

Myötätuntotyötaistelut työmarkkinaudistuksen jälkeen

OT00BE17 Henkilöstöasiat käytännössä
Myötätuntotyötaistelut työmarkkinaudistuksen jälkeen

Laatija:
Siiri Lohko

5.12.2025

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-opinnäytetyö

Oppiaine: Työoikeus

Tekijä: Siiri Lohko

Otsikko: Myötätuntotyötaistelut työmarkkinauudistuksen jälkeen

Ohjaaja: Annika Rosin

Sivumäärä: 20 sivua

Päivämäärä: 5.12.2025

Tiivistelmä

Tämä tutkielma käsittelee myötätuntotyötaisteluita vuoden 2024 työmarkkinauudistuksen jälkeen. Pääministeri Petteri Orpon hallitus rajoitti suhteettomia myötätuntotyötaisteluita, asetti ne ennakoilmoitusvelvollisuuden alaisiksi ja korotti rikotaan työrauhan seurauksena tuomittavia hyvityssakkoja. Aiemmin myötätuntotyötaistelutoimenpiteet olivat sallittuja, mutta niitä ei säännelty erikseen työehtosopimuksissa vaan niitä arvioitiin työehtosopimuslain yleisten säännösten mukaan. Uudistuksen jälkeen työrauhavelvollisuuden vallitessa myötätuntotyötaistelua ei saa toimeenpanna, mikäli työnantajalle tai sen sopimuskumppanille aiheutuisi siitä suhteettomia vahingollisia seurauksia.

Tutkimuksessa selvitetään sitä, millaista suojaa myötätuntotyötaisteluoikeus saa osana perus- ja ihmisoikeutena turvattua yleistä työtaisteluoikeutta kansainvälisesti ja perustuslaissa sekä sitä, ovatko työmarkkinauudistuksessa tehdyt myötätuntotyötaisteluoikeuden rajoitukset sallittuja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja perustuslain nojalla.

Tutkimusmenetelmänä hyödynnetään lainoppia. Lainoppi tutkii voimassa olevaa oikeutta, tulkitsee ja systematisoi sitä sekä etsii sen merkitystä laista ja muista oikeuslähteistä, kuten esitöistä ja tuomioistuinten ratkaisuista. Tutkimusaineistona hyödynnetään työtaisteluoikeutta käsittelevää kirjallisuutta, hallituksen esityksiä, perustuslakivaliokunnan lausuntoja ja asiantuntijalausuntoja sekä myötätuntotyötaisteluita käsitteleviä kansainvälisen oikeuden tapauksia.

Kansainvälisessä sääntelyssä myötätuntotyötaisteluita turvataan perus- ja ihmisoikeusluonteisina työtaisteluinä, joskaan suoja taso ei ole erityisen vahva. Kansallisesti myötätuntotyötaisteluoikeutta tarkastellaan yhtenä perusoikeutena turvattun työtaistelun muotona.

Myötätuntotyötaistelutoimenpiteet ovat liitännäinen osa työtaisteluoikeutta, joten oikeutta niihin voidaan tiettyjen edellytysten täytyessä rajoittaa. Suomessa vuonna 2024 voimaan tulleet myötätuntotyötaisteluoikeuden rajoitukset on laadittu kansainväliset sopimukset ja pääosin kansalliset perustuslain rajoitusedellytykset huomioiden. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen osalta myötätuntotoimenpiteiden suhteellisuuden arviointiin liittyvät kirjaukset ovat kuitenkin jossain määrin epäselviä, minkä lisäksi on kyseenalaista muodostavatko syyt hallituksen säätämien rajoitusten taustalla sellaista painavaa yhteiskunnallista tarvetta, jonka nojalla perusoikeussuojaa nauttivan myötätuntotyötaisteluoikeuden rajoittaminen olisi välttämätöntä.

Avainsanat: Työtaisteluoikeus, myötätuntotyötaistelu

Sisällys

Myötätuntotyötaistelut työmarkkinauudistuksen jälkeen	I
Lähteet.....	IV
Lyhenteet.....	VI
1 Johdanto	1
1.1 Myötätuntotyötaistelut ja muutokset niiden sääntelyssä.....	1
1.2 Tutkimuksen lähtökohdat, tutkimuskysymykset ja metodi.....	2
2 Työtaisteluoikeus perus- ja ihmisoikeutena.....	4
2.1 Työtaisteluoikeuden suoja kansainvälisissä sopimuksissa	4
2.2 Työtaisteluoikeus osana eurooppalaista järjestelmää	5
2.3 Työtaisteluoikeus Suomen perustuslaissa	7
2.4 Myötätuntotyötaisteluiden kansainvälinen suoja	8
2.5 Myötätuntotyötaisteluiden perusoikeudellinen suoja.....	10
3 Myötätuntotyötaistelut ja niiden rajoittaminen.....	12
3.1 Myötätuntotyötaisteluiden rajoittaminen kansainvälisissä sopimuksissa.....	12
3.2 Myötätuntotyötaisteluiden rajoittaminen eurooppalaisessa järjestelmässä....	13
3.3 Myötätuntotyötaistelujen rajoittaminen perusoikeudellisesta näkökulmasta	14
3.4 Arviointi myötätuntotyötaisteluiden rajoitusten kansainvälisen oikeuden ja perustuslain mukaisuudesta.....	16
4 Johtopäätökset	20

Lähteet

Kirjallisuus

- Dorssemont, Filip – Rocca, Marco: Article 28 – Right of Collective Bargaining and Action. Teoksessa Dorssemont, Filip – Lörcher, Klaus – Clauwaert, Stefan – Schmitt, Mélanie (eds.): The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the employment relation. Hart Publishing 2019
- Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki 2011.
- Hölttä, Kalevi, Toimintaoikeudet ja työtaisteluvapaus. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus poliittisista perusoikeuksista ja työtaisteluvapaudesta perusoikeutena. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 307. Oy Nord Print Ab, Helsinki 2012.
- Hölttä, Kalevi, Työtaistelu, työtaisteluoikeus, sen käyttäminen ja rajoitukset. Kansan Sivistyksen Liitto KSL r.y., Vaasa 1999.
- Lamminen, Johannes, Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja. Turun yliopiston julkaisuja, SCRIPTA LINGUA FENNICA EDITA, Turku 2020.
- Saloheimo Jorma, Työ- ja virkaehtosopimusoikeus. Alma Talent 2020.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY lakitieto, Helsinki 2001.

Virallislähteet

- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 12/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 14/2025 vp. Hallituksen esitys laeiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain ja työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta
- HE 12/2024 vp PeV 20.3.2024. Professori (emeritus) Niklas Bruun
Asiantuntijalausunto.
- HE 12/2024 vp PeV 20.3.2024. Professori Kaarlo Tuori
Asiantuntijalausunto.

ILO Principles Concerning the Right to Strike 2000.

International Labour Organisation: ILO Principles Concerning the Right to Strike.

International Labour Review, Vol 137 (1998), No. 4. Edition 2000.

International Labour Organisation: Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association. Sixth edition (2018).

International Labour Office, Geneva 2018.

PeVL 1/1998 vp.

PeVL 12/2003 vp.

PeVL 15/2007 vp.

PeVL 9/2024 vp.

PeVL 60/2024 vp.

Internetlähteet

C087 – Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948.

C098 – Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949.

Conclusions XIV-1, Alankomaat ja Conclusions 2010, Norja.

Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, Euroopan neuvosto, 2022.

ECSR Conclusions XX-3 (2014) – United Kingdom – Article 6-4.

ILO Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association 2018, s. 143–144.

X v. Latvia [GC], no. 27853/09, § 92, ECHR 2013.

Oikeustapaukset

Demir and Baykara v. Turkey (no. 34503/97, annettu 12.11.2008).

Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey (no. 68959/01, annettu 21.4.2009).

