissa taatun positiivisen yhdistymisvapauden lisäksi säännöksen negatiivinen ulottuvuus on ammatillisen yhdistymisvapauden kannalta merkittävä oikeus. Positiivinen yhdistymisvapaus takaa työntekijöille ja työnantajille oikeuden liittyä yhdistystoimintaan ja negatiivinen yhdistymisvapaus taas oikeuden olla liittymättä yhdistystoimintaan oman tahtonsa mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa, että mitään tahoa ei voida pakottaa tai painostaa liittymään ammattiyhdistystoimintaan tahtonsa vastaisesti. Kyseinen oikeus on merkittävässä osassa työmarkkinaosapuolten järjestäytymisessä, sillä tällöin yksilöllä on päätösvalta ammattiyhdistyksen jäsenistöön tai toimintaan osallistumisesta. Perustuslain ja perusoikeuksien perusteella ei siis ole väliä, käyttääkö yksilö oikeuttaan vai ei, sillä säännöksen taustalla on edellä todetusti ajatus siitä, että yhdistymisvapauden käyttämisestä tai käyttämättä jättämisestä ei voida aiheuttaa yksilölle haitallisia seuraamuksia. Näin ollen negatiivisen yhdistymisvapauden, eli yhdistykseen kuulumattomuuden perusteella ei voida yksilölle aiheuttaa negatiiviseksi miellettyjä seuraamuksia. Kuten edellä todettu, negatiivinen yhdistymisvapaus on kirjattu osaksi perustuslain yhdistymisvapautta käsittelevää kohtaa perustuslain viimeisimmän uudistamisen yhteydessä eivätkä ilman yhdistymisvapauden negatiivista elementtiä, yhdistymisvapauden sisältö ja yksilöille siinä tarkoitettut oikeudet toteudu täysimääräisesti. Tätä ennen kyseinen negatiivinen oikeuden ulottuvuus on ollut jo olemassa, muttei suoraan avattuna perustuslaissa, vaan johdettavissa lain sisällöstä ja

---

<sup>33</sup> HE 306/1993 s. 60- 61; Bruun – Van Koskull 2012, s. 78. Työntekijää ei voida irtisanoa lailliseen työtaisteluun osallistumisen johdosta. Bruun ja Van Koskull:n mukaisesti myöskään laittomaan eli ns. ”*Korpi-lakkoon*” osallistuminen ei olisi yksinään suoraan peruste työntekijän erottamiselle.

<sup>34</sup> Kairinen et al. 2006, s. 983.

käytännön oikeudesta. Negatiivisen yhdistymisvapauden mainitsemisella perustuslaissa on haettu selkeyden lisäksi myös negatiivisen yhdistymisvapauden merkityksen korostamista osana yhdistymisvapautta.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset velvoittavat valtioita takaamaan aina kyseessä olevan sopimuksen mukaiset ihmisoikeudet pääsäännön mukaan kaikille valtion oikeuspiiriin kuuluville henkilöille, eikä ainoastaan valtion kansalaisille.<sup>35</sup> Tästä poikkeuksena voidaan katsoa olevan, että vaalioikeuksia sekä oikeutta oleskella maassa voidaan rajoittaa tarpeellisista syistä.<sup>36</sup> Suomen perustuslain uudistuksen yhteydessä tarkoituksena oli laajentaa perusoikeuksien henkilöpiiriä aiemmasta, jossa perusoikeudet kuuluivat vain Suomen kansalaisille.<sup>37</sup> Näin ollen perustuslain uudistuksen jälkeen perustuslaissa taattujen perusoikeuksien kohdalla samat oikeudet ovat joitain poikkeuksia lukuun ottamatta taattava kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille. Näin on myös yhdistymisvapauden suhteen, eli yhdistymisvapaus sekä ammatillinen yhdistymisvapaus eivät koske vain Suomen kansalaisia, vaan lähtökohtaisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia henkilöitä. Toki ammatillisen yhdistymisvapauden alalla kyseisen oikeuden lainkäyttöpiiriä voivat rajoittaa EU-säännökset, kuten esimerkiksi EU direktiivi 96/71 joka koskee jäsenvaltiosta toiseen lähetettyjä työntekijöitä. Perustuslain luomien perusoikeuksien suhteen kaikki henkilöryhmät ovat yhdenvertaisessa asemassa suhteessa toisiinsa, jolloin perusoikeudet ulottuvat kaikille. Jos joidenkin henkilöiden tai henkilöryhmien osalta perusoikeuksia olisi tarvetta rajoittaa, tulisi rajoitusten asettamisen edellytyksenä olla sopusointuisuus perustuslain tekstin kanssa,<sup>38</sup> sekä perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttyminen. Vastaavasti henkilöryhmiin kohdistuvia rajoituksia voi muodostua EU-tasolla EU-sääntelyn johdosta.

Perustuslain takaama yhdistymisvapaus ja ammatillinen yhdistymisvapaus eivät ole ehdottomia oikeuksia, vaan niitä voidaan rajoittaa, jos rajoitukset eivät kohdistu kyseisen oikeuden ydinalueeseen. Perusoikeuden ehdoton toteuttaminen yhdelle täysimääräisesti voisi loukata toisen ihmisen tai toisten ihmisten samaa tai toista perusoikeutta, joten yksilön oikeus tulee taata jokaisessa tilanteessa vain niin pitkälle, ettei se tarpeettomasti rajoita muiden oikeuksia.<sup>39</sup> Jo 1935 *Merikoski* on luokitellut yhdistymisvapauden *Thoma'n* luokittelun mukaisesti

---

<sup>35</sup> Hallberg, 2011a, s. 40.

<sup>36</sup> Hallberg, 2011a, s. 40.

<sup>37</sup> Viljanen 2011b s. 90.

<sup>38</sup> Hallberg 2011a s. 41.

<sup>39</sup> Husa – Jyränki 2021, s. 173.



”*alemman aseiseksi valtiosääntöiseksi perusoikeudeksi*”, jota voidaan rajoittaa tarpeen niin vaatiessa.<sup>40</sup> Perusoikeudet, joita voidaan rajoittaa ovat ns. ”*joustavia oikeusnormeja*”. Perusoikeuksien rajoitusoppi eli käytännössä perusoikeuksien rajoitusedellytykset määrittävät niiden osalta jouston, joka otetaan käyttöön tavallisella lailla.<sup>41</sup> Ammatilliselle yhdistymisvapaudelle asetettavista rajoituksista sekä yleisesti perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä käsitellään tarkemmin luvussa 3.

## 2.2 Yhdistymisvapaus ja työtaisteluoikeus kansainvälisessä oikeudessa

### 2.2.1 Kansainväliset sääntelyinstrumentit

Kuten edellä on mainittu, myös kansainvälisillä sopimuksilla on merkittävää vaikutusta ammatillisen yhdistymisvapauden toteutumiseen ja sisältöön Suomessa. Merkittävimmät yhdistymisvapautta ja erityisesti ammatillista yhdistymisvapautta koskevat kansainväliset sopimukset ovat Yhdistyneiden kansakuntien sopimus kansalais- ja poliittisista oikeuksista nk. KP-sopimus, sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva nk. TSS-sopimus. Näiden lisäksi merkittäviä ammatillisen yhdistymisvapauden määrittäviä ja säänteleviä kansainvälisen oikeuden lähteitä ovat kansainvälisen työjärjestön ILO:n (International Labour Organisation) eräät sopimukset, jotka käsittelevät yhdistymisvapautta ja ammatillista yhdistymisvapautta. Näiden lisäksi merkittävä kansainvälinen sopimus perusoikeuksien suhteen on myös Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS), jossa on määritelty muuan muassa yhdistymisvapautta ja sen vähimmäistavoitteita.

Suomessa noudatetaan muiden pohjoismaiden tavoin kansainvälisen lainsäädännön voimaansaattamisessa dualistista järjestelmää.<sup>42</sup> Dualistisen järjestelmän vastakohtana olisi monistinen oikeusjärjestelmä, jossa kansainvälinen oikeus tulisi sellaisenaan osaksi kansallista oikeutta ilman erillistä voimaansaattamista, kun valtio sitoutuu kansainvälisen oikeuden säännökseen. Dualismi tarkoittaa käytännössä, että kansainvälisen säännöksen saattaminen osaksi kansallista oikeutta vaatii säännöksen sisällön erillistä säätämistä eli kansallista täytäntöönpanoa oikeusjärjestykseen. Tässä kohdin on hyvä huomioda, että Suomessa ei noudateta puhdasta dualismia.<sup>43</sup> Suomessa noudatettavaan dualistiseen malliin jonkinlaisen poikkeuksen muodostaa EU-oikeus, jonka säännöksillä voi olla suoria vaikutuksia kansallisen

<sup>40</sup> Merikoski, 1935 s. 52.

<sup>41</sup> Husa – Jyränki 2021, s. 174.

<sup>42</sup> Pellonpää 2018, s. 57.

<sup>43</sup> Husa – Jyränki s. 101 – 102.

oikeuden sisältöön sellaisenaan ilman erillistä oikeuden voimaansaattamista.<sup>44</sup> Dualistisessa mallissa oikeudellinen maailma ikään kuin jakaantuu kahtia, jolloin kansallinen ja kansainvälinen oikeusjärjestys ovat erillisiä, jolloin kummallakin on oma voimassaoloperusteensa.<sup>45</sup> Dualistisessa lähtökohdassa myös julkinen kansainvälinen työoikeus ja kansallinen työoikeus erotetaan omiksi normijärjestelmikseen.<sup>46</sup> Dualistisessa järjestelmässä myöskään kansainvälisen oikeuden normi ei automaattisesti nauti suoraan etusijaa suhteessa kansalliseen oikeuteen.<sup>47</sup>

### 2.2.2 Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimukset

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeussopimukset koskevat edellä mainitusti myös ammatillista yhdistymisvapautta. Kyseisistä yleissopimuksista merkittävimpiä aiheen kannalta ovat edellä mainitut KP-sopimus ja TSS-sopimus.<sup>48</sup> Huomioitavaa on, että KP- ja TSS-sopimusten toteutumisen valvonta on heikkoa. KP-sopimuksen mahdollisen rikkomuksen osalta voi tehdä kantelun YK:n ihmisoikeuskomitealle, jonka päätökset eivät ole jäsenmaita oikeudellisesti sitovia. TSS-sopimuksen osalta valvonta perustuu vain jäsenvaltioiden TSS-oikeuskomitealle antamiin raportteihin.<sup>49</sup> Edellä käsitellyn dualistisen mallin mukaisesti kyseiset sopimukset eivät tule Suomessa voimaan suoraan sellaisenaan, vaan ne ovat voimaansaattettu kansallisesti. Suomessa KP-sopimus on saatettu voimaan 1976 lailla, kun taas TSS-sopimus samana vuonna asetuksella. Sen lisäksi, että kyseiset sopimukset ovat Suomessa voimassa olevaa oikeutta, ovat ne vaikuttaneet ideologisesti myös lakien säätämiseen ja niiden valmistelutyöhön merkittävästi ilmaisemalla kansainvälisellä tasolla hyväksytyä ideologiaa siitä, miten em. perusoikeudet tulisi turvata ja toteuttaa. Tätä kautta kyseisillä sopimuksilla on valtava merkitys Suomalaisen perusoikeusjärjestelmän kehittymiseen nykyiselleen. Perustuslain uudistamisen yhteydessä huomioon otettiin edellä mainitut YK:n sopimukset sekä muuta kansainvälistä sääntelyä siten, että perusoikeuksien tuli uudistuksen jälkeen täyttää vähimmäisvaatimuksena kyseisten sopimusten vähimmäistavoitteet. Tämän lisäksi kyseisistä sopimuksista on otettu kansalliseen lainsäädäntöön tulkintoja ja jopa lain rakennetta ja

---

<sup>44</sup> Kairinen et al. 2018, s. 139.

<sup>45</sup> Husa – Jyränki s. 101.

<sup>46</sup> Kairinen et al. 2018, s. 139.

<sup>47</sup> Husa – Jyränki s. 101 – 102.

<sup>48</sup> Kairinen et al. 2006 s. 142.

<sup>49</sup> Kairinen et al. 2018, s. 142.

sanamuotoja. KP-sopimuksen artikla 22 käsittelee yhdistymisvapautta ja ammatillista yhdistymisvapautta seuraavasti:

*”1. Jokaisella on oikeus yhdistymisvapauteen muiden kanssa, mikä käsittää myös oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa suojelemiseksi.*

*2. Tämän oikeuden käyttämiselle ei saa asettaa muita rajoituksia kuin ne, jotka on säädetty lailla ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tahi yleisen järjestyksen ("ordre public") takia taikka terveydenhoidon tai moraalin tahi muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin ja poliisiin kuuluviin näiden heidän käyttäessään tätä oikeutta.*

*3. Mikään tässä artiklassa ei oikeuta Kansainvälisen työjärjestön vuonna 1948 hyväksymän ammatillista järjestymisvapautta ja ammatillisen järjestymisoikeuden suojelua koskevan yleissopimuksen sopimuspuolia ryhtymään lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin, jotka loukkaisivat, tai soveltamaan lakia tavalla, joka saattaisi loukata yleissopimuksessa myönnettyä turvaa.”*

KP- sopimuksen ammatillista sekä yleisesti yhdistymisvapautta käsittelevä artikla määrittelee oikeuden muodostaa ja liittyä ammattiyhdistyksiin etujen suojelemiseksi sekä luo viranomaisille passiivisuusvelvoitteen kyseistä oikeutta kohtaa, pois lukien tietyt erityistilanteet.

TSS-sopimuksella säännellään muun muassa oikeutta järjestäytyä sekä osallistua lakkoihin. TSS-sopimuksen 8 artikla käsittelee ammatillista yhdistymisvapautta seuraavalla tavalla:

*”1. Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan:*

*a) jokaiselle oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä ammattiyhdistykseen valintansa mukaan ainoastaan kyseisen yhdistyksen sääntöjen sitomana taloudellisten ja sosiaalisten etujensa edistämiseksi ja suojelemiseksi. Tämän oikeuden käyttämiselle ei saa asettaa muita rajoituksia kuin ne, jotka on määrätty lailla ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa valtion turvallisuuden tai yleisen järjestyksen etujen kannalta tahi muiden oikeuksien ja vapauden suojelemisen kannalta.*

*b) ammattiyhdistyksille oikeuden perustaa kansallisia liittoja tai keskusliittoja ja näille oikeuden muodostaa kansainvälisiä ammattiyhdistysjärjestöjä tai liittyä sellaisiin;*

*c) ammattiyhdistyksille oikeuden toimia vapaasti olematta muiden kuin niiden rajoitusten alaisia, jotka on määrätty lailla tai jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa tai yleisen järjestyksen etujen kannalta tahi muiden oikeuksien ja vapauden suojelemisen kannalta;*

*d) lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti.*

*2. Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin, poliisiin tai valtion hallintoon kuuluville näiden oikeuksien käytön osalta.*

*3. Mikään tässä artiklassa ei oikeuta Kansainvälisen työjärjestön vuonna 1948 hyväksymän yhdistymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskevan yleissopimuksen sopimuspuolia ryhtymään lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin, jotka loukkaisivat, tai soveltamaan lakia tavalla, joka saattaisi loukata yleissopimuksessa myönnettyä turvaa.”*

Myös TSS-sopimuksessa vahvistetaan yksilöille kollektiivinen neuvotteluoikeus KP-sopimuksen kanssa yhtenäisellä tavalla. Myös lakko-oikeus mainitaan nimenomaisena oikeutena, siinä määrin kun kyseinen työtaistelutoimenpide noudattaa kansallisia lakeja. Täten lakko-oikeus on nimetty TSS-sopimuksen mukaan yksilön perusoikeudeksi, muttei ehdottomaksi oikeudeksi. Kyseinen sopimus on yhteneväinen kansallisen lainsäädännön kanssa ja yhdessä kansallisen lainsäädännön kanssa luo yhtenäisen kokonaisuuden, vaikkakaan Suomessa lakko-oikeutta ei ole nimenomaisesti vahvistettu lainsäädännössä perustavanlaatuisesti oikeudeksi. Kansallisen perusoikeussäätelyn ja YK:n sopimusten olennaisilta osiltaan huomattava sopusointuisuus keskenään ei ole yllättävää, sillä YK:n perusoikeuksia koskevia sopimuksia on käytetty perusoikeussäätelyn kehittämisen apuvälineenä.

### 2.2.3 International Labour Organisationin (ILO:n) yleissopimukset

ILO (International Labour Organisation) on vuonna 1919 perustettu kansainvälinen työjärjestö, joka toimii YK:n alaisuudessa. Sen järjestämissä konferensseissa on syntynyt monia työmarkkinoita koskevia kansainvälisiä sopimuksia ja suosituksia.<sup>50</sup> ILO:n peruseriaatteet ovat työolojen oikeudenmukaisuus rauhan säilyttämiseksi, taloudellisen kilpailutilanteen huomioonottaminen työmarkkinoilla sekä työehdoista neuvottelemisen kolmikantaperiaate. Tärkeimmät ILO:n sopimukset koskevat muiden lisäksi myös järjestäytymisvapautta ja työtaisteluita.<sup>51</sup> Suomi noudattaa ILO:n sopimusten kansallisessa voimaansaattamisessa muidenkin kansainvälisten sopimusten tapaan dualistista järjestelmää<sup>52</sup>, eli sopimukset eivät sellaisenaan tule voimaan Suomen oikeuteen, vaan ne tulisi erikseen lainsäätäjän taholta saattaa voimaan tai muulla lainsäädännöllä toteuttaa sopimuksen tavoitteet ja säännökset siinä määrin mitä ratifiointikynnys edellyttää. Alla läpi käytävät ILO:n yleissopimukset numero 87 ja 98 suojaavat ammatillista järjestäytymisvapautta. ILO:n peruskirjan johdannossa mainitaan erikseen järjestäytymisvapauden tunnustaminen yhtenä keskeisenä järjestön ajamana asiana, joten ammatillisen järjestäytymisvapauden suojeleminen ja takaaminen ovat yksi ILO:n

<sup>50</sup> Kairinen et al. 2006 s. 141.

<sup>51</sup> Kairinen et al. 2006 s. 142.

<sup>52</sup> Kairinen et al. 2018, s. 141.

toimintaan liittyvistä tavoitteista.<sup>53</sup> Tämä ilmentyy myös ILO:n 87 ja 98 yleissopimuksista, jotka käsittelevät ammatillista yhdistymisvapautta. Kyseisiä sopimuksia käsitellään vain siinä määrin kuin niillä on merkitystä tämän tutkielman aiheen kannalta ja niistä on otettu siten alla olevaan lainaukseen vain sellaiset sopimusten pykälät, jotka koskevat ammatillista yhdistymisvapautta.

ILO 87 yleissopimus:

”Työntekijöillä ja työnantajilla ilman mitään erotusta on oikeus perustaa mielensä mukaisia järjestöjä ja liittyä sellaisiin ilman muita ehtoja kuin mitä asianomaiset yhdistyssäännöt edellyttävät.

4 § Julkisten viranomaisten on vältettävä kaikkea sellaista asiaan puuttumista, joka on luonteeltaan tätä oikeutta rajoittavaa tai sen laillista käyttöä vaikeuttavaa.

11 § Kukin Kansainvälisen työjärjestön jäsenvaltio, jonka suhteen tämä sopimus on voimassa, sitoutuu ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin ja sopiviin toimenpiteisiin turvatakseen työntekijöille ja työnantajille ammatillisen järjestäytymisoikeuden vapaan harjoittamisen.”

ILO 98 yleissopimus

1 § 1 Työntekijöiden tulee saada tyydyttävää suojelua kaikelta ammatillista järjestäytymistä vastaan kohdistuvalta toiminnalta, kun on kysymys heidän työsuhteistaan

2 Sellaista suojelua on varsinkin annettava, milloin on kysymys toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on: a) asettaa työntekijän työnsaannin ehdoksi, että hän ei liity ammatilliseen järjestöön tai että hän eroaa ammatillisesta järjestöstä, johon hän kuuluu; b) erottaa työntekijä tai tuottaa hänelle muulla tavoin vahinkoa sen johdosta, että hän kuuluu ammatilliseen järjestöön tai osallistuu järjestön toimintaan työajan ulkopuolella tai, työnantajan suostumuksella, työaikana.

2 § 1. Työntekijöiden ja työnantajien järjestöjen on saatava tyydyttävää suojelua kaikelta joko suoraan vastapuolen tai sen asiamiesten tai jäsenten taholta tapahtuvalta sekaantumiselta järjestöjen perustamiseen, toimintaan tai hallintoon.

ILO:n 87 yleissopimus luo yllä kuvatulla tavalla yleisen oikeuden perustaa työoikeudellisia järjestöjä sekä yksilölle oikeuden liittyä niihin järjestöjen sääntöjen mukaisesti. Lisäksi viranomaisten ei tule puuttua ammatilliseen yhdistymisvapauteen oikeutta rajoittavasti, tarkoittaen käytännössä passiivisuusvelvoitetta viranomaisilla ammatillisen yhdistymisvapauden suhteen. Yllä olevat sopimusten kohdat ovat perusteena kollektiiviselle työoikeudelle ILO:n sääntelyssä ja niistä muodostuva sääntely mukailee suuressa määrin kansallista oikeudentilaa kollektiivisesta oikeudesta, myös molempien säädösten

---

<sup>53</sup> Kairinen et al. 2006 s. 984.

peruslähtökohdat ovat samankaltaisia. ILO:n asiantuntijakomitean mielestä lakko-oikeus on sopimuksen numero 87 suojelemaan yhdistymisoikeuteen erottamattomasti kuuluva seuraus.<sup>54</sup> Lisäksi 98. yleissopimuksessa määrätään ammatillisen yhdistymisvapauden negatiivisesta ja positiivisesta ulottuvuudesta, eli ammattiyhdistykseen kuulumisesta tai kuulumattomuudesta ei saa aiheutua yksilölle haitallisia seuraamuksia. Tiivistetysti myös ILO:n sääntely on hyvin pitkälti yhteneväinen kansallisen lainsäädännön kanssa ammatillisen yhdistymisvapauden osalta.

Mainittakoon vielä, että lisäksi ILO:n sopimus numero 154 koskee neuvottelumenettelyn edistämistä. Kyseisen sopimuksen toinen artikla määrittelee, mikä on kollektiivista neuvotteluoikeutta. Kyseisen artiklan mukaisesti kollektiivisia neuvotteluita ovat neuvottelut, joissa pyritään neuvottelemaan työoloista sekä työsuhteen ehdoista, työntekijöiden ja työnantajien välisistä suhteista ja edellä mainittujen muodostamien järjestöjen välisistä suhteista.

#### 2.2.4 Euroopan Ihmisoikeussopimus ja Euroopan Ihmisoikeustuomioistuin

Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) on solmittu vuonna 1950. Suomi on liittynyt sopimukseen 1989 ja se on tullut voimaan Suomessa seuraavana vuonna. EIS 11 artikla käsittelee kokoontumis- ja yhdistymisvapautta seuraavasti:

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

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

11 artikla on kokoontumis- ja yhdistymisvapauden suhteen mitä suuremmissa määrin yhteneväinen perustuslakimme kanssa, sillä erotuksella, että kyseisen pykälän toisessa momentissa määritellään miten kyseistä oikeutta voidaan rajoittaa. EIS:ssa ei myöskään mainita erikseen negatiivista ja positiivista yhdistymisvapautta, mutta ne sisältyvät ilman erillistä

---

<sup>54</sup> Sulkunen 2000, s. 508.

mainintaa kyseisen artiklan mukaisiin oikeuksiin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artikla ei mainitse erikseen oikeutta työtaistelutoimiin, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännön perusteella se on johdettavissa artiklasta 11. EIT:n käytännön perusteella jäsenvaltioiden tulee turvata oikeus työtaistelutoimenpiteisiin, jotta 11 artikla toteutuu EIS:ssa tarkoitetulla tavalla.<sup>55</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johdettavista oikeuksista huolimatta Suomessa kansallisesti käytävissä oikeustapauksissa tulisi lähtökohtaisesti vedota perusoikeuksiimme.<sup>56</sup> EIS on sellaisenaan osa lainsäädäntöämme, mutta sen mukainen sääntely on luonteeltaan oikeuksien minimisääntelyä. Kansallisten perusoikeuksien sisällön tulisi siis olla vähintään yhtä kattava ja EIS:n näkökulmasta jopa kattavampi perusoikeuksien osalta kuin EIS:n määrittelemä vähimmäistaso. Tämä on osaltaan syy siihen, että kansallisissa tapauksissa tulisi ensisijaisesti vedota kansalliseen (laajempaan ja yksityiskohtaisempaan) oikeuteen mikäli mahdollista.

EIS:n veloitteiden noudattamisen vahvistamiseksi on EIS 19 artiklassa määritelty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) perustamisesta. Suomi on EIS:n hyväksymisen ja kansalliseen lainsäädäntöön saattamisen lisäksi tunnustanut EIT:n toimivallan tutkia EIS:n luomien oikeuksien täytäntöönpanoa ja olla kyseisen sopimuksen suhteen ylin tulkitseva auktoriteetti. EIT:n toimivalta EIS:n suhteen tarkoittaa käytännössä sitä, että mahdollisesta EIS:n vastaisesta sääntelystä tai olosuhteesta voi tehdä kantelun EIT:een. Kyseinen mahdollisuus on käytännössä kansallisesti viimesijainen oikeussuojakeino, sillä kantelun voi tehdä vasta kansallisten oikeussuojakeinojen käyttämisen jälkeen. EIT:n päätöksiä tulee kansallisesti noudattaa ja päätöksissä voidaan määrätä hyvityksiä maksettavaksi ihmisoikeuksien loukkauksista.<sup>57</sup> EIT:n tavoitteena on siis ihmisoikeussopimuksessa määriteltyjen ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen valvominen sekä vahvistaminen. EIT on merkittävässä roolissa EIS:n luomaa järjestelmää valvovana ja vahvistamana elimenä. EIS ja EIT sen tulkitsijana määrittävät kunkin perusoikeuden vähimmäistason, jota kansallisesti tulee sopimukseen liittyneessä valtiossa noudattaa. EIT:llä ei kuitenkaan ole toimivaltaa tutkia muita asioita kuin EIS:ssa määriteltyjä oikeuksia ja niiden toteutumista EIS:n sitoutuneessa valtiossa. Tällöin EIT:n punninta EIS:n mukaisissa kanteluissa perustuu vain ihmisoikeussopimukseen sekä kantelun kohteena olevan valtion kansalliseen lainsäädäntöön. EIS:n tulkinta ja valvonta

---

<sup>55</sup> Jaspers Et al. 2019, s. 294.