National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v. the United Kingdom (no. 31045/10, annettu 8.4.2014)

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ESP	Euroopan sosiaalisten perusoikeuksien kirja
EU	Euroopan unioni
ILO	International Labour Organisation
KP-sopimus	Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
PL	Suomen perustuslaki
TSS-sopimus	Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimus
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 Johdanto

1.1 Myötätuntotyötaistelut ja muutokset niiden sääntelyssä

Pääministeri Petteri Orpon hallitus on toteuttanut kuluvalla hallituskaudella lukuisia merkittäviä muutoksia työelämän sääntelyyn. Merkittävimpiä hallituksen tekemiä uudistuksia ovat olleet työrauhan parantamiseen työmarkkinoilla tähtäävät muutokset, jotka astuivat voimaan 18.5.2024. Muutoksilla rajoitettiin suhteettomia myötätuntotyötaisteluita ja poliittisia työtaisteluita ja niiden kestoja, asetettiin ne ennakoilmoitusvelvollisuuden alaisiksi sekä korotettiin rikotun työrauhan seurauksena tuomittavia hyvityssakkoja.

Työtaistelu voidaan yleisesti määritellä työntekijöiden ja työnantajien välisessä ristiriidassa käytettäväksi painostukseksi, jolla yritetään taivutella vastapuolta johonkin. Työtaistelutoimilla vaaditaan yleensä parannuksia siihen osallistuvien omiin työehtoihin. Toimenpiteillä voidaan kuitenkin tukea myös toisessa työriidassa esitettyjä vaatimuksia.¹ Myötätuntotyötaistelussa painostus menee perille välillisesti, mutta välitön haitta ja painostusvaikutus kohdistuvat omaan työnantajaan. Työnantaja, joka menettää jotakin välillisesti, pyrkii osaltaan vaikuttamaan alkuperäisen työriidan osapuoliin. Tuettavan työtaistelun vastapuoleen kohdistuu lisäksi tukilakkojen ja julkisuuden myötä moraalista painostusta.²

Tukityötaistelutoimenpiteitä on kahdenlaisia. Perinteisesti myötätuntotyötaistelutoimenpiteellä ammattijärjestö tukee toisen ammattijärjestön esittämiä ja yleensä työtaistelutoimilla ajamia vaatimuksia. Tällaiset tukitaistelutoimet ovat ammattiyhdistysliikkeiden välisiä keskinäisiä solidaarisuusmielensuhteita. Käytännössä yleisimpiä tukityötaistelutoimia ovat sellaiset, joihin liitto ryhtyy tukeakseen omia tavoitteitaan jollakin liiton toisella sopimusallalla ilmenneessä työriidassa. Tapauksen muunnelmana on se, että samalla alalla toimivasta yrityksestä alkunsa saaneeseen työriitaan vaikutetaan alan toisissa yrityksissä toimeenpantavalla työtaistelulla.³

Myötätuntotyötaistelut ja niiden rajoitukset kirjattiin työriitalakiin ja työehtosopimuslakiin uudistusten yhteydessä vuonna 2024. Työriitalain (420/1962) ja työehtosopimuslain (436/1946) 8 a §:n mukaan myötätuntotyötaistelulla tarkoitetaan työtaisteluita, joilla tuetaan toisessa työriidassa esitettyjä vaatimuksia. Uusien säädösten mukaan myötätuntotyötaistelua on

¹ Saloheimo 2020, s. 226. Hölttä 1999, s. 40.

² Hölttä 1999, s. 96–97.

³ Saloheimo 2020, s. 226

pidettävä suhteettomana, jos työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa rajoitetaan laajemminkin kuin sen toiminnan osalta, joka palvelee tai hyödyttää pääriidan piirissä olevaa työnantajaa ja rajoittamisella aiheutetaan sille työnantajalle, jonka työntekijät osallistuvat myötätuntotaisteluun, tai tämän sopimuskumppanille sellaisia vahingollisia seurauksia, joita olosuhteet huomioon ottaen ei voida pitää kohtuullisina. Jos myötätuntotyötaistelu toimeenpannaan tuen osoittamiseksi ilman, että sillä olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan, myötätuntotaistelusta ei saa aiheutua pääriitaan nähden suhteettomia vahingollisia seurauksia. Lisäksi työriitalakiin asetettiin velvollisuus ilmoittaa valtakunnansovittelijan toimistoon seitsemän päivää ennen myötätuntotyötaistelutoimen toimeenpanemista.⁴

1.2 Tutkimuksen lähtökohdat, tutkimuskysymykset ja metodi

Myötätuntotyötaistelut ja niiden sallittavuus Suomessa on otettu ensimmäistä kertaa esille työehtosopimuslain (1924) esitöissä, jossa tukityötaistelut on katsottu sallituiksi.⁵ Myötätuntotyötaistelutoimenpiteitä ei säännelty aiemmin erikseen työehtosopimuslaissa vaan niitä arvioitiin työehtosopimuslain yleisten säännösten mukaan. Ennen vuonna 2024 tehtyjä muutoksia tukitoimenpiteisiin saattoi ryhtyä työehtosopimuslain mukaan vapaasti silloin, kun toimeenpanijaa sitovaa työehtosopimusta ei ollut. Oikeudelliset ongelmat koskivat lähinnä sopimuskauden aikana järjestettäviä tukitoimia. Kuitenkin mikäli tavoitteet eivät sopimuskauden aikana liittyneet osaksikaan omaan työehtosopimukseen, tukitoimet olivat lähtökohtaisesti sallittuja.⁶ Uudistuksen jälkeen työrauhavelvollisuuden vallitessa ei saisi toimeenpanna myötätuntotyötaistelua, jos työnantajalle tai sen sopimuskumppanille aiheutuisi siitä suhteettomia vahingollisia seurauksia. Sopimuksettomassa tilassa rajoitukset koskisivat vain tilanteita, joissa tuettavan työtaistelun tavoitteena on muu kuin työehtosopimuksen solmiminen.⁷ Muutokset ovat siten rajoittaneet oleellisesti aiemmin sääntelemätöntä myötätuntotyötaisteluoikeutta.

Vaikka yleinen työtaisteluoikeus ei nimenomaisesti ole Suomen lainsäädännössä turvattu perusoikeus, se liittyy olennaisesti Suomen perustuslain (731/1999) 13 §:ssä turvattuun yhdistymisvapauteen ja työtaisteluoikeuden on katsottu nauttivan perusoikeudellista suojaa.

⁴ Työehtosopimuslaki (436/1946). Laki työriitojen sovittelusta (420/1962).

⁵ Lamminen 2020, s. 188.

⁶ Saloheimo 2020, s. 227.

⁷ HE 12/2024 vp., 1.

Kansallisen perusoikeusoikeusaseman lisäksi työtaisteluoikeutta turvaavat kansainvälisellä tasolla erilaiset sopimukset ja oikeuskäytäntö. Työtaisteluoikeuden ymmärtäminen laajemmin turvattuna perusoikeutena luo sille vahvan oikeudellisen suojan ja rajoitteet sitä kaventaville toimille tai kansallisesti poikkeavalle lainsäädännölle. Tämä suoja koskee kuitenkin työtaisteluita yleisesti, minkä vuoksi on tärkeää tarkastella myötätuntotoimenpiteiden asemaa perusoikeutena sekä myötätuntotyötaisteluihin kohdistuvia rajoituksia ja niiden suojaa.

Myötätuntotyötaisteluiden turvaaminen perusoikeuden suojan piiriin lukeutuvina työtaisteluina on osaltaan epäselvää sekä kansallisen että kansainvälisen sääntelyn näkökulmasta. Nauttiiko myötätuntotyötaisteluoikeus esimerkiksi samantasoista suojaa perinteisiin työtaisteluoikeuden muotoihin verrattuna vai suojaako kansainvälinen oikeus niitä lainkaan. Tämän tutkielman tarkoituksena on tarkastella myötätuntotyötaisteluiden oikeudellista asemaa ja suojaa osana työtaisteluoikeutta sekä sitä, saavatko niiden rajoitukset suoja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja Suomen perustuslain mukaan. Tutkimuskysymyksiä ovat:

1. Millaista suoja myötätuntotyötaisteluoikeus saa osana perus- ja ihmisoikeutena turvattua yleistä työtaisteluoikeutta kansainvälisesti ja perustuslaissa?
2. Ovatko työmarkkinaudistuksessa tehdyt myötätuntotyötaisteluoikeuden rajoitukset sallittuja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja perustuslain nojalla?