<sup>56</sup> Kairinen et al. 2006 s. 143.

<sup>57</sup> Kairinen et al. 2006 s. 143.

tapautuvat EIS:ssa määritellyn valitusmenettelyn ja jäsenvaltioiden raportoinnin kautta.<sup>58</sup> EIS:n jäsenvaltion yksityishenkilöillä on mahdollisuus tehdä kantelu EIT:een ja täten vaatia yksittäisen asian käsittelyä EIT:ssä.<sup>59</sup> Yksityishenkilöiden mahdollisuus tehdä kantelu EIT:een on merkittävä EIS:n toteutumisen kannalta, sillä muutoin säännösten soveltaminen voisi jäädä kansallisesti vajaaksi ja käytännön toteutuminen epävarmaksi. Monet EIS:n takaamista yksittäisistä oikeuksista on luotu luonnollisille henkilöille, joten tämän vuoksi on tarpeellista, että samoilla tahoilla, joille oikeus on luotu, on myös mahdollisuus tehdä oikeudenloukkauksesta kantelu. EIT:n ratkaisuilla ei ole, toisin kuin vaikkapa Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksillä, välitöntä vaikutusta kansalliseen oikeuteen.<sup>60</sup>

EIT:n ratkaisukäytännön perusteella jäsenvaltioilla on laaja harkintamarginaali sen suhteen, millä keinoilla ja millaisella sääntelyllä EIS:n mukaiset oikeudet tulisi toteuttaa. Koska EIS:ssa määritellään edellä todetusti vähimmäistavoitteet ihmis- ja perusoikeuksille, jäsenvaltiot voivat valitsemallaan tavalla toteuttaa kyseiset oikeudet. Oikeuskäytännön perusteella tämä tarkoittaa sitä, että kahdessa eri EIS:n sääntelyyn sitoutuneessa valtiossa voidaan samankaltaisessa tilanteessa, jossa kyse on perusoikeuksien toteutumisesta, toimia jopa päinvastaisin lainsäädännöllisin ratkaisuin ja kumpikin näistä ratkaisuista voi olla EIS:n sääntelyn mukainen ja hyväksyttävissä.<sup>61</sup> Näin ollen EIS, eikä myöskään EIT:n ratkaisukäytäntö yhdenmukaista perusoikeuksien sääntelyä jäsenvaltioiden välillä, vaan jäsenvaltiot saavat itse määritellä keinot ja sääntelyn EIS:n määrittämien perusoikeuksien vähimmäistason toteuttamiseksi. Tämä poikkeaa muun muassa EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ja sen tavoitteista, joihin sisältyy yhtenä päämääränä unionin alueen sääntelyn yhtenäistäminen oikeuskäytännössä, varsinkin EU-oikeuden osalta. Kun oikeustilan yhtenäistämistä toteutetaan tuomioistuimen ratkaisukäytännön kautta, kuten EUT:n toiminnan kautta, oikeuskäytännössä voidaan määritellä tarkastikin oikeuksien sisältöä ja jopa konkreettisia keinoja joilla tietty tavoite tulee saavuttaa. Tällöin EU-jäsenvaltion oma harkintamarginaali asian suhteen on pienempää ja eroavaisuudet ao. oikeuden sisällössä ja sen käytännön toteuttamisen keinoissa ovat eri jäsenvaltioiden välillä pienempiä.

EIS:ssa sääntely on kaiken kaikkiaan kansalliseen lainsäädäntöön nähden täydentävää sääntelyä, jonka merkitys riippuu kansallisen lainsäädännön ja perusoikeuksien laajuudesta.

---

<sup>58</sup> Husa 2001, s. 48.

<sup>59</sup> Husa 2001, s. 34.

<sup>60</sup> Husa 2001, s. 47.

<sup>61</sup> Husa 2001, s. 48.



EIS määrittelee ennen kaikkea perusoikeuksien minimitason siihen liittyneissä jäsenvaltioissa. Käytännössä kansallisen perusoikeuksien suojan taso voi mennä ja melkein aina menee pidemmälle kuin EIS:n vähimmäistaso ja silloin perusoikeuksien soveltamistilanteissa tulee soveltaa ja vedota ensisijaisesti kansalliseen oikeuteen.

### 2.2.5 Yhdistymisvapauden mukainen työtaisteluoikeus EU-oikeudessa

Euroopan yhteisössä (EY) ja myöhemmin Euroopan unionissa (EU) keskeiseksi perusoikeuksien virikkeeksi on muodostunut Euroopan ihmisoikeussopimus, johon viitattiin EUT:n oikeuskäytännössä ensimmäisen kerran 1975.<sup>62</sup> Unionin perusoikeuskehityksen suuntaan ja siihen, tulisiko unionilla olla erillinen perusoikeusluettelo, saatiin vastaus vuonna 2000, kun jäsenvaltiot hyväksyivät Euroopan unionin perusoikeuskirjan.<sup>63</sup> Perusoikeuskirjan ohella merkittävin EU-oikeudellinen säädösaineisto ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja työtaisteluoikeuteen liittyen on Euroopan sosiaalinen perusoikeuskirja. Kyseiset aineistot eivät kuitenkaan määrittele yhdistymisvapauden käyttämistä, vaan lähinnä periaatteellisella tasolla turvaavat kyseisten oikeuksien olemassaolon ja niiden vähimmäisvaatimukset. Tämän lisäksi tulee huomioida, ettei Euroopan unionilla ole suoraa toimivaltaa työoikeuden ja täten ammatillisen yhdistymisvapauden alalla, joten suoraan asiaa koskevaa sääntelyä ei voida EU-tasolla antaa.<sup>64</sup> Yhdistymisvapauteen liittyvässä EU-sääntelyssä turvataan lähinnä oikeuksien toteutuminen, jolloin tarkempi sääntely jää jäsenvaltioiden toimivallan piiriin.

EU:n perusoikeuskirjan 12 artikla käsittelee kokoontumis- ja yhdistymisvapautta. 28 artikla taas käsittelee kollektiivista neuvotteluoikeutta ja oikeutta yhteisiin toimiin, eli käytännössä työoikeuden alalle liittyvää ammatillista yhdistymisvapautta seuraavalla tavalla:

#### **28 artikla**

*”Työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi työtaistelutoimiin, lakko mukaan lukien.”*

---

<sup>62</sup> Ojanen 2006, s. 159.

<sup>63</sup> Ojanen 2006, s. 160; Bruun – Van Koskull 2012, s. 17. Lissabonin sopimuksen myötä EU:n perusoikeuskirjasta tuli EU:a ja sen jäsenvaltioita oikeudellisesti velvoittava.

<sup>64</sup> Riesenhuber 2012, s. 73. SEUT 153 pykälän perusteella EU:lla ei ole lainsäädännöllistä toimivaltaa koskien lakko-oikeutta tai kollektiivista neuvotteluoikeutta.

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistetaan työoikeuden tärkeimmät periaatteet, muun muassa ammatillinen yhdistymisvapaus ja oikeus käyttää työtaisteluoikeutta.<sup>65</sup> Kyseisen artiklan mukaan kyseisiä oikeuksia tulee käyttää kansallisen oikeuden perusteella, joten artiklassa mainitut oikeudet eivät ole ehdottomia. Käytännössä siis kyseisellä artiklalla luotuja oikeuksia voidaan rajoittaa ja antaa tarkempaa sääntelyä jäsenvaltion kansallisella lainsäädännöllä. Tässä tutkielmassa käsiteltävät EU-tuomioistuimen tapaukset *Viking* ja *Laval* ovat osaltaan selventäneet, mitä tämä voi käytännössä tarkoittaa.<sup>66</sup> EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklassa on erikseen määritelty, että siihen sisältyviä oikeuksia ja varsinkin niiden ydinaluetta tulee kunnioittaa, joten siinä mainittuja oikeuksia ei voida merkittävästi rampauttaa kansallisella tai unionin lainsäädännöllä. Samassa on myös määritelty edellytyksiä, miten kyseisiä perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Nämä rajoitusehdot noudattavat sisällöllisiltä pääpiirteiltään Suomen kansallisia ja EIS:ssa määriteltyjä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti kyseisiä oikeuksia voidaan rajoittaa vain lailla, rajoitusten tulee olla tarpeellisia ja niiden tulee todennettavasti saavuttaa rajoituksella tavoitellut, unionin tunnustamat hyväksyttävät tavoitteet, tai rajoitusten tulee suojella toisten oikeuksia tai vapautta.<sup>67</sup> Myös Euroopan perusoikeuskirjan mukainen sääntely koskee yhtäläisesti työntekijöitä, työnantajia sekä edellä mainittujen muodostamia järjestöjä. Säädöstekstissä mainittu asianmukainen taso viitanee siihen, että ylikansalliset työtaistelutoimet olisi sallittava, jos tämä on se taso, jolla neuvotteluja käydään.<sup>68</sup> Näin ollen on tulkittavissa, että perusoikeuskirjan mukaisesti myös unionin tasoiset työtaistelutoimenpiteet olisi hyväksyttäviä, mikäli kollektiivisia neuvotteluja käytäisiin myös tällä tasolla.

Ammatillista yhdistymisvapautta käsittelee myös Euroopan sosiaalinen perusoikeuskirja (ESP). Tämän tutkielman aiheeseen soveltuvissa kohdissa määritellään sosiaali- ja työoikeuden tärkeät periaatteet, jotka on kehitetty erityisesti läntisessä Euroopassa.<sup>69</sup> Euroopan perusoikeuskirja ei ole luonteeltaan sitova, vaan kyseessä on julistus, joka on julistusluonteestaan huolimatta merkittävä työkalu unionin tuomioistuimelle.<sup>70</sup> Euroopan sosiaalisen perusoikeuskirjan:

---

<sup>65</sup> Bruun – Van Koskull 2012, s. 18.

<sup>66</sup> Jaspers et al. 2019, s. 293.

<sup>67</sup> Jaspers et al. 2019, s. 294.

<sup>68</sup> Bruun 2001, s. 221; Blanpain – Engels, 1998, s. 285.

<sup>69</sup> Jyränki 2001, s. 35.

<sup>70</sup> Bruun 2001, s. 217. Huomioitavaa on myös perusoikeuskirjan vaikutus kansallisen sääntelyn tulkinnan kehitykselle.

### **”5 artikla**

#### *Järjestäytymisoikeus*

*Turvatakseen ja edistääkseen työntekijöiden ja työnantajien oikeutta muodostaa paikallisia, kansallisia tai kansainvälisiä järjestöjä taloudellisten ja sosiaalisten etujensa suojelemiseksi sekä oikeutta liittyä näihin järjestöihin, sopimuspuolet takaavat, ettei kansallista lainsäädäntöä laadita sellaiseksi tai sitä sovelleta tavalla, joka loukkaisi tätä oikeutta. Kansallisilla laeilla tai muilla säädöksillä tulee määrätä, missä laajuudessa tämän artiklan sisältämiä takeita sovelletaan poliisivoimiin. Samoin kansallisilla laeilla tai säädöksillä tulee määrätä periaate, jonka mukaan näitä takeita sovelletaan puolustusvoimien jäseniin, ja missä laajuudessa niitä sovelletaan tähän ryhmään kuuluviin henkilöihin.*

### **6 artikla**

#### *Kollektiivinen neuvotteluoikeus*

*Turvatakseen oikeuden työehtosopimusten tekemiseen sopimuspuolet sitoutuvat:*

- 1. edistämään työntekijöiden ja työnantajien välisiä yhteisiä neuvotteluja,*
- 2. edistämään, silloin kun se on tarpeellista ja asianmukaista, työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen tai työnantajien ja työntekijäjärjestöjen välistä vapaaehtoista neuvottelujärjestelmää, jotta työsuhteen ehdot määritettäisiin työehtosopimuksilla,*
- 3. edistämään asianmukaisen sovittelumenettelyn ja vapaaehtoisen välitysmenettelyn luomista ja käyttöä työriitojen selvittämisessä,*

*ja tunnustamaan:*

- 4. työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä yhteistoimiin, kuten lakkoon eturistiriitojen sattuessa, edellyttäen ettei voimassa olevista työehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa.”*

5 artiklassa määritellään työntekijöiden ja työnantajien järjestäytymisoikeus sekä delegoidaan tarkempien säädösten antamisen valta kansalliselle lainsäädännölle. Kuudennessa artiklassa säädetään kollektiivisesta neuvotteluoikeudesta ja kollektiivisten neuvotteluiden lähtökohdista sekä tunnustetaan työtaistelu- ja lakko-oikeus. Euroopan sosiaalinen perusoikeuskirja näin ollen korostaa kollektiivisen neuvotteluoikeuden merkitystä työehtosopimusten suhteen ja tunnustaa osapuolten oikeuden lakkoon eturistiriitatilanteissa. Lakko-oikeus on siten taattu Euroopan sosiaalisessa perusoikeuskirjassa silloin, kun kyseessä oleva työhön liitännäinen erimielisyys liittyy osapuolten etujen ristiriitaan.

## **2.2.6 Unionilla ei toimivaltaa työtaisteluoikeuteen**

Kuten edellä on jo todettu, Euroopan unionilla ei ole lähtökohtaisesti toimivaltaa työoikeuden alalla, vaan EU:n vähäinen sääntely työoikeuteen liittyen perustuu lähinnä jaettuun toimivaltaan

tai jäsenvaltioiden toiminnan tukemiseen.<sup>71</sup> Tällöin EU:lla ei ole suoranaista toimivaltaa myöskään ammatilliseen yhdistymisvapauteen eikä työtaisteluoikeuteen. Tällöin toissijaisuusperiaatteen nojalla EU:n toimivaltaa ammatillisen yhdistymisvapauden suhteen tulee tulkita suppeasti.<sup>72</sup> Tällöin toimivalta ammatillisen yhdistymisvapauden suhteen on pääasiallisesti jäsenvaltion lainsäädännön alaista. Työoikeutta koskevassa EU-sääntelyssä on lähinnä pyritty takaamaan ammatillisen yhdistymisvapauden vähimmäistasoinen toteutuminen jäsenvaltioissa sekä annettu niille asema perusteellisina ihmisoikeuksina unionin lainkäyttöpiirissä oleville henkilöille. EU-oikeus ei siten suojaa myöskään työtaisteluoikeutta ei-sitovia normeja ja periaatteita lukuun ottamatta, vaan lakko-oikeus määräytyy kansallisen lainsäädännön perusteella. EU-oikeudesta löytyvä ammatilliseen yhdistymisvapauteen liittyvä aineisto tulee käytännössä mahdollisissa lainkäyttötilanteissa harvoin sovellettavaksi, sillä perusoikeuksia määriteltäessä tulisi vedota kansallisen oikeuden säännöksiin (jotka ovat laajempia). Tällöin kyseisillä aineistoilla voi olla kansallisen oikeusjärjestyksen kannalta merkitystä lähinnä kansallisen oikeuden tulkintatilanteissa.

Suoranaisen toimivallan puuttumisesta huolimatta unionin sääntelyllä voi olla merkitystä välillisesti ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja työtaisteluoikeuteen. EU-oikeus voi vaikuttaa ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja työtaisteluoikeuteen muun EU-sääntelyn aiheuttamien soveltamisen ja rajoitusten kautta. Käytännössä mahdolliset rajoitukset muodostuisivat tässä tapauksessa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta. Merkittäväksi muodostuukin EUT:n toimivalta oikeustapauksien kautta joissakin tapauksissa antaa jäsenvaltioiden kansallisille tuomioistuimille EU-oikeuden tulkittamisohjeita, joilla voi olla vaikutusta kansallisen ammatillisen yhdistymisvapauden sisältöön.

### 2.2.7 Euroopan unionin tuomioistuin

Euroopan unionin tuomioistuimen pääasiallinen tehtävä on tutkia, noudattaako jäsenvaltio EU-oikeuden velvoitteitaan sekä tutkia Euroopan neuvoston sekä EU:n komission päätösten legitimitettiin.<sup>73</sup> EUT joutuu työssään ottamaan huomioon oman normistonsa, kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä jäsenvaltioiden kansallisen perusoikeussääntelyn sekä EU:n perusoikeuskirjan.<sup>74</sup> EUT ei anna ratkaisua yksittäiseen kansalliseen oikeuteen liittyvään

---

<sup>71</sup> Kairinen et al. 2018, s. 146; Rooman sopimuksen (yhteisön perustamissopimus) perusteella yhteisöllä (EU) ei ole toimivaltaa suhteessa työtaisteluoikeuteen.

<sup>72</sup> Kairinen et al. 2018, s. 146.

<sup>73</sup> Blanpain 2003, s. 53.

<sup>74</sup> Husa 2001, s. 48; vertaa Pellonpää 2018.

asiaan, vaan tarkoituksena ennakkopäätösmenettelyssä on antaa tulkintaohjeita kansalliselle oikeudelle asian ratkaisemiseksi. Vaikka EU:lla ei ole toimivaltaa ammatillisen yhdistymisvapauden alalla, EUT voi antaa myös ammatillista yhdistymisvapautta koskevia ratkaisuja tulkintaohjeiden muodossa, jos asialla on vaikutusta unionin oikeuden toteutumiseen tai sen sisältöön.

### **2.3 Eri oikeuslähteiden väliset suhteet ammatillisessa yhdistymisvapaudessa ja työtaisteluoikeudessa**

Kollektiivisen työoikeuden perustana on ennen muuta yhdistymisvapaus ja sen erityisenä osana ammatillisen järjestäytymisen oikeus.<sup>75</sup> Jokaisen edellä käsitellyn oikeuslähteen mukaisessa käytännössä ammatilliseen järjestymisoikeuteen liittyy kiinteästi oikeus työtaistelutoimenpiteisiin. Ammatillinen yhdistymisvapaus ja työtaisteluoikeus tunnustetaan siis perustavanlaatuisena oikeutena laajalti eurooppalaisessa oikeuskäsitelyssä. Suomessa käytävissä oikeustapauksissa tulisi ensisijaisesti vedota omiin perusoikeuksiimme.<sup>76</sup> Käytännössä pelkästään kansallisella tasolla tulisi ainakin lähtökohtaisesti vedota omaan kansalliseen lainsäädäntöömme, ja turvautua muihin oikeuslähteisiin vain jos ne ovat laajempia kyseessä olevien oikeuksien osalta. Toisaalta kansainvälisestä lainsäädännöstä voi myös saada joissakin tapauksissa tulkinta-apua kansallisten perusoikeuksien tulkintaan. Ammatilliseen yhdistymisvapauteen kuuluvan lakko-oikeuden sisältö määräytyy pääasiassa kansallisten lakien perusteella, mutta sitä voi rajoittaa muun muassa perustavanlaatuiset vapaudet ja yhdenvertaisuussäännöt.<sup>77</sup>

EU-oikeuden etusija kansalliseen oikeuteen nähden on määritelty unionin oikeuden klassikotapauksessa *Costa v. Enel* vuonna 1965<sup>78</sup>, jossa määriteltiin EU-oikeuden etusija kansalliseen lainsäädäntöön verrattuna ristiriitatilanteissa.<sup>79</sup> Tämä tarkoittaa, että EU-oikeudella on kyky määrittää oma asemansa ja oikeusvaikutukset jäsenvaltioissa.<sup>80</sup> EU-oikeudella on ristiriitatilanteissa etusija kaikkeen kansalliseen oikeuteen nähden, merkityksellistä ei ole esimerkiksi sillä, mikä säännöksen asema kansallisessa säädöshierarkiassa.<sup>81</sup> Unionin oikeuden etusijaan sisältyy myös jäsenvaltioiden velvoite

---

<sup>75</sup> Kairinen et al. 2006 s. 983.

<sup>76</sup> Kairinen et al. 2006 s. 143.

<sup>77</sup> Riesenhuber 2012, s. 73.

<sup>78</sup> Ks. *Costa v. Enel* 6/1964 CJ0006.

<sup>79</sup> Ojanen 2006, s. 44.

<sup>80</sup> Ojanen 2006, s. 65.

<sup>81</sup> Ojanen 2006, s. 95.

pidättäytyä kaikesta toiminnasta, mikä voisi vaarantaa EU-oikeuden ja EU:n sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.<sup>82</sup> EU-oikeuden etusija vaikuttaa myös suhteessa kansallisiin säännöksiin, joilla on perustuslain tasoinen asema jäsenvaltiossa. Tällöin EU-oikeuden etusija on voimassa myös suhteessa Suomen perustuslain mukaisiin oikeussääntöihin. EY-oikeuden (nykyisin EU-oikeuden) etusija on ehdoton kaikkeen kansalliseen lainsäädäntöön nähden ristiriitatilanteissa.<sup>83</sup> Tämä tarkoittaa myös, ettei kansallisilla tuomioistuimilla ole toimivaltaa tutkia unionin oikeuden pätevyyttä suhteessa perusoikeuksiinsa. Vaikka jokin unionin oikeussääntö olisi ristiriidassa kansalliseen perustuslakiin nähden, ei kansallinen tuomioistuin voisi jättää soveltamatta kyseistä EU-oikeuden säännöstä, vaan tällaisessa tilanteessa tulisi pyytää EUT:n ennakkoratkaisua EU-oikeuden soveltumisesta ja / tai tulkinnasta kyseiseen tilanteeseen. Alkuaikoina kansalliset tuomioistuimet kyseenalaistivat EU-oikeuden etusijaa verrattuna kansallisissa perustuslaeissa suojattuihin perusoikeuksiin ja valtiosäännön perusratkaisuihin.<sup>84</sup> EU-oikeuden etusijaa kansalliseen lakiin ja perusoikeuksiin nähden on pohdittu Suomessa esimerkiksi perustuslakivaliokunnan mietinnöissä, joissa löytyy myös kannanottoja, joissa kyseenalaistetaan etusijan ehdottomuutta. EU-oikeuden ehdottoman etusijan kritiikki on perusteltu tarpeella pitää kiinni perusoikeusjärjestelmästä sekä ihmisoikeusvelvoitteista EU-oikeuden toimeenpanotilanteissa.<sup>85</sup>

Eri oikeuslähteet muodostavat perusoikeuksien alueella monimutkaisen kokonaisuuden jota tulisi tulkita ja noudattaa. Monet eri sääntelyinstrumentit ja aineistot vaikuttavat perusoikeuksien kokonaisuuden muodostumiseen, vaikka kansallisesta näkökulmasta tarkasteltaessa tärkein aineisto perusoikeuksien suhteen on kansallisesti laissa määritellyt perusoikeudet. Tällöin myös oikeuksia luovia kansainvälisiä säännöksiä tulee ensisijaisesti tulkita ja soveltaa valtiosisäisen oikeusjärjestyksen piirissä.<sup>86</sup> Mikäli perusoikeus on tunnustettu Euroopan Ihmisoikeussopimuksessa, niin kyseisen oikeuden tulkinnassa suurin auktoriteetti asian suhteen tulisi olla Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Jos taas kyseessä on perusoikeus, jonka soveltaminen tai käyttäminen jollakin tavalla koskettaa EU-oikeutta, on tällaisen EU-liitännäisen asian suhteen ylin auktoriteetti sekä laintulkitsija unionin oikeuden etusija-periaatteen perusteella Euroopan unionin tuomioistuin. Mikäli perusoikeudella tai sen käyttämisellä on vaikutuksia niin EU-oikeuden mukaisiin oikeuksiin ja vastuihin tai vapaaseen

---

<sup>82</sup> Kairinen et al. 2018, s. 144.

<sup>83</sup> Ojanen 2006, s. 158.

<sup>84</sup> Ojanen 2006, s. 146.

<sup>85</sup> Ojanen 2006, s. 147 – 148.

<sup>86</sup> Sulkunen 2000, s. 88.

liikkuvuuteen sekä EIS:ssa määritellyn oikeuden toteutuminen ei ole täysin selkeää, niin kansallisesti perusoikeutta tulee toteuttaa siten, että EU-oikeuden ja EIS:n ja muiden kansainvälisten sääntelyiden luomat oikeudet ja intressit tulevat toteutumaan. Tällä tavoin kansallisen oikeuden tulee aina noudattaa kansallisesti sekä kansainvälisiä ja EU-oikeudellisia, asiaan liittyviä säännöksiä. Tällöin sinänsä teoreettisessa tilanteessa, jossa EU-oikeuden päätös voisi potentiaalisesti aiheuttaa tilanteen, jossa EIS:ssa määritellyn perusoikeuden toteutuminen olisi vaarassa, tulee kansallisesti EU-oikeutta ja mahdollista EUT:n ratkaisua tulkita siten, että EIS:ssa määritellyt oikeudet toteutuvat samaan aikaan kun EU-oikeus. Ensisijaisesti perusoikeuksia tulkitaan kansallisilla oikeusasteilla ja vasta kansallisten oikeussuojakeinojen (oikeusasteiden) jälkeen epäselvissä tilanteissa on tarpeellista saada ylikansallisilta tuomioistuimilta tulkinta perusoikeuksien sisällöstä tai soveltumisesta. Kansalliset oikeusasteet ovat tällöin ainakin määrällisesti merkittävimpiä perusoikeuksien tulkitsijoita. Todettakoon vielä, että EUT:n ja EIT:n väliset toimivaltasuhteet eivät ole selkeät, eikä niitä ole määritelty missään. Tällöin mikäli EIS ja EU-oikeus olisivat selkeän erilaisella linjalla perusoikeuden sisällöstä, olisi tilanne ongelmallinen eri oikeuslähteiden yhteensovittamisen suhteen.

EY-tuomioistuimella (EUT) ei ole toimivaltaa tutkia väitteitä perusoikeuksien vastaisuudesta asiassa, joka kuuluu kansallisen oikeuden soveltamisalaan ja täten jäsenvaltioiden yksinomaisen toimivallan piiriin.<sup>87</sup> Tämä käsittääkseni tarkoittaa tilanteita, jossa tutkittavana olevalla asialla ei ole sinänsä EU-liitännäisyyttä. Jos tutkittavaan asiaan liittyy jollakin tavalla unionin oikeuden tulkinta, tällöin EU-säännösten perusteella EUT:lla olisi toimivaltaa tutkia kyseistä asiaa.

## 2.4 Oikeuslähteiden vertailu

Perusoikeuksia valvovia tuomioistuimia on kansallisvaltioissa, Euroopan unionissa sekä kansainvälisellä ihmisoikeustasolla. Jäsenvaltioissa tuomioistuimia on hallinnollisella ja yleisellä tasolla ja monessa hierarkkisessa portaassa. Valtiotason lisäksi on unionin tuomioistuin ja EIT.<sup>88</sup> Valvontaelinten väliset suhteet eivät ole erityisen selkeät. Lisäksi eri kielten eroavaisuudet ja käännökset voivat aiheuttaa aiheuttavat ongelmia kansainvälisessä ja EU-lainsäädännössä. Suomessa oikeusjärjestelmä on rakentunut yhden normihierarkian ajatuksen varaan, tosin kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet osittain murentavat tätä yhden

---

<sup>87</sup> Ojanen 2006, s. 161.

<sup>88</sup> Husa 2001, s. 45.

normihierarkian järjestelmää.<sup>89</sup> Kansallisesti Suomen perusoikeusjärjestelmä ei tästä johtuen ole välttämättä selkeä tai yksielitteinen useiden eri oikeuslähteiden ja auktoriteettien johdosta. Perusoikeuksien hahmottamista kuitenkin helpottaa, että eri oikeuslähteet toimivat suurimmilta osin samoilla periaatteilla ja sisältävät pääosiltaan samanlaista sääntelyä keskenään.

EU-oikeudella on etusija kaikkeen kansalliseen oikeuteen nähden.<sup>90</sup> Tästä johtuen mikäli kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa EU-sääntelyn tai perusperiaatteiden kanssa, on EU-oikeudella ja sen toteutumisella etusija suhteessa kaikkeen kansalliseen lainsäädäntöön, jopa perustuslain tasoihin säännöksiin. EU-oikeuden etusija-periaatteeseen sisältyy myös mahdollisissa tulkintatilanteissa jäsenvaltion velvollisuus pyytää EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua asian suhteen, sekä velvollisuus noudattaa tuomioistuimen päätöksiä (kaikkia päätöksiä, eikä vain itselle osoitettuja). Kansallisen oikeuden on siten mukauduttava EU-lainsäädäntöön ja EUT:n kannanottoihin EU-oikeuden sisällöstä, jolloin kansallisen lainsäädännön tulee olla yhteensopivaa EU:n lainsäädännön kanssa.<sup>91</sup> Ammatillinen yhdistymisvapaus ja työtaisteluoikeus eivät ole ehdottomia oikeuksia, vaan niitä voidaan rajoittaa ja tuleekin rajoittaa kansallisella sääntelyllä. Myös EU-säännökset tulee ottaa huomioon perusoikeuksien ulottuvuuksia arvioitaessa, eli myös EU-oikeuden suhteessa työtaisteluoikeutta voidaan rajoittaa kansallisessa oikeusjärjestyksessä.

## 2.5 Työtaisteluoikeuden perusoikeusluonne

Työtaisteluoikeus ja siihen liittyvä lakko-oikeus on tunnustettu YK:n TSS-sopimuksen 8 artiklassa, ILO-sopimukseen 87 ja 98 pohjautuvassa tulkintakäytännössä sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa 28 artiklassa. Näistä Euroopan unionin perusoikeuskirja, kuten edellä kappaleessa 2.2.3 on mainittu, on luonteeltaan julistus, eikä sillä sinänsä ole sitovaa oikeudellista merkitystä. Lakko-oikeus vaikuttaisi edellä mainittujen lähteiden perusteella selkeästi kuuluvan perusoikeudeksi luokiteltaviin yksilölle taattuihin oikeuksiin.<sup>92</sup> Näin ei ole aina ollut, vaan eri oikeusjärjestelmien suhtautuminen lakko-oikeuden perusoikeudelliseen luonteeseen on eri instansseissa muuttunut suhteellisen nopeasti nykyiseen, hyväksyvämpään suuntaan. Perusoikeuksien yleisen painoarvon sekä tietoisuuden nousu on osaltaan vaikuttanut kyseisen ilmiön syntymiseen. Samalla on myös huomattu kuinka kiinteä osa työtaisteluoikeus

---

<sup>89</sup> Husa 2001, s. 46.

<sup>90</sup> Hallberg 2011c, s. 789.

<sup>91</sup> Bruun – Van Koskull 2012, s. 18.

<sup>92</sup> Tuori 2011, s. 533.



on ammatillista yhdistymisvapautta. *Niklas Bruun* on katsonut, että eurooppalaiselle sosiaaliselle työmarkkinamallille on ominaista yhdistymisvapaus, kollektiivinen neuvotteluoikeus, työ- ja virkaehtosopimusten solmiminen sekä työtaisteluoikeus.<sup>93</sup> Hänen mukaansa Suomessakin käytössä olevassa työmarkkinamallissa työtaisteluoikeus on nostettu yhdeksi ominaiseksi pilariksi muiden joukkoon työmarkkinamallin toteutumiseksi. Mielestäni tämä on kuvaavaa, sillä nykyisen kaltainen työmarkkinamalli vaatii toteutuakseen jonkinasteisen oikeuden työtaistelutoimenpiteisiin ja lakkoihin.

### 2.5.1 Euroopan unioni

Kuten edellä todettu Euroopan unionilla ei ole nimenomaista toimivaltaa työtaisteluoikeuteen tai siihen liittyvään lakko-oikeuteen.<sup>94</sup> Rooman sopimuksessa nimenomaisesti todetaan, ettei unionilla ole pääsääntöisesti toimivaltaa koskien lakko-oikeutta, vaan sen sisältö määräytyy kansallisen lainsäädännön perusteella.<sup>95</sup> Tällöin unionilla ei ole myöskään toimivaltaa määrittellä, mitä oikeuksia jäsenvaltiot pitävät perusoikeuksien tasoisena oikeuksina. Tätä korostaa entisestään se, että perusoikeuksien määrittely on viime kädessä ja raja-alueiltaan jäsenvaltioiden itsensä päätettävissä. Jos yleisesti kansainvälisessä- tai unionin sääntelyssä jokin oikeus on katsottu perusoikeudeksi, jota on ehdotonta noudattaa, on kyseinen oikeus myös jäsenvaltiossa katsottava perusoikeudeksi. Tällaisia ovat esimerkiksi monet EIS:n luomat oikeudet sekä EU:n perustamissopimuksissa taatut oikeudet.

EUT on katsonut myöhemmin luvussa 5 käsiteltävissä oikeustapauksissa, että oikeus ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin on perustavanlaatuinen ammatillisen yhdistymisvapauden osa. Näiden oikeustapauksien perusteella EUT:n kanta näyttäisi olevan, että työtaisteluoikeus on perusoikeus tai ainakin olennainen ja kiinteä osa perusoikeutta. Eli oikeus työtaistelutoimenpiteisiin olisi asemaltaan vähintäänkin hyvin lähelle perusoikeutta. Aiemmat Euroopan sosiaalinen perusoikeuskirja ja työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskeva yhteisön peruskirja, eivät tunnustaneet vielä oikeutta työtaistelutoimenpiteisiin perusoikeudeksi, mutta vuonna 2000 Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettiin oikeus työtaistelutoimiin.<sup>96</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirjassa oikeus työtaisteluun on

---

<sup>93</sup> Bruun 2001 s. 216.

<sup>94</sup> Kairinen et al. 2006 s. 1011.

<sup>95</sup> Ks. Rooman sopimus 137 artikla, jossa määritellään unionin työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien edistämisen keinoja. Artiklan 6 kohdan mukaan artiklan määräyksiä ei sovelleta järjestäytymisoikeuteen tai lakko-oikeuteen.

<sup>96</sup> Jaspers et al. 2019, s. 292.

huomioitu perusoikeutena (ks. kappale 2.2.4) ja perusoikeuskirjan tultua Lissabonin sopimuksen myötä osaksi jäsenvaltioita sitovaa oikeudellista sääntelyä, voidaan työtaisteluoikeuden katsoa olevan osa perusoikeuksia myös Euroopan unionin nykyisessä sääntelyssä.

Euroopan unionin oikeuden kirjoitettu oikeus sekä vakiintunut oikeuskäytäntö antavat kumpikin sijaa tulkinnoille työtaisteluoikeuden asemasta. Niiden perusteella työtaisteluoikeutta ei välttämättä voida pitää unionin nimenomaisesti tunnustamana perusoikeutena.<sup>97</sup> Tämä voidaan nähdä perusteena sille, että työtaisteluoikeutta voidaan rajoittaa.<sup>98</sup> Euroopan Neuvoston alaisuudessa toimivan European Committee of Social Rights (ECSR) kannanoton mukaisesti lakko-oikeuden tulee edustaa ja puolustaa työläisten oikeuksia.<sup>99</sup> EU-oikeus ei nimenomaisesti suojaa työtaisteluoikeutta ei-sitovia normeja ja periaatteita lukuun ottamatta kuten edellä on käsitelty kappaleessa 2.2.4.<sup>100</sup> EU-oikeudellinen sääntely ei siten ota suoraan kantaa siihen, tulisiko työtaisteluoikeuden sen näkökulmasta kuulua perusoikeudeksi. Tällöin niin kauan kun työtaisteluoikeuden rajat sekä lainsäädäntö tulevat pääasiassa kansallisvaltion omasta lainsäädännöstä, työtaisteluoikeuden asema määräytyy kyseisen valtion oikeusjärjestyksen perusteella.

Myös SEUT 153 artiklassa on erikseen mainittu, että EU:n lainsäätäjillä ei ole toimivaltaa työtaisteluihin liittyvässä lainsäädännössä<sup>101</sup>, mikä tarkoittaa tällöin, että toimivalta on yksinomaan jäsenvaltioilla. Tästäkin huolimatta EU:lla voi olla vaikutusta työtaisteluoikeuden kansalliseen asemaan ja laajuuteen, kuten jäljempänä luvussa 4 on tarkemmin selvitetty. Unionilla ei kuitenkaan edellä mainittujen perusteiden vuoksi voi olla suoraa vaikutusta työtaisteluoikeuteen, vaan sen vaikutukset ovat epäsuoria.<sup>102</sup>

## 2.5.2 Suomi

Työtaistelutoimenpiteet ovat myös Suomessa olennainen osa ammatillisten järjestöjen toimintaa. Ammatillinen yhdistymisvapaus jäisi siten vajaaksi, mikäli siihen ei sisältyisi

---

<sup>97</sup> Kairinen et al. 2006, S. 1012.

<sup>98</sup> Jaspers et al. 2019, s. 294- 295.

<sup>99</sup> Jaspers et al. 2019, s. 295.

<sup>100</sup> Kairinen et al. 2006, s. 1011.

<sup>101</sup> Jaspers et al. 2019, s. 293.

<sup>102</sup> Jaspers et al. 2019, s. 293.

oikeutta osallistua työtaistelutoimenpiteisiin. Jo tällä perusteella voidaan katsoa, että oikeus työtaistelutoimenpiteisiin ja lakkoihin nauttii jonkinasteista perustuslain suojaa.<sup>103</sup>

Perustuslakiuudistuksen kiistellyimpiä kysymyksiä oli ammatilliseen yhdistymisvapauteen liittyvän työtaisteluoikeuden perustuslainsuoja.<sup>104</sup> Työtaisteluoikeutta koskevat kannanotot ennen perusoikeusuudistusta ovat olleet hyvin vaihtelevia ja vakiintumattomia.<sup>105</sup> Hallituksen esityksessä perustuslain uudistamiseksi otetaan kantaa työtaisteluoikeuteen seuraavalla tavalla: ”Ammattiyhdistystoimintaan tai työtaistelutoimenpiteeseen osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä.”<sup>106</sup> Kyseisestä kannanotosta voidaan tulkita, että ainakin työtaistelutoimenpiteeseen osallistuminen nauttii samanasteista suojaa, kuin perustuslaissa mainittu yhdistymisvapaus sellaisenaan. Myös *Sulkunen* on maininnut, että hallituksen esityksen kyseinen kohta muodostaa yhdistymisvapauteen ja sen perusoikeussuojaan liittyvän klausuulin.<sup>107</sup>

Jos kyseistä oikeutta tulee suojella kuten perusoikeutta, mutta sitä ei ole suoranaisesti kirjoitettu auki perusoikeudeksi, vaan se läheisesti liittyy perusoikeuteen ja sen käyttämiseen, voidaanko oikeutta tästäkin huolimatta pitää perusoikeutena? *Kairinen* on esittänyt asian suhteen seuraavan kannanoton: ”On esitettävissä perusteluita, että myös työtaisteluoikeus kuuluisi ainakin joltain osin perusoikeuksiemme piiriin, perustuen perustuslain esitöihin ja kv. sopimukseen.”<sup>108</sup> Oikeuskäytännössä työtuomioistuin (TT) on katsonut työtaisteluoikeuden olevan voimassa perusoikeutena: ratkaisussaan TT 1998- 17 se katsoi, että virkaehtosopimuslain säännökset rajoittivat perusoikeutena pidettävää työtaisteluoikeutta, joten niitä oli tulkittava suppeasti.<sup>109</sup>

Myöhemmin luvussa 3.3 käsiteltävien perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella nykyisessä oikeustilassa ei liene enää epäselvyyttä siitä, katsotaanko lakko-oikeuden kuuluvan osaksi perusoikeuksia. Lausuntojen perusteella työtaisteluoikeutta tulee arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytysten kautta, jolloin rajoituksia työtaisteluoikeuteen käsitellään

---

<sup>103</sup> Sakslin 1999, s. 271; Viljanen et al. 2005 s. 532. (ks. myös Kastari 1972 s.225 ja saraviita 2005 s.406- 407)

<sup>104</sup> Saraviita 2005, s. 406. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä pyrkimykset säätää työtaisteluoikeudesta estyivät, sillä eduskuntakäsittelyvaiheessa näin merkittävää lisäystä perusoikeusuudistukseen ei voitu enää tehdä.

<sup>105</sup> Sulkunen 2020, s. 173.

<sup>106</sup> HE 309/1993 vp, s. 61.

<sup>107</sup> Sulkunen 2020, s. 175.

<sup>108</sup> Kairinen et al. 2006, s. 988.

<sup>109</sup> Tuori 2011, s. 534.

rajoituksina perusoikeuteen. Edellä mainittujen kantojen perusteella voidaan katsoa selväksi, että työtaisteluoikeus kuuluisi perusoikeuksiin, mutta viimeistään perustuslakivaliokunnan lausuntojen jälkeen voidaan riidattomasti sanoa työtaisteluoikeuden kuuluvan perusoikeuksiin Suomen kansallisen lainsäädännön perusteella. Myös KKO on ratkaisussaan 2010:93 katsonut oikeuden ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin kuuluvan perusoikeutena osaksi ammatillista yhdistymisvapautta.

Alun alkaen edellä mainittu hallituksen esitys perustuslain muuttamisesta voidaan jo nähdä perusteluina sille, että oikeus työtaistelutoimenpiteisiin nauttii jonkinasteista perustuslain suojaa. Kyseisen kohdan perusteluissa on viitattu Euroopan sosiaaliseen perusoikeuskirjaan ja sen 6 artiklan 4 kohtaan, joka takaa työntekijöille ja työnantajille lakko-oikeuden. Myöhemmin perustuslakivaliokunnan kanta asian suhteen on vahvistunut esimerkiksi korkeimman oikeuden kannanotolla ja nykyisellään työtaisteluoikeuden voidaan katsoa kiistattomasti kuuluvan osaksi perusoikeuksia.

### 2.5.3 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Työtaisteluoikeuteen ei ole suoraan otettu kantaa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. EIS:n perusteella työtaisteluoikeutta ei ainakaan suoraan voida laskea perusoikeudeksi, jonka tulisi toteutua kaikissa jäsenvaltioissa. Toki EIS 11 artikla määrittelee, millä perustein ammatillista yhdistymisvapautta voidaan rajoittaa ja kyseiset ehdot varmasti pätevät myös (ammatillista yhdistymisvapautta toteuttavan) työtaisteluoikeuden rajoittamiseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisussaan no. 53574/99 (*Unison*) vuodelta 2002 määritellyt kuitenkin, että lakko-oikeus on yksi tärkeimmistä työntekijäjärjestön keinoista toteuttaa jäsenistönsä intressejä. Myös vuonna 2009 EIT:n tapauksessa *Enerji* lakko-oikeus määriteltiin yhdistysoikeuden erottamattomaksi seuraukseksi ("an indissociable corollary of the right to association"). Tapauksessa viitattiin siihen, että kollektiivisen neuvottelu-oikeuden tehokkaan käyttämisen takeet ovat työtaisteluoikeudessa. Kyseisen tapauksen perusteella EIT tunnustaa vähintäänkin lakko-oikeuden merkityksen osana ammatillisen yhdistymisvapauden toteutumista. *Hirvelä* on arvioinut, että lakko-oikeus ei olisi sellainen ehdoton oikeus, joka valtioiden tulisi EIS 11 artiklan nojalla turvata.<sup>110</sup> Hirvelän väite perustuu siihen, että EIT:ssa on ollut paljon tapauksia, joissa lakko-oikeutta on rajoitettu välttämättömyyskriteerein. Toki samassa aiheyhteydessä Hirvelä toteaa, että EIT:n kanta kyseisen asian suhteen on uudemmissa

---

<sup>110</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 1114.

tapauksissa muuttunut siten, että lakko-oikeus olisi kuin olisikin perusoikeudeksi luettavissa.<sup>111</sup> Käytännössä EIT:n mukaan työtaisteluoikeus on hyvin läheinen oikeus suhteessa oikeuteen perustaa ja muodostaa järjestöjä. Näin ollen myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on turvattu kyseinen oikeus, vaikkei sitä ei ole nimenomaan siinä määritelty.<sup>112</sup> Näin ollen EIS:n näkökulmasta työtaisteluoikeus voidaan katsoa kuuluvaksi perusoikeuksiin tai ainakin sen sisältö turvataan perusoikeuksia vastaavalla tavalla.

#### 2.5.4 ILO ja YK

ILO:n valvontaelimet ovat katsoneet sopimuksen numero 87 perusteella, että työntekijöiden lakko-oikeus on työntekijöiden yhdistymisvapautteen erottamattomasti kuuluva seuraamus, joka voidaan erottaa (ammattillisesta yhdistymisvapaudesta) vain poikkeuksellisesti ja mikäli korvaavat takuut järjestetään.<sup>113</sup> Myöskin *Kairinen* on kirjassa *Työoikeus* tulkinut (ILO:n sopimuksen 87 pohjalta), että ILO:n valvontaelimet ovat katsoneet, että työntekijöiden lakko-oikeus on työntekijöiden yhdistymisvapaudesta ehdottomasti johtuva seuraamus.<sup>114</sup> Kyseisen oikeus ei ole ehdoton, vaan oikeus voidaan nähdä perusoikeudeksi osana yhdistymisvapautta ILO:n valvontaelimien käytännön mukaisesti.

Myös YK:n TSS-sopimus edellyttää jäsenvaltioiden takaavan lakko-oikeuden, niin pitkälle kun kyseistä oikeutta käytetään kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Toisin taas KP-sopimuksen perusteella lakko-oikeus on täysin kansallisen lainsäädännön varaan jäävä asia.<sup>115</sup> KP-sopimus ei siis ota lainkaan kantaa lakko-oikeuden perusoikeusluonteeseen. ILO:n sekä YK:n ammatillista yhdistymisvapautta koskevien aineistojen perusteella voidaan katsoa työtaisteluoikeuden olevan perusoikeuden kiinteä osa ja täten myös osa perusoikeutta.

#### 2.5.5 Yhteenveto työtaisteluoikeuden perusoikeusluonteesta

Kootusti edeltävästä voidaan todeta, että KP-sopimus ja EU-normistojen perusteella lakko-oikeus on kansallisen lainsäädännön varaan jäävä asia.<sup>116</sup> YK:n TSS-sopimuksen mukaisesti jäsenvaltioiden tulee taata lakko-oikeus, minkä perusteella voidaan tulkita kyseessä olevan ainakin lähelle perusoikeutta menevä oikeus. Myös EUT on päätöksissään tuonut lakko-

---

<sup>111</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 1114.

<sup>112</sup> Jaspers et al. 2019, s. 292.

<sup>113</sup> Kairinen et al., 2006 s. 987.

<sup>114</sup> Kairinen et al. 2006, s. 987.

<sup>115</sup> Kairinen et al. 2006, s. 987.

<sup>116</sup> Kairinen et al. 2006, s. 987.

oikeuden ainakin hyvin lähelle perusoikeutta, vaikka muutoin EU-sääntely ei ota asiaan kantaa. EIT:n uudemman oikeuskäytännön mukaisesti myös kannanotot ja näkökulma siitä, että työtaisteluoikeus luettaisiin perusoikeudeksi, on hyvinkin mahdollinen. Suomessa työtuomioistuimen päätöksissä, hallituksen esityksissä ja oikeuskirjallisuudessa on aiemmin otettu kantaa sen puolesta, että työtaisteluoikeus sisältyisi perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat tämän jälkeen vahvistaneet työtaisteluoikeuden asemaa perusoikeutena.

Työtaisteluoikeutta ei välttämättä aina ole pidetty perusoikeutena, mutta ihmis- ja perusoikeuksien kehittyessä sen asema on hiljalleen muuttunut. Edellä mainittujen kannanottojen ja lähteiden perusteella työtaisteluoikeus on katsottavissa Suomessa ensinnäkin kansallisesti, mutta myös kansainvälisten lähteiden perusteella perusoikeudeksi. Työtaisteluoikeuden tiivis liityntä selkeän perusoikeuden, eli ammatillisen yhdistymisvapauden käyttämiseen ja sen ilmentymänä toimiminen puoltavat kyseisen oikeuden perusoikeusluonnetta. Työtaisteluoikeutta tulee siten käsitellä perusoikeutena, mikäli halutaan kunnioittaa täysimääräisesti yhdistymisvapauden sisältöä ja toteuttaa perusoikeuksia. Näin ollen merkitystä sillä, katsotaanko työtaisteluoikeus itsessään eri lainsäädäntökehyksistä tutkien perusoikeudeksi, ei käytännössä ole. Ja koska Suomessa kansallisen oikeuden mukaisesti työtaisteluoikeus voidaan katsoa perusoikeudeksi, ei oikeastaan muiden oikeuslähteiden kannanotoilla ole asian suhteen merkitystä, sillä perusoikeuksia tulisi lähtökohtaisesti tutkia kansallisen lainsäädännön perusteella.

### 3 Työtaisteluoikeuden rajoittaminen kansallisessa oikeudessa

#### 3.1 Työtaisteluoikeuden rajoittaminen kansallisessa oikeudessa

Perusoikeuden kuten ammatillisen yhdistymisvapauden ja siihen läheisesti liittyvän lakko-oikeuden käyttämistä voi rajoittaa esimerkiksi toisten ihmisten perusoikeudet. Tällaisissa tilanteissa mahdollista oikeuksien rajoittamista koskeva ratkaisu tulisi tehdä oikeuksien keskinäisellä punninnalla.<sup>117</sup> Perusoikeuksien välisessä punninnassa tulisi päätyä ratkaisuun tai tulkintavaihtoehtoon, joka takaisi kaikkien kilpailevien perusoikeuksien yhtäaikaista toteutumisen mahdollisimman pitkälle.

Nykyisessä valtiojärjestyksessä PL 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.<sup>118</sup> Tällöin Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lakien perustuslainmukaisuuden ennakovalvonnan keskeinen valvontaorgaani ja merkittävä perustuslain tulkinta-auktoriteetti.<sup>119</sup> Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että lakisäännöksen tekstiin tulee tehdä mahdolliset perustuslakivaliokunnan ehdottamat muutokset, jotta asia voidaan säätää normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä.<sup>120</sup> Mahdollisten ammatillisen yhdistymisvapauden ja työtaisteluoikeuden rajoitusten tulkitsijana ja laajuuden määrittäjänä perustuslakivaliokunnan rooli on valtava.