Tutkimuksessa keskitytään erityisesti suhteettomien myötätuntotaistelujen rajoittamiseen. Tutkimusmenetelmänä hyödynnetään lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. Lainoppi tutkii, tulkitsee ja systematisoi voimassa olevaa oikeutta sekä etsii sen merkitystä laista ja muista oikeuslähteistä, kuten esitöistä ja kansainvälisten ja kansallisten tuomioistuinten ratkaisuksista.⁸

⁸ Hirvonen 2011, s. 23.

2 Työtaisteluoikeus perus- ja ihmisoikeutena

2.1 Työtaisteluoikeuden suoja kansainvälisissä sopimuksissa

Suomi on sitoutunut useisiin kansainvälisiin sopimuksiin, joissa säännellään työtaisteluoikeutta. Sekä kansainvälisessä että kansallisessa lainsäädännössä työtaisteluoikeus liitetään yhdistymisvapauteen ja kollektiivisen sopimisen oikeuteen. Työtaisteluoikeutta ei aina ole nimenomaisesti mainittu sopimuksissa tai säännöksissä. Useimmiten suoja on johdettavissa kansainvälisistä sopimuksista, minkä lisäksi se saa tukea sopimusten tulkintakäytännöstä ja oikeuskäytännöstä.⁹

YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeusjulistus (1948) luo pohjan yhdistymisvapautta koskevalle sääntelylle. Yhdistymisvapautta turvataan julistuksen artiklassa 20., jonka mukaan kaikilla on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen ja artiklassa 23., jossa todetaan jokaisella olevan oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa puolustamiseksi.¹⁰ Myös YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta (KP-sopimus) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta (TSS-sopimus) löytyvät ammatillista yhdistymisvapautta ja lakko-oikeutta koskevat maininnat. KP-sopimuksen 22. artiklassa turvataan niin ikään yhdistymisvapaus ja oikeus muodostaa ammattiyhdistyksiä sekä liittyä niihin omien etujen puolustamiseksi. TSS-sopimuksen 8 artiklan 1. d) kohdassa on puolestaan ammatillisen yhdistymisvapauden tunnustavien kohtien lisäksi erillinen maininta lakko-oikeudesta.

YK:n alaisen työjärjestön ILO:n sopimuksia voidaan sen työelämää käsittelevän ja kehittävän erityisluonteen vuoksi pitää jopa merkittävimpinä yhdistymisvapautta ja työtaisteluoikeutta määrittävinä oikeuslähteinä. ILO:n yleissopimukset 87¹¹ ja 98¹² käsittelevät yhdistymisvapautta ja kollektiivista neuvottelu-oikeutta. Sopimuksissa ei varsinaisesti tuoda esiin tai määritellä työtaisteluoikeuden käsitettä. ILO:n sopimusten alainen työtaisteluoikeuden suoja rakentuu erityisesti niiden valvontajärjestelmän ja keskeisten valvontaelinten tulkintakäytännölle.¹³

⁹ Lamminen 2020, s. 44–45.

¹⁰ YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeusjulistus (1948).

¹¹ C087 – Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948.

¹² C098 – Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949.

¹³ ILO Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association 2018, s. 143–144.

ILO asettaa lakko-oikeuden käyttämiselle yleisiä periaatteita ja sääntöjä, jotka hahmottavat sen suojaa ja toiminta-alaa ja joista selviää, että sopimusten on tarkoitus toimia myös työtaisteluoikeutta suojaavina ja sääntelevinä kokonaisuuksina siitä huolimatta, ettei työtaisteluoikeuden käsitettä ole niissä nimenomaisesti käytetty. Käytännössä lakko-oikeus on työntekijöille ja heidän järjestöilleen kuuluva oikeus, jonka hyödyntämisen tarkoituksena on työntekijöiden sosiaalisten ja taloudellisten etujen puolustaminen ja edistäminen.¹⁴

ILO on valvontakäytännössään lähestynyt erilaisia työtaistelumuotojen arviointia työnseisausperustaisesti. Työnseisaukset ovat tyypillisimmillään lakkoja, joissa lakon alaisissa tehtävissä työskentelevät työntekijät ovat kokonaan poissa töistä työtaistelun keston ajan. Lakko-oikeuden suojan piiriin on kuitenkin hyväksytty muitakin työtaistelumuotoja kuin lakkoja. Myös myötätuntolakkojen on katsottu kuuluvan lakko-oikeuden piiriin.¹⁵

2.2 Työtaisteluoikeus osana eurooppalaista järjestelmää

Euroopan ihmisoikeussopimus suojaa yhdistymisvapautta. Sopimuksen 11. artiklan mukaan: *“Jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi”*. Artiklassa ei nimenomaisesti mainita työtaisteluoikeutta. Yhdistymisvapauden soveltamisalan hahmottuminen ja vaiheittainen laajeneva kehitys on ollut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön varassa. Merkittävimmissä 2000-luvulla antamissaan työtaisteluoikeutta koskevissa ratkaisuissa EIT on kehittänyt 11.artiklaa koskevia tulkintojaan kansainväliset sopimukset ja niiden valvontakäytännön huomioivaan suuntaan.¹⁶ Näissä ratkaisuissa EIT on katsonut kollektiivisen neuvottelu-oikeuden kuuluvan yhdistymisvapautta turvaavan 11. artiklan alaan¹⁷ sekä vahvistanut työtaisteluoikeuden suojan asemaa artiklan osana¹⁸.

Yliopisto-opettaja Johannes Lamminen on väitöskirjassaan jakanut EIT:n ratkaisujen ja työtaisteluoikeuden kehitysvaiheiden perusteella EIS järjestelmässä 11. artiklan mukaisen ammatillisen yhdistymisvapauden suojan neljään tasoon. Ensimmäisen tason muodostaa oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Artiklan sanamuodon

¹⁴ ILO Principles Concerning the Right to Strike 2000, s. 11.

¹⁵ Lamminen 2020, s. 51. HE 12/2024 vp., s. 27.

¹⁶ Lamminen 2020, s. 67, 70.

¹⁷ Ks. *Demir and Bayakara v. Turkey* (no. 34503/97, annettu 12.11.2008).

¹⁸ Ks. *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey* (no. 68959/01, annettu 21.4.2009).

mukainen suoja on 11. artiklan ytimessä ja siitä ilmenevien oikeuksien rajoittamisen osalta valtion harkintamarginaali on suppea. Toisella tasolla on EIT:n Demir-ratkaisun perusteella kollektiivinen neuvottelu-oikeus, jonka osalta valtion harkintamarginaali on niin ikään suppea, joskin 11. artiklan sanamuodon ulkopuolelle jäävän ytimen osalta jossain määrin laajempi. Kolmannelle tasolle asettuu erityisesti Demir ja Enerji -tapausten¹⁹ myötä työtaisteluoikeus. Ratkaisuissa valtion harkintamarginaali hahmottuu suppean ja laajan välimaastoon 11. artiklan soveltamisalaan kuuluvana, mutta olennaisen suojan ulkopuolelle jäävänä. Työtaisteluoikeuden suoja näyttäytyy tässä varsin tapauskohtaisena. Lisäksi valtion harkintamarginaalin laajuuteen voi vaikuttaa se, linkittykö tapauksessa työtaisteluoikeuden turvaaminen 11. artiklan olennaisena osana turvatus kollektiivisen neuvottelu-oikeuden käyttämiseen. Neljännen eli ulomman tason muodostavat myötätuntotyötaistelut. Niille on jäljempänä kuvattavan RMT-tapausten²⁰ myötä myönnetty liitännäinen asema 11. artiklan yhteydessä. Valtion harkintamarginaali on myötätuntotyötaisteluoikeuden rajoittamisen osalta laaja ja kuten RMT-ratkaisusta ilmenee, se voi joskus sisältää myötätuntotoimenpiteiden täyskiellon.²¹

EIS:n lisäksi Euroopan uudistetussa sosiaalisessa peruskirjassa käsitellään kollektiivista neuvottelu-oikeutta. Euroopan sosiaalisen perusoikeuskirjan 6. artiklan 4. kohdan mukaan työntekijöillä ja työnantajilla on oikeus ryhtyä yhteistoimiin, kuten lakkoon, eturistiriitatilanteessa. Kyseistä säännöstä voidaan pitää työtaisteluoikeuden tunnustavana kohtana, jossa lakot ovat vain yksi esimerkki hyödynnettävissä olevista työtaistelumuodoista.²²

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa työtaisteluoikeutta käsitellään erillisessä artiklassa. Perusoikeuskirjan 12. artikla turvaa kokoontumis- ja yhdistymisvapautta erityisesti poliittisessa, ammattiyhdistys- ja yhteiskunnallisessa toiminnassa. Jokaisella on myös oikeus perustaa yhdessä muiden kanssa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin omien etujensa puolustamiseksi. Tätä oikeutta vahvistetaan edelleen artiklassa 28, joka turvaa nimenomaisesti neuvottelu-oikeutta ja oikeutta työtaistelutoimiin: *“Työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on – – oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja*

¹⁹ Ks. *Demir and Bayakara v. Turkey* (no. 34503/97, annettu 12.11.2008), Ks. *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey* (no. 68959/01, annettu 21.4.2009).

²⁰ *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v. the United Kingdom* (no. 31045/10).

²¹ Lamminen 2020, s. 77–78.

²² Uudistettu Euroopan sosiaalinen perusoikeuskirja (1996).

virkaehtosopimuksia *sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi työtaistelutoimiin, lakko mukaan lukien.*²³

2.3 Työtaisteluoikeus Suomen perustuslaissa

Työtaisteluoikeutta ei nimenomaisesti turvata Suomen lainsäädännössä. Työtaistelutoimenpiteiden rooli osana kollektiivisen sopimisen oikeutta perustuu niiden luonteeseen painostuskeinoina, joilla haetaan ratkaisuja työehtosopimusneuvotteluissa kohdattuihin erimielisyyksiin tai pyritään puolustamaan ja edistämään oman järjestön etuja tavoitellussa sopimuksessa. Työtaisteluoikeuden merkitys työntekijöiden neuvotteluvälineenä on korostunut työmarkkinaosapuolten välisten neuvotteluasemien lähtökohtaisen epätasapainon vuoksi.²⁴ Käytännössä työtaisteluoikeus on tärkeä työntekijöiden oikeus, joka mahdollistaa tasavertaisemman neuvotteluasetelman ja turvaa työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksia.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus paransi merkittävästi työtaisteluoikeuden asemaa ja suojaa Suomessa.²⁵ Tärkeimpänä toimenä tämän aseman parantamiseksi työtaisteluoikeus liitettiin uudistuksen yhteydessä osaksi perustuslain turvaamaa yhdistymisvapautta, vaikka varsinainen työtaisteluoikeuden käsite ei säännöksestä löydykään. Lain esitöiden kannanotoista kuitenkin selviää tarkoitus työtaisteluoikeuden sisällyttämisestä osaksi perusoikeudellista ammatillista yhdistymisvapautta, jota on tulkittava erityissäännöksenä ja, johon sisältyvät samat oikeudet kuin yhdistymisvapauteen.²⁶ Nykyisin työtaisteluoikeus on katsottu osaksi perustuslain 13 §:n 2 momenttia ja sen turvaamaa ammatillista yhdistymisvapautta, jonka mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Tähän sisältyy oikeus perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua sen toimintaan. Myös ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi on turvattu.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan ammattiyhdistystoimintaan tai työtaisteluun osallistuvien suojaa osallistumisesta tai osallistumatta jättämisestä seuraavia haitallisia vaikutuksia vastaan ja mainitaan erikseen, ettei tällainen toiminta ole työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun oikeuttava peruste.²⁷ Näitä lausumia voidaan pitää yksinä

²³ Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C326/02).

²⁴ Lamminen 2020, s. 12.

²⁵ Lamminen 2020, s. 173.

²⁶ HE 309/1993 vp, s. 60–61.

²⁷ HE 309/1993 vp, s. 61.

tärkeimmistä tekijöistä, joiden ansiosta työtaisteluoikeuden suoja on onnistunut saavuttamaan nykyisen korkean ja vakiintuneen tasonsa. Lausuman merkittävyys työtaisteluoikeuden suojan vakiinnuttajana on lisäksi havaittavissa sen painoarvosta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa esiintyvä vakiintunut tulkintalinja, jossa työtaisteluoikeus liitetään perustuslain 13 §:n 2 momenttiin yhdistymisvapaudesta tukee edelleen työtaisteluiden perusoikeusasemaa.²⁸ Lisäksi tätä asemaa vahvistavat lukuisat edellä käsitellyt Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja velvoitteet, jotka perustuslakivaliokunta on niin ikään huomionnut työtaisteluoikeuden suojaa koskevissa kysymyksissä²⁹. Yhdessä perustuslain ja sen 22 §:n mukaisen ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan kanssa nämä tekijät ovat turvanneet työtaisteluoikeuden aseman osana 13 §:n 2 momentin turvaamaa yhdistymisvapauden suojaa kansallisesti.³⁰

2.4 Myötätuntotyötaisteluiden kansainvälinen suoja

Kansainvälisessä oikeudessa myötätuntotyötaistelujen osalta lähtökohtana voidaan pitää toimenpiteiden jonkinasteista suojaa osana lakko-oikeutta ja ammattiyhdistysvapautta sekä myötätuntotoimenpiteiden käyttömahdollisuutta. Myötätuntotyötaistelut asettuvat kuitenkin työtaisteluoikeuden reuna-alueelle, eivätkä valvontaelinten linjaukset turvaa toimenpiteitä erityisen vahvasti tai yksityiskohtaisesti³¹. ILO:n valvontakäytännössä myötätuntotyötaisteluja kuitenkin suojataan. ILO:n käytännössä on katsottu, että työntekijöillä tulisi olla mahdollisuus myötätuntotoimenpiteisiin, mikäli tuettava työtaistelu on laillinen. ILO:n mukaan kansainvälisyys ja lisääntynyt keskinäisriippuvuus on kasvattanut myötätuntotoimenpiteiden merkitystä ja, että myötätuntotyötaistelujen yleinen kielto voisi johtaa väärinkäytöksiin.³²

Huhtikuussa 2014 EIT antoi EIS yhdistymisvapautta suojaavaa 11. artiklaa koskevan ratkaisun *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v. the United Kingdom* (no. 31045/10). EIT asetti ratkaisussaan 11. artiklan tulkinnan lähtökohdaksi muiden kansainvälisten sopimusten säännöksiä sekä Euroopan valtioiden yhteisiä käytäntöjä painottavan metodin, jonka mukaan tuomioistuin katsoi, että 11. artiklan mukaista

²⁸ PeVL 1/1998 vp, PeVL 12/2003 vp, PeVL 15/2007 vp.

²⁹ PeVL 60/2024 vp.

³⁰ Lamminen 2020, s. 176.

³¹ Lamminen 2020, s. 125.