Alla käsiteltävät Perustuslakivaliokunnan mietinnöissä alun perin määritellyt perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat oikeuskirjallisuudessa yleisesti hyväksytyt perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset. Yleensä rajoitusedellytykset tulee ottaa huomioon jo lainsäädäntövaiheessa, mikäli säädettävä laki mahdollisesti rajoittaa perusoikeuksia jollakin tavalla. Tällöin varmistetaan jo lainsäädäntövaiheessa, että säädettävä laki rajoittaa perusoikeuksia mahdollisimman vähäisesti. Vaikka perusoikeuksien rajoitusedellytyksien pääasiallinen käyttö on lainsäädäntövaiheessa, soveltuvat ne myös yksittäisiin punnintatilanteisiin, jossa esimerkiksi kaksi perusoikeutta ovat kollisiossa keskenään. Perusoikeuksien rajoitusedellytykset on määritelty seuraavalla tavalla kirjassa *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*:

---

<sup>117</sup> Viljanen 2011b s. 139.

<sup>118</sup> Hiden 1999, s. 33. Perustuslakivaliokunta käsittelyyn tulee hallituksen esitys laiksi, jos epäillään jostain syystä, että kyseinen ehdotettu laki olisi ristiriitainen jonkin perustuslain säännöksen suhteen.

<sup>119</sup> Jyränki 2003, s. 393.

<sup>120</sup> Jyränki 2003, s. 407: PL 74 § perusteluissa on myös nähtävissä kyseinen kanta.

- ”1. Lailla säätämisen vaatimus: Rajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin.*
- 2. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus: Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.*
- 3. Rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimus: Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.*
- 4. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus: Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.*
- 5. Suhteellisuusvaatimus: Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.*
- 6. Oikeusturvavaatimus: Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.*
- 7. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus: Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.”<sup>121</sup>*

Perusoikeuksien rajoitusedellytykset perustuvat alun perin perustuslakivaliokunnan mietintöön PeVM 25/1994 vp. Yllä oleva luettelo sisältää tiivistetysti keskeisimmät perusoikeusrajoitusten ehdot, mutta lista ei ole tyhjentävä, vaan myös muut seikat voivat vaikuttaa perusoikeusrajoitusten sallittavuuteen.<sup>122</sup> Listalla voidaan katsoa olevan suuressa määrin yhtäläisyyksiä EIT:n soveltamiin ihmisoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä koskeviin edellytyksiin.<sup>123</sup> Kyseiset ehdot soveltuvat sellaisenaan myös ammatilliseen yhdistymisvapauden ja siten työtaisteluoikeuden mahdollisten rajoitusten arvioimiseen.

Rajoitusedellytysten ensimmäisen kohdan mukaan perusoikeusrajoituksen tulee perustua lakiin. Tällöin perusoikeuteen kohdistuvan rajoituksen säätäminen on lainsäätäjän yksinomaisessa toimivallassa, eikä rajoituksia perusoikeuksiin voida säätää lakia alemman asteisella säädöksellä. Rajoituksen tulee olla tarkkarajainen ja täsmällinen, jolloin rajoituksen olennaisen sisällön tulisi ilmetä suoraan laista.<sup>124</sup> Hyväksyttävyyysvaatimuksen mukaisesti perusoikeuden rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävän yhteiskunnallisen tarpeen arvioinnille taas perusoikeuksien muodostava kokonaisuus tarjoaa objektiivisen, mutta arvosidonnaisen arviointiperusteen.<sup>125</sup> Suhteellisuusvaatimuksen voidaan katsoa muodostuvan siitä, että rajoituksen ei tulisi mennä

<sup>121</sup> Viljanen 2001, s. 37 -38.

<sup>122</sup> Viljanen 2001, s. 38.

<sup>123</sup> Viljanen 2001, s. 38.

<sup>124</sup> HE 309/1993 vp, s. 29 – 30.

<sup>125</sup> Viljanen 2001, s. 127.



pidemmälle kuin mitä on tarpeen halutun tavoitteen saavuttamiseksi, eli kyseinen tavoite ei voi olla saavutettavissa vähemmän perusoikeuksiin puutuvin keinoin.<sup>126</sup> Ammatillinen yhdistymisvapaus ei kuulu perusoikeuksien ydinalueelle, joten kyseistä rajoitusedellytyksen kohtaa ei käsitellä tässä työssä tämän tarkemmin. Oikeusturvavaatimus puolestaan viittaa ennen muuta muutoksenhakumahdollisuuteen.<sup>127</sup> Kyseinen mahdollisuus toteutuu, jos mahdolliseen perusoikeusrajoitukseen voidaan hakea muutosta ja oikeusturvaa tarvittaessa muutoksenhaulla tai oikeudesta. Viimeinen kohta rajoitusedellytyksissä viittaa siihen, että esimerkiksi ammatillisen yhdistymisvapauden alalla tulee noudattaa asiaan liittyviä kansainvälisiä sitoumuksia asiaan liittyen.

Monesti työtaisteluoikeuden mahdollisissa rajoitustilanteissa on kysymyksessä olosuhde, jossa kaksi kilpailevaa perusoikeutta ovat kollisiossa keskenään, eli kummankin oikeuden toteutuminen täysimääräisesti ei ole mahdollista. Tällaisissa tilanteissa tulisi punnita kilpailevien perusoikeuksien merkitystä, sekä kuinka syvälle perusoikeuksien ydinalueelle meneviä perusoikeuksia ne ovat. Tämän jälkeen yleisesti tilanteesta riippuen tulisi oikeuksia punnita yhdessä ja päätyä sellaiseen ratkaisuun, jossa kaikkien perusoikeudet toteutuvat mahdollisimman pitkälle menevällä tavalla.

Mielenkiintoinen rajoitusperusteiden soveltamistilanne perusoikeuksien rajoittamisen suhteen voi tulla sellaisessa tilanteessa, kun jokin perusoikeus on joko tosiasiallisesti tai edes teoreettisesti ristiriidassa EU-sääntelyn kanssa. Tällöin EU-sääntely menee kansallisen perustuslain ja perusoikeuksien edelle EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti ja tällöin tulisi noudattaa EU-sääntelyä, ja mahdollisesti rajoittaa perusoikeutta. Prosessi tällaisessa tilanteessa menisi siten, että kansallisen oikeuden tulisi aluksi punnita asiaa, ottaen EU-sääntely, kv.-oikeuslähteet ja perusoikeudet huomioon. Tällaisissa tilanteissa EUT:lla olisi viime kädessä oikeus antaa tulkintasuosituksia kansalliselle tuomioistuimelle siitä, miten EU-oikeutta tulisi tilanteessa tulkita, jolloin EUT:n tulkinnoilla voisi olla vaikutusta myös perusoikeuden soveltamiseen ja sisältöön. Tällöin EUT:lla voi olla viime kädessä suuri merkitys siihen, miten perusoikeudet kansallisesti toteutuvat sekä tulisiko niitä rajoittaa. Tämä johtuu siitä, että EU-oikeuteen liitännäisissä asioissa EUT:lla on yksinomainen toimivalta tutkia EU-säännösten ulottuvuuksia ja soveltumista. Tällaisessa tilanteessa EUT ei ottane huomioon perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä ainakaan samassa muodossa, vaan muodostaa omat

---

<sup>126</sup> Viljanen 2001, s. 205; PeVM 25/1994.

<sup>127</sup> Viljanen 2001, s. 251.

ehtonsa ja oman tulkintansa, toki pyrkien noudattamaan kv.- ja kansallista sääntelyä asian suhteen. Tämän lisäksi myös esimerkiksi EIT:llä, joka tulkitsee ihmisoikeuksien toteutumista EIS:n jäsenvaltioiden osalta, voisi näkökulma ja lopputulos olla erilainen perusoikeuksien mahdollisessa rajoittamistilanteessa kuin mitä kansallisella tuomioistuimella tai EU-liitännäisissä asioissa EUT:lla perusoikeuksien punnintatilanteissa.

Tiivistetysti työtaisteluoikeuden käyttämiselle voidaan kansallisesti asettaa rajoituksia mikäli PeVM 25/1994 mietinnön perusoikeuksien rajoituksille asetetut ehdot täyttyvät. Lainsäätäjän tulee ottaa rajoitusedellytykset työssään huomioon, mutta silti lainsäätäjälle jää suhteellisen suuri harkintavalta rajoitusten suhteen, sillä rajoitukset muodostuvat aina lakien perusteella. Perustuslakivaliokunta arvioi ja on arvioinut useissa tapauksissa myös miten työtaisteluoikeuden mahdollista rajoittamista tulisi tulkita.<sup>128</sup> Ammatillinen yhdistymisvapaus ja siihen liittyvä työtaisteluoikeus eivät siis ole ehdottomia oikeuksia, vaan niitä voidaan rajoittaa perusoikeuksien rajoitusedellytysten täytyessä tapauskohtaisella harkinnalla.

### **3.2 Suomen lainsäädännössä määritellyt poikkeukset työtaisteluoihteeseen**

Suomessa perusoikeusvalvonta toteutuu perusoikeuksiin ja siten myös työtaisteluoihteeseen vaikuttavien lakien osalta perustuslakivaliokunnan arvioinnin kautta. Lain etukäteisessä perusoikeuksista lähtevässä tarkastelussa perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa tai mietintönsä ehdotetun lain perustuslainmukaisuudesta ja vaikutuksista suhteessa perusoikeuksiin. Mahdollisia perusoikeuksiin liittyviä lakihankkeita perustuslakivaliokunta tarkastelee pääasiassa edellä käsiteltyjen perusoikeuksien rajoitusedellytysten kautta ja tarkoituksena on selvittää, rajoittaako tai onko lailla vaikutusta perusoikeuksiin ja mikäli on, täyttääkö ehdotettu lakiehdotus perusoikeuksien rajoitusedellytykset.

Suomen oikeusjärjestelmä tuntee joitakin ryhmiä, joiden työtaisteluoikeutta on lailla eriasteisesti rajoitettu. Seuraavaksi käydään läpi muutamia erityisryhmiä, joiden ammatillista yhdistymisvapautta ja työtaisteluoikeutta on rajoitettu tai ainakin kyseisten oikeuksien käyttämiselle on asetettu ehtoja. Joidenkin suppeiden virkamiesryhmien osallistumista työtaistelutoimiin voidaankin rajoittaa lailla.<sup>129</sup> Työtaisteluoikeutta on rajoitettu Suomessa lailla muun muassa joiltakin viranomaisilta sekä viranhaltijoilta, korkeimman oikeuden sekä

---

<sup>128</sup> Tuori 2011 s. 533 -534.

<sup>129</sup> Saraviita 2005, s.407. Työtaisteluoikeuden rajoituksiin tulee joka tapauksessa suhtautua myös näiden ryhmien osalta pidättyvästi.

korkeimman hallinto-oikeuden presidentiltä sekä jäseniltä sekä osalta terveydenhoitoalan työntekijöiltä. Osassa laeista työtaisteluoikeutta on rajoitettu hyvin vähäisissä määrin, toisissa enemmän, joten rajoitusten vaikutukset työtaisteluoikeuden sisältöön vaihtelevat.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa edellä mainittujen henkilöstöryhmien työtaisteluoikeuteen seuraavalla tavalla: Osalle eduskunnan kansliaan kuuluvista virkamiehistä on mahdollista asettaa täydellinen työtaistelukiello. Myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten työtaistelukiello on nähty ongelmattomana.<sup>130</sup> Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten työtaistelukiello on ollut ongelmaton PL 13 §:n 2 momentin valossa perustuslakivaliokunnan mukaan, mikäli tähän ryhmään kuuluvien tuomareiden palkkaus ja muut palvelussuhteen ehdot järjestetään lailla.<sup>131</sup> Toisaalta valiokunta on kuitenkin suhtautunut pidättyvästi esimerkiksi Suomen pankin ja tasavallan presidentin kanslian henkilöstöä koskeviin nimenomaisiin työtaistelukielloihin.

Virkasuhteiden osalta perustuslaissa säädettyä yhdistymisvapautta on työtaistelujen osalta yleisesti rajoitettu.<sup>132</sup> Esimerkiksi julkisissa työnantajasektoria koskevissa virkaehtosopimuslaeissa on voimassa pysyvä työrauhavelvollisuus, jolloin voimassa olevaan virkasuhteeseen kohdistuvalla työtaistelulla voidaan vaikuttaa ainoastaan virkaehtosopimuksella sovittaviin asioihin, ja ainoat sallitut työtaistelukeinot ovat silloin lakko sekä työsulku. Kyseisiä lakeja ovat kunnallinen virkaehtosopimuslaki 669/1970, valtion virkaehtosopimuslaki 664/1970, kirkon virkaehtosopimuksista annettu laki. Pysyvästä työrauhasta on myös säädetty laissa eduskunnan virkamiehistä 50 §:ssä ja laissa tasavallan presidentin kansliasta 50 §:ssä.<sup>133</sup> Perustuslakivaliokunta on ehdotuksen laiksi eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta ja uudeksi eduskunnan kanslian ohjesäännöksi yhteydessä mietinnössä PeVM 6/2015 vp, pitänyt ongelmallisena perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta ehdottoman työtaistelukiellon asettamista koskien keskuskanslian valiokuntasuhteistön ja hallinto-osaston virkamiehiä.<sup>134</sup> Kunnallisten viranhaltijoiden työtaisteluun ryhtymiseen ja sen toimeenpanoon liittyvät asiat on säännelty laissa kunnan ja

---

<sup>130</sup> Lamminen 2020 s. 175.

<sup>131</sup> PeVL 19/2001 vp.

<sup>132</sup> Junni, 2019 s. 398.

<sup>133</sup> Saloheimo 2012, s. 182.

<sup>134</sup> PeVM 6/2015 vp, s. 3.

hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista melko kattavasti. Kuitenkaan työtaistelun rajoista ei lainsäädäntöä ole yksityiskohtien tasolla.<sup>135</sup>

Joidenkin työnantajapuolella työskentelevien virkamiesten osalta huomioon tulee ottaa myös, että virkatehtävät voivat olla ristiriidassa tietyn tyypin ammattiyhdistystoiminnan kanssa, jolloin ammattiyhdistyksessä toimimisella voi olla vaikutusta joko virkatehtävien hoitamiseen tai virkamiehen ammattiyhdistystoimintaan.<sup>136</sup> Vaikka kyseessä ei olekaan suoranainen rajoitus ammatilliseen yhdistymisvapauteen voi kyseisellä seikalla olla rajatulle joukolle vaikutusta työtaisteluoikeuden käyttämiseen. PeVL 12/2003 vp Käsittelee eduskunnan virkamiehistä annettua lakia (1197/2003) liittyen eduskunnan virkamiesten lakko-oikeuteen. Kyseisessä lausumassa joillekin eduskunnan virkamiehille työtaistelukiellon asettaminen voitiin nähdä ongelmattomana, ottaen huomioon kiellon tarkoitus eli eduskunnan toimintakyvyn varmistaminen kaikissa tilanteissa.

Merkittävä rajoitus on myös kirkon virkaehtosopimuksista annettu lain perusteella kirkon viranhaltijoille asetettu rajoitus, jonka mukaisesti viranhaltijan tulee suorittaa kirkkolain mukaiset hengelliset tehtävät myös työtaistelun aikana. Poikkeus työtaisteluoikeuteen on merkittävä, sillä kyseisen lain esitöissä on todettu että kyseiset työtehtävät voivat muodostaa jopa 80 prosenttia kyseisten viranhaltijoiden työmäärästä.<sup>137</sup> Kyseinen lainkohdan voidaankin katsoa olevan este tehokkaalle työtaistelulle viranhaltijoille, jotka suorittavat kirkon hengellistä työtä.

Yleisesti tarkasteltuna työtaisteluoikeutta rajoittavat tapaukset koskevatkin suurimmilta osin virkamiehiä, ja Suomen virkaehtosopimuslainsäädännössä on omaksuttu rajoittava suhtautuminen virkamiesten työtaisteluoikeuteen.<sup>138</sup> Huomioitavaa on myös, että esimerkiksi EIS sallii myös virkamiehiä koskevat tietyt rajoitukset työtaisteluoikeuteen 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Yllä on käsitelty esimerkkejä ryhmistä, joiden osalta työtaisteluoikeutta on Suomalaisessa lainsäädännössä rajoitettu lailla. Merkittävä vielä tässä kohdin maininnan tasolla jäänyt työtaisteluoikeuden rajoitus on edellä mainittujen lisäksi terveydenhoitoalan työntekijöiden työtaisteluoikeuteen kohdistetut rajoitukset. Kyseisestä aiheesta on annettu kaksi lakiehdotusta,

---

<sup>135</sup> HE 130/2022, 2.1.6. kohta.

<sup>136</sup> Bruun et al. 1995 s. 129.

<sup>137</sup> Junni 2019, s. 398.

<sup>138</sup> Lamminen 2020 s. 175.

joita käsitellään seuraavaksi tarkemmin. Kyseiset lakihankkeet ja niistä annetut lausunnot luovat kuvaa ei-virkamiesten työtaisteluoikeuden rajoittamisesta, perusoikeuksien keskinäisestä punninnasta ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten soveltumisesta.

### **3.3 Terveydenhoitoalan työtaisteluoikeuden rajoitukset**

#### **3.3.1 Tausta ja tilannearviointi**

Edellä esitetyllä tavalla Suomessa kansallisen lainsäädännön perusteella työtaisteluoikeuden soveltumista, rajoituksia ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten soveltumista on käsitelty useiden lakihankkeiden yhteydessä hallituksen esityksissä sekä kyseisistä esityksistä annetuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Käsittelen seuraavaksi kahta terveydenhoitoalan työtaistelutilannetta koskevaa lakiehdotusta ja niistä annettuja perustuslakivaliokunnan lausumia. Hallituksen esityksessä HE 153/2007 vp kysymyksessä on esitys laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana. Toinen samaan aiheeseen liittyvä hallituksen esitys on HE 130/2022 vp, eli ehdotus laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana, eli ns. ”potilasturvalaki”. Molemmilla lakiesityksillä on tiivis yhteys työtaisteluoikeuden ja siten ammatillisen yhdistymisvapauden käyttämiseen ja molemmat lakiehdotukset käsittelevät ihmisten terveyden turvaamista terveydenhoitoalan työtaistelutoimen aikana, mutta myös toimia ennen työtaistelutoimenpiteiden täytäntöönpanoa. Hallituksen esityksessä HE 130/2022 vp mainitaan, että kyseinen lakiehdotus asettaa rajoituksia sille, miten laajasti ja millä edellytyksin työntekijäjärjestö voi käyttää työtaisteluoikeuttaan kansalaisten hengen ja terveyden turvaavissa välttämättömissä palveluissa. Kyseisillä lakihankkeilla, perustuslakivaliokunnan lausumilla sekä syntyneellä lainsäädännöllä on suuri vaikutus työtaisteluoikeuden käyttämiseen terveydenhoitoalalla. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnoilla on arvioitu erityisesti perusoikeuksien rajoitusedellytyksien soveltumista suhteessa työtaisteluoikeuteen.

Lakiehdotuksilla on suoria vaikutuksia perusoikeuksiin kuten työtaisteluoikeuteen, joten lakiehdotuksen yhteydessä on pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa ehdotetun lain perustuslainmukaisuudesta. HE 153/2007 vp yhteydessä perustuslakivaliokunta antoi lausunnon Pevl 15/2007 vp ja HE 130/2022 vp yhteydessä perustuslakivaliokunta sen sijaan antoi lausunnon Pevl 41/2022 vp. Kyseiset perustuslakivaliokunnan lausunnot muodostavat kuvaa työtaisteluoikeuden rajoituksista ja niiden laajuudesta sekä työtaisteluoikeuden

painotuksista suhteessa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin. Kyseiset lausunnot ovat merkittäviä indikaattoreita työtaisteluoikeuden ulottuvuudesta Suomen kansallisessa lainsäädännössä. Seuraavista perustuslakivaliokunnan lausumista voidaan todeta, että mikäli työtaisteluoikeutta noudatettaisiin ehdottomasti eikä oikeutta tasapainotettaisi suhteessa muihin perusoikeuksiin, voisi kyseinen tilanne johtaa pahimmillaan jopa vakavaan, kansanterveyttä uhkaavaan tilanteeseen.

Seuraavassa tutustumme tutkimusintressin kannalta tarpeellisissa määrin kyseisiin hallituksen esityksiin ja niistä annettuihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Molemmat lakiehdotukset on sittemmin vahvistettu laeiksi ja tulleet osaksi voimassaolevaa oikeutta.

### 3.3.2 HE 153/2007 vp ja PeVL 15/2007, hallituksen esitys laiksi potilasturvallisuuden varmistamiseksi terveydenhuollon työtaistelun aikana

Kyseinen hallituksen esitys laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana annettiin, kun Tehy Ry ilmoitti työtaistelutoimenpiteestä, joka oli tarkoitus toteuttaa joukkoirtisanoutumisena.<sup>139</sup> Kyseisen työtaistelutoimenpiteen seurauksena potilaiden ja muiden hoitoa tarvitsevien terveys olisi vaarantunut merkittävästi. Lakiesityksen tarkoitus oli varmistaa mahdollisen lakon aikana tarvittava hoito kaikille. Kyseinen esitys laiksi oli hyvin pitkälti tehty yksittäisen tilanteen varalle, eli Tehy Ry:n työtaistelutoimenpiteen varalle, ja lakihankkeen voidaan katsoa olevan yksittäistapauslaki. Tarve lakiesitykselle syntyi, kun työtaistelutoimenpideilmoitusta ennen käytyjen neuvottelujen seurauksena ei saatu aikaan lopputulosta, jolla olisi voitu varmistaa tarvittava hoito potilaiden hengen ja vakavan vammautumisen välttämiseksi.<sup>140</sup>

Käytännössä ehdotetun lain perusteella lääninhallitus voisi määrätä terveydenhuollon ammattihenkilön potilasturvatyöhön, jos terveydenhoitoyksikkö ei pysty työtaistelun vuoksi järjestämään välttämätöntä tarvittavaa hoitoa potilaiden hengen ja pysyvän vamman estämiseksi. Kyseisessä lakiesityksessä vastakkaisina eli (lähinnä teoreettisesti) kollisiossa

---

<sup>139</sup> Kyseisessä työtaistelutoimenpiteessä joukkoirtisanoutumisen tarkoitus ei ollut siihen osallistuvien työsuhteiden lopullinen päätyminen, vaan työnantajajärjestön painostaminen työehtosopimusneuvotteluissa. Tämän kaltaista painostamistarkoituksessa toimeenpantua ammattijärjestön organisoimaa ja keskitetysti johdettua joukkoirtisanoutumista on pidettävä työtaistelutoimenpiteenä. Kyseisen työtaistelutoimenpiteen arvioinnista on annettu työtuomioistuimen ratkaisu TT:2007:105. Koska kyseessä on joukkoirtisanoutumisen uhka työtaistelutoimenpiteenä, tulee siihen kohdistuvaa sääntelyä arvioida perustuslain työtaisteluoikeutta suojaavan säännöksen ja rajoitusedellytysten kannalta.

<sup>140</sup> PeVL 153/2007 vp.

olevina perusoikeushyvinä olivat PL 7§ 1 momentin mukainen oikeus elämään, P 19 § 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä PL 19 § 3 momentin mukainen julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Edellä mainitut perustuslaissa säädetyt valtion velvollisuudet sekä ihmisten perusoikeudet olivat lainsäädäntövaiheessa tarkastelun alaisena ja jossakin määrin kollisiossa terveydenhoitoalan työntekijöiden työtaisteluoikeuden kanssa. Lainsäädäntövaiheessa tuli varmistaa kaikkien näiden perusoikeuksien toteutuminen mahdollisimman pitkälle. Tähän tarkoitukseen lakiesityksestä saatiin perustuslakivaliokunnan lausunto, josta lain tulkintaa ja muutostarpeita tutkittiin perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Kunnallisen virkaehtosopimusjärjestelmän yhteydessä lähdettiin siitä, että yhteiskunnallisesti vaarallisen lakon lopettaminen tai rajoittaminen tulisi ratkaista eduskunnan säätämällä lailla.<sup>141</sup> Kyseisen lakiehdotuksen perusteluissa katsotaan, että pakottavissa tilanteissa voidaan säätää erityislaki, jolla kielletään vaaralliseksi katsotun työnseisauksen aloittaminen tai määrätään vaaralliseksi muodostuneen työtaistelutoimen lopettaminen.<sup>142</sup> Tämän lisäksi yhteiskunnalle vaarallisen työtaistelutoimenpiteen ajankohtaa voidaan siirtää myöhempään ajankohtaan virkariitalautakunnan käsittelyn vuoksi. Hallituksen esityksessä lähdettiin näiden lähtökohtien perusteella pohtimaan rajoituksia työtaisteluoikeuteen myös terveydenhoitoalan mahdollisen työtaistelutoimen rajoittamisen kohdalla.

Euroopan neuvoston uudistetun sosiaalisen peruskirjan mukainen riippumattomien asiantuntijoiden komitea on todennut, että yhteiskunnan kannalta välttämättömien julkisia toimintoja (essential public services) suorittavien henkilöiden lakko-oikeuden epääminen 31 artiklan nojalla voi koskea joko kaikkia tai osaa henkilöstöstä. Se, missä määrin työtaisteluoikeutta voidaan evätä, riippuu kulloisenkin tapauksen kohdalla siitä, kuinka paljon yhteisön elämä on riippuvainen kyseessä olevasta palvelusta. Perustuslakivaliokunta lähti pohdinnassaan liikkeelle siitä, että työtaisteluoikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy olennaisesti tavallisen lain säännöksiin, jolloin myös rajoituksia työtaisteluoikeuteen tulee arvioida työtaisteluoikeuden lähtökohtien ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten perusteella.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> HE 153/2007 vp.

<sup>142</sup> HE 13/1970 vp, s. 5.

<sup>143</sup> PeVL 12/2003 vp, s. 2-3.

Perustuslakivaliokunta arvioi ehdotettuja perusoikeusrajoituksia ennen muuta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ehdotettiin jotain muutoksia lakiesityksen sananmuotoihin ja muotoiluihin, jotta perusoikeudet toteutuvat perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisesti. Ehdotusten tarkoituksena oli, että lain sanamuotoja ei voitaisi tulkita siten, että ne rajoittaisivat tarpeettomasti työtaisteluoikeutta. Rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi huomiota kiinnitettiin myös rajoitusten tarkkarajaisuuteen, oikeasuhtaisuuteen sekä potilasturvatyöhön määrättävien oikeusturvaan.<sup>144</sup> Hallituksen esityksessä katsotaan, että vaikka työtaisteluoikeus olisi omiaan vaikuttamaan vähimmäispalveluiden turvaamiseen, eli väestön vähimmäistarpeiden tyydyttämiseen valtion taholta, ei työtaisteluoikeutta voida kuitenkaan kokonaan kieltää, vaan valtaosan alan työntekijöistä tulisi voida osallistua työtaistelutoimenpiteeseen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti kansainväliset velvoitteet huomioiden työtaisteluoikeuden rajoittamiseen voidaan turvautua, mikäli työtaisteluoikeuden rajoittaminen on tärkeää vaaran tai onnettomuuden ehkäisemiseksi. Valiokunnan mukaan äkillinen henkilöstövaje, joka aiheutuu joukkoirtisanoutumisen kaltaisesta toimesta, voidaan rinnastaa vaikutuksiltaan yhteiskunnan hyvinvointia ja olemassaoloa uhkaavaan vaaratilanteeseen. Tällöin esimerkiksi terveydenhuoltoalan lakko voi olla tilanne, jossa myös kansainvälisten työtaisteluoikeutta koskevien sääntelyiden perusteella voidaan rajoittaa työtaisteluoikeutta.<sup>145</sup> Lausunnon perusteella tällaisessa tilanteessa potilastyöhön voidaan määrätä tarvittavan osaamisen omaava työntekijä tarvittaessa sakon uhalla, vaikka lähtökohtaisesti työhönmääräyksen tulee perustua asianomaisen henkilön suostumukseen.

Perustuslakivaliokunta päätyi muutamaa eriävää mielipidettä, pieniä tarkennuksia ja muutamia selkeytys ehdotuksia lukuun ottamatta ratkaisuun, jonka mukaan kyseinen laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

### 3.3.3 HE 130/2022 vp ja PeVL 41/2022, hallituksen esitys eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana

Ehdotetussa laissa oli kysymyksessä lähes identtisiä kysymyksiä ja oikeuksia verrattuna edellä käsiteltyyn lakiehdotukseen laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon

---

<sup>144</sup> PeVL 153/2007 vp.

<sup>145</sup> PeVL 153/2007 vp.



työtaistelun aikana. Kyseessä voidaan myös tässä tapauksessa katsoa olevan yksittäistapauslaki, joka on annettu tiettyä tilannetta varten, tämän myös perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan huomioon. Lakihankkeen kannalta merkityksellisiä perusoikeuksia olivat 13 §:ssä turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus, 18 §:ssä turvattu oikeus työhön ja elinkeinovapauteen, 19 §:n 1 momentissa turvattu oikeus välttämättömään huolenpitoon, 19 §:n 3 momentin julkisen vallan velvollisuus turvata lailla tarkemmin säädetty riittävät sosiaali- ja terveystalvet sekä väestön terveyden edistäminen. Lakiehdotuksen tarkoituksena oli turvata välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito, mikäli potilaiden tai sosiaalihuollon asiakkaiden henki tai terveys vaarantuu vakavasti työtaistelun aiheuttaman terveydenhuollon henkilökunnan riittämättömyyden vuoksi.<sup>146</sup>

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lailla luotavia rajoituksia tuli tutkia työtaisteluoikeuteen kiinnittyvistä lähtökohdista ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyteen, oikeasuhtaisuuteen, tarkkarajaisuuteen ja oikeusturvaan tuli kiinnittää huomiota. Perustuslakivaliokunta huomauttaa myös lausunnossaan, että jo hallituksen esityksen antamisella liittyen mahdolliseen työtaistelutoimenpiteeseen voi olla vaikutusta työtaisteluoikeuden ja työtaistelutoimenpiteen käyttämiseen. Lausunnossa todetaan, että lakiehdotuksessa säädettyjä keinoja tulee käyttää vain, kun kunnan tai kuntayhtymän muut käytettävissä olevat keinot eivät ole riittäviä potilaiden tai asiakkaiden hengen ja terveyden vaarantumisen estämiseksi. Näitä ehdotetun lain takaamia keinoja tulisi käyttää viimesijaisena keinona tarvittavan henkilöstön turvaamiseksi työtaistelun aikana, jolloin kyseisen lain säännöksiin turvautuminen olisi viimesijainen keino mahdollisen vaaratilanteen ratkaisemiseksi.

Kyseisessä lakiesityksessä työtaisteluoikeuteen vaikuttavat keinot olivat porrastettu siten, että ensimmäisenä keinona neuvotteluilla yhdessä työtaistelun toimeenpanijan ja kunnan tai kuntayhtymän tulee varmistaa, että käyttöön jää tarpeeksi terveydenhuollon tehtäviin soveltuvaa henkilökuntaa. Kyseinen neuvottelu on edellytyksenä, jotta työntekijäjärjestö voi toimeenpanna työtaistelutoimenpiteen. Jos kyseisissä neuvotteluissa ei päästä yhteisymmärrykseen, voi aluehallintovirasto määrätä siirtämään tai keskeyttämään työnseisauksen, mikäli toimi ilmeisesti aiheuttaisi vaaraa hengelle tai terveydelle. Kyseisen keskeytysmääräyksen tulee olla rajoitettu ajallisesti. Näin työntekijäosapuolelle luotiin laissa

---

<sup>146</sup> HE 130/2022 vp.

neuvotteluvelvollisuus ennen työtaistelutoimenpiteen toimeenpanemista. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti tämä ei kuitenkaan muodostu ongelmalliseksi oikeasuhtaisuuden suhteen koskien työtaisteluoikeutta. Ehdotettu sääntely jättää lausunnon mukaan edelleen laajan mahdollisuuden käyttää työtaisteluoikeutta sosiaali- ja terveydenhuollon alalla ja siten sääntely ei ylettyisi työtaisteluoikeuden ydinalueelle. Perustuslakivaliokunta myös korostaa, ettei tämänkään lain perusteella voida antaa määräyksiä työtaisteluoikeuden murtamisen merkityksessä.

Lausunnossa perustuslakivaliokunnan kannan mukaan lakiesitys rajoittaa jossain määrin ammatilliseen järjestäytymisvapauteen liittyvää työtaisteluoikeutta. Kyseistä rajoitusta voidaan kuitenkin pitää välttämättömänä, tarkkarajaisena ja oikeasuhtaisena, ja sillä puututtaisiin yksilötasolla vain vähäisesti työtaisteluoikeuden käyttämiseen. Myös lain soveltamisala on rajattu tyydyttävällä tavalla vain välttämättömiin terveydenhuollon ja kotihoidon palveluihin, jotta työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin mahdollisimman vähän.<sup>147</sup>

### 3.3.4 Perusoikeuksien rajoitusedellytysten käyttäminen hallituksen esityksen arvioinnissa sekä niistä annetuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa

Edellä käsiteltyjen terveydenhuoltoalan työtaisteluoikeuteen vaikuttavien lakiehdotusten ja perustuslakivaliokunnan mietintöjen perusteella voidaan arvioida myös millä tavoin perusoikeuksien rajoitustilanteissa arvioidaan ja hyödynnetään perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaikutus perusoikeuksia mahdollisesti rajoittavien lakien arviointiin on merkittävää, sillä perustuslakivaliokunnan mietinnöissä otetaan kantaa ja käydään läpi kyseiset ehdot suhteessa lakiehdotukseen, vaikkakaan jokaisen kohdan mukaiseen arviointiin ei välttämättä lausunnossa viitata erikseen. Tästä huolimatta perusoikeuksien rajoitusedellytysten jokaisen yksittäisen kohdan on täytyttävä, jotta perusoikeutta voidaan rajoittaa. Lausunnoista onkin löydettävissä se, mitkä ovat mahdolliset ongelmakohdat säädettävässä laissa ja mitkä perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä tulevat eniten potentiaalisesti ongelmalliseksi (työtaisteluoikeuden) rajoituksia mietittäessä.

Lailla säätämisen vaatimuksen suhteen on selkeää, että kyseinen ehto perusoikeuden rajoittamiseksi toteutuu, jos kyseistä rajoitusta ollaan säätämässä lailla, eikä laissa delegoida

---

<sup>147</sup> HE 130/2022 vp.

mahdollisen rajoituksen antamista lakia alemman asteiselle tasolle. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen suhteen molemmissa edellä käsitellyissä lausunnoissa on otettu suoraan kantaa arvioidun lakiehdotuksen tarkkarajaisuuteen sekä täsmällisyyteen, Näissä tapauksissa kyseisen ehdon täyttymiseksi katsottiin riittävän potilasturvatyön rajaaminen vain potilasturvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin sekä lain soveltamisalan suppeaan soveltamiseen, jotta sitä ei voisi käyttää työtaistelun murtamisen tarkoituksessa. Rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä toteutui, sillä ehdotetulle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät ja erittäin painavat perusteet, jotka liittyvät potilaiden hengen turvaamiseen tai vakavan vammautumisen estämiseen. Välttämätön hoito on taattava myös työtaistelun aikana. Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen suhteen ehdotettu sääntely jättää edelleen varsin laajan mahdollisuuden toteuttaa työtaitelutoimenpiteitä sosiaali- ja terveysalalla, joten sääntely ei puutu perustuslain turvaaman työtaisteluoikeuden ydinalueelle. Suhteellisuusvaatimukseen perustuslakivaliokunta ei nimenomaisesti ottanut lausunnoissaan kantaa, mutta asiaa käsiteltiin lausunnossa muutoin runsaasti. Lakiehdotus oli oikeasuhtainen verrattuna työtaisteluoikeuteen aiheutuvista seuraamuksista ja yhteiskunnan painavasta tarpeesta rajoittaa työtaisteluoikeutta, eli lakiehdotusten katsottiin olevan suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Oikeusturvavaatimuksen kannalta perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että laissa on erikseen määritelty säännökset oikeusturvan saatavuudesta. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen suhteen lausunnoissa ei nimenomaisesti todettu lakiehdotusten noudattavan kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, mutta lausunnon käsittelyssä asiaa on käsitelty kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta ja käsittelyssä ei havaittu ongelmaa kyseisen lakiehdotuksen ja kansainvälisten velvoitteiden suhteen. Tällöin myös kyseinen ehto perusoikeuksien rajoitusten edellytyksille täyttyy.

### 3.3.5 Yhteenveto työtaisteluelvöllisyyteen liittyvistä lakiehdotusten suhtautumisesta kyseiseen oikeuteen ja perustuslakivaliokunnan lausunnoista koskien työtaisteluoikeuden rajoituksia

Edellisten perusteella useiden muiden perusoikeuksien tapaan myös oikeus työtaisteluoikeuden käyttämiseen ei ole ehdotonta, eikä täysimääräistä jokaisessa tilanteessa. Työtaisteluoikeuden käyttämiseen voisi pahimmillaan lain tasolla epäselvästi tai liian suppeasti säänneltynä liittyä riski siitä, että huonosti ajoitettu, epäilemättä tehokas työtaisteluvoimisto voisi aiheuttaa vaaraa yhteiskunnalle ja johtaa jopa ihmishenkien menettämiseen. Edellä käsitellyt tilanteet, joissa työtaisteluoikeutta on rajoitettu syystä tai toisesta, liittyvät kaikki yhteiskunnan toiminnan ylläpitämiseen. Yksi merkittävä peruste työtaisteluoikeuden rajoittamiseksi voidaan katsoa siis

olevan yhteiskunnan ja ihmishenkien turvaaminen. Kyseistä rajoitusperustetta voidaan pitää asiallisena perusoikeusjärjestelmän ja yhteiskunnan toiminnan kannalta. Kyseiset ratkaisut myös korostavat työtaisteluoikeuden käyttämisen vastuuta yksilöiden ja ammatillisten yhdistysten puolelta. Vaikka yhdistymisvapautta rajoitetaan kyseisillä lainsäädännöillä, kyseiset rajoitukset eivät kuitenkaan tarkoita, etteikö oikeus työtaisteluihin olisi perusoikeuksien takaamalla tavalla oikeussubjektin saatavilla.

Suomen valtiosäännössä perusoikeuksien toteutuminen varmistetaan ennakkoon jo lainsäädäntövaiheessa, ja tämä ilmenee perustuslakivaliokunnan lausumatyössä. Lausumien ja mietintöjen avulla pyritään välttämään tilanteita, joissa lakiin asti pääsisi tarpeettomia ja ennalta arvaamattomia säännöksiä, jotka voisivat vähentää perusoikeuksien toteutumista ja suojaa. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja mietinnöissä ratkaistaan mahdolliset perusoikeuksiin tai valtiosääntöön kohdistuvat ongelmat. Perustuslakivaliokunnan edellä käsitellyissä lausunnoissa ei oteta suoraan kantaa lain vaikutuksiin työtaisteluoikeudelle tai ylipäätään työtaisteluoikeuden sisältöön. Tämä johtunee siitä, että perustuslakivaliokunnan tarkoitus ei ole ottaa kantaa yksittäisen lakiehdotuksen työtaisteluoikeuden käyttämiseen aiheutuvista vaikutuksista, vaan pyrkiä välttämään perusoikeuksien kollisio ja varmistaa perusoikeuksien toteutuminen sekä perusoikeuksien rajoitusedellytysten noudattaminen. Työtaisteluoikeudelle asetetun rajoituksen merkityksen arviointi lienee oikeustieteellisen tutkimuksen tehtävä, vaikka myös hallituksen esityksessä tulisi arvioida lain vaikutuksia muihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tässä tapauksessa kuitenkin hallituksen esityksessä ei ole nimenomaisesti otettu kantaa lain vaikutuksista työtaisteluelvöllisyyteen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti kyseisillä lakiehdotuksilla ei ole suurta merkitystä työtaisteluoikeuden laajuuteen, ja tähän mielipiteeseen on helppo yhtyä.

Käsiteltyjen hallituksen esitysten ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella työtaisteluoikeutta ja sen käyttämistä voidaan tarpeellisissa määrin rajoittaa lailla. Rajoituksia voidaan luoda työtaistelutoimen ajankohtaan, keinoihin ja laajuuteen, mikäli perusoikeuksien rajoitusedellytysten perusteet ja erityisesti painava tarve rajoitukselle on olemassa. Näistä toimista huolimatta työtaisteluoikeus on hyvin yksilöiden ja yhteisöjen käytettävissä ja näin perustuslain mukainen yhdistymisvapaus toteutuu rajoituksista huolimatta.

Kyseisten lakien työtaisteluelvöllisyyttä rajoittava vaikutus kohdistuu suhteellisen pieneen joukkoon ja työtaisteluoikeutta on vain rajoitettu, eikä oikeutta ole kokonaan poistettu. Jatkossakin esimerkiksi potilaiden henkeä uhkaavissa tai muissa lainkäyttöpiirissä olevien

henkeä uhkaavissa tilanteissa voidaan lausunnoissa käsiteltyjen rajoitusten mukaisesti rajoittaa työtaisteluoikeutta tarpeen mukaisesti mahdollisella uudella lailla tai voimassaolevien lakien perusteella. Rajoitteen tulisi silloinkin noudattaa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä, ja erityisesti olla ajallisesti rajattu ja sen luontoinen, että säännös ei puutu toistuvasti jonkin tietyn tahon työtaisteluoikeuteen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot mielestäni tuovat esille ja korostavat perusoikeuksien rajoitusedellytysten soveltuvuutta sekä käytännön merkitystä lainsäädännön perusoikeusrajoitusten sallittavuuksien arvioinnissa. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten avulla tosiasiallinen tai näennäinen perusoikeuksien välinen kollisio voidaan ratkaista jo lainsäätämisvaiheessa, ja tällöin vältetään mahdolliset perusoikeudelliset ongelmat myöhemmin lainsäädännössä.

#### **4 Euroopan unionin tuomioistuimen oikeustapaukset liittyen ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja työtaisteluoikeuteen**

Seuraavassa luvussa käsittelen ammatillista yhdistymisvapautta EU-oikeuden näkökulmasta. Tämä tarkoittaa käytännössä kollektiiviseen neuvottelu-oikeuden, ammatillisen yhdistymisvapauden sekä työtaisteluoikeuden ja EU-oikeuden välisen suhteen tarkastelua lähinnä EUT:n ratkaisujen perusteella. Siitä, miten EUT on ratkaisukäytännössään arvioinut kollektiivista neuvottelu-oikeutta verraten unionin lainsäädäntöön, saadaan hyvä vertailukohta verrattuna siihen, miten EUT on arvioinut ammatillista yhdistymisvapautta ja erityisesti työtaisteluoikeutta oikeuskäytännössään. Tutkittavana on siis ensisijaisesti se, miten EUT on viimeaikaisessa ratkaisulinjassaan tulkinnut työtaisteluoikeutta suhteessa EU-sääntelyyn ja oikeuskäytännön aiemmin luomiin periaatteisiin.

Kuten edellä on useamman kerran todettu, ei EU:lla ole toimivaltaa suhteessa ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja työtaisteluoikeuteen, mutta unionin tuomioistuin voi kuitenkin ”joutua” punnitsemaan, tulkitsemaan ja vähintäänkin antamaan tulkintaohjeita työtaisteluoikeuden rajoituksista pääasiallisesti EU:n toimivallan piiriin kuuluviin asioihin liittyvissä tulkintatilanteissa. Varsinaisen työtaisteluoikeuteen kohdistuvan toimivallan puutteesta huolimatta EUT:lla voi siis olla vaikutusta siihen, miten työtaisteluoikeutta tulisi Suomessa soveltaa ja tulkita. Ammatillisen yhdistymisvapauden piirissä EU-oikeuden tulkintaa vaativia tilanteita voi syntyä, kun EU:n perustamissopimuksissa (SEU ja SEUT) määritelty tavaroiden, palveluiden ja ihmisten vapaan liikkuvuuden periaate takaa jonkin oikeuden, jota kohtaan ammatillista yhdistymisvapautta toteuttava osapuoli haluaa kohdistaa kollektiivisia toimia. Tällöin unionin takaamat liikkumisvapaudet voivat olla kollisiossa yksittäisen ihmisen (kollektiivin kautta ilmenevän) työtaisteluoikeuden kanssa. Kollektiivinen oikeus voi olla kollisiossa myös muiden EU-säännösten kuten kilpailuoikeuden kanssa. Tässä kappaleessa käsiteltyjen oikeustapausten lähtökohdat ovat juuri tällaisissa tilanteissa, jossa jokin EU-oikeuden säännös on potentiaalisesti, reaalisesti tai vähintäänkin teoreettisesti ristiriidassa yksilön ammatillisen yhdistymisvapauden kanssa.

EUT:n oikeuskäytännössä on ratkaistu useita tapauksia koskien EU:n kilpailuoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden välistä suhdetta. Ratkaisuissa tutkittavana ja tulkittavana olivat kollektiivisten neuvotteluiden tuloksena syntyvät työehtosopimukset, jotka olisivat olleet SEUT:ssa määriteltyjen, EU:n kilpailuoikeuden perustan muodostavien artiklojen kanssa suoraan ristiriidassa tai vähintäänkin ongelmallisia, mikäli kilpailuoikeudellisia säännöksiä

olisi tulkittu suoraan sanamuodon mukaisesti. EUT tulkitsi näissä, jäljempänä tarkemmin selostettavissa tapauksissa kollektiivista neuvotteluoikeutta sekä EU:n kilpailuoikeutta siten, että mahdollisuus kollektiivisiin neuvotteluihin unionissa säilyi.

Tässä luvussa käsiteltävät Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut ilmentävät myös linjaa, jonka tuomioistuin on ottanut tulkittessaan työtaisteluoikeutta verrattuna lähinnä taloudellisiin unionin laajuisiin oikeushyviin. Päätöksissä vastakkaisina intresseinä ovat olleet unionin vapaan liikkumisen turvaamisen painava intressi sekä unionin sosiaalisen päämäärän toteutuminen. Näistä vapaa liikkuminen liittyy lähinnä unionin taloudellisiin intresseihin ja sisämarkkinoiden toimintaan kun taas sosiaalinen päämäärän tavoite tässä tapauksessa voidaan katsoa olevan työläisten oikeuksien ja olojen parantaminen. Työtaisteluoikeus ja työntekijöiden työolosuhteiden varmistamisen voidaan katsoa kuuluvaksi unionin sosiaalisiin tavoitteisiin edellä käsiteltyjen EU-oikeudellisten aineistojen perusteella. Unioni pyrkii sosiaalisilla tavoitteillaan parantamaan kokonaisvaltaisesti ihmisten ja tässä tapauksessa työntekijöiden olosuhteita. Unionin sosiaaliset päämäärät liittyvät laajempaan tavoitteeseen unionin alueen yhdenvertaisuudesta ja hyvinvoinnista. Kyseiset oikeustapaukset eivät kerro koko kuvaa unionin suhtautumisesta perusoikeuksiin tai edes työtaisteluoikeuteen, mutta ne auttavat hahmottamaan, kuinka monimutkainen sääntelykehikko on perusoikeuksien ja EU-oikeuden välissä ja millaisia tulkintatilanteita käytännössä näiden kahden oikeuden välillä voi syntyä. Lisäksi tapauksia tarkastelemalla voidaan havaita EUT:n erilaisia painotuksia eri tavoitteille. Tapausten läpikäyminen selkeyttää myös osaltaan EU:n suhdetta perusoikeuksiin ja kansallisen perustuslain takaamiin vapauksiin. Todettakoon, että tapaukset eivät myöskään ole selvinneet myöhemmästä tarkastelusta ilman kritiikkiä.

#### **4.1 EU:n kilpailuoikeus ja oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin**

Tässä alaluvussa tarkastellaan EUT:n tulkintaa kollektiivisen neuvotteluoikeuden ja EU:n kilpailuoikeudellisten säännösten välisestä suhteesta. Vastakkaisina oikeushyvinä EUT:n pohdinnoissa ovat tässä suhteessa olleet (i) ammatillinen yhdistymisvapaus, joka voidaan katsoa jopa unionin tai ainakin jäsenvaltioiden tasolla olevan hyvin lähellä perusoikeutta, jota tulisi suojella; ja (ii) EU:n sisämarkkinoiden tehokkaaseen toimintaan liittyvä periaate sekä tarkemmin reiluun kilpailuun liittyvä periaate legitimitistä ja tosiasiallisesta kilpailusta sisämarkkinoilla.

SEUT:n kilpailusääntöjen ja erityisesti sen 101 ja 102 artiklojen mukaisesti kilpailua ei saa unionin alueella rajoittaa esimerkiksi tuotantokustannuksista sopimalla usean eri saman alan toimijan kesken. Kilpailusääntöihin sisältyvistä konkreettisista määräyksistä useimmiten suhteessa kollektiivisiin sopimuksiin punnittavaksi tulee SEUT 101 artiklaan sisältyvä kartellia koskeva säännös (ns. cartel prohibition) joka on määritelty SEUT 101 (aiempi EY-sopimuksen artikla 81) artiklassa.

Kollektiivisissa neuvotteluissa tavoitteena on saada aikaan unionin- tai kansallisella tasolla työehtosopimuksia, jotka määrittävät muun muassa palkkoja, työoloja sekä muita työsuhteeseen liittyviä ehtoja. Palkkojen ja työehtojen, eli henkilöstöön liittyvien suorien tuotantokustannusten määrittelemisen voidaan katsoa yhdenmukaistavan palkkoja ja tuotantokustannuksia eri toimijoiden kesken. Kyseiset sopimukset vaikuttavat selkeästi kilpailuun markkinoilla, yhdenmukaistamalla erilaisia liiketoimintaan liittyviä henkilöstökustannuksia jäsenvaltioissa sekä koko unionin alueella. Tällaiset sopimukset puhtaasti kilpailuoikeuden näkökulmasta aidosti ja tosiasiallisesti tasapäistävät, eli rajoittavat kilpailua ja voivat vaikuttaa hinnoista sopimiselta (ns. price fixing). Tällöin kollektiivisissa neuvotteluissa syntynyt sopimus työsuhteen ehdoista on rajoitus kilpailuun ja täten lähtökohtaisesti EU:n kilpailuoikeudellisten sääntöjen vastainen. Näin ollen unionin kollektiivisen neuvotteluvoimavarojen ja siinä yhteydessä työsuhteen ehdoista sopimisen voidaan nähdä olevan potentiaalisesti tai, vähintäänkin teoreettisesti ristiriidassa unionin kilpailuoikeudellisten sääntöjen kanssa.

Kollektiivista neuvotteluvoimavaroja ja oikeutta sopia työehtosopimuksia ei edellä mainitun ristiriidan seurauksena kuitenkaan voida yksiselitteisesti suoraan kilpailuoikeuden perusteella evätä unionissa. Kollektiivinen neuvotteluvoimavarojen ja siinä yhteydessä työsuhteen ehdoista sopimisen seurauksena taas ovat olennainen osa ammatillista yhdistymisvapautta, ja kollektiivisen neuvotteluvoimavarojen kieltäminen EU:n kilpailuoikeuden nojalla tarkoittaisi merkittävää rajoitusta yksilöiden kollektiivin kautta käytettävän ammatillisen yhdistymisvapauden laajuudelle. Ammatillisen yhdistymisvapauden olennainen sisältö vaarantuisi merkittävästi, mikäli kollektiiviset neuvotteluvoimavarat kiellettäisiin unionin kilpailulainsäädännön perusteella. *Nielsen* on lausunut, että unionin sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteutuminen olisi vakavasti uhattuna, mikäli kollektiiviset sopimukset olisivat kilpailuoikeuden soveltamisen kohteena.<sup>148</sup> EUT:n ratkaistavaksi on siten tullut se, voidaanko unionin säännösten ja

---

<sup>148</sup> Nielsen 2000, s. 92.



periaatteiden nojalla mahdollistaa menettely, joka tähtää suoraan EU:n kilpailuoikeuden periaatteiden ja sananmuodon vastaiseen oikeustilaan?