³² Lamminen 2020, s. 50–51. *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v. the United Kingdom* (no. 31045/10). Concerning secondary action. Kohdat 30–31.

yhdistymisvapautta oli tulkittava siten, että myötätuntotoimenpiteet olivat suojan piirissä.³³ EIT esitti ratkaisussaan 11. artiklan sanamuodon mukaista tulkintaa. EIT:n mukaan valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 1 §:n mukaisesti sopimuksen määräyksiä oli tulkittava niiden tavanomaisen merkityksen mukaisesti asiayhteydessään sekä sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa. Lisäksi yleissopimuksen 31 artiklan mukaisesti kaikki osapuolten välisissä suhteissa sovellettavat kansainvälisen oikeuden säännöt, erityisesti ihmisoikeuksien kansainvälistä suojelua koskevat, oli huomioitava. EIT viittasi vuonna 2013 tekemäänsä ratkaisuun³⁴, jossa tunnustettiin toissijainen työtaistelutoiminta ja sen suojeleminen osana ammattiyhdistymisvapautta ILO:n yleissopimuksen nro 87 ja ESP:n nojalla.³⁵

EIT korosti ratkaisussaan edelleen sitä, että olisi Euroopan valtioiden käytännön ja yhteisten arvojen vastaista, mikäli se omaksuisi 11 artiklan osalta ammattiliittojen yhdistymisvapauden soveltamisalasta kansainvälisessä oikeudessa vallitsevaa suppeamman tulkinnan. EIT:n mukaan tulkinta sai tukea monien Euroopan valtioiden käytännöstä, jossa toissijaiset lakot oli pitkään hyväksytty laillisena ammattiyhdistystoiminnan muotona. Vaikka tukityötaistelut olivatkin EIT:n mukaan ammattiyhdistymisvapauden ydinalueen ulkopuolella, oli ne katsottava osaksi 11 artiklan kattamaa ammattiyhdistystoimintaa.³⁶

ESP:n järjestelmässä myötätuntotyötaisteluita on suojattu 1990-luvulta lähtien viittaamalla ILO:n käytäntöön. Kuitenkin vasta 2014 valvontakierroksella myötätuntotyötaistelut sisällytettiin 6. artiklan 4. kohdan alaan, minkä yhteydessä ESP:n komitea omaksui EIT:tä laajemman lähestymistavan myötätuntotyötaistelujen turvaamiseen. On kuitenkin epäselvää, mitä tämä vahvempi myötätuntotyötaisteluoikeuden turvaaminen eri tilanteissa tarkoittaa, mutta mahdollisilta myötätuntotyötaisteluoikeuden rajoituksilta edellytetään ESP:n järjestelmän mukaisesti rajattua ja kohdennettua alaa.³⁷

³³ Lamminen 2020, s. 70. National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v. the United Kingdom (no. 31045/10).

³⁴ ks. X v. Latvia [GC], no. 27853/09, § 92, ECHR 2013.

³⁵ National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v. the United Kingdom (no. 31045/10). Safeguard for existing human rights. Kohdat 5–6.

³⁶ National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v. the United Kingdom (no. 31045/10). Safeguarding for existing human rights. Kohta 9.

³⁷ ECSR Conclusions XX-3 (2014) – United Kingdom – Article 6-4.

EU:n perusoikeuskirjan artikla 28 rajaa työtaistelutoimet eturistiriitatilanteita koskevaksi, minkä myötä on mahdollista, että myötätuntotyötaistelutoimenpiteet voisivat olla suojan ulkopuolella. EIT ja ESP:tä valvova sosiaalisten oikeuksien komitea ovat kuitenkin viime vuosina tunnustaneet myötätuntotoimenpiteet³⁸ ja edelleen perusoikeuskirjan määräykset on linkitetty vahvasti järjestelmien myöntämään suojaan, mistä syystä myötätuntotoimenpiteiden voidaan arvioida kuuluvan EU:n perusoikeuskirjan työtaisteluoikeuden piiriin.³⁹

2.5 Myötätuntotyötaisteluiden perusoikeudellinen suoja

Kansallinen lainsäädäntö nojaa työtaisteluoikeutta koskevissa kysymyksissä kansainvälisiin velvoitteisiin, joiden määrittämän vähimmäissuojan taso on turvattava. Kansainvälisten velvoitteiden tulkintakäytäntö vaikuttaa myötätuntotyötaistelutoimenpiteen rajoittamisen ja perus- sekä ihmisoikeussuojan arviointiin kansallisesti. Tämä on näyttänyt merkitsevän sitä, että kansallinen harkintavalta myötätuntotyötaisteluiden suojan rajoittamisessa on laaja ja mahdollistaa erilaisia käytäntöjä valtioiden välillä.

Vaikka kansainvälisten velvoitteiden myötätuntotyötaisteluille myöntämä perus- ja ihmisoikeussuoja ei ole erityisen vahva, voi suojan taso olla kansallisesti korkeampi. Suomessa myötätuntotyötaisteluiden voidaan katsoa nauttivan perusoikeuden tasoista suojaa osana työtaisteluoikeutta, joka on sidottu perustuslain turvaamaan yhdistymisvapauteen. Lisäksi työtaisteluoikeus on työmarkkinoiden edunvalvonnan ja tätä kautta yhteiskunnallisen osallistumisen välineenä jo lähtökohtaisesti demokraattisen oikeusvaltion toimintaperiaatteisiin kuuluva vapaus, joka luo työmarkkinoiden neuvottelujärjestelmälle ja yksilön perusoikeuksille pohjan⁴⁰, johon on syytä lukea myös myötätuntotyötaisteluoikeus.

Perusoikeutena turvattua ja oikeusvaltion toteutumisen kannalta tärkeää työtaisteluoikeutta, mukaan lukien myötätuntotyötaistelu, tulee voida rajoittaa vain kirjoitetun lain säännöksin, jotta työtaisteluoikeuden rajoittamisen mahdollisuudet eivät avaudu liikaa ja johda perusoikeuden kaventumiseen.⁴¹ Myötätuntotyötaisteluiden rajaamista koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut ehdotetun sääntelyn olevan merkityksellistä perustuslain 13 §:n 2 momentin yhdistymisvapautta koskevan

³⁸ National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v. the United Kingdom (no. 31045/10).

³⁹ Lamminen 2020, 88. Dorssemont – Rocca 2019, s. 489–490.

⁴⁰ Hölttä 2012, s. 7.

⁴¹ Hölttä 2012, s. 261.

sääntelyn kannalta,⁴² mikä viittaisi siihen, että valiokunta mieltää myötätuntotyötaisteluiden saavan perusoikeussuojaa.

Edellä esille tuodun perusteella voidaan katsoa, että myötätuntotoimet nauttivat perustuslain suojaa. Työtaistelutoimenpiteiden eri muotoja ei ole rajattu eivätkä niiden tarkoitusperät ole kollektiivisopimiseen sidottuja, vaan perustuslain turvaaman työtaisteluoikeuden piirissä ovat kaikki työtaistelutoimenpiteen määritelmän täyttäväksi katsottavat toimet.⁴³ Ylipäätään työtaisteluoikeuden merkitys itsenäisenä työelämän perus- ja ihmisoikeutena on yhä korostuneempi ja työtaistelutoimenpiteiden sekä niihin osallistumisen suoja on kasvanut,⁴⁴ vaikka viime aikoina kehitys on näyttänyt kulkevan Suomessa toiseen suuntaan. Perusoikeussuojan ansiosta myötätuntotyötaistelut ovat tähän mennessä olleet Suomessa sallittuja ja laajemmin tunnustettuja kuin kansainvälisesti. Kuitenkin niiden käyttöalaaan kohdistetut uudistuksen mukaiset rajoitukset työrauhaa parantavana elementtinä vaativat lähempää tarkastelua kansainvälis- ja perusoikeudellisesta näkökulmasta.

⁴² PeVL 9/2024 vp.

⁴³ Lamminen 2020, s. 266.

⁴⁴ Lamminen 2020, s. 13.