EUT tunnistaa aiheeseen liittyvissä ratkaisuisaan, että työsuhteen ehtoja määrittäville sopimuksille on hyväksyttäviä perusteita ja tarkoituspäriä, jonka vuoksi niiden salliminen unionin alueella olisi mahdollista. Yksittäisten ihmisten perusoikeuksien toteuttamisen lisäksi kollektiivinen neuvottelu-oikeus toteuttaisi myös unionin sosiaalisia tavoitteita. Sosiaalisten tavoitteiden toteutuminen näkyy siten, että ne takaavat työnantajille, työntekijöille sekä yleisesti yhteiskunnalle tasapuolisemman sopimuksen työsuhteen ehdoista kokonaisuudessaan. Ratkaisussaan *Albany C-67/96* vuodelta 1999 EUT otti pidättyväisen linjan suhteessa siihen, että oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin kuuluisi perustavanlaatuisiin oikeuksiin (ns. fundamental right), jotka unionin tulisi taata jokaiselle. EIT:n vuodelta 2008 peräisin olevan kannanoton mukaisesti kollektiivinen neuvottelu-oikeus (collective bargaining) on perustavanlaatuinen oikeus työläisten etujen suojelemiseksi ja osa EIS:n 11 artiklan tarkoittamaa kokoontumis- ja yhdistymisvapautta.<sup>149</sup> Myöhemmin myös EUT on myöntänyt kollektiivisen neuvottelu-oikeuden perustavanlaatuisen (fundamentaalisin) luonteen. EUT on samalla myös vahvistanut että kollektiivista neuvottelu-oikeutta tulisi käyttää ja noudattaa yhdessä unionin oikeuden kanssa.

EUT on useissa vuosien 1999 ja 2000 ennakkotapauksissa koskien kilpailuoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden välistä suhdetta, myöntänyt kollektiivisille sopimuksille poikkeuksia unionin kilpailuoikeuden soveltamisesta. Poikkeuksen myöntäminen kilpailuoikeussäännösten soveltamisalaan tarkoittaa käytännössä, että kollektiivista neuvottelumenettelyä eikä niissä syntyviä sopimuksia tule arvioida suhteessa kilpailuoikeudellisiin sääntöihin. Tällöin kollektiivisia sopimuksia neuvoteltaessa ja solmittaessa ei tule ottaa huomioon EU:n kilpailuoikeussäännöstöä kustannuksista (kuten palkoista) sopimisesta ja syntyvä kollektiivinen sopimus ei voi olla kilpailuoikeuden perusteella pätemätön tai muutoin moitteellinen. EUT asetti kollektiivisten neuvotteluiden seurauksena syntyville sopimuksille kuitenkin tiettyjä ehtoja, jotta niihin soveltuu kyseinen poikkeus kilpailuoikeuden soveltamisalasta. Kyseiset ehdot ovat oikeuskäytännössä muotoutuneet siten, että ne toteuttavat erityisesti unionin sosiaalisia tavoitteita. Ensinnäkin kollektiivisen sopimuksen määritelmä edellyttää, että sopimuksen tulee olla seurausta kollektiivisesta neuvotteluista työntekijä- ja työnantajaosapuolen välillä. Lisäksi, jotta poikkeus on voimassa,

---

<sup>149</sup> Ks. EIT:n tapaus *Demir and Bayakara*, joka on annettu 12.11.2008.

tulee sopimuksen luonteena ja tarkoituksena olla parantaa työntekijöiden asemaa. Kansallisen tuomioistuimen rooliksi tulee tulkita kansallisten lakien perusteella, milloin kyseiset ehdot täyttyvät, eli milloin kollektiivisen neuvottelun tuloksena syntynyt sopimus tosiasiallisesti parantaa työntekijöiden asemaa sekä miten tällaisen sopimuksen hyväksyttävä luonne ja tarkoitus määritellään. Asian suhteen on annettu joitakin tulkintaohjeita esimerkiksi ennakkotapauksessa *FNV KIEM*, jossa EUT totesi, että työntekijäorganisaation nimissä tehty kollektiivinen sopimus ei ollut luettavissa hyväksyttäväksi poikkeukseksi SEUT 101 soveltamisalasta, kun kysymyksessä olivat sen jäseninä olevat itsenäiset ammatinharjoittajat. Kyseisessä tapauksessa otettiin kantaa siihen, milloin kollektiivisissa neuvotteluissa syntyvä työehtosopimus on luonteeltaan sellainen, että se parantaa työntekijöiden oloja ja heidän asemaansa. Toisen ehdon mukaisesti työehtosopimuksen merkityksen tulisi olla sellainen, että se parantaa työoloja, työllisyyttä sekä työn ja työllisyyden ehtoja. Kyseisen ehdon mukaan tarkasteltavana olevan työehtosopimuksen tulee toteuttaa EU:n sosiaalipolitiikan päämääriä, jotta se voitaisiin katsoa hyväksyttäväksi poikkeukseksi SEUT 101 artiklan rajoituksesta.

Kuitenkin tapausoikeudessa on käytetty käytännössä melko laajaa näkökulmaa siitä, mikä määritellään ”työoloiksi”. Tiivistetysti kuitenkin voidaan sanoa, että unionin tuomioistuinkäytännössä ei kuitenkaan ole muodostunut selkeää ja yhtenäistä linjaa siitä, mikä voitaisiin katsoa työolojen parannukseksi tässä mielessä.

(Albany C-67/96)

*”Kun perustamissopimuksen 3 artiklan g ja i alakohdan (joista on muutettuina tullut EY 3 artiklan 1 kohdan g ja j alakohta), 85 artiklan 1 kohdan (josta on tullut EY 81 artiklan 1 kohta) sekä 118 artiklan ja 118 b artiklan (EY:n perustamissopimuksen 117-120 artikla on korvattu EY 136-143 artiklalla) määräyksiä tulkitaan tarkoituksenmukaisella ja johdonmukaisella tavalla, näistä määräyksistä ilmenee, että työmarkkinaosapuolten kollektiivisten neuvottelujensa päätteeksi tekemät sopimukset sosiaalipoliittisten päämäärien saavuttamiseksi eli esimerkiksi työllisyyden ja työehtojen parantamiseksi eivät luonteensa ja kohteensa vuoksi kuulu perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.”<sup>150</sup>*

Yllä lainatun EUT:n *Albany*-ennakkotapauksessa mukaisesti kollektiivisen sopimismenettelyn ja työehtosopimusten tulee pyrkiä unionin sosiaaliseen tavoitteeseen, kuten työolojen tai työllisyyden parantamiseen, jotta se saa poikkeuksen kilpailuoikeuden soveltamisalasta. Ehto on käytännössä melko laaja sekä suhteellisen helposti saavutettavissa kollektiivisten

---

<sup>150</sup> Ks. EUT oikeustapaus Albany C-67/96, jossa siis jo määritelty se, että työehtosopimukset eivät kuuluisi kilpailuoikeudellisten soveltamisalaan.

sopimusten yhteydessä, sillä kyseinen ehto on yhteneväinen kollektiivisten sopimusten yleisten tavoitteiden kanssa. Tällöin *Albany*-oikeustapauksessa määritellyt ehdot poikkeuksen myöntämiseksi unionin kilpailuoikeudellisesta sääntelystä täyttyvät usein kollektiivisissa sopimuksissa. Poikkeus on merkittävä kollektiivisten neuvotteluiden ja työehtosopimusten olemassaolon kannalta unionissa. Kilpailuoikeuden näkökulmasta kyseessä on merkittävä poikkeus kilpailuoikeudelliseen sääntelyyn, mutta unionin periaatteiden ja tavoitteiden toteuttaminen huomioiden on kollektiivisten sopimusten saatava poikkeus sen soveltamisalaan.

Edellä on käsitelty, kuinka kollektiiviselle neuvotteluoikeudelle on annettu useissa EUT:n ratkaisuisa poikkeus EU:n kilpailuoikeuden soveltamisalaan. Tämä tarkoittaa, että kollektiivisen neuvotteluoikeuden tai siitä syntyvien työehtosopimusten oikeudellisessa arvioinnissa ei tule ottaa huomioon EU:n kilpailuoikeudellisten ns. kartellisääntöjen asettamia rajoituksia, kunhan edellä käsitellyt edellytykset täyttyvät. Oikeustapauksen jälkeen oikeustilaksi on muodostunut, että EU:n kilpailuoikeus ei luo rajoituksia tai esteitä kollektiivisen neuvotteluoikeuden käyttämiselle, mikäli oikeustapauksissa määritellyt ehdot täyttyvät. EUT:n ratkaisut asian suhteen ilmentävät unionin tarvetta sosiaalisten olojen parantamiseen, keinonaan kollektiivinen neuvottelemine työsuhteen ehdoista, joka mahdollistaa sosiaalisesti oikeudenmukaisempaa työoikeutta sekä työolojen paranemista. Ratkaisuisaan EUT on määritellyt sosiaalisten arvojen merkitystä suhteessa taloudelliseen intressiin, eli markkinavetoiseen ja reiluun kilpailuun.

EUT:n tulkinnolla ja kannanotoilla voi myös olla vaikutusta myös kollektiivisten sopimusten muodostumiseen ja sisältöön. EUT:n ennakkotapausten voidaankin katsoa ohjaavan kollektiivisia sopimuksia siihen suuntaan, että ne toteuttavat poikkeuksen saamisen edellytykset, ja samalla EU:n sosiaalisia tavoitteita. Tällä tavoin EUT:n oikeuskäytännössä luomat ehdot ja tulkinnat ohjaavat käytännössä kollektiivisia sopimuksia ja niiden tulevaisuutta.

Kollektiivisten neuvotteluiden seurauksena syntyneiden sopimusten saama poikkeus kilpailuoikeuden soveltamisalaan on merkittävä poikkeus EU-oikeudessa. Lakko-oikeuden ja kollektiivisen työoikeuden kannalta ne näyttävät myös suuntaa EU:n suhtautumisesta 2000-luvun vaihteessa oikeuteen käyttää kollektiivina perusoikeuksia ja EU-oikeudessa määriteltyä yhdistymisvapautta työhön liittyvissä asioissa. Kollektiivisten sopimusten saama poikkeus kilpailuoikeuteen voidaan pitää lähtökohtana ja vertailukohtana kun tarkastellaan ammatillisen yhdistymisvapauden ja EU:n vapaan liikkuvuuden periaatteita ja niiden välisiä EU-oikeuden tulkintoja, jotka ovat jossakin määrin erisuuntaisia kuin kollektiivisen sopimisen ja

kilpailuoikeuden välillä havainnoidut. *Nielsen* on vuonna 2000 pohtinut työtaisteluoikeuden ja unionin vapaan liikkuvuuden suhteen, onko jäsenvaltioilla velvollisuus tukahduttaa työtaistelutoimenpiteet (engl. industrial action) joka estävät vapaata liikkuvuutta toteutumasta siten, miten se muuten kansallisen lain perusteella toteutuisi.<sup>151</sup>

Unionissa on yleisesti hyväksytty, että kyseinen (kollektiivinen neuvottelu-oikeus) oikeus ei kuitenkaan ole ehdoton.<sup>152</sup> Seuraavaksi käsiteltävät *Laval* ja *Viking*- tapaukset voidaan katsoa rajoittavan osaltaan kollektiivisen neuvottelu-oikeuden käyttämistä, sillä ne asettavat ehtoja tai jopa rajoittavat kollektiiviseen neuvottelu-oikeuteen (ja kollektiiviseen neuvottelumenettelyyn) kuuluvan työtaisteluoikeuden käyttämistä unionin alueella.

## 4.2 Euroopan unionin tuomioistuimen oikeustapaukset *Laval* ja *Viking*

Seuraavissa EUT:n oikeustapauksissa tarkastellaan kahta oikeustapausta, jossa ammattiyhdistyksen itsemääräämisoikeus, tapauksissa työtaisteluoikeuden käyttäminen ja Euroopan unionin takaama vapaan liikkuvuuden periaate olivat vastakkaisina intresseinä ja kollisiona. Kyse on tilanteista, joissa ammattiyhdistyksen työtaisteluoikeuden käyttämisellä voi potentiaalisesti olla vaikutusta yritysten sijoittautumisvapauden käyttämiseen siten, että sijoittautumisvapauden käyttämisen vaikutukset tulevat tyhjiksi tai niiden käyttäminen on epäsuotuisaa yritykselle. Edellä luvussa 2.5 on käsitelty, työtaisteluoikeuden luonnetta perusoikeutena tai vähintäänkin perusoikeuden olennaisena sisältönä, joten mahdollinen rajoitus työtaisteluoikeuden käyttämiseen, tarkoittaisi potentiaalista rajoitusta perusoikeudeksi katsottavan oikeuden laajuuteen. Perusoikeuksien rajoitusten osalta herää kysymys siitä, missä määrin EU-oikeuden ennakkotapausten perusteella syntyneet rajoitukset ovat hyväksyttävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta, ja rajoittavatko ne merkittävästi perusoikeuden sisältöä. Tapaukset ilmentävät EU:n taloudellista intressiä eli EU:n sisämarkkinoiden toimivuutta koskevaa vapaata liikkuvuutta sekä unionin sosiaalisia päämääriä eli kollektiivisten sopimusten hyötyjä työmarkkinaosapuolille sekä näiden välisiä suhteita.

### 4.2.1 *Laval* C-341/05

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu C-341/05, eli *Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan and

---

<sup>151</sup> Nielsen 2000, s. 107.

<sup>152</sup> Jaspers et al. 2019 s. 293.

Svenska Elektrikerförbundet on toinen tarkastelussa olevista tapauksista. Latviassa sijaitsevan yhtiön (Laval) työntekijöitä oli rakennustyömaalla töissä toisessa jäsenvaltiossa, eli Ruotsissa. Kyseiset työntekijät oli lähetetty töihin jäsenvaltiosta toiseen. Ruotsalainen työmarkkinaosapuoli, työntekijöiden liitto neuvotteli kyseisen Latvialaisen lain mukaisen yhtiön kanssa lähetettyjen työntekijöiden asemasta. Vaatimuksena oli, että palkoista sovitaan ja tehdään tai liitytään ruotsalaiseen työehtosopimukseen kyseisellä alalla. Latvialainen yhtiö Laval ei suostunut edellä mainittuihin palkasta sopimiseen tai työehtosopimukseen liittymiseen, jolloin ruotsalainen työntekijäliitto aloitti työtaistelutoimenpiteenä työmaasaarron niille työmaille, jossa oli kyseisen yhtiön lähetettyjä työntekijöitä. Myöhemmin myös Ruotsalainen sähköliitto liittyi työsaartoon painostustoimenpiteenä.

EU-sääntelystä tapauksessa on merkitystä työntekijöiden lähettämisestä toiseen maahan annettu direktiivi 96/71, kohdat 6,13,17 ja 22. Pohdittavaksi asiassa tulee kyseisen direktiivin lisäksi edellä käsiteltyjä EU- ja Kv. aineistoja liittyen ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja työtaisteluoikeuteen, sekä myös EUT:n aiemmat päätökset asiaan liittyen. Ruotsissa työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin toimeenpanemasta laista puuttuu nimenomaiset säännökset työehtosopimuksella vahvistettujen työehtojen ja työolojen soveltamisesta.

Kysymyksenasettelu oikeustapauksessa oli: Voiko työtaistelutoimenpiteellä painostaa toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaa palveluntarjoajaa tekemään vastaanottavassa valtiossa työoloja- ja ehtoja koskevan työehtosopimuksen? Työtaistelutoimenpiteeseen ryhdyttiin, koska Laval ei ollut osaltaan taannut, että se noudattaa Ruotsiin lähetetyille työntekijöille Ruotsalaista työehtosopimusta ja maksaa sen mukaista tuntipalkkaa (Ruotsin laissa ei määritelty vähimmäispalkkaa) sekä oli kieltäytynyt myös liittymästä rakennusalan työehtosopimukseen.

EUT lausui seuraavaa:

*”Vaikka perusoikeuksien suojelu on sellainen oikeutettu intressi, jonka vuoksi yhteisön oikeudessa asetettujen velvoitteiden eli jopa perustamissopimuksessa taatuista perusvapauksista johtuvien velvoitteiden rajoittaminen voi lähtökohtaisesti olla perusteltua, tällaisten oikeuksien käyttäminen ei jää perustamissopimuksen määräysten soveltamisalan ulkopuolelle, se on sovitettava yhteen mainitussa perustamissopimuksessa suojattuja oikeuksia koskevien vaatimusten kanssa, ja sen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaista.”*

Päätöksessään EUT viittaa aiempiin *Schmidberger*<sup>153</sup> ja *Omega*<sup>154</sup>- tapauksiin, jossa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että asianomaisten perusoikeudet eli kyseisissä tapauksissa sananvapauden, kokoontumisvapauden ja ihmisarvon kunnioittamista koskevien perusoikeuksien käyttäminen eivät jää perustamissopimusten määräysten soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä tarkoittaa, että kyseisten perusoikeuksien käyttäminen on sovittava yhteen perustamissopimuksissa suojattuja oikeuksia koskevien vaatimusten kanssa ja kyseisten oikeuksien käyttämisen tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaista.<sup>155</sup>

*Laval*-ratkaisun perusteella yhteisön oikeus ei kiellä jäsenvaltioita (tai jäsenvaltiossa toimivaa ammattiyhdistystä) vaatimasta vähimmäispalkkaa koskevien sääntöjen noudattamista asianmukaisia keinoja käyttämällä, kun kyseessä on toiseen jäsenvaltioon sijoittuneesta yrityksestä, joka on lähettänyt työntekijöitä tilapäisesti toiseen jäsenvaltioon.

Euroopan unionin tuomioistuimen päätös asiassa *Laval*:

”1) EY 49 artiklaa ja palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY 3 artiklaa on tulkittava siten, että ne estävät sen, että jäsenvaltiossa, jossa kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–g alakohdassa tarkoitettuja seikkoja – lukuun ottamatta vähimmäispalkkaa – koskevat työehdot ja -olot on vahvistettu laissa, ammattiliitto voi pyrkiä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella rakennustyömailla koskevalla saarrolla toteutetuun työtaistelutoimin painostamaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta palvelujen tarjoajaa aloittamaan sen kanssa neuvottelut palkoista, jotka lähetetyille työntekijöille on maksettava, ja liittymään työehtosopimukseen, jonka joissakin lausekkeissa vahvistetaan tiettyjen mainittujen seikkojen osalta ehdot, jotka ovat suotuisampia kuin merkityksellisistä laeista ilmenevät ehdot, kun taas muut lausekkeet koskevat seikkoja, joista mainitun direktiivin 3 artiklassa ei ole kyse.

2) EY 49 ja EY 50 artikla estävät sen, että jäsenvaltiossa ammattiliitoille asetettu kielto ryhtyä työtaistelutoimeen toisten osapuolten välillä tehdyn työehtosopimuksen kumoamiseksi tai muuttamiseksi edellyttää sitä, että toimi koskee sellaisia työehtoja ja -oloja, joihin kansallista lakia sovelletaan suoraan.”

---

<sup>153</sup> Ks. C-112/00, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v Republik Österreich. (Schmidberger).

<sup>154</sup> Ks. C-36/02, Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn. (Omega).

<sup>155</sup> Ks. *Schmidberger-tuomion 77 kohta ja Omega-tuomion 36 kohta.*

#### 4.2.2 Viking C-438/05

Toinen Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu koskien ammatillista yhdistymisvapautta ja unionin alueen vapaata liikkuvuutta oli C-438/05, International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti. Tapausta koskeva tapahtumainkulku on seuraava: Suomalainen laivayhtiö Viking halusi siirtää laivansa Suomen lipun alta toisen jäsenvaltion (Viro) lipun alle. Suomalainen työntekijäliitto (unioni) uhkasi ryhtyä ja myöhemmin myös ryhtyi työtaistelutoimenpiteisiin vastatoimenä kyseiselle laivayhtiön aikomukselle. Työtaistelutoimenpiteiden tarkoituksena oli saada laivayhtiö Viking luopumaan aikeistaan siirtää aluksensa Suomen aluerekisteristä toisen unionin jäsenvaltion aluerekisteriin. Toisin sanoen työtaistelutoimenpiteellä pyrittiin tekemään merkityksettömäksi tai estämään laivan siirto toiseen jäsenvaltioon.

Tapaus koski unionin sisämarkkinoihin liittyviä perustamissopimuksen mukaisia sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä sekä toisaalta palvelujen tarjoamisvapaudenperiaatteen soveltumista. Merkityksellistä tässä yksittäisessä tapauksessa oli myös meriliikenteeseen annettu neuvoston asetus<sup>156</sup> sekä EY artikla 43, joka nykyisessä unionin säädöksissä löytyy SEUT:sta 49 artiklassa, joka koskee sijoittautumisvapautta. Tapauksen perusteella kyseisen sijoittautumisvapaus-säännöksen soveltamisalaan voi kuulua työtaistelutoimenpide, johon ammattiliitto tai niiden yhteenliittymä ryhtyy yritystä vastaan, jotta tämä tekisi työehtosopimuksen. Kyseisenlainen työtaistelutoimenpide on omiaan vaikuttamaan siihen, että yritys, johon toimet kohdistetaan, luopuu sijoittumisvapauden käyttämisestä unionin alueella toimen seurauksena. On omiaan tarkoittaneen EUT:n tulkinnan mukaisesti tässä tapauksessa, että kyseisellä toimella on tai potentiaalisesti voi olla vaikutusta.

EUT:n punninnan mukaisesti, mikäli työtaistelutoimenpidettä käytetään sijoittautumisvapauden alueelle kuuluvan asian yhteydessä, tulee työtaistelutoimenpiteen arvioinnissa ottaa huomioon myös kyseisen toimen vaikutukset sijoittautumisvapaudelle. Tällöin vaikka työtaisteluoikeus, mukaan lukien lakko-oikeus ovat unionissa tunnustettuja perusoikeuksia, voidaan niiden käyttämiselle asettaa rajoituksia sijoittautumisvapauden näkökulmasta. Tuomioistuin perustelee ratkaisussaan, että periaatteessa perusoikeuksien suojele voisi olla sellainen oikeutettu intressi, jonka vuoksi yhteisön oikeuden velvoitteiden, kuten perussopimusten luomien perusvapauksista johtuvien velvoitteiden rajoittaminen voisi

---

<sup>156</sup> Ks. Asetus numero 4055/86.

olla perusteltua. Työtaistelutoimet eivät kuitenkaan jää kyseisten velvoitteiden soveltamisalan ulkopuolelle, vaan oikeus ammatillisen yhdistymisvapauden käyttämiseen on sovitettava yhteen unionin vapaa liikkuvuuden säännösten kanssa. Soveltamisen sekä oikeuksien ja velvollisuuksien rajoittamisen yhteydessä tulee noudattaa suhteellisuusvaatimusta.

EUT:n mukaan sijoittumisvapauden rajoitukseksi on tulkittava sellainen työtaistelutoimenpide, jolla pyritään painostamaan tietyssä jäsenvaltiossa kotipaikkaansa pitävää yksityistä yritystä tekemään kyseisen jäsenvaltion ammattiliiton kanssa työehtosopimuksen ja soveltamaan työehtosopimuksen ehtoja toiseen jäsenvaltioon sijoittuneen tytäryhtiön työntekijöihin. Kyseinen toimi on omiaan vaikuttamaan yhtiön sijoittumisvapauden käyttämiseen. Rajoitus mikä edellä kuvatun kaltaisesta työtaistelutoimenpiteestä seuraa sijoittumisvapaudelle, voidaan periaatteessa oikeuttaa työntekijöiden suojelun (yleinen etu) perusteella. Tämä vaatisi kuitenkin myös sen osoittamista, että kyseisellä toimella voidaan tehokkaasti saavuttaa kyseinen oikeutettu päämäärä sekä päämäärän toteuttamiseksi käytetään työtaisteluoikeutta vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.

*”Nämä rajoitukset voidaan periaatteessa oikeuttaa työntekijöiden suojelun kaltaisen yleistä etua koskevan pakottavan syyn suojelulla edellyttäen, että osoitetaan, että niillä voidaan taata (is suitable for ensuring) oikeutetun päämäärän saavuttaminen ja että niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.”*

Viking-tapauksessa ammatillinen yhdistymisvapaus ja siitä johtuvat työtaisteluoikeudet vaikuttavat sijoittumisvapauden sisältöön merkittävästi. Tästä johtuen myös työtaisteluoikeuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon mahdolliset vaikutukset sijoittumisvapauteen. Tästä huolimatta tapauksen perusteella herää kysymys siitä, ylittääkö EUT toimivaltansa antamalla pitkälle meneviä ohjeita kansalliseen ammatillisen yhdistymisvapauden käyttämiseen liittyen, huomioiden unionin puuttuva toimivalta suhteessa työehtosopimukseen ja ammatilliseen yhdistymisvapauteen.