3 Myötätuntotyötaistelut ja niiden rajoittaminen

3.1 Myötätuntotyötaisteluiden rajoittaminen kansainvälisissä sopimuksissa

Kansainvälisten sopimusten perusteella tunnustetaan mahdollisuus myötätuntotyötaistelutoimenpiteiden hyödyntämiseen. Myötätuntotyötaisteluihin sovelletaan lakko-oikeuden yleisiä periaatteita ja lakko-oikeuden kieltoja tai rajoittamista koskevaa valvontakäytäntöä⁴⁵. KP-sopimuksen 22. artiklan 2. kohdan ja TSS-sopimusten 8. artiklan 1 kohdan mukaan yhdistymisvapausoikeuden käyttämiselle ei saa asettaa muita kuin lailla säädettyjä rajoituksia, jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen taikka terveydenhoidon, moraalin tai muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.⁴⁶

ILO:n asiantuntijakomitea määritteli yleisraportissa vuonna 1983, että tukilakkojen yleinen kielto voisi johtaa väärinkäytöksiin ja, että työntekijöiden olisi voitava ryhtyä tukitoimiin, mikäli tuettu lakko on laillinen⁴⁷. Vuonna 1987 yhdistymisvapauskomitea otti tarkasteluun asetuksen, jolla rajoitettiin mahdollisuuksia turvautua tukilakkoihin, mutta niitä ei kielletty kokonaan. Komitean mukaan useita asetuksen säännöksiä voitiin perustella tarpeella noudattaa erilaisia menettelyjä, esimerkiksi edellyttää lakoista ilmoittamista viranomaisille ja velvollisuudesta taata yrityksen turvallisuus estämällä lakkoilijoiden pääsy työpaikalle. Kuitenkin muut kuin myötätuntotoimenpiteisiin kohdistuvat maantieteelliset tai alakohtaiset rajoitukset, jotka sulkevat pois yleiset lakot, tai niiden kestoja ja tiheyttä koskevat rajoitukset, muodostivat vakavan esteen tällaisille lakoille ja lakko-oikeuden käyttämiselle.⁴⁸

ILO:n yhdistymisvapauskomitea on lisäksi todennut myötätuntotyötaistelutoimenpiteiden sääntelyssä olevan eroja. Sääntelyssä tarvitaan tarkka myötätuntolakon käsitteen ja niiden olosuhteiden määritelmä, jossa myötätuntolakot ovat sallittuja. Yhdistymisvapauskomitea on lisäksi katsonut käytännössään, että mikäli tukilakot ja toissijaiset boikotit rajataan suojattujen työtaistelutoimenpiteiden ulkopuolelle, voivat oikeudelliset säännökset vaikuttaa haitallisesti organisaatioiden oikeuteen neuvotella ja hakea usean työnantajan sopimuksia sekä rajoittaa

⁴⁵ HE 12/2024 vp, s. 33.

⁴⁶ KP-sopimus, 22. artikla. TSS-sopimus, 8. artikla.

⁴⁷ ILO, 1983b, kohta 217.

⁴⁸ ILO, 1987, 417 ja 418 kohta. ILO Principles Concerning the Right to Strike 2000 Bernard Gernigon, Alberto Otero and Horacio Guido s. 16

lakko-oikeutta perusteettomasti. ILO:n tulkintakäytännössä ei ole esimerkkejä työtaistelulle asetettavan suhteellisuusvaatimuksen käsittelystä.⁴⁹

3.2 Myötätuntotyötaisteluiden rajoittaminen eurooppalaisessa järjestelmässä

EIS 11 artiklan 2. kohdassa todetaan, että yhdistymisvapauden turvaamien oikeuksien käyttämiselle ei saa asettaa muita kuin laissa säädettyjä rajoituksia, jotka ovat välttämättömiä kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien taikka muiden henkilöiden oikeuksien ja moraalien suojaamiseksi.⁵⁰

Aiemmin luvussa 2 kuvatussa EIT:n RMT-ratkaisussa tuli myötätuntotyötaistelutoimien suojan lisäksi arvioitavaksi toimenpiteiden rajoitukset ja niiden suhteellisuus. EIT katsoi tapauksessa, että myötätuntotyötaistelujen rajoituksista oli säädetty EIS rajoitusedellytysten mukaisesti laissa ja, että perusteet olivat hyväksyttäviä sekä toimenpiteiden täyskiellolle riittäviä niiden vastatessa painavaan sosiaaliseen tarpeeseen ja ollen välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa. Valtion harkinnassa oli, missä määrin julkisia intressejä turvataan työmarkkinoiden kokonaisuudessa.⁵¹

Rajoituksen suhteellisuuden osalta RMT-tapauksessa tuli selvitettäväksi, oliko yleinen toimenpide vaikutuksineen valtion harkintamarginaalin sisällä. EIT:n mukaan valtion harkintamarginaali oli kapea, mikäli kyse oli yhdistymisvapauden ytimen rajoituksesta ja laajempi, mikäli kyse oli toissijaisesta tai yhdistymisvapauden liitännäisistä elementeistä. Myötätuntotoimenpiteiden ollessa EIT:n mukaan yhdistymisvapauden liitännäinen elementti, suhteellisuusvaatimuksen katsottiin täyttyvän ja tapauksessa tarkasteltu myötätuntotyötaistelut täysin kieltävä lainsäädäntö katsottiin artiklan 11. mukaiseksi rajoitukseksi. RMT-ratkaisussa EIT poikkesi ILO:n tulkintakäytännössä omaksutusta myönteisestä linjasta myötätuntotyötaistelujen täyskiellon 11. artiklan mukaisuutta arvioidessaan. Ennen EIT:n ratkaisua Yhdistyneiden kuningaskuntien järjestelmä oli saanut kritiikkiä ILO:n ja ESP:n valvontajärjestelmien piirissä myötätuntotaisteluja koskevasta täyskiellosta. RMT-ratkaisussa valvontajärjestelmien painoarvo ei kuitenkaan ollut myötätuntotaistelujen täyskiellon osalta

⁴⁹ HE 12/2024 vp., 34.

⁵⁰ European Convention on Human Rights, s. 13.

⁵¹ National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v. the United Kingdom (no. 31045/10). Necessity in a democratic society. Kohta 99.

niin vahva, että tuomioistuin olisi katsonut Yhdistyneiden kuningaskuntien järjestelmän rikkovan 11 artiklaa.⁵²

ESP:n mukaan lakko-oikeutta voidaan rajoittaa tietyin edellytyksin laissa. Rajoitusten on oltava välttämättömiä muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi taikka yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, terveyden tai moraalien suojelemiseksi⁵³. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytäntö lakko-oikeuden rajoitusten osalta on kuitenkin ollut tiukkaa ja suppeaa. Komitean mukaan lakko-oikeutta ei voi esimerkiksi rajata vain tiettyyn työntekijäryhmään tai olennaisille aloille,⁵⁴ eikä myöskään yksittäisille työnantajille aiheutuneita taloudellisia menetyksiä voi pitää riittävinä työtaistelutoimenpiteiden rajoitusten perusteina. Rajoituksia voidaan kuitenkin kohdistaa ylimitoitettuihin kollektiivisiin toimiin, joilla on pysyvämpiä vaikutuksia yritykseen, toimialaan tai jopa kansantalouteen.⁵⁵ Tulkintakäytännön perusteella vaikuttaa myös siltä, että jonkinlaisen suhteellisuusperiaatteen soveltaminen olisi perusoikeuskirjan G artiklan nojalla mahdollista.⁵⁶

EU:n perusoikeuskirjan 52. artiklassa on säädetty edellytyksistä perusoikeuskirjassa taattujen oikeuksien rajoittamiseksi. Perusoikeuskirjassa taattuja oikeuksia ja vapauksia voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja niiden keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää vain, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat Euroopan unionin yleisen edun mukaisia tavoitteita ja tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeuskirjan mukaan yhteistoimien, kuten lakon ja rajoitusten osalta noudatetaan kansallista lainsäädäntöä ja käytäntöjä.⁵⁷

3.3 Myötätuntotyötaistelujen rajoittaminen perusoikeudellisesta näkökulmasta

Työtaisteluoikeutta suojataan perustuslain 13 §:n 2 momentissa osana yhdistymisvapautta. Myös myötätuntotyötaisteluiden voidaan arvioida saavan kansallisesti perusoikeuden tasoista suojaa yhdistymisvapauden osana. Perustuslakivaliokunnan mietinnön ja Suomen

⁵² Lamminen 2020, s. 74–76. National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v. the United Kingdom (no. 31045/10).