EUT:n mukaisesti sijoittumisvapauden rajoittaminen voi olla sallittua, vain jos sillä pyritään perustamissopimuksen mukaiseen oikeutettuun päämäärään ja se voidaan perustella yleistä etua koskevat pakottavalla syyllä.<sup>157</sup> Lisäksi toimenpiteen on oltava omiaan takaamaan päämäärän toteutuminen, eikä se saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän

---

<sup>157</sup> Ks. vastaavasti em. asia *Schmidberger*, tuomion 74 kohta.



saavuttamiseksi. Kyseisessä tapauksessa oikeutettu intressi, jota pyritään suojelemaan työtaistelutoimenpiteellä, on työntekijöiden olosuhteet. Kyseisellä perusteella voidaan, ainakin periaatteessa oikeuttaa työtaistelutoimenpide suhteessa liikkumisvapauteen. Työntekijöiden suojeleminen kuuluu edellä mainittuihin yleistä etua koskettaviin pakottaviin syihin, jonka EUT on tunnustanut perusteeksi unionin muusta sääntelystä poikkeamiselle joissakin tapauksissa. Oikeustapauksessa vastakkain ovat lopulta kaksi erisuuntaista unionin intressiä, eli sosiaalinen päämäärä, vastaan unionin taloudellinen päämäärä. Kansalliselle tuomioistuimelle jää EUT:n punninnan perusteella ratkaistavaksi, onko työtaistelutoimi ollut oikeasuhtainen haluttuihin tavoitteisiin nähden. Kansalliselle tuomioistuimelle jää päätettäväksi muun muassa, olisiko muita keinoja kansallisen lainsäädännön ja työehtosopimusten määräysten mukaisesti ollut käytettävissä, jotka olisivat vähemmän rajoittaneet sijoittumisvapautta neuvottelujen tukemiseksi (Vikingin kanssa) ja oliko kyseisiä keinoja käytetty ennen työtaistelutoimeen ryhtymistä.

EUT toteaa, että perusoikeuksien suojeleminen on sellainen oikeutettu intressi, jolla yhteisön oikeuden perussopimuksissa taattuja perusvapauksia tai velvoitteita, jopa tavaroiden vapaata liikkumista tai palvelun tarjoamisen vapautta voidaan perustellusti rajoittaa. Sijoittumisvapauden ja palvelun tarjoamisen vapauden tietyt rajoitukset liittyvät erottamattomasti työtaistelutoimiin. Tarkoittaen, että työtaistelutoimenpiteiden oikeudellisessa arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös liikkumisvapaus. Aiemmissa EUT:n tapauksissa on annettu poikkeus työtaistelun- ja kollektiiviselle oikeudelle unionin kilpailuoikeuden saralla, mutta tämä ei kuitenkaan tarkoita, eikä tästä voida johtaa sitä, että tästä syntyisi automaattisesti poikkeus myös muiden perustamissopimuksen määräyksiin, kuten vapaan liikkuvuuden tai palvelujen tarjoamisen vapauden suhteen, kun ne ovat kollisiossa kollektiiviseen menettelyyn liittyvän oikeuden kanssa. Tämä johtuu suurelta osin myös siitä, että perustamissopimusten eri kohtien soveltamisedellytykset eivät ole yleisesti samat.

Vaikka kollektiiviselle neuvotteluoikeudelle annettiin poikkeus unionin kilpailuoikeuteen, ei se tarkoita, että myös kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen läheisesti liittyvä työtaisteluoikeus saisi vapautuksen suhteessa vapaaseen liikkumiseen tai muuhunkaan perustamissopimusten säännöksen soveltamisalaan automaattisesti. Tämä johtuu eroavaisuuksista eri oikeussäännösten soveltamisedellytyksissä. Yhteenvedon *Viking*-tapauksesta voidaan katsoa, että tutkittavana olleet työtaistelutoimet ovat liikkumisvapauden soveltamisalaan kuuluvia rajoituksia, ja ne voidaan periaatteessa oikeuttaa työntekijöiden suojeleminen kaltaisilla yleistä etua

koskevalla pakottavan syyn suojelulla edellyttäen, että voidaan taata oikeutetun päämäärän saavuttaminen eikä ylitetä sitä mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.

Euroopan unionin tuomioistuimen päätös tapauksessa *Viking*:

”1) EY 43 artiklaa on tulkittava siten, että sen soveltamisalaan voi periaatteessa kuulua työtaistelutoimi, johon ammattiliitto tai ammattiliittojen yhteenliittymä on ryhtynyt yksityistä yritystä vastaan, jotta tämä tekisi työehtosopimuksen, joka sisällöltään on omiaan saamaan tämän yrityksen luopumaan sijoittautumisvapauden käyttämisestä.

2) EY 43 artiklassa myönnetään yksityiselle yritykselle oikeuksia, joihin voidaan vedota ammattiliittoa tai ammattiliittojen yhteenliittymää vastaan.

3) EY 43 artiklaa on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset työtaistelutoimet, joilla pyritään siihen, että yksityinen yritys, jonka kotipaikka on tietyssä jäsenvaltiossa, tekee työehtosopimuksen tähän jäsenvaltioon sijoittautuneen ammattiliiton kanssa ja soveltaa tämän työehtosopimuksen määräyksiä kyseisen yrityksen toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen tytäryhtiön työntekijöihin, ovat kyseisessä artiklassa tarkoitettuja rajoituksia. Nämä rajoitukset voidaan periaatteessa oikeuttaa työntekijöiden suojelun kaltaisen yleistä etua koskevan pakottavan syyn suojelulla edellyttäen, että osoitetaan, että niillä voidaan taata oikeutetun päämäärän saavuttaminen ja että niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.”

### 4.3 Laval- ja Viking-tapausten arviointia

#### 4.3.1 Tapausten arviointia

*Viking* ja *Laval* -tapauksista voidaan tehdä seuraavat tulkinnat EUT:n kannanotoista ammatilliseen yhdistymisvapauteen: Oikeutta työtaistelutoimenpiteisiin voidaan EU-sääntelyssä pitää perusoikeutena. Kyseistä oikeutta voidaan rajoittaa unionin oikeudella sekä kansallisella lainsäädännöllä ja käytännöillä. EUT ei myöskään myöntänyt työtaistelutoimenpiteille poikkeusta suhteessa vapaaseen liikkuvuuteen, toisin kuin kollektiivisille sopimuksille unionin kilpailusäännösten osalta. Selkeää tapausten mutta myös kansallisen oikeuden perusteella on, että työtaisteluoikeutta voidaan rajoittaa, mikäli työtaistelutoimenpide olisi selkeästi hyvien tapojen vastainen, kansallisen tai unionin oikeuden vastainen.

Pääasiassa molempiin oikeustapauksiin sovellettavat säännökset ja olosuhteet olivat keskenään olennaisilta osin unionin oikeuden näkökulmasta samankaltaiset. Myöskin ratkaistavana oleva pääasiallinen oikeudellinen kysymys oikeustapauksissa oli hyvin yhteneväinen. Päätösten perusteet sekä lopputulos olivat tästä johtuen suurelta osin yhteneväisiä keskenään, jolloin

EUT:n voidaan katsoa noudattaneen yhteneväistä linjaa kummassakin ratkaisussa. Ratkaisuista voidaan päätellä osaltaan, mitkä EUT:n mukaan ovat työtaisteluoikeuden rajat, soveltuvuus, oikeudellinen painoarvo, ulottuvuudet ja soveltuvuus unionin oikeudessa. Samalla EUT joutui arvottamaan sisämarkkinoiden toiminnan kannalta olennaista liikkumisvapautta suhteessa perusoikeudeksi katsottavaan oikeushyvään. Koska kollektiiviselle liikkumisvapaudelle on EUT:n aiemmassa ratkaisukäytännössä annettu immuniteetti suhteessa kilpailuoikeudellisiin säännöksiin, ennako-odotuksena tapauksiin lienee on ollut, että myös työtaisteluoikeudelle tulisi myöntää poikkeus suhteessa liikkumisvapauksiin, jotta työtaisteluoikeus unionin alueella pääsee toteutumaan täysimääräisesti.

EIT on uudemmissa tuomioissaan määrittänyt, että oikeus kollektiiviseen neuvotteluun ja työtaistelutoimiin ovat läheisiä toisiinsa nähden. Edellä mainituissa *Laval* ja *Viking* -tapauksissa EUT erotti nämä oikeudet toisistaan. Unionin tuomioistuin ei kieltänyt yhteyttä kollektiivisen neuvotteluoikeuden ja työtaisteluoikeuden välillä, muttei hyväksynyt sitä, että kyseisen yhteyden seurauksena työtaistelutoimenpiteet saisivat poikkeuksen SEUT 49 artiklan soveltamisalaan.<sup>158</sup> EUT:n mukaan minkäänlaista hierarkiaa liikkumisvapauden ja työtaisteluoikeuden välillä ei ole, joten kyseisten oikeuksien kollisiossa tapaukset tulisi ratkaista tapauskohtaisella arvioinnilla.<sup>159</sup> Näin ollen työtaistelutoimenpiteen arvioinnissa tulee ottaa huomioon vapaan liikkuvuuden soveltuvuuden kohtuullisuus (ns. proportionality principle): onko työtaistelutoimenpiteellä hyväksyttävä peruste, joka on johdettavissa yleiseen etuun ja mikäli näin on, onko toimi oikeasuhtainen ja tarpeellinen halutun tavoitteen saavuttamista varten.

Aivan ensimmäiseksi tulee selvittää siis, onko työtaistelutoimenpiteellä hyväksyttävä tavoite tai päämäärä (engl. legitimate aim). Hyväksyttäväksi tavoitteeksi työtaistelutoimenpiteelle voidaan katsoa olevan ainakin työsuhde-ehtojen polkemisen (engl. social dumping) välttäminen. Kyseinen intressi toteuttaa myös yleistä etua, sillä työehtojen oikeudenmukaisuuden voidaan katsoa luovan hyvinvointia ja tasa-arvoa. Tällöin mahdollisesti myös liikkumisvapautta rajoittava työtaistelutoimenpide voisi yleisen edun näkökulmasta olla sallittu, jos sillä pyritään estämään työsuhteiden ehtojen ”polkemista”. Myös työllisyyden ja työolojen suojelu voidaan katsoa tällaiseksi intressiksi, jolla kyseinen liikkumisvapautta rajoittava työtaistelutoimenpide voi olla hyväksyttävissä. Tällöin sosiaalisen intressin voidaan

---

<sup>158</sup> Jaspers et al. 2019 s. 299.

<sup>159</sup> Jaspers et al. 2019 s. 299.

katsoa olevan suurempi kuin unionin välittömän taloudellisen intressin. Yksi työtaistelutoimenpiteen arvioinnin lähtökohta on siis, onko työpaikkoja tai niiden ehtoja tosiasiallisesti merkittävästi vaarassa. Mikäli työtaistelutoimenpiteen sallimatta jättäminen johtaisi siihen, että kyseisten oikeuksien toteutuminen vaarantuisi, arvioitavaksi tulee, voiko kyseinen työtaistelutoimenpide tehokkaasti saavuttaa tavoitellun tavoitteen ja meneekö kyseinen käytetty toimenpide pidemmälle kuin on tarpeellista tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä arviointi on kansallisen tuomioistuimen tehtävä ja yksinomaisesti päätettävissä, joten myös näiden ehtojen tarkempi määrittely jää kansalliselle tuomioistuimelle. Tämä johtaa EUT:n oikeustapausten jälkeenkin käytännössä siihen, että eri jäsenvaltioissa työtaisteluoikeuden tavoitteiden ja päämäärien tulkinnat voivat erota hyvinkin paljon toisistaan. Työtaisteluoikeus ei siis ole EUT:n päätöksistä johtuvista linjanvedoista huolimatta yhtenäistä unionin eri jäsenvaltioiden välillä.

#### 4.3.2 Proportionality Principle: Necessary and appropriate

Yksi Euroopan unionin tuomioistuimen edellyttämistä ehdoista hyväksyttävälle työtaistelutoimenpiteelle oli, että työtaistelutoimenpiteen tulee palvella Euroopan sosiaalisia päämääriä ja toteuttaa sosiaalipolitiikkaa. Koska tapauksissa taloudellisia vapauksia ja sosiaalisia päämääriä verrataan keskenään, voidaan tulkita, että nämä päämäärät ovat painoarvoltaan arvioinnissa suhteellisen samanarvoisia.<sup>160</sup>

Mielestäni kyseisistä EUT:n päätöksistä tällaista samanarvoisuutta ei ole suuremmissa määrin nähtävissä. Yksi olennainen ratkaisujen anti on, että mikäli käytettävissä olisi muita työtaistelukeinoja saman tavoitteen saavuttamiseksi, jotka eivät olisi ollenkaan, tai olisivat vähemmän ristiriidassa vapaan liikkuvuuden kanssa, tulisi tällaisia keinoja käyttää ja tätä pidemmälle menevät työtaistelutoimenpiteet olisivat laittomia. Toisekseen, mikäli ei niin pitkälle meneviä keinoja olisi käytettävissä, tulisi ne käyttää ennen siirtymistä enemmän liikkumisvapautta rajoittaviin toimenpiteisiin. Käytännössä kollektiivisten toimenpiteiden tulisi siis olla viimesijainen keino erimielisyyksien ratkaisemiseksi.<sup>161</sup> Tämä vähentää työmarkkinaosapuolten mahdollisuuksia käyttää erilaisia painostustoimenpiteitä ja rajoittaa yhdistysten autonomiaa sekä näin ollen välillisesti yksilöiden oikeutta kollektiivisiin toimiin. Toisaalta on yhteiskunnan ja sovun löytymisen kannalta suotavaa, ettei työehtosopimusneuvotteluissa käytetä välittömästi painavia työtaistelutoimenpiteitä, vaan

<sup>160</sup> Jaspers et al. 2019 s. 302.

<sup>161</sup> Ks. Viking -tapaus.

käytetään aluksi vähemmän osapuoliin ja yhteiskuntaan vaikuttavia, lievempiä työtaistelutoimenpiteitä. Tällä tavoin EUT:n päätökset ohjaavat jäsenvaltioita sekä ammatillisia yhdistyksiä siihen suuntaan, että työtaisteluiden keinot valitaan tarpeen mukaisesti ja yhteiskunnallisesti mahdollisimman vähän haitallisia seuraamuksia aiheuttavasti. EUT:n päätösten ohjausvaikutus työtaistelutoimenpiteiden käyttöön ja siihen, milloin on hyväksyttävää turvautua järeämpiin keinoihin, voidaan katsoa olevan merkittävää. Yhteenvetona voidaan todeta, että mitä enemmän työtaistelutoimi rajoittaa vapaata liikkuvuutta, eli käytännössä mitä painavampi ja toimivampi se on työmarkkinajärjestön näkökulmasta, sitä painavammat oikeutusperusteet sillä tulee olla myös suhteessa liikkumisvapauden rajoittamiseen.

*Laval*-tapauksessa on myös määritelty kriteerejä sille, mikä katsotaan työläisten olojen tosiasialliseksi ja merkittäväksi parantamiseksi. Epäselväksi tapauksen perusteella kuitenkin jää se, miten ja kenen toimesta määritellään työläisten etujen paraneminen? Mikäli lähtökohtaisesti työmarkkinajärjestöt voivat kyseisen asian itse määrittää, riitatilanteissa tuomioistuimelle jää viimesijainen päätäntävalta siitä, onko työmarkkinajärjestön tulkinta asiasta oikea. Mikäli työmarkkinajärjestöt eivät kyseistä määrittelyä itse tee, viime kädessä sen määrittäminen jää tuomioistuimelle, jolloin tuomioistuin joutuu määrittelemään ja tulkitsemaan työjärjestöjen toimintaa ja siten vaikuttaa niiden autonomian alueelle.<sup>162</sup> Joka tapauksessa kansallisen tuomioistuimen rooli on tässäkin asiassa merkittävä. EUT päätyi oikeustapauksissa vielä antamaan lisäkriteereiksi työtaistelutoimenpiteille, että työtaistelutoimen tulee olla luonteeltaan ja kestoltaan oikeasuhtainen asiaan nähden. Tämä ehto on aiheuttanut vastustusta oikeusoppineiden keskuudessa.<sup>163</sup>

EUT ei lähde tapauksissa hierarkisoimaan tutkittavia oikeushyviä, vaan yleisten, perustavaa laatua olevien oikeuksien kollisiotilanteissa käytettävän opin mukaisesti niitä tulisi tulkita yhdessä ja tavalla, jolloin kummatkin niistä toteutuisivat mahdollisimman pitkälle. Ratkaisun perusteista jää kuitenkin sellainen kuva, että molempien tulee toteutua varsin tehokkaasti, mutta varsinkin vapaan liikkuvuuden tulisi toteutua mahdollisimman pitkälle menevällä tavalla. Onhan kyseisissä tapauksissa vastakkain EU:n perustavanlaatuinen lähtökohta koko unionille, joka takaa taloudellista hyvinvointia usealle, vastaan intressi joka enemmänkin toteuttaa rajatun henkilöjoukon perusoikeuksia hieman laajemmin.

---

<sup>162</sup> Jaspers et al. 2019 s. 303.

<sup>163</sup> Jaspers et al. 2019 s. 303.

### 4.3.3 Euroopan unionin tuomioistuimen punninnat oikeustapauksissa

Edellä todetun perusteella herää kysymys siitä, menevätkö EUT:n *Laval*- ja *Viking*-tapauksissa luomat edellytykset yhteen sen kanssa, mitä Suomessa on kansallisesti pidetty edellytyksinä sille, että perusoikeuksia eli tässä tapauksessa työtaisteluoikeutta voidaan rajoittaa. Luovatko EUT:n ratkaisu(t) jopa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin kansallinen oikeus, vai onko kyseisillä päätöksillä sittenkään merkitystä suhteessa kansalliseen tulkintaan työtaisteluoikeudesta? Tiivistetysti kysymys on siitä, ovatko EUT:n oikeustapauksissa luomat perusteet yhteensopivia kansallisen normiston kanssa?

*Novitz* ja *Syrpis* ovat tulkinneet kyseisiä tapauksia seuraavalla johtopäätöksellä: Työtaistelutoimenpide (engl. industrial action), joka perustuu ja on suojeltu kansallisessa oikeudessa, on EU-lain mukainen vain siinä laajuudessa, mitä EUT on asian suhteen melko kapeasti määritellyt.<sup>164</sup> *Bercusson* on arvioinut tapausten jälkeen, että ratkaisuista huolimatta liikkumisvapautta rajoittavatkin työtaistelutoimenpiteet voisivat olla sallittuja, jos ne perustuvat työehtojen polkemisen (engl. social dumping) ehkäisemiseen.<sup>165</sup> Kansallisessa oikeudessa tulisi ottaa huomioon EUT:n linjaukset, ellei aiempi oikeustila ole ollut sellainen, että se on ottanut kyseiset seikat jo ennestään huomioon. Suomen kansalliseen lainsäädäntöön verrattuna EUT:n päätösten perustelut ja rajoitukset saattavat mennä hieman pidemmälle kuin kansallisessa oikeudessa, mutta ei kovinkaan merkittävällä tavalla. EUT ei EU-oikeuden ylimpänä tulkitsevana ja päättävänä elimenä kuitenkaan ratkaise yksittäisiä kansallisia tapauksia, vaan antaa tulkintaohjeita ja ratkaisuehdotuksia oikeustapauksiin, joten kansallisen tuomioistuimen tulee sovittaa näiden ratkaisujen sisältö osaksi kansallista oikeusjärjestelmää.

Näiden tapauksien perusteella voidaan tehdä tulkintoja EUT:n painotuksista työtaisteluoikeuden ja vapaan liikkuvuuden periaatteiden suhteen. EUT ei nähnyt tarpeelliseksi myöntää työtaisteluoikeudelle poikkeusta liikkumisvapauden soveltamisalaan. Tällöin tulee tarkastella tarkemmin vielä kyseisten oikeustapausten suhteen, mitä EUT asiassa oikein ratkaisi, minkälaisia painotuksia eri oikeuksien välillä ratkaisuissa käytettiin sekä miten kyseisiin lopputuloksiin päädyttiin. Tapauksien voidaan katsoa keskittyvän hyvin selkeästi sijoittumisvapauden laajuuden ja merkityksen arviointiin, eikä niinkään yhdistymisvapauden ja työtaisteluoikeuden rajoitusten, soveltamisalan sekä käyttämisen tulkintaan. Tällöin EUT ei punninnut kyseisen asian suhteen niinkään perusoikeuksia tai työtaisteluoikeutta, vaan EU:n

<sup>164</sup> Novitz – Syrpis 2010, s. 464.

<sup>165</sup> Bercusson 2009, s. 672.

perusvapauksia. Asian käsittelyssä yksittäisen ihmisen (perus) oikeus nähtiin potentiaalisesti esteenä tai rajoitteena vapaan liikkumisen toteutumiseksi.

EUT:n painotuksen asiassa toki ymmärtää, sillä sijoittautumisvapauden periaate on tärkeä sisämarkkinoiden toiminnan kannalta ja täten sen toteutuminen tulee varmistaa hyvinvoinnin luomiseksi unionin alueelle. Kyseinen lähtökohta aiheuttaa pohdinnan siitä, jäikö oikeus työtaistelutoimenpiteisiin sijoittumisvapauden varjoon EUT:n punninnassa, kun määritettiin ja tutkittiin liikkumisvapauden soveltamista sekä rajoja. Kyseinen EUT:n lähestymiskulma tapausten tutkinnan lähtökohtana on saanut kirjallisuudessa osakseen kritiikkiä. Yleisesti tarkasteltuna perusoikeuksien toteutuminen on pääsääntö ja muut oikeudet voivat potentiaalisesti rajoittaa perusoikeuksia yksittäistapauksissa, kun taas näissä tapauksissa lähtökohdan voidaan katsoa olevan päinvastainen, eli perusoikeus rajoittaa yleistä oikeushyvä (unionin vapaata liikkumista), jolloin perusoikeuden tulee toteutua siinä laajuudessa kuin unionin vapaa liikkuvuus ei rajoitu sen johdosta.

EUT:n lähtökohta asioiden arviointiin riippuu viime kädessä EU:n arvoista ja periaatteista, joita myös tuomioistuimen tulee noudattaa. Paljon riippuu siis siitä, painotetaanko unionin arvoissa yksilön ja unionin alueen sosiaalisia oikeuksia vai nähdäänkö kaikkien edun ja hyvinvoinnin kannalta tärkeimpänä unionin taloudellisten etujen varmistaminen. Sosiaalisten arvojen voidaan katsoa tuovan unionin alueelle tasa-arvoa ja hyvinvointia, kun taas taloudellisten päämäärien, kuten vapaan liikkumisen takaaminen varmistaa taloudellisessa mielessä unionin toiminnan ja tällä tavoin luovat jäsenvaltioille hyvinvointia ja taloudellista hyötyä, jotka välillisesti vaikuttavat myös yksilöiden hyvinvointiin positiivisesti. Kummassakin lähtökohdassa on puolensa ja omat hyvät vaikutuksensa unionille, jäsenvaltioille ja yksilöille. EU on alkujaan ollut pääasiallisesti taloudellinen liitto ja tämä historia huomioon ottaen EUT:n taloudellisia vapauksia painottava lähestymistapa kyseisiin oikeustapauksiin on enemmän kuin ymmärrettävää. Yllä olevat seikat huomioitaessa EUT:n tarkastelun näkökulman valinta olisi perusteltua olla kumpi vain, ja tässä tapauksessa EUT valitsi perinteisemmän ja itselleen luontevamman näkökulman tapauksen tulkinnan lähtökohdaksi. On myös huomioitava, että EUT:ssa on ollut monia muita oikeustapauksia, jossa taloudelliset näkökulmat ovat saaneet enemmän painoarvoa, kuin sosiaaliset arvot ja tavoitteet.<sup>166</sup> Positiivista perusoikeuksien kannalta on *Viking*- ja *Laval*-tapauksissa myös, että EUT tunnistaa ja tunnustaa tarpeen työläisten aseman parantamiseen ja suojeluun. Tapauksissa unionin taloudelliset oikeudet

---

<sup>166</sup> Jaspers et al. 2019, s. 519-523; AGET Iraklis (C-201/15) ja Alemo-Herron (C-426/11).

saivat ylivertaisen aseman suhteessa unionin tunnustamaan sosiaaliseen päämäärään ja työoikeuteen.<sup>167</sup> Tämän johdosta esimerkiksi *Syrpis* on tulkinnut, että kyseiset päätökset vaikeuttavat korkeiden sosiaalisen standardien ylläpitoa unionissa.<sup>168</sup> Lakko-oikeutta koskevissa kansainvälisissä lähteissä lakko-oikeuden rajoittaminen ei ole lähtökohtaisesti sallittua taloudellisten syiden perusteella, ja ylipäättään vain muutamia perusteita oikeuden rajoittamiselle on määritelty.<sup>169</sup>

Perusoikeuksien näkökulmasta asetelma on kuitenkin ongelmallinen, sillä perusoikeuksien yhteydessä lähdetään yleisesti ajatuksesta, että perusoikeuksia tulee toteuttaa (lähes) aina ja rajoitukset niihin ovat poikkeus. Tällöin rajoitukselle tulee olla hyväksyttävä syy ja rajoituksen tulisi olla poikkeus tähän pääsääntöön. *Viking-* ja *Laval-*tapauksissa EUT punninta lähti liikkeelle täysin päinvastaisesta lähtökohdasta, jossa EU:n vapaan liikkuvuuden toteutumisen voidaan katsoa olleen pääsääntö ja sitä vasten pohdittiin, voidaanko vapaata liikkumista rajoittaa perusoikeuden perusteella. Kärjistetysti tapauksissa EUT nosti vapaan liikkuvuuden ylivertaiseen asemaan verrattuna muihin oikeuksiin, jolloin perusoikeus katsottiin potentiaalisesti tätä oikeutta rajoittavaksi oikeudeksi. Tapauksissa oli siten havaittavissa ajattelullista sekä hierarkista nurinkurisuutta perinteiseen perusoikeuksia kunnioittavaan näkökulmaan verrattuna.