⁵³ Uudistettu Euroopan sosiaalinen perusoikeuskirja (1996).

⁵⁴ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, Euroopan neuvosto, 2022, s. 92.

⁵⁵ HE 12/2024, s. 20, 39. Conclusions XIV-1, Alankomaat ja Conclusions 2010, Norja.

⁵⁶ HE 12/2024 vp., s. 39. HE 14/2025, s. 20. Uudistettu Euroopan sosiaalinen perusoikeuskirja (1996).

⁵⁷ HE 12/2024, s. 37.

perusoikeusjärjestelmän mukaisesti työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta.⁵⁸

Myös hallituksen esityksessä todetaan, että ehdotetun sääntelyn rajoittaessa perusoikeutena turvattua oikeutta myötätuntotaisteluun, tulisi oikeuden rajoittamista arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisesti. Hallituksen esityksen mukaan merkityksellisiä työtaisteluoikeuteen liittyvien lakiesitysten ja rajoitusten arvioinnissa ovat yhdistymisvapauden ohella perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus, 13 §:n 1 momentissa turvattu kokoontumisvapaus, 15 §:n takaama omaisuuden suoja ja 18 §:n mukainen elinkeinovapaus. Näin siksi, että työtaisteluilla on tyypillisesti vaikutuksia myös kolmansiin osapuoliin, joiden perusoikeuksia valtion on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava.⁵⁹

Perusoikeuksien rajoituskriteerit on esitetty ensimmäistä kertaa perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössä. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta voidaan valiokunnan mukaan johtaa yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia. Nämä on esitelty seitsemän kohdan luettelona, johon on tiivistetty keskeisimmät rajoitusten sallittavuuden arviointiin liittyvät seikat.⁶⁰

Ensimmäisen kriteerin mukaan perusoikeuden rajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin. Vaatimukseen liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa alemmalle säädöstasolle. Toiseksi rajoitusten on oltava tarkkarajaisia, riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Kolmanneksi rajoitusten tulee olla rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimuksen mukaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Lisäksi niitä olisi tulkittava yhdenmukaisesti kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Merkittävä kriteeri perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyysvaatimuksen täyttymisen osalta on myös toisen perusoikeuden turvaaminen. Tavallisella lailla säädetyt perusoikeuksien rajoitukset eivät myöskään saa merkitä perusoikeuden ydinalueeseen ulottuvaa rajoitusta. Ydinalueen ulkopuolella tavallisella lailla säätämisen vara on puolestaan laajempi. Rajoitusten tulisi suhteellisuusvaatimuksen mukaan olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään sekä taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuuteen nähden. Perusoikeuksia rajoitettaessa on

⁵⁸ PeVL 12/2003 vp. Lamminen 2020, s. 281.

⁵⁹ HE 12/2024 vp., s. 89, 94.

⁶⁰ Viljanen 2001, s. 37–38.

huolehdittava lisäksi riittävästä oikeusturvajärjestelystä, eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.⁶¹

3.4 Arviointi myötätuntotyötaisteluiden rajoitusten kansainvälisen oikeuden ja perustuslain mukaisuudesta

Työtaisteluoikeutta turvaavien kansainvälisten sopimusten näkökulmasta myötätuntotyötaisteluiden rajoitusten suoja vaihtelee. Yhteenvedona voidaan kuitenkin todeta, että myötätuntotoimenpiteiden rajoittamisen on keskeisimpien kansainvälisten sopimusten näkökulmasta perustuttava lakiin, kuten vuonna 2024 säädettyt rajoitukset perustuvat. Koska myötätuntotyötaisteluoikeus ei asetu työtaisteluoikeuden ydinalueelle vaan sen liitännäiseksi osaksi, on valtiolla rajoitusten suhteen laaja harkintavalta sekä valta määritellä sitä. Hallitus näyttääkin perustelleen rajoituksia tarkkaan ja hyödyntäneen valtion harkintamarginaalia siten, että rajoitusten voidaan viime kädessä katsoa saavan Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden suojaa. Myös asetetun myötätuntotoimenpiteiden ennakoilmoitusvelvollisuuden sekä toimien suhteellisuuden arvioinnin voidaan katsoa saavan kansainvälisen oikeuden suojaa.

Suhteellisuusarvioinnin tuominen myötätuntotoimenpiteiden arviointiin vaikuttaa ylipäätään loogiselta kehityssuunnalta. Jo aiemmin julkisessa keskustelussa on laajojen myötätuntotoimenpiteiden yhteydessä pidetty esillä suhteellisuusperiaatteen mukaisia työtaistelutoimenpiteiden arviointikriteerejä esimerkiksi työtaistelutoimien päämäärien tarkoituksenmukaisuudesta ja keinojen oikeasuhtaisuudesta.⁶²

Myötätuntotyötaisteluiden rajoitusten välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa taikka muiden oikeuksien turvaamiseksi voidaan kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi. Hallitus perusteli rajoituksia vakailta työmarkkinoilla ja tätä myötä Suomen kansantalouden ja kilpailukyvyn vahvistamisella, vaikka myötätuntotyötaistelut eivät hallituksen esityksessä esiin tuotujen tilastojen mukaan olleet Suomessa merkittävä ongelma harvoja vuosia lukuun ottamatta. Ei siis voida päätellä, että myötätuntotyötaistelut olisivat omiaan aiheuttamaan pysyvämpiä haitallisia vaikutuksia kansantaloudelle taikka merkittävää epävakautta työmarkkinoilla. Lisäksi hallitus perusteli myötätuntotoimenpiteiden rajoituksia muiden perusoikeuksien, kuten omaisuuden suojan, turvaamisella. ILO:n vakiintuneen käytännön mukaan lakko-oikeutta ei kuitenkaan voi

⁶¹ Viljanen 2001, s. 37–38. Hölttä 2012, s. 47–48.

⁶² Lamminen 2020, s. 29.

rajata pelkästään taloudellisin perustein eikä ESP:n mukaan perusteeksi riitä yksittäiselle työnantajalle aiheutuneet taloudelliset menetykset.

Vuonna 2024 säädettyjen myötätuntotyötaisteluiden rajoitukset täyttävät pääosin kansalliset perusoikeuden rajoitusedellytykset, eivätkä rajoitukset ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Suhteettomien myötätuntotyötaistelujen rajoitukset perustuvat eduskunnan säätämiin työehtosopimus- ja työriitalakeihin, eivätkä ne muodosta perusoikeuden ydinalueeseen kohdistuvaa rajoitusta. Myötätuntotyötaistelut saavat edelleen suojaa osana perusoikeutena turvattua ammatillista yhdistymisvapautta työtaisteluiden ja myötätuntotyötaisteluiden ollessa edelleen sallittuja.

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen voidaan uudistuksen myötä arvioida täyttyvän paremmin, sillä myötätuntotyötaistelutoimet on käsitteellisesti määritelty ja rajoitukset on tuotu eduskunnan säätämään lakiin. Toimenpiteiden suhteellisuuteen kohdistuvat rajoitukset jäävät kuitenkin osaltaan epäselviksi, mistä syystä rajoitusten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus ei täyty, eikä rajoitusten olennainen sisältö ilmene laista yksiselitteisesti. Rajoitusten tarkentamisen tarpeeseen liittyviä huomioita esitettiin myös useissa hallituksen esitykseen annetuissa lausunnoissa. Emeritusprofessori Niklas Bruunin mukaan hallituksen kaavailemat rajoitukset eivät täyttäneet perusoikeuden rajoitusedellytysten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Hän kiinnitti erityistä huomiota ongelmaan siitä, että tulkinnanvaraista säännöstä tulee ensi kertaa arvioineeksi myötätuntotyötaisteluun ryhtyvä ammattijärjestö ja näin ollen vasta oikeuskäytännössä tulee tarkentumaan, mitkä toimet katsotaan vaikutuksiltaan vahingollisiksi ja suhteettomiksi siten, että niitä voidaan rajoittaa. Myötätuntotoimenpiteeseen ryhtyvän on Bruunin mukaan vaikea etukäteen objektiivisesti arvioida uuden työriitalain 8 a §:n työtaistelun vaikutuksia hallituksen esittämien kriteerien valossa.⁶³