Yksinään aikaisempien kollektiivista neuvotteluoikeutta ja EU:n kilpailuoikeutta koskevien oikeustapausten perusteella olisi ollut jokseenkin perusteltua myöntää työtaisteluoikeudelle immunitetti suhteessa vapaaseen liikkuvuuteen. Mitä kyseinen immunitetti olisi siten käytännössä tarkoittanut? Kyseisen päätöksen myötä unionissa perusoikeudet toteutuisivat paremmin, mutta voidaan kysyä, kuinka paljon paremmin ja olisiko parannus merkittävää, kun ottaa huomioon, että lakot ovat usein kansallisia ja usein lakoilla ei ole maan rajat ylittäviä suoria vaikutuksia. Tällöin vapaan liikkumisen suhteen immunitetin myöntämisen hyödyt työtaisteluoikeuden laajuuteen olisivat käytännössä vähäisiä. Päätösten mukaisesti lakko-oikeudelle asetettiin ehtoja, joiden voidaan katsoa rajoittavan lakko-oikeutta pidemmälle kuin kansainväliset- ja EU:n normistot muutoin. Kansallisesti myös EUT:n päätökset luovat uusia ulottuvuuksia, joita tulee ottaa huomioon työtaisteluoikeuden ulottuvuuksia pohdittaessa.

---

<sup>167</sup> Jaspers et al. 2019, s. 516.

<sup>168</sup> Jaspers et al. 2019, s. 516, *Syrpis* (2016).

<sup>169</sup> Jaspers et al. 2019, s. 517.



Jos asia olisi ratkaistu esimerkiksi myöntämällä työtaisteluoikeudelle immuniteetti suhteessa vapaaseen liikkumiseen, mikä olisi kyseisen päätöksen taloudellinen hinta verrattuna siihen, että työtaisteluoikeus toteutuisi hieman paremmin? Tällainen ratkaisu voisi pahimmillaan vaarantaa vapaan liikkumisen toteutumisen unionin alueella ja johtaa jopa kansalliseen protektionismiin joillakin aloilla, jolloin riskinä olisi EU:n perustavanlaatuisen idean rapautuminen pidemmällä aikavälillä. Tämä ei välttämättä olisi todennäköistä, mutta vaikutuksia on hankala arvioida ja riski kyseisestä tapahtumankulusta olisi merkittävä. Näillä perusteilla EUT:n päätöksen linja kyseisissä asioissa on unionin yleisen toiminnan kannalta perusteltu ja oikea.

EUT:n linja suhteessa kollektiiviseen työoikeuteen on *Viking*- ja *Laval*-tapauksissa erilainen kuin aiemmissa kollektiivisten neuvotteluiden ja kilpailuoikeuden välisissä ennakkotapauksissa. Sinänsä osatekijänä ollut perusoikeus ei muuttunut tapauksissa merkittävästi, mutta eroavaisuus aiempiin tapauksiin oli niiden kanssa kilpailevassa unionin oikeudessa. Unionin tasolla kilpailuoikeuden sisältö ei olennaisesti vaarannu, mikäli kollektiiviset sopimukset sallitaan. Vapaa liikkuminen sen sijaan voisi merkittävästi vaarantua, mikäli lakko-oikeutta voisi käyttää ottamatta vapaata liikkumista koskevaa sääntelyä huomioon. Tästä voidaan myös päätellä, että sisämarkkinoiden taloudelliset oikeudet ovat vahvasti suojattuna perustamissopimuksissa<sup>170</sup> ja tätä EUT toteutti. Erona myös aiempiin kilpailuoikeutta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta koskeneisiin oikeustapauksiin *Viking*- ja *Laval*-oikeustapauksien mukaisilla lakoilla voisi olla suoraa vaikutusta kolmannen osapuolen perustanlaatuiseen vapaan liikkuvuuden varaan perustuviin oikeuksiin ja asemaan.<sup>171</sup> Tällöin jos lakko-oikeudelle olisi myönnetty automaationa poikkeus soveltamisalaan suhteessa vapaaseen liikkumiseen, olisi monien oikeusasema huonontunut liikkumisvapauden rajoittumisen myötä EU-oikeuden näkökulmasta kohtuuttomasti. Kilpailuoikeuden rajoittumisella voisi myös olla vaikutusta välillisesti kolmansien oikeusasemaan, mutta lakko-oikeudella usein on suoria vaikutuksia kolmansien oikeusasemaan, varsinkin osapuoleen johon lakko kohdistuu.

#### 4.3.4 EUT:n suhtautuminen liikkumisvapauteen muissa tapauksissa

*Blanpain* on yleisesti arvioinut, että Euroopan yhteisössä työläisten suojeleminen on alisteista suhteessa unionin taloudellisiin tavoitteisiin.<sup>172</sup> EU on arvioinut unionin vapaata liikkuvuutta

---

<sup>170</sup> Bruun 2001, s. 217.

<sup>171</sup> Jaspers et al. 2019, s. 519.

<sup>172</sup> Blanpain 2003, s. 132.

myös tapauksissa *Schmidberger*<sup>173</sup> ja *Spanish Strawberries*<sup>174</sup>. Näissä tapauksissa oli kyse perusoikeuksista, Schmidberger-tapauksessa sananvapaudesta ja Spanish Strawberries-tapauksessa kokoontumisvapaudesta, jotka olivat kollisiossa vapaan liikkuvuuden kanssa. Tapauksissa EUT totesi, että molemmat oikeudet ovat perustavanlaatuisia ja siksi ne voisivat luoda rajoitteita unionin vapaalle liikkuvuudelle, mutta ne eivät kuitenkaan saa täydellistä oikeutusta (absolute validity). Näiden tapauksien perusteella myös sananvapautta ja kokoontumisvapautta voitiin rajoittaa EUT:n päätösten mukaisesti, jos yleinen etu sitä vaatii, mutta rajoitukset eivät saa mennä pidemmälle kuin tarpeellista ja niiden edellytyksenä on, että oikeuden ydinalueen toteutuminen on turvattu. Näiden intressien välille tuli siis löytää tasapaino, jossa ne pääsevät toteutumaan. Tapauksissa oli punnittavana samankaltaisia perusoikeuksia ja unionin sosiaalisia päämääriä kuin *Laval*- ja *Viking*-tapauksissa, vaikka tapausten olosuhteet muuten erosivat merkittävästi edellä mainituista. Tapauksia voidaan kuitenkin suhteuttaa edellä käsiteltyihin ja saada lisätietoja EUT:n linjasta suhteessa perusoikeuksiin.

Ottaen huomioon kokonaisuudessaan edellä mainitut EUT:n ratkaisut perusoikeuksien tulkintojen suhteen on ratkaisuissa pysynyt yhtenäinen linja ja jatkuvuus. *Schmidberger* ja *Spanish Strawberries* tapauksissa tulee ottaa huomioon, että näissä tapauksissa tarkasteltujen perusoikeuksien voidaan katsoa olevan vielä perustavanlaatuisempia oikeuksia kuin työtaisteluoikeus tai ammatillinen yhdistymisvapaus. Kun edes sananvapaus ja yhdistymisvapaus eivät saaneet edellä mainituissa tapauksissa poikkeusta suhteessa unionin liikkumisvapauteen, ei siihen suhteutettuna ole kauhean suuri ihme, ettei myöskään työtaisteluoikeus saanut poikkeusta kyseistä perusvapautta kohtaan.

#### 4.4 Laval- ja Viking-tapausten jälkeen

Laval- ja Viking-tapaukset eivät ole säästyneet kritiikiltä. Toisaalta EUT suojelee tapauksissa unionin peruspilarin mukaista sijoittautumisvapautta, mutta toisaalta sen voidaan katsoa rajoittaneen yhdistymisvapautta ja lakko-oikeutta osin jopa merkittävästikin. Selkeää asiassa on, että rajoituksille on EU:n toiminnan kannalta hyväksyttävä peruste, mutta on kiistanalaista, menevätkö rajoitukset tässä tapauksessa liian pitkälle, vai ovatko ne sopivalla tasolla suojeltavaan oikeuteen ja rajoitettavaan oikeushyvään suhteutettuna. Esimerkiksi Trade Unions

---

<sup>173</sup> Ks. C-112/00, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge vastaan Republik Österreich. (Schmidberger).

<sup>174</sup> Ks. C-265/95, Commission of the European Communities v French Republic (Spanish Strawberries).

on kritisoinut ratkaisuja ankarasti, sillä se katsoo päätösten vaarantavan jäsentensä perustavanlaatuisia oikeutta työtaistelutoimiin.<sup>175</sup> Tapaukset ovat aiheuttaneet paljon puhetta myös lakimiespiireissä, sekä oikeustapausten seurauksena on ollut nähtävissä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöihin.<sup>176</sup>

EIT:n tulkinnat kyseisten tapausten jälkeen koskien työtaisteluoikeutta ovat olleet erisuuntaisia, kuin EUT:n ratkaisussa katsomat linjaukset työtaisteluoikeudesta. EUT on ratkaisuisaan katsonut, että vapaalla liikkuvuudella ja muilla unionin perusvapauksilla on autonomia verrattuna EIS:n takaamiin oikeuksiin, koska ne ovat unionin oikeuden perustaa. Täten unionissa linja on säilynyt siinä, että kyseisiä ratkaisuja tulisi noudattaa ja nämä ratkaisut (ja niistä aiheutuvat rajoitukset) menevät todellisuudessa pidemmälle kuin EIS ja EIT sitä tulkitsevana elimenä on katsonut, että työtaisteluoikeutta voidaan rajoittaa.<sup>177</sup> Myös ILO on lausunut edellä käsiteltyihin tapauksiin liittyen, että päätöksillä on tosiasiaassa työtaisteluoikeutta ja siten ammatillista yhdistymisvapautta rajoittavia vaikutuksia.

---

<sup>175</sup> Jaspers et al. 2019, s. 305.

<sup>176</sup> Jaspers et al. 2019, s. 304.

<sup>177</sup> Jaspers et al. 2019, s. 307.

## 5 Yhdistymisvapauden eri oikeuslähteiden yhteensovittaminen

### 5.1 Yhdistymisvapauden oikeuslähteiden keskinäinen suhde ja niistä muodostuva kansallinen oikeustila

Kuten aiemmin todettu, yhdistymisvapauden sisältö muodostuu monien eri oikeuslähteiden perusteella. Näillä oikeuslähteillä on omat säännöksensä, tulkintalähtökohtansa sekä tarpeensa, joita niiden tulee toteuttaa. Kuten kansallisen ja EU-lainsäädännön tapausten analyyseistä voidaan huomata, kansallinen lainsäädäntö lähtee liikkeelle siitä, että perusoikeuksia tulee toteuttaa mahdollisimman pitkälle menevällä tavalla, kun taas EU-oikeudessa lähdetään perusoikeuksien toteutumisen lisäksi siitä keskeisestä ajatuksesta, että sisämarkkinoiden toiminta on turvattava myös työtaistelutilanteissa. EIT:n yhdistymisvapautteen liittyvissä tapauksissa lähtökohtana voisi olla, että perusoikeuden tulee toteutua tarpeeksi suurelta osin, ja keinot tähän ovat yksinomaan jäsenvaltion päätettävissä. Eri oikeusjärjestelmissä ja tuomioistuimissa yhdistymisvapauden määritelmä, käsittely ja tarve ovat erilaisia, josta seuraa, että eri järjestelmän näkökulmasta oikeuden käyttäminen ja käyttämisen rajoitukset vaihtelevat.

EU:n ja EIS:n jäsenvaltiossa, kuten Suomessa, tulee yhdistymisvapauden suhteen sovittaa yhteen kaikki kolme oikeuslähdettä, niiden tarpeet ja eroavaisuudet ja tällöin yhtäaikaaisesti noudattaa sekä yhteensovittaa kaikki edellä mainittu. Työelämän perusoikeuksia suojaavat oikeuslähteet sisältävät toisistaan poikkeavia muotoiluja ja painopisteitä, jotka eivät lähtökohtaisesti sulje toisiaan pois, sillä ne ovat luonteeltaan vähimmäissääntelyä, jota voidaan täydentää muulla sääntelyllä.<sup>178</sup> Eri oikeuslähteiden eroavaisuudet keskenään ovat joka tapauksessa suhteellisen pieniä ja oikeuksien aatteelliset lähtökohdat hyvin samanlaisia. Eri järjestelmien perustana ja perusteina on samankaltaisia asioita, pienillä edellä työssä kuvatuilla nyansseilla maustettuna. Tällöin voidaan todeta, että ainakin yhdistymisvapauden alalla monen oikeuslähteen paineesta ei aiheudu ylitsepääsemätöntä ongelmaa lainkäyttäjälle. Huomioon tulee ottaa, että esimerkiksi EIS:n mukaisen oikeuden toteutumisella ei määritetä tai oteta kantaa suoraan tietyn oikeuden asemaan tai siihen miten se tulisi toteuttaa, vaan oikeuden tarkka sisältö ja toteutuminen määräytyvät kansallisen oikeuden perusteella. Tällöin esimerkiksi EIS:n mukainen sääntely jättää laajan kansallisen liikkumatilan oikeuden toteuttamiselle, joka puolestaan mahdollistaa kansallisen, sekä EU-oikeuden tavoitteiden yhtäaikaisen toteutumisen

---

<sup>178</sup> Sakslin, 1999, s. 267.

EIS:n oikeuden kanssa. Tällöin usea oikeusjärjestelmä ja niiden tarpeet pääsevät toteutumaan jäsenvaltioissa samalla lainsäädännöllä.

Niin kauan kun perusoikeuksien ja yhdistymisvapauden perustana on samoja periaatteita, eri oikeuslähteiden mukainen aineisto tuskin tulee eroamaan olennaisilta osiltaan merkittävästi keskenään. Ainoastaan silloin, mikäli jokin toimija, lähinnä EU tai EIS omaksuisivat uusia perusoikeuksien pohjana olevia periaatteita, jotka merkittävästi muuttaisivat yhdistymisvapauden lähtökohtia, voisi teoriassa edessä olla tilanne, jossa eri oikeuslähteiden säännökset tai soveltaminen olisivat ristiriidassa keskenään. Tällöin voisi aiheutua kansallisesti tilanteita, joissa yhdistymisvapauden eri oikeuslähteet ja säännökset olisivat keskenään ristiriidassa ja tällöin ammatillisen yhdistymisvapauden sisältö voisi olla jokseenkin erilainen eri oikeuslähteiden näkökulmasta, jolloin kansainvälisten auktoriteettien väliset etusijasuhteet tulisivat kysymykseen.

EUT:n tehtävä on varmistaa EU-sääntelyn toteutuminen jäsenvaltiossa ja olla samalla ylin auktoriteetti EU-sääntelyn ja unionin asioiden suhteen. EIT:n tehtävä taasen on varmistaa EIS:n toteutuminen EIS:een sitoutuneissa jäsenvaltioissa ja samalla EIT on ylin tulkinta-auktoriteetti EIS:n suhteen. Jäsenvaltioiden, jotka kuuluvat EU:iin ja ovat liittyneet EIS:een, tulee huolehtia, että ne noudattavat sekä unionin oikeutta että EIS:n ihmisoikeusperiaatteita. Jäsenvaltion tulee siis toteuttaa yhtäaikaaisesti kahden eri järjestelmän tarpeita ja tavoitteita tyydyttävällä tavalla. EIT:llä ei ole toimivaltaa tutkia EU-säännöksiä tai EUT:n päätöksiä, sillä EU ei ole EIS:n jäsen. Täten kumpaakin järjestelmää tulee noudattaa ja ne tulee yhteensovittaa, eikä niiden suhteen ole ylimmänasteisia säännöksiä. EIT:n toimivaltana on tutkia kansallista lainsäädäntöä, johon EU-oikeudella ja EUT:n päätöksillä voi olla välillistä vaikutusta, mutta EIT:lla ei ole toimivaltaa suoraan tutkia EU-oikeutta tai EUT:n päätöksiä.<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> EIT:n ja EUT:n välistä toimivaltasuhdetta ei ole määritelty, mutta EIT tapauksessa Matthews vastaan yhdistynyt kuningaskunta vuodelta 1999 sivuttiin kysymystä EY-oikeuden ja EIT:n välisistä toimivaltasuhteista. Tapauksessa Iso-Britannia sulki Gibraltarin pois EU-vaaleista, eli gibraltarlaiset eivät voineet äänestää osana Isoa-Britanniaa. EIT tutki tapauksessa olivatko EU:n parlamenttivaalit sellaiset vaalit, joissa EIS:n mukainen osallistumisoikeus oli taattu eli pätkö niissä EIS:ssä määritelty osallistumis- ja äänestysoikeus. Tällöin EIT:n punnittavaksi tuli käytännössä EU-oikeutta, vaikka lähtökohtaisesti yhteisön oikeuden ei pitäisi tulla EIT:n tutkittavaksi. EIT:n mielestä se oli pätevä ja toimivaltainen elin arvioimaan myös yhteisön oikeutta suhteessa EIS:een. Jaakko Husa on todennut että EIT:n näkökulmasta se on itse eurooppalaisen ihmisoikeusvalvonnan korkeimmalla hierarkkisella asteella. Toisaalta taas unionin tuomioistuin käsittää oman asemansa yhteisöoikeudellisesti relevanteissa asioissa samalla tavalla, eli se on mielestään korkeimmalla hierarkiassa. Tapausta on kritisoitu siitä, että EIT olisi asiassa ylittänyt toimivaltansa. Ks. lisää Husa 2001, s. 49–51, 79.

Yhdistymisvapauden suhteen, kuten muidenkin perusoikeuksien suhteen, joita koskevat oikeuslähteet ovat moninaisia, kyse ei ole eri oikeuslähteiden välisestä kollisiosta tai ylimmän auktoriteetin pohdinnasta, vaan luotujen oikeuksien yhteensovittamisesta. Oikeuksien yhteensovittamisesta ei ainakaan ammatillisen yhdistymisvapauden tapauksessa muodostu ongelmaa koska kyseisten oikeuslähteiden lähtökohdat edellä todetusti ovat hyvin samanlaiset. Tämä tarkoittaa myös, että vaikka EU-oikeuden säännös tai EUT:n päätös antaisi jäsenvaltiolle marginaalia liikkua alueelle, jossa se voisi toimia EIS:n velvoitteiden vastaisesti, ei tämä ole oikeutus EIS:sta poikkeamiselle, vaan kyseisestä seikasta huolimatta EIS:sta tulisi noudattaa. Sama pätee myös toisinpäin EIT:n päätöksien ja EIS rajoitteiden kohdalla suhteessa EU-oikeuteen.

Kansallisesti EU:n jäsenvaltiossa tulee noudattaa siis perusoikeuksia ja yhdistymisvapautta noudattaa monesta eri sääntökokonaisuudesta katsottuna. Tästä aiheutuu, että yhtä perusoikeutta tulee tulkita monesta erilaisesta näkökulmasta ja tällöin sääntelykokonaisuudesta voi muodostua monimutkainen. Tämän sääntelyn luoman oikeustilan sisältö muodostuu sääntöjärjestelmien tulkintaan liittyvästä aineisosta, joka on määrällisesti runsasta. Tämä tilanne on nykyisin kaikkien perusoikeuksien kohdalla sama kansainvälistyvässä maailmassa, jolloin yhdistymisvapaus ei muodosta minkäänlaista poikkeusta suhteessa yleisesti perusoikeuksiin.

## 6 Yhteenveto ja ammatillisen yhdistymisvapauden tila

Tutkielman yhteenvetona voidaan sanoa, että ottaen huomioon kansallisen oikeustilan ja siihen vaikuttavat kansainväliset ja EU-oikeudelliset säännöt sekä oikeuden päätökset, toteutuu ammatillinen yhdistymisvapaus Suomessa perusoikeutena. Tutkielman loppupuolella on keskitytty yhdistymisvapauden suhteen myös siihen, millä tavalla eri oikeuslähteet suhtautuvat ja suhteutuvat toisiinsa. Edellä käsitellyn mukaisesti eri oikeuslähteet ovat ammatillisen yhdistymisvapauden suhteen yhteensopivia ja luovat yhdessä oikeuden sisällön, joka ilmenee suurimmilta osin kansallisen oikeuden kautta. Edellä todetun perusteella voidaan todeta, että perusoikeutena yhdistymisvapaus toteutuu kansallisen lainsäädännön perusteella, kansainvälisten normistojen luodessa periaatteita ja vähimmäisvaatimuksia yhdistymisvapauden suhteen. Siinä missä perusta rakentuu kansalliselle sääntelylle, kansainväliset säännöt ja toimijat luovat vivahteita ja aatteellista yhdenmukaisuutta kansallisen sääntelyn taustalla.

Edellä todetusti myöskään EUT:n nykyisen ratkaisukäytännön mukaiset päätökset eivät käytännössä muodosta merkittävää uhkaa ammatillisen yhdistymisvapauden toteutumiselle, jolloin oikeuden sisältö toteutuu tarvittaessa, vaikka EUT onkin ratkaisukäytännössään arvottanut esimerkiksi vapaan liikkuvuuden korkealle suhteessa työtaisteluoikeuteen. Kuitenkin asian suhteen voidaan pitää merkittävänä sitä, miten tulevaisuudessa aiheen kannalta oikeustila tulee muuttumaan, mikäli työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin merkittävästi lisää esimerkiksi EU-oikeuden perusteella. Tällöin oikeuden käyttäminen voisi rajoittua niin merkittävästi, että sen pääasiallisen sisällön toteutuminen olisi vaarassa. EUT:n ratkaisut kertovat lähinnä siitä, missä määrin EUT arvottaa perusoikeuksia ja yksittäisesti työtaisteluoikeutta suhteessa EU-perusvapauksiin. Näissä ratkaisuissa korostuu myös EUT:n rooli varmistaa EU:n toiminta ja periaatteet, joiden varaan idea Euroopan valtioiden yhteisestä unionista perustuu.

Unionin toiminnan ja sääntelyn intressiksi on unionin viimeaikaisen kehityksen myötä tullut uudempia elementtejä, kuten sosiaalisia oikeuksia koskevaa lainsäädäntöä ja periaatteellista aineistoa. Ottaen huomioon toimivallan jakautumisen jäsenvaltioiden ja unionin välillä, ei EUT:n päätöksillä tulisi olla suurta painoarvoa tai vaikutusta kansallisten perusoikeuksien sisältöön ja niiden mahdollisiin rajoituksiin. Perusoikeuksien toteutumisen tulisi jatkossakin olla jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön varainen asia, ja EIT:n viimesijaisen varmistamisen alainen. Tällöin EUT:lla ei tulisi jatkossakaan olla välttämättä edes

perusoikeuden ollessa ristiriidassa unionin perussäännöksen kanssa toimivaltaa arvioida tai rajoittaa kansallisia perusoikeuksia. Tämän lisäksi myös perusoikeuksien osalta olisi hyvä määritellä EUT:n ja EIT:n toimesta niiden keskinäiset toimivaltasuhteet epäselvyyksien välttämiseksi, jolloin kansallisten perusoikeuksien sisältö ja EUT:n ja EIT:n ratkaisukäytännöstä johtuvien tulkintasääntöjen keskinäiset suhteet selkiytyisivät.

Ammatillisen yhdistymisvapauden saatavuus ja vaikutus on merkittävää yksilön sekä yhteiskunnan näkökulmasta nykyhetken Suomessa. EU-, EIS- ja kansallisen oikeuden tarkastelun seurauksena herää kysymys siitä, tulisiko yhdistymisvapauden nimenomaisen sisällön varmistuminen olla kirjattu myös muihin oikeuslähteisiin kuin kansalliseen oikeuteen. Pitäisikö tulevaisuudessa muidenkin oikeuslähteiden muutoinkin kuin periaatteen ja löyhien sääntelyiden tasolla suojata yhdistymisvapauden toteutumista ja ohjata kansallista lainsäädäntöä asian suhteen? Mikäli kansallisen oikeuden lisäksi yhdistymisvapauden sisältöä määriteltäisiin myös muissa oikeuslähteissä, vahvistuisi yhdistymisvapauden sisältö ja kansalliselle oikeudelle ei yksin jäisi painetta yhdistymisvapauden toteuttamisen ja moninaisten oikeussäännösten yhteensovittamisen suhteen.

Toisaalta yhdistymisvapauden määrittelemisen EU-oikeudessa on ongelmallista toimivallan jakautumisen jäsenvaltioiden ja unionin välillä suhteen, sillä unioni ei voi yhdistymisvapauden osalta määritellä toimivallan puuttuessa yksittäisen oikeuden sisältöä. Toisekseen unionilla tuskin on poliittista intressiä alkaa säättämään yhdistymisvapauden sisällöstä yksityiskohtaisemmin. EIS:n näkökulmasta ihmisoikeussopimuksella ei haluta lienee liian tiukasti sitoa sopimusta tiettyyn oikeuden toteuttamistapaan tai toimenpiteisiin, vaan EIS:n kaltaisessa sopimuksessa toimivat paremmin löyhät säännökset ja lavea muotoilu. EIS:n tapauksessa myös tiukemmin oikeuden sisällön määrittäminen voisi saada aikaan vastareaktioita sopimusvaltioiden kesken. Tulevaisuudessakin ammatillisen yhdistymisvapauden pääasiallinen sisältö tulee todennäköisesti muodostumaan kansallisen lainsäädännön perusteella, EU-oikeuden ja EIS:n sääntelyn vaikuttaessa taustalla, mutta nähtäväksi jää, miten globalisaatio ja erityisesti länsimaisen maailman talous- ja arvo- sekä sitä kautta oikeuskehityksen tiivistyminen tulevat tulevaisuudessa vaikuttamaan perusoikeuksiin ja ammatilliseen yhdistymisvapauteen osana niitä.