Myötätuntotyötaisteluiden rajoitusten hyväksyttävyyden ja suhteellisuusvaatimusten täyttyminen on myös kyseenalaista. Hallitus perusteli myötätuntotoimenpiteiden rajoituksia erityisesti taloudellisilla perusteilla kuten työmarkkinahäiriöiden ehkäisemisellä ja kilpailukyvyn edistämällä. Myötätuntotyötaistelut eivät kuitenkaan muodosta valtaosaa työtaistelutoimista ja niiden määrä vaihtelee vuosittain. Toisinaan erityisesti satama- ja kuljetusalalla myötätuntotoimien vaikutukset ovat kohdistuneet laajasti isoon joukkoon yrityksiä ja myös

⁶³ HE 12/2024 vp PeV 20.3.2024. Niklas Bruun.

muihin toimialoihin kuin niihin, joiden työehtosopimusneuvotteluita tukitoimella on pyritty tukemaan. Myötätuntotoimenpiteitä on voitu kohdistaa joko tietyn työnantajajärjestön muita, työriidan ulkopuolisia ja jäsenyrityksiä vastaan tai joissakin tapauksissa koskemaan esimerkiksi koko sataman kautta tapahtuvaa tavaraliikennettä.⁶⁴ Myötätuntotyötaistelujen rajoitusten taloudelliset perustelut voivat osaltaan olla perusteltuja, mutta yksinomaan niillä työtaisteluoikeutta ei pitäisi rajoittaa. Lisäksi on epäselvää muodostavatko myötätuntotyötaisteluiden aiheuttamat taloudelliset tai yksittäisille työnantajille aiheutuneet haitat sellaista painavaa yhteiskunnallista vaatimusta, joka oikeuttaisi myötätuntotyötaisteluoikeuden rajoittamisen.

Myötätuntotyötaisteluiden rajoituksia perusteltiin myös muiden perusoikeuksien turvaamisella, kuten yrittäjien omaisuudensuojalla. Koska perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, tuo rajoitusten perusteleva muiden perusoikeuksien turvaamisella niille jossain määrin vahvempaa legitimitettä. Tosiasiassa myötätuntotyötaisteluiden ei kuitenkaan esimerkiksi vähäisyyteensä vuoksi voida arvioida aiheuttavan merkittävää uhkaa muiden perusoikeuksien, kuten omaisuudensuojan, toteutumiselle. Tämä herättää kysymyksen siitä ovatko myötätuntotyötaisteluoikeuden rajoitusten tavoitteet hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia, saati välttämättömiä niiden taustalla oleviin yhteiskunnallisiin intresseihin tai niiden suojaamiin oikeushyviin nähden.

Professori Kaarlo Tuorin lausunnon mukaan työnantajan omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen vetoaminen rajoitusperusteena avaisi kokonaan uuden tulkinnan perusoikeutena taatusta työtaisteluoikeudesta. Omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen ei ole aiemmin vastaavissa tilanteissa vedottu perustuslakivaliokunnan, työtuomioistuimen tai korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä taikka Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten valvontakäytännössä. Työtaistelujen painostusvaikutus perustuukin Tuorin mukaan nimenomaan siihen, että työnantajalle aiheutuu taloudellisia seurauksia, jotta työtaisteluoikeudella ja ammatillisella yhdistymisvapaudella voidaan ylipäättään korjata työnantaja ja -tekijäpuolen välisen suhteen lähtökohtaista epätasapainoa. Myös Tuori tuo esiin ILO:n yleissopimuksen 87. artiklan valvontakäytännön lähtökohdan, jonka mukaan työnantajalle koituvat taloudelliset menetykset eivät riitä perusteeksi työtaisteluoikeuden rajoittamiselle.⁶⁵

⁶⁴ HE 12/2024 vp., s. 46.

⁶⁵ HE /12/2024 vp Pev 20.3.2024. Kaarlo Tuori.

Yhteiskunnallisen edun ja kolmansien, työriidan ulkopuolisten tahojen ja kansalaisten, perusoikeuksien kannalta on perusteltua pohtia sitä, missä tilanteissa myötätuntotoimenpiteiden käyttö on hyväksyttävää ja minkä laajuisina oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Suhteellisuusperiaatteen mukaiset arviointikriteerit ovat kansainvälisen työtaistelu- ja lakko-oikeuden näkökulmasta tyypillisiä esimerkiksi EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännölle. Ylipäätään tuomioistuinten ratkaisuihin sisältyy jo rakenteellisesti suhteellisuusperiaatteen mukainen, eri oikeuksien välisten suhteiden ja keskinäisen painoarvon, punninta. On loogista, että suhteellisuusarviointi tuotiin osaksi kansallista myötätuntotaisteluoikeutta rajaavaa sääntelyä, vaikka tietty epämääräisyys onkin tämänkaltaisten kriteerien ongelma. Suhteellisuusperiaatteen mukaisia kriteereitä tarkoituksien arvioinnista ja toimien kohtuullisuudesta on tarkasteltu Suomen oikeuskäytännössä jo 1980-luvulta lähtien.⁶⁶

⁶⁶ Lamminen 2020, s. 279–280.

4 Johtopäätökset

Kansainvälisessä sääntelyssä myötätuntotyötaisteluita turvataan perus- ja ihmisoikeusluonteisina työtaisteluinä, joskaan suoja taso ei ole erityisen vahva. Lisäksi suojan taso vaihtelee esimerkiksi YK:n alaisen kansainvälisen työjärjestö ILO:n ja eurooppalaisten järjestelmien välillä, mistä jälkimmäisessä EIT:n ja EIS:n järjestelmässä voidaan tiettyjen edellytysten täytyessä hyväksyä jopa myötätuntotoimenpiteiden täyskielto.

Kansallisesti myötätuntotyötaistelu on tärkeä demokraattisen oikeusvaltion toteuttamisen väline ja se täyttää oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden perusteella työtaisteluilta edellytettävät tuntomerkit. Myötätuntotyötaisteluoikeutta tarkastellaan kansallisesti yhtenä perusoikeutena turvatu n työtaistelun muotona sen koskiessa yhdistymisvapauden lisäksi osaltaan sananvapautta, yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa päätöksentekoon, joita julkisen vallan on muiden perusoikeuksien ohella turvattava.

Myötätuntotyötaisteluoikeus on kuitenkin liitännäinen osa työtaisteluoikeutta, sillä se ei ole ammattiyhdistysten ensisijaista toimintaa. Näin ollen myötätuntotyötaisteluita voidaan rajoittaa tiettyjen edellytysten täytyessä ja valtioilla on tässä suhteellisen laaja harkintavalta. Suomessa vuonna 2024 voimaan tulleet myötätuntotyötaisteluoikeuden rajoitukset on laadittu pääasiassa kansainväliset sopimukset ja perustuslain rajoitusedellytykset huomioiden.

Suhteettomien myötätuntotyötaisteluiden rajoittamisen arviointi, sen osalta aiheutuuko niistä työnantajalle tai tämän sopimuskumppanille kohtuuttomia vahingollisia seurauksia, on kuitenkin haastavaa. Työtaistelun toimeenpanijan voi olla vaikea ennalta arvioida työtaistelun seurauksia. Suhteellisuuden osalta säädöksen tulkinnanvaraisuutta tuleekin muutoksen jälkeen arvioimaan ensi kertaa myötätuntotyötaisteluun ryhtyvä järjestö. Haastavaa tulee olemaan objektiivinen arviointi myös sen suhteen, milloin tukitoimiin on ryhdytty laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen saamiseksi.

Myötätuntotyötaisteluoikeuden rajoitukset ovat olleet voimassa reilun puolentoista vuoden ajan, ja onkin mielenkiintoista nähdä, mihin sääntely ja suhteettomien myötätuntotyötaisteluiden sekä niistä aiheutuvien seurausten sallittu raja asettuu